

Introduction

Le portefeuille de l'Agence Française de Développement (AFD) dans le domaine de la biodiversité connaît une croissance très rapide au milieu des années 2000. À la suite des premiers projets orientés vers la gestion des forêts et de la pêche, l'AFD souhaite développer sa compétence dans le domaine de la gestion des aires protégées. Cinq projets d'appui direct aux aires protégées sont engagés entre 2000 et 2008 (AFD, 2010a) :

- projet de protection de massifs forestiers dans la province d'Ifrane, au Maroc : prêt de l'AFD de 9 M€, subvention du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) de 2,288 M€, engagé en 2000, démarré en 2003 ;
- projet de réhabilitation de l'aire de conservation de Meru au Kenya : prêt de l'AFD de 8,2 M€, subvention du FFEM de 1,86 M€, engagé en 2001 ;
- projet d'appui au développement du parc national (en partie marin) des Quirimbas, au Mozambique : subvention de l'AFD de 3,5 M€, subvention du FFEM de 0,7 M€, engagé en 2003 ;
- projet d'appui à la mise en place du parc transfrontalier du Grand Limpopo (Afrique du Sud, Mozambique et Zimbabwe) : subvention AFD de 11 M€, engagé en 2006 ;
- initiative pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens dans le Pacifique Sud (*Coral Reef InitiativeS for the Pacific – CRISP*) : subvention de l'AFD de 5 M€, subvention du FFEM de 2 M€, projets engagés en 2004 et 2008.

Les projets visant à l'exploitation directe des ressources naturelles, comme les projets forestiers, mettent fortement en évidence le lien entre la gestion de la biodiversité et la promotion d'un développement économique durable. L'AFD souhaite inscrire son intervention en matière d'aires protégées dans ce même paradigme et développe une approche visant non seulement à concilier conservation et développement économique, mais à « *enclencher une dynamique de développement à partir de la protection et de la gestion durable et concertée des écosystèmes* ». (AFD, 2010a)

Le Parc national du Limpopo (PNL) est un des plus grands parcs du Mozambique avec ses 11 230 km² (la taille de l'Île-de-France) et il fait partie, avec le Kruger en Afrique du Sud et le Gonarezhou au Zimbabwe, d'un grand parc transfrontalier. Sa création revêt un intérêt écologique particulier du fait de la complémentarité des situations entre le Parc national Kruger (PNK), où la faune excédentaire menace la durabilité des écosystèmes, et le PNL où les formations végétales sont relativement intactes mais où la faune a été décimée lors de la guerre civile.

La création du Parc transfrontalier du Grand Limpopo (GLTP) et la suppression partielle de la clôture à la frontière entre le Mozambique et l’Afrique du Sud est censée permettre à la faune de se déplacer librement entre les deux parcs.

Le PNL présente des enjeux importants également en ce qui concerne le développement économique. La présence d’une population importante (entre 20 000 et 30 000 personnes) à l’intérieur même du parc pose clairement le problème de la conciliation entre développement économique et préservation. Le plan de gestion du PNL considère que le succès à long terme du PNL dépend de la construction d’une relation qui soit bénéfique à la fois pour les communautés et pour l’environnement, ce qui passe en particulier par l’amélioration des conditions socio-économiques des populations. Le PNL possède des atouts importants en matière de développement économique, une partie du million de visiteurs du Parc Kruger pouvant traverser la frontière pour visiter le PNL.

Au moment où l’AFD instruit sa participation, entre 2003 et 2006, le PNL est un jeune parc – il a été créé en 2001 – qui doit faire face aux nombreux défis liés à la mise en place d’une administration nouvelle et à la mise en place de nouvelles règles de gestion d’un territoire. Les enjeux sont donc immenses et l’appui technique et financier fourni par la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), la Banque mondiale et la *Peace Parks Foundation* (PPF) ne permet pas d’y répondre. L’AFD décide d’octroyer une subvention de 11 M€ au PNL – la plus importante jusqu’alors en appui à des aires protégées – et devient le principal bailleur du PNL.

Le PNL est emblématique de cette approche du développement des aires protégées qui s’est développée dans les années 2000. Son plan de développement a pour objectif « *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* » (LNP, 2003).

À rebours de la vision sanctuarisée de la biodiversité qui avait été largement promue jusqu’alors, et dont le Parc Kruger en Afrique du Sud symbolise à la fois les réussites et les échecs, des approches plus inclusives voient le jour : elles autorisent la présence à l’intérieur des parcs des populations locales, qui ne sont plus considérées comme des obstacles, mais comme des alliées de la préservation des ressources naturelles. Pour cela, les projets font l’hypothèse d’un cercle vertueux entre préservation de la biodiversité et développement économique local qui amènerait les populations à adhérer aux objectifs de conservation du parc qui correspondrait à leur propre intérêt. L’approche est également plus ouverte en matière de préservation de la biodiversité, avec l’abandon des aires protégées entièrement clôturées au profit de gradients

de protection des écosystèmes en fonction des statuts des territoires, permettant notamment un déplacement plus facile de la faune sauvage.

C'est pour l'importance des enjeux qui le caractérisent, mais aussi parce qu'il est caractéristique de l'approche de la conservation développée par l'AFD au cours des années 2000, que l'AFD a souhaité réaliser une évaluation *Ex Post* du PNL. Au-delà de l'objectif de redevabilité qui caractérise toute évaluation, il s'agit ici de tirer un certain nombre de leçons sur les enjeux caractéristiques de l'appui à la mise en place d'une aire protégée et d'en tirer des leçons pour la mise en place de projets similaires. C'est principalement pour cette raison qu'une double évaluation, écrite et filmée, a été réalisée, permettant ainsi de toucher un public plus large et d'aborder l'analyse évaluative sous des angles différents.

Le présent rapport constitue un des livrables de l'évaluation *Ex Post* du financement apporté par l'AFD au projet de développement du PNL. L'autre livrable important est un film documentaire de 52 mn, dont la réalisation a été concomitante de la production de ce document écrit, et qui est disponible à l'adresse <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation/autres-produits-de-capitalisation>

Le rapport est divisé en six grandes parties :

1. la présentation des enjeux de l'évaluation et de la méthode utilisée. Cette partie décrit en particulier comment les évaluateurs chargés de l'évaluation écrite et ceux chargés de l'évaluation audiovisuelle ont travaillé ensemble afin d'obtenir des produits cohérents et complémentaires ;
2. la présentation du projet, de son contexte et de ses évolutions depuis le démarrage. Cette partie met en avant les changements majeurs intervenus dans le contexte et dans l'organisation du projet. Il y est également montré comment, à cause de l'interrelation entre les programmes, les difficultés rencontrées sur un d'entre eux peuvent impacter sur le développement plus général du parc ;
3. la description des principaux résultats de l'appui de l'AFD au PNL, par grande composante (restauration et préservation de la biodiversité, développement du tourisme, développement économique de la zone support et renforcement des capacités administratives du parc) ;
4. l'analyse évaluative proprement dite selon les critères classiques de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et durabilité. Cette analyse conclut sur la valeur ajoutée de l'AFD ;

5. les conclusions et recommandations de l'évaluation à destination du PNL et de l'AFD ;

6. enfin, le dernier chapitre traite des principales leçons que l'on peut tirer de cette évaluation concernant la mise en place d'une aire protégée. Il aborde trois thèmes complémentaires :

- les défis de la création d'un parc national, considéré à la fois comme une institution chargée de gérer une aire protégée et comme la construction des règles de gestion d'un territoire ;
- les difficultés à concilier protection de la biodiversité et développement économique local ;
- la prise en compte des défis que pose le braconnage à grande échelle aux projets de conservation.

En amont, une synthèse rassemble les éléments saillants de l'évaluation.

Pour chacune des missions au Mozambique, pour le recueil de la documentation, des autorisations ainsi que les contacts avec les principaux acteurs du projet, l'AFD et le PNL ont grandement facilité le travail de la mission d'évaluation. Qu'ils en soient ici remerciés.