

Le financement des aires protégées et des politiques environnementales : quelles alternatives ?

Le cas de Madagascar

MERAL Philippe, FROGER Géraldine, RABEARISOA Ando et ANDRIAMAHEFAZAFY Fano¹

Introduction

La problématique du financement des aires protégées a connu ces dernières années un développement remarquable notamment dans les pays en développement à forte biodiversité. Cette tendance nouvelle est à la confluence de plusieurs mouvements : (i) difficulté d'accroître l'aide internationale traditionnelle dans une période marquée par le resserrement des budgets publics des pays industrialisés et par les critiques sur l'efficacité de l'aide en général ; (ii) développement des partenariats publics / privés dans une logique de mondialisation économique et d'accroissement des investissements directs à l'étranger et (iii) marchandisation accrue de la biodiversité et retour à des politiques plus conservacionniste.

L'objectif de cet article est de s'appuyer sur le cas de Madagascar pour illustrer cette tendance et en évaluer les caractéristiques. Il s'agit plus précisément de montrer comment l'actuelle politique de conservation va de pair avec le développement de nouveaux instruments de financement durable. Même si les deux événements sont de nature distincte, on constate qu'elles se répondent mutuellement : les aires protégées sont souvent pris en exemple pour montrer l'intérêt des mécanismes marchands (fonds fiduciaires, concessions touristiques...) et les politiques d'extension d'aires protégées trouvent dans ces mécanismes financiers une légitimité économique censé justifier *a priori* leur existence (Carret et Loyer, 2003).

L'expérience malgache est à ce niveau très instructive. En effet, le plan d'actions environnementales malgache (PAE) défini dès 1990/1991 pour une période de 15 ans sur le modèle du concept de la Banque Mondiale (National Environmental Action Plans – NEAP ou PNAE en français) repose sur un découpage en 3 phases de 5 ans². La première phase a été marquée par le développement de mesures dites d'urgence à travers la création et l'appui de différentes aires protégées ; la gestion de ces dernières ayant été confiée à une institution de droit privé, créée pour l'occasion, l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP). La deuxième avait pour but d'accentuer la décentralisation de la gestion des ressources et de l'environnement et de mettre l'accent sur la génération de revenus alternatifs pour les populations locales. Les objectifs de la troisième phase (2004-2008) sont clairement définis par la charte environnementale précisant (dès 1990) que « *les programmes du PEIII devront être élaborés de façon que les acquis du PEI, PEII soient consolidés au niveau de ces programmes dont l'objectif serait la pérennisation des opérations sans appui 'projet'* ». La pérennisation est alors vue sous deux angles : le réflexe

¹ UMR C3ED (Université Versailles Saint Quentin en Yvelines et IRD) et C3EDM (Université d'Antananarivo).

² Au-delà des publications internes aux institutions œuvrant au sein du PNAE, il existe une littérature croissante sur l'expérience malgache en matière de planification environnementale : Falloux et Talbot, 1992 ; Larson, 1994 ; Birnkerhoff, 1996 ; Hufty *et al.*, 1997 ; Sarrasin, 2002, Andriamahefazafy et Froger, 2003 ; Andriamahefazafy et Méral, 2004 ; Moreau, 2005 ; Andriamahefazafy *et al.*, 2007.

environnemental auprès de la population et le financement durable des actions (Andriamahefazafy *et al.*, 2007). Cette notion de financement durable répond à un objectif général d'améliorer l'efficacité de l'aide internationale en l'affectant à la création de processus endogènes (renforcement institutionnel, développement d'outils de financement...) permettant à terme la prise de relais par les pays bénéficiaires du financement de leurs propres politiques.

Ainsi, le processus d'élaboration d'une stratégie de pérennisation financière est amorcé dès juillet 2000 aboutissant à la création d'une Commission sur la Pérennisation Financière. Cette commission identifie les mécanismes de financement que Madagascar pourrait mettre en place sans toutefois aller plus avant dans la mise en œuvre.

Le véritable lancement d'une stratégie de pérennisation financière peut être daté de l'année 2003 au moment où la Banque Mondiale est sur le point de renouveler ses financements pour le PE3. Pour ce faire, elle s'appuie sur une évaluation économique pour démontrer l'intérêt du financement des aires protégées : « *une analyse économique montre que les bénéfices provenant de la conservation de la biodiversité, le tourisme écologique, et la protection des bassins versants (...) excèdent les coûts de gestion et d'opportunité. Par conséquent, le potentiel de mise en œuvre de mécanismes de financement durable pour l'environnement existe bel et bien et le défi consiste à trouver les voies et moyens pour accroître la capture des bénéfices des institutions environnementales concernées* » (Banque Mondiale, 2004, p.12). Quelques mois plus tard, en écho à ces analyses économiques, le Président de la République de Madagascar s'engage, lors du congrès mondial des Parcs Nationaux (Durban, septembre 2003)³ à augmenter, dans les 5 années à venir, leur surface de 1,7 million à 6 millions d'hectares (objectif de tripler la superficie des aires protégées), ce qui correspond à 10% de la superficie de Madagascar, conformément aux recommandations de l'IUCN.

Par la suite, le Ministre de l'Environnement, des Eaux et Forêts mît en place le groupe « Vision Durban » pour intégrer les 4,3 millions d'hectares supplémentaires de forêts, de zones marines et de zones humides continentales. Pour réaliser ce travail, le groupe Vision Durban qui réunit les principaux acteurs de la politique environnementale, les ONG de conservation (CI, WCS et WWF) et l'administration des eaux et forêts ainsi que les principaux bailleurs de fonds *i.e.* les coopérations américaine, japonaise et française, définit une double tâche : la définition des nouvelles aires protégées et la catégorisation selon les normes de l'UICN.

Concernant l'extension de la superficie proprement dite, deux actions sont menées⁴. D'un côté l'ANGAP accroît le nombre de ces aires protégées au sein de son réseau national en intégrant notamment les aires protégées marines et côtières (Îles Radama...) et d'autres aires protégées forestières (Anjozorobe, Makira...). De l'autre, les ONG de conservation et la direction des eaux et forêts (DGEF) accélèrent la mise en protection de certaines forêts afin d'éviter l'exploration minière. Un arrêté interministériel (19560/2204) est ainsi publié en octobre 2004 entre le ministère de

³ Deux autres événements récents ont également contribué aux réflexions sur la nécessité d'établir et de renforcer un réseau mondial de systèmes nationaux et régionaux d'AP ; la 7^{ème} conférence de la CDB (Kuala Lumpur, Malaisie) en février 2004, qui a développé le premier programme de travail sur les AP de la CDB ; le 3^{ème} congrès mondial de la conservation (Bangkok, Thaïlande) en novembre 2004.

⁴ La seconde action concerne les modes de gouvernance des aires protégées. Nous les avons traitées précédemment dans Andriamahefazafy *et al.* (2006) mais pour ne pas alourdir le texte, nous avons reproduit certains éléments explicatifs en annexe.

l'environnement et des eaux et forêts et celui des mines. Il stipule la suspension provisoire (pour 2 ans renouvelable une fois) de l'octroi de permis minier et forestier dans les zones réservées comme « sites de conservation ». Durant l'année 2005, plusieurs aires protégées d'une surface totale supérieure à 1 million d'hectare sont ainsi officiellement créées à Madagascar permettant ainsi d'augmenter la superficie totale et de s'approcher des objectifs de Durban.

Si, dans le discours, la nécessité de financer durablement la politique environnementale et plus précisément l'extension des aires protégées malgaches apparaît comme une évidence, les modalités de ce financement sont en fait rarement analysées. L'objectif de cet article est de s'interroger sur la nature de ces mécanismes de financement ainsi que leurs caractéristiques et leurs limites, et de mettre ces outils en perspective par rapport aux logiques d'acteurs et aux évolutions institutionnelles induites.

Dans les pays en développement, les aires protégées reçoivent en moyenne moins de 30% du financement jugé nécessaire pour assurer la gestion de base des actions de conservation (Spergel, 2001). Au cours des dix dernières années, les gouvernements de nombreux pays en développement (l'Afrique en particulier) ont réduit de plus de 50% leur budget en faveur des aires protégées du fait des nombreuses crises financières et politiques. Plusieurs aires protégées sont devenues de simples « parcs sur papier » car les fonds insuffisants ne permettent pas de payer les salaires des personnels, les véhicules, ... voire même les programmes de conservation. Toutefois, il existe divers modes de financement des aires protégées (Conservation Finance Alliance, 2003 ; Emerton *et al.*, 2006) : 1) les fonds gouvernementaux ; 2) les subventions et donations des organismes d'aide, des ONG internationales, des fondations, et des entreprises ; 3) les paiements pour services environnementaux ; 4) les droits d'utilisation, taxes et autres redevances affectées au financement des aires protégées.

Parmi l'ensemble des outils de financement disponibles pour un Etat, il nous paraît important de distinguer ceux que nous qualifierons d'endogènes c'est-à-dire pouvant s'auto-entretenir à partir du pays (financement public, redevances, taxes, droits d'entrée...) et deuxièmement les sources de financement exogènes ou internationales qui se situent à l'extérieur du pays (*trust funds*, marché carbone).

Pour traiter de cette question dans le cas malgache, nous avons choisi de montrer dans un premier temps les problèmes liés au financement endogène de nature étatique à travers le budget public (section 1). Cette analyse permet de montrer la raison pour laquelle les acteurs de la politique environnementale sont sensibilisés à la recherche d'autres sources de financement. Parmi celles-ci, nous distinguons la création de la fondation pour les aires protégées dont l'objectif est de gérer un capital investi sur les marchés boursiers internationaux (section 2) et le recours aux contrats dans le cadre de marchés du carbone avec des acteurs internationaux (Etats ou FMN).

1. Un financement public limité

En règle générale, le financement gouvernemental⁵ [0]est avantageux pour plusieurs raisons : il se révèle plus durable dans le long terme que la dépendance vis-à-vis

⁵ Mengue-Medou (2002) souligne qu'il existe une grande divergence entre les budgets alloués au sein de chaque pays pour la gestion des aires protégées, ce qui reflète aussi l'importance que les gouvernements accordent à ce secteur. Ainsi, en 1990, le Kenya Wildlife Service disposait de 18.2 millions de dollars

d'organismes internationaux d'aide dont les temporalités de programme (5 ans) ne sont pas en adéquation avec les temps de la durabilité de la conservation de la biodiversité (long terme) ; cela met au premier plan la conservation de la biodiversité qui est affichée comme une priorité nationale importante sans être cantonnée à un simple souci des organismes internationaux et privés. La dimension endogène du financement est alors vue comme une source de pérennité.

A Madagascar, la situation est malheureusement très défavorable pour un financement public des aires protégées, compte tenu de la faiblesse des ressources publiques.

1.1. Les budgets de l'Etat ne permettent pas de financer les aires protégées

Depuis 1990, date de la mise en place du plan environnemental, les bailleurs de fonds ont largement contribué au financement des aires protégées malgaches. Andriamahefazafy et Méral (2004) ont ainsi montré que les dépenses réalisées par le gouvernement malgache pour les aires protégées n'ont représenté que 1,32% du financement total des aires protégées lors du PE1 et 16,38% durant le PE2. Autant dire que ce sont essentiellement les bailleurs de fonds au premier desquels se trouve l'USAID avec un financement représentant 68% des dépenses consacrées à la mise en place du réseau des aires protégées entre 1991 et 1996, qui ont permis à Madagascar de se doter d'un réseau d'aires protégées.

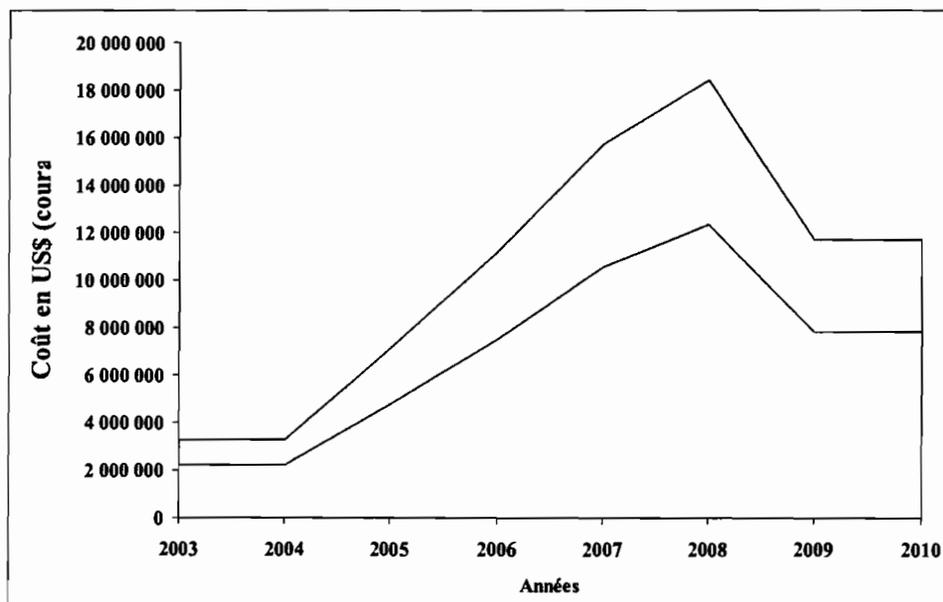
La capacité de l'Etat à participer au financement des aires protégées a donc toujours été réduite, en raison essentiellement d'un budget faible. L'Etat malgache, à travers ses ressources propres et les redevances dont il bénéficie, dispose de faibles moyens pour assurer la mise en œuvre de sa politique environnementale et *a fortiori* la politique d'extension des aires protégées dans le cadre de la vision Durban. En effet, les calculs réalisés sur la base de la Loi de finance 2005 montrent que les ressources propres de l'Etat affectées à l'environnement ne représentent que 24,3% du budget de l'Etat (tableau 1).

US ; le Ministère de la faune, Conservation et du Tourisme de Namibie de 11 millions de dollars US et l'Office du Tourisme et des Parcs Nationaux du Rwanda de 4.7 millions de dollars US. Dans des cas extrêmes, le Wildlife Conservation Branch de Sierra Léone avait un budget de 4,590 dollars US en 1991 ; le Forest Development Institute d'Angola de 20,000 dollars US. Plusieurs pays dépensent moins du un cinquième de l'investissement annuel nécessaire pour assurer une conservation efficiente.

		Budget	Ressources propres Etat	Bailleurs
Organisation et administration		705 277	705 277	0
		19 807 487	3 011 451	16 796 037
Augmentation de la superficie des aires protégées	définition du contexte et mise en place du cadre légal	47 537	47 537	0
	création	19 759 950	2 963 914	16 796 037
		961 268	260 968	700 300
Conservation et valorisation de l'importance et de la qualité des ressources naturelles	veille et contrôle de la forêt	391 100	129 600	261 500
	promotion de la gestion durable des ressources forestières	570 168	131 368	438 800
		1 727 452	1 592 052	135 400
Couverture des besoins sociaux, économiques et de la population en ressources forestières, sols et eaux	reboisement	1 169 100	1 145 700	23 400
	gestion des feux de végétation	357 789	357 789	0
	bassins versants	200 563	88 563	112 000
Intégration de la dimension environnementale dans les politiques et actions de développement sectoriels et dans les planifications régionales, communales et locales		326 815	219 515	107 300
Redevances forestières		322 760	0	0
TOTAL		23 851 060	5 789 264	17 739 037

Tableau 1 : répartition du budget du ministère de l'environnement et des eaux et forêts malgache pour l'année 2005 selon les objectifs du PE3 et en tenant compte des sources de financement (en dollar US - 1US\$ = 2000 MGA)

La politique d'extension des aires protégées rend encore plus aléatoire la capacité du gouvernement à assurer le financement du système national d'aires protégées. En effet, l'accroissement du nombre d'aires protégées et surtout de la superficie totale implique un coût de gestion très élevé, comme le montre la simulation que nous avons faite :



Graphique : estimation du coût financier (annuel total sur la base d'un coût d'investissement initial de 45779 FMG / ha la première année et de 13036 FMG/ha/an en coûts récurrents) lié à l'accroissement des aires protégées dans le cadre du SAPM (courbe haute pour 1US\$ = 10000 FMG et courbe basse pour 1US\$ = 6700 FMG)

Ainsi, la création d'aires protégées implique des coûts initiaux liés aux investissements de départ. Par la suite les coûts récurrents (salaires, provisions

diverses...) sont également à prendre en compte si bien que le montant annuel du financement du SAPM peut être évalué à 15 millions de dollars US par an au plus fort de la politique (2007) et ensuite à un coût récurrent annuel compris entre 8 et 12 millions de dollars US ; soit un coût largement supérieur aux ressources propres dégagées par le Ministère de l'environnement.

Il est donc évident aux yeux des promoteurs de la politique d'extension des aires protégées malgaches que son financement n'est pas envisageable à travers les ressources de l'Etat ; implicitement la Vision Durban suppose l'élaboration de mécanismes nouveaux.

1.2. Les limites d'une fiscalité verte

L'Etat ou les services déconcentrés ou les services techniques peuvent également mobiliser des revenus en faveur des aires protégées en instaurant des systèmes de droits d'utilisation, taxes pour l'environnement et redevances. L'avantage principal de ces droits d'utilisation, redevances, etc. est qu'ils reposent sur des principes selon lesquels l'utilisateur et le pollueur doivent payer, ce sont des moyens équitables de répartir les coûts de la protection de l'environnement. Toutefois il peut s'avérer politiquement difficile d'imposer des droits d'utilisation sur ce qui était auparavant traité comme une ressource publique gratuite. Les droits sur l'extraction de ressources naturelles peuvent diminuer si les ressources elles-mêmes sont dégradées ou s'épuisent ou encore si le prix des ressources naturelles baisse brutalement. Les revenus provenant de certains droits d'utilisation peuvent baisser soudainement en raison de crises politiques et économiques, nationales ou internationales. Par ailleurs, les droits d'utilisation ne peuvent constituer un outil effectif pour la conservation que s'ils sont spécifiquement affectés aux aires protégées. Si ce n'est pas le cas, les gouvernements peuvent être tentés de dépenser les revenus provenant des droits d'utilisation et taxes sur le tourisme pour atteindre d'autres objectifs.

Cette politique de fiscalité verte est depuis longtemps au centre des propositions du ministère malgache de l'environnement. Plusieurs projets ont ainsi été mis au point comme une taxe sur les carburants, sur les jeux de hasard ou encore sur les vignettes touristiques. Mais à chaque fois, le ministère de l'environnement est confronté à un refus de la part de l'administration budgétaire du pays ; l'accroissement de la fiscalité n'étant pas une option soutenue politiquement. La stratégie consiste alors à raisonner en termes de gisement, c'est-à-dire à identifier parmi la fiscalité existante les taxes qui pourraient en partie être affectées à l'environnement. Là encore, le degré de liberté est très réduit car les actuels bénéficiaires de ces taxes ne souhaitent pas partager leurs sources de financement.

1.3. Une relative efficacité des droits d'entrée aux parcs

Les droits d'entrée constituent les sources de financement des aires protégées les plus courants. Dans certains cas, ils génèrent suffisamment de revenus pour couvrir une grande partie des coûts opérationnels d'une aire protégée ou d'un parc, en particulier là où les visiteurs sont nombreux et les droits d'entrée relativement élevés. Par exemple, le Parc national des Galápagos en Equateur impose aux visiteurs étrangers un droit d'entrée de 100 dollars US (les équatoriens paient seulement 6 dollars US par personne) et le nombre de visiteurs ne cesse d'augmenter chaque année pour

approcher les 80 000 actuellement. Les parcs nationaux au Kenya, en Tanzanie, en Ouganda et au Botswana imposent aux touristes étrangers un droit quotidien variant entre 20 et 30 dollars US par personne (Spergel, 2001).

Cependant, beaucoup de parcs dans les pays en développement imposent des droits d'entrée qui sont de loin inférieurs à ce que les visiteurs internationaux seraient disposés à payer. La possibilité d'augmenter les droits imposés aux visiteurs peut cependant se révéler beaucoup plus limitée dans les parcs peu connus des étrangers ou qui ne contiennent pas beaucoup d'espèces animales à forte valeur touristique (éléphants...). De même, les revenus issus des droits imposés aux visiteurs risquent de finir par diminuer si une large part n'est pas réinvestie dans l'entretien des aires protégées où les droits sont perçus.

Pour cette raison, certains pays autorisent maintenant chaque aire protégée à conserver une part importante de ces droits. Spergel (2001) cite les exemples suivants : en Equateur, la « loi spéciale pour les Galápagos » stipule que 90% des 100 dollars US par personne perçus comme droits d'entrée doivent être utilisés pour la protection et la conservation de l'environnement naturel au Galápagos. Le Népal permet à chaque aire protégée de garder 50% au moins des droits collectés. Toutefois, un nombre relativement faible d'aires protégées dans le monde seront capables de payer tous leurs coûts de fonctionnement avec les tarifs d'entrée. Ces droits (et autres droits d'utilisation) doivent être considérés comme un moyen de compléter plutôt que de remplacer les allocations budgétaires gouvernementales et les subventions des bailleurs de fonds.

Cette situation contrastée se retrouve également dans le cas malgache. La promotion de l'écotourisme a toujours été le fer de lance de la stratégie de valorisation économique de la biodiversité à Madagascar, durant le PNAE. D'un côté, il est vrai que le tourisme devient un des secteurs économiques le plus porteur pour l'économie du pays. Toutefois, le nombre de touristes est relativement modeste puisqu'il est estimé à 285 000 visiteurs pour l'année 2005. En considérant qu'environ 60 % des touristes seulement visitent les aires protégées et que le droit d'entrée pour les visiteurs étrangers est compris entre 1 et 5 dollar US, les recettes de l'ANGAP peuvent être estimées dans une fourchette de 171 000 à 855 000 dollars US par an. Dans le meilleur des cas, l'ANGAP peut bénéficier de la moitié de cette somme pour son propre financement, soit 427500 dollars US (entre 10 et 15% des coûts de fonctionnement de l'institution)⁶. L'autre moitié peut être utilisée dans le cadre de projets pour la population locale ce qui non négligeable localement mais insignifiant à l'échelle du réseau.

Par ailleurs, le recouvrement des droits d'entrée et leur utilisation pour des projets de gestion durable pour les communes à proximité des parcs, est parfois difficile à réaliser. En effet, jusqu'à présent, les modalités de valorisation économique reposaient essentiellement sur le mécanisme de rétrocession de 50% de droits d'entrée aux aires protégées (DEAP) pour le financement de micro-projets. Des comités de sélection arbitrent entre les différentes propositions émanant des communes ou des associations locales. Tous s'accordent à dire pourtant que cette

⁶ Il s'agit d'une fourchette haute car elle se base sur un nombre de touristes record à Madagascar, avec un droit d'entrée de 5 dollars US ce qui correspond au tarif le plus élevé (appliqué dans 6 des 38 sites de l'ANGAP pour un séjour de 4 jours et plus). Cette fourchette correspond à celle que l'on trouvait il y a quelques années aux USA et au Canada pour lesquels la part des droits d'entrée dans les coûts récurrents de leurs parcs étaient estimés à 17 - 18 %. Aujourd'hui, le taux est proche de 34 % aux USA ce qui traduit une véritable politique de tarifications dans ces pays (Eagles, 2001)

rétrocession des DEAP n'a pas permis de financer suffisamment d'activités au bénéfice des populations locales concernées par la mise en place de l'aire protégée. Cette situation devrait empirer avec l'accroissement du nombre d'aires protégées. En effet, le nombre croissant d'aires protégées va mécaniquement diminuer l'impact de l'écotourisme et cela de deux manières. Premièrement, à nombre de touristes équivalent et à durée de séjour identique, le nombre de visiteurs par parc va diminuer ce qui réduira d'autant les droits d'entrée. Deuxièmement, la superficie de plus en plus importante de ces nouvelles aires protégées augmente le nombre de communes et de villages concernés. A droits d'entrée équivalents, la rente touristique perceptible localement sera réduite. Dans un tel contexte, l'effet alternatif censé apporter par l'écotourisme grâce aux droits d'entrée devrait mécaniquement se réduire. Seul l'accroissement des touristes devrait desserrer cette contrainte.

1.4. Des droits d'entrée à la concession écotouristique

Le financement des aires protégées malgaches par l'écotourisme devrait dans les prochaines années se réaliser à travers la mise en place d'un régime de concession auprès d'opérateurs privés. L'année 2006 marque ainsi l'amorce d'une réflexion sur les conditions juridiques permettant la mise en concession, selon différentes formes, d'une partie des aires protégées ; traduisant une tendance générale au marché de concession (Karsenty et Weber, 2004).

De manière générale, les aires protégées peuvent mobiliser des revenus importants en percevant des « redevances de concession » pour le droit d'exploiter à l'intérieur d'une aire protégée des infrastructures d'hébergement pour visiteurs, magasins, restaurants, excursions et autres installations commerciales. On note toutefois, que dans un grand nombre de cas, de nombreux problèmes techniques surviennent. Par exemple, les redevances de concession sont fixées à un niveau beaucoup trop bas, soit parce qu'elles ont été déterminées il y a très longtemps et n'ont jamais été ajustées pour refléter l'inflation, ou parce que les concessions sont attribuées à des personnes bien placées au niveau politique à un montant équivalent à une fraction seulement de la véritable valeur vénale de la concession. Certains pays ont par conséquent adopté un système où les concessions dans les parcs sont attribuées au plus offrant lors d'une vente aux enchères, dans le but de maximiser les revenus.

Au-delà de ces problèmes techniques se posent également des problèmes de nature plus juridique à savoir la coexistence au niveau local de plusieurs droits. La mise en concession peut alors parfois apparaître comme une éviction des droits traditionnels ce qui n'est pas sans poser problème.

Plus spécifiquement à Madagascar, la mise en place de contrats de concession (pris ici au sens large) repose sur plusieurs textes légaux dont la loi 60-004 sur le domaine privé national de 1960 et la loi 97-017 portant révision de la législation forestière de 1997. Plus spécifiquement, la loi 2005-019 du 17 novembre 2005 définit la concession comme « *l'acte administratif par lequel l'administration en charge du domaine public, concède à une personne physique ou morale, publique ou privée, la jouissance d'un terrain déterminé et des immobilisations qu'il supporte, dans les conditions fixées dans l'acte et au cahier des charges, moyennant redevance, pour une période déterminée* ». La Charte de l'environnement et le Code des aires protégées favorisent également la mise en concession des aires protégées malgaches. Ainsi l'article 34 du code des aires protégées stipule que l'ANGAP est autorisée « à

contracter des conventions à caractère commercial ou autres avec toute personne physique ou morale, et à exercer de sa propre initiative ou en partenariat, dans le cadre de la mise en valeur de l'aire protégée du réseau national ou de ses composantes, toutes activités susceptibles de générer des revenus supplémentaires sans aller à l'encontre des objectifs de protection ou de conservation ». Toutefois, la dimension juridique est un premier obstacle à la mise en concession. Ainsi, le décret d'application précisant les modalités de mise en concession n'était pas encore réalisé en juin 2006. De même, tous s'accordent à considérer que la multitude de textes législatifs rend la mise en concession sujette à diverses interprétations ce qui fragilise la situation des contractants.

De manière plus précise, la mise en concession concerne essentiellement les activités d'écotourisme dans les parcs naturels. Il s'agit de concéder à une entité privée, le soin de réaliser ses activités économiques et de payer en contrepartie une redevance à l'ANGAP selon un montant qui est défini au cas par cas. Plusieurs types de concession existent et se distinguent selon la nature du contrat et sa durée (bail emphytéotique, location-gérance, contrat de gestion...). La logique de financement sous-jacente relève d'une délégation de gestion de l'activité touristique à des fins de participation au financement global de l'aire protégée par l'ANGAP.

Sur un plan purement gestionnaire, la mise en concession procure des avantages certains tant pour l'opérateur privé que pour l'ANGAP qui voit là la possibilité de bénéficier d'une source de financement à travers les redevances tout en récupérant les infrastructures créées par le concessionnaire à la fin du contrat.

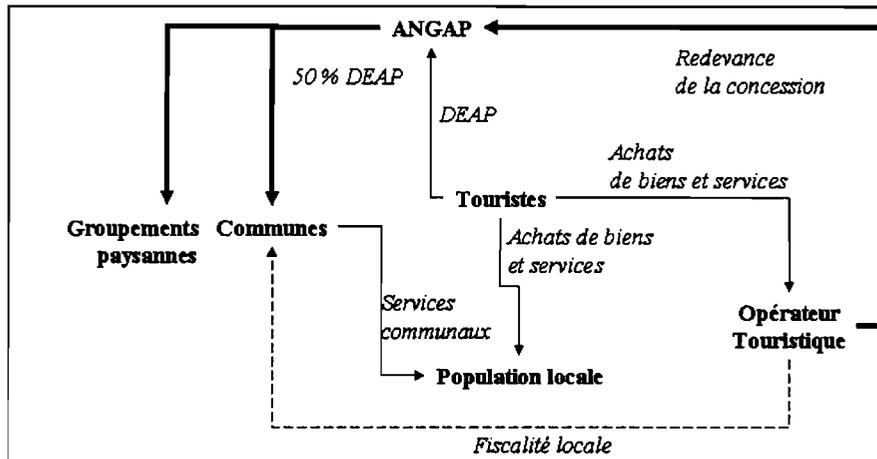
La mise en concession d'une partie des aires protégées gérées actuellement par l'ANGAP s'inscrit dans une démarche plus générale de mise en concession des forêts malgaches. Elle vise clairement les aires protégées non gérées par l'ANGAP dans le cadre du SAPM et qui pourront faire l'objet d'un contrat de concession avec l'administration des eaux et forêts soit par adjudication si l'initiative provient de l'Etat soit de gré à gré si la demande est faite par un opérateur privé.

Le flou juridique est également à la base de l'initiative. Les quelques contrats de concession existants à Madagascar ne respectent pas les principes de base des contrats types. Par exemple, dans le cas d'une location-gérance, l'USAID (2006) a constaté que les redevances sont payées en nature tous les 2 ans alors qu'elles doivent l'être en monnaie tous les mois ou encore que le contrat est passé pour 16 ans alors que la location-gérance est en principe conclue pour une durée de 5 ans renouvelables. C'est par conséquent le flou qui entoure la contractualisation des concessions qui motive les bailleurs de fonds à sécuriser les investissements étrangers. Ainsi que le souligne le rapport de l'USAID : *« l'administration forestière demande de : (i) trouver des balises juridiques pour sécuriser les opérations contractuelles engagées par elle auprès des opérateurs concédés, surtout auprès des opérateurs internationaux ou organisations internationales gestionnaires et (ii) défendre au mieux les intérêts de l'administration face aux opérateurs mal attentionnés profitant des vides juridiques, les dispositions contradictoires ou l'absence de cadre juridique clair »* (p.38).

Si cette politique de contrat de concession apparaît en phase avec la mise en place du SAPM, elle n'est pas exempte de risque de conflits avec la population locale et/ou avec les autorités traditionnelles. L'absence de gestion effective (au sens de présence permanente ou régulière sur le terrain...) des forêts par l'administration par faute de moyens principalement, a permis finalement de maintenir cette juxtaposition de différents droits. Avec l'apparition de ces contrats de concession, le concessionnaire pourra se considérer comme le seul gestionnaire du territoire concerné et n'avoir de

compte à rendre qu'à l'autorité concédante, en l'occurrence l'Etat⁷. Même si l'USAID souligne la nécessité d'une « prise en considération du volet social et l'intégration des populations locales dans la mise en œuvre de la politique de concession » (p.88) et prône la mise en œuvre du plan d'aménagement, il n'est pas du tout certain que ces bonnes intentions suffisent. Ainsi aux problèmes techniques et juridiques mentionnés plus haut, viennent se juxtaposer des incompatibilités de nature plus sociale.

En effet, le schéma de financement apparaît de la manière suivante :



Les concessionnaires paieront une redevance à l'ANGAP ; mais celle-ci ne reversera pas davantage à la commune ni même à la population (seulement les 50% des DEAP). Les avantages que pourront retirer la population locale et la commune seront indirects ; c'est-à-dire que la mise en concession permettrait d'augmenter le nombre de touristes ce qui pourrait engendrer un effet revenu positif sur les autres acteurs. Cet effet vertueux dont nous avons étudié les limites par ailleurs (Chaboud *et al.*, 2004, Andrianambinina et Froger, 2006) aurait pu être plus important si une partie de la redevance était venue enrichir le budget de la commune à travers la fiscalité locale (flèche pointillée).

2. Un outil à triple face : Fondation – dette nature – trust funds : à la recherche de financements externes

Une source importante de financement des aires protégées et des actions de conservation de la biodiversité comprend les subventions et donations des organismes d'aide internationaux, des ONG, des fondations, des entreprises et des particuliers. Lorsque les ressources de financement endogène se trouvent limitées, comme nous l'avons vu pour Madagascar, les pays sont tentés de rechercher des financements à l'extérieur. Parmi ces financements, nous retiendrons dans un premier temps les fondations, les échanges dette-nature et les fonds fiduciaires. La tendance actuelle à Madagascar consiste à imbriquer ces trois instruments dans un même outil.

⁷ L'article 24 du projet de l'avant projet de décret de mise en concession stipule « le concessionnaire prend sous sa responsabilité et à ses frais, toutes les précautions requises par les règles de l'art pour éviter les perturbations anormales causées aux propriétés riveraines et aux populations locales » !

2.1. La fondation malgache des aires protégées et de la biodiversité : point d'orgue du PE3

Une des orientations majeures de la politique environnementale malgache dans le cadre de ce PE3 est la création d'une Fondation pour les aires protégées et la biodiversité (FAPB). Un des objectifs est de faciliter les liens avec les Fondations environnementales existant dans les pays développés de manière à capter les fonds que ces dernières sont susceptibles d'octroyer. Traditionnellement, c'est dans les pays occidentaux que se trouvent les fondations environnementales. Ainsi, diverses fondations américaines telles que les Fondations MacArthur, Packard, Turner, Rockefeller et Ford, soutiennent des actions de conservation de la biodiversité dans les pays en développement à hauteur de plusieurs millions de dollars.

En règle générale, les Fondations dans les pays en développement s'appuient au départ sur des échanges dette-nature. La crise de la dette survenue en Amérique latine dans les années 1980 a entraîné en effet la création du mécanisme de financement appelé « échange dette/nature » qui a permis à des pays en développement de réduire leur dette extérieure tout en générant des fonds additionnels destinés aux actions de conservation (Resor, 1997). Pour les organismes d'aide et les organisations de conservation, les échanges dette/nature offre un moyen de multiplier leurs fonds et de financer plus d'activités de conservation dans le pays débiteur. Pour les gouvernements des pays en développement, ces échanges permettent de réduire leurs dettes extérieures pour financer des projets à l'intérieur du pays au lieu de réaliser des paiements à des créanciers commerciaux ou gouvernementaux en dehors du pays. Toutefois, ces échanges peuvent s'avérer complexe à réaliser et nécessitent l'intervention d'experts techniques de plusieurs agences gouvernementales ; l'effet de « levier financier » obtenu grâce à l'échange dette/nature peut être réduit à cause d'une inflation importante ou d'une dévaluation ultérieure de la monnaie locale.

A Madagascar, il existe de nombreuses échanges dettes / nature ; ce pays ayant même été le premier pays africain à développer dès 1989 un échange bilatéral entre le Gouvernement malgache et l'USAID (en prenant le WWF comme ONG relais dans le montage) (Moye et Paddack, 2003). Au-delà de ces exemples, il importe de souligner que les deux fondations œuvrant dans le domaine de l'environnement s'appuient également sur ces échanges dettes / nature. C'est le cas de la *fondation Tany Meva* qui existe depuis 1996. L'USAID et le Gouvernement malgache s'étaient mis d'accord pour effacer un certain nombre de dettes et en contrepartie de créer et d'alimenter cette fondation. Le capital de départ, équivalent à 12 millions de dollars US en monnaie nationale, est géré depuis l'extérieur et les intérêts servent au financement de projets de gestion durable de l'environnement à vocation communautaire ; la fondation ne pouvant utiliser que 20% de ces intérêts pour son fonctionnement.

Cette fondation bénéficie d'autres sources de financement à travers les projets cofinancés avec d'autres institutions mais gérés intégralement par la fondation et par la gestion de fonds provenant de fondations étrangères.

On notera d'ores et déjà que la philosophie tant de la fondation elle-même que des projets qu'elle soutient, est de privilégier des interventions de taille réduite et d'en assurer la pérennité. De ce point de vue, elle est considérée comme indissociable d'un dimensionnement très localisé des projets. La pérennité est alors vue sous

l'angle du renforcement des capacités en vue d'assurer une autonomie financière des structures communautaires au-delà du soutien propre de la fondation ; même si cela est difficile à l'heure actuelle.

La Fondation des aires protégées et de la biodiversité qui a été créée en 2005 sur l'initiative de CI et WWF, procède d'une démarche différente. Dès 2001, le Comité pour la pérennisation financière, avait cherché à identifier aux modalités de financement durable des aires protégées à Madagascar. Après des visites dans d'autres pays ayant développé de telles initiatives (Costa Rica, Mexique, Pérou...), elle avait abouti, après examen de plusieurs options (taxes vertes...), au choix de la mise en place d'un *trust fund*.

L'idée de créer une fondation pour gérer ce fonds est avancée dès septembre 2001. Parallèlement à l'élaboration du PE3 (2002-2003), le comité de pilotage définit le cadre légal, financier et organisationnel de la Fondation. Celle-ci s'appuie sur la loi sur les Fondations de 1995 et définit 4 objectifs : la conservation, la recherche sur la biodiversité et le suivi écologique dans les aires protégées, la promotion de l'écotourisme et l'éducation environnementale. Une cinquième composante est évincée : le développement ! Finalement, à la suite des audits juridiques, la loi sur les fondations de 1995 est revue pour laisser place à une nouvelle loi en 2004 augmentant l'autonomie de la Fondation vis-à-vis de l'Etat et de ses services ministériels. La fiscalité sur les intérêts est ainsi allégée ainsi que les modalités d'échanges entre revenus étrangers et nationaux. La création de la Fondation est ainsi réalisée en janvier 2005.

Comme ces expériences nous l'enseignent, la création de ces fondations va de pair avec le placement de l'argent collecté, soit par d'autres fondations ou par les remises de dettes, sous forme de fonds fiduciaires. Ces fonds fiduciaires ou *trust funds* complètent ainsi le dispositif actuel de financement des aires protégées malgaches.

Un « fonds fiduciaire » (*trust fund*) se définit comme une somme d'argent ou d'autres biens qui ne peuvent être utilisés que pour atteindre un ou plusieurs objectif(s) spécifique(s), qui doivent être séparés d'autres sources financières (telles que le budget ordinaire de l'agence gouvernementale), qui sont gérés et contrôlés par un conseil d'administration indépendant. Au cours des dix dernières années, des fonds fiduciaires pour la conservation ont été établis dans plus de 40 pays en développement afin d'assurer le financement à long terme des aires protégées et des actions de conservation.

Ces fonds peuvent avoir pour objectifs le financement d'une seule aire protégée, du système national d'aires protégées, de la conservation d'une espèce particulière ou encore de projets de conservation par des communautés locales et des ONG.

L'encadré suivant apporte un éclairage sur cet outil (encadré 1).

Les fonds fiduciaires au sens strict n'existent que dans les pays de « *common law* » tels que le Royaume-Uni, les Etats-Unis, et les pays du Commonwealth. Toutefois dans les pays de droit civil (comprenant tous les pays francophones et hispanophones d'Afrique et d'Amérique latine), des résultats presque identiques peuvent être obtenus en établissant une « fondation » (Spergel, 2001). Ici le terme « fonds fiduciaires » est utilisé dans son sens large. Ils peuvent prendre l'une des formes suivantes : fonds de dotation, fonds d'amortissement et/ou fonds renouvelables.

Les *fonds de dotation (endowment funds)* sont l'une des formes les plus courantes de fonds fiduciaire pour la conservation. Le capital est habituellement investi dans une combinaison de banques commerciales de dépôt, de bons du Trésor et d'actions/obligations, afin de générer un flux constant de revenus (généralement entre 5 et 10% par an) sur le long terme. Le capital lui-même n'est jamais dépensé. Seuls les intérêts issus des placements ou le retour sur investissement sont utilisés pour soutenir les activités de conservation. Certains fonds réinvestissent également chaque année un faible pourcentage de leur revenu dans leur capital pour compenser l'inflation et maintenir la valeur « réelle » du capital⁸.

Les *fonds d'amortissement* autorisent non seulement la dépense du revenu tiré de l'investissement du capital du fonds mais aussi, annuellement, d'un pourcentage du capital. Le capital d'un fonds d'amortissement décline graduellement jusqu'à zéro sur une période prédéterminée (entre 10 et 20 ans). Le fonds cesse d'exister ou est reconstitué à partir d'autres sources. Le fonds FUNBIO de 15 millions de dollars US établi au Brésil est un exemple illustratif.

Les *fonds renouvelables (revolving funds)* sont destinés à être alimentés périodiquement et les fonds gérés pour le compte d'autrui (*pass through*). Ils ne sont pas dotés d'un montant fixe de capital, ils sont continuellement alimentés de nouveaux revenus issus des droits d'utilisation (droits d'entrée) ou des taxes affectées à des fins spéciales, et l'ensemble de ces revenus sont dépensés par le fonds. Dans certains cas, un faible pourcentage de revenus annuels peut être consacré à un fonds de réserve qui peut être utilisé en cas de brusques déclin des revenus tirés des droits et taxes à cause d'événements politiques ou économiques imprévus. Par exemple, le fonds fiduciaire pour la conservation des aires protégées de Belize (*Protected Areas Conservation Trust – PACT*) est un fonds renouvelable financé par un droit pour la conservation de 3,75 dollars US versés par tous les touristes étrangers à l'aéroport. Le droit génère plus de 600 000 dollars US chaque année et 5% des revenus perçus sont versés dans un fonds de réserve.

A l'exception des fonds de dotation, les autres fonds peuvent être affectés selon les souhaits des donateurs.

Les travaux de Spergel (1995, 1999, 2001) et d'Emerton *et al.* (2006) permettent d'identifier un certain nombre d'avantages et d'inconvénients quant à l'usage de fonds fiduciaires de conservation comme mode de financement des aires protégées et des actions de conservation. Les fonds fiduciaires de conservation peuvent procurer un financement durable et à long terme des aires protégées ; ils permettent de diriger des subventions internationales conséquentes vers de nombreuses subventions, plus petites, et d'en étendre la durée sur plusieurs décennies ; ils peuvent renforcer la gouvernance participative, via la nomination de représentants d'ONG et du secteur privé comme membres du conseil d'administration du fonds bénéficiant de « pouvoirs identiques » aux représentants du gouvernement, et via l'octroi de subventions directes aux ONG et autres organisations de la société civile. Ils présentent néanmoins les désavantages potentiels suivants : ils peuvent entraîner des coûts administratifs élevés, notamment si le capital du fonds est relativement limité ou si le fonds octroie énormément d'assistance technique aux bénéficiaires des subventions pour la conception et la mise en œuvre de projets ; ces fonds peuvent générer des revenus d'investissement relativement faibles ou imprévisibles, en

⁸ Parmi les fonds de dotation les plus importants, et d'après des chiffres estimés en mars 2000, on retrouve : Mexico (30 millions de dollars US), Bhoutan (36 millions de dollars US), Colombie (30 millions de dollars US), Philippines (26 millions de dollars US), Indonésie (25 millions de dollars US), Panama (25 millions de dollars US), Madagascar (12 millions de dollars US), Pérou (10 millions de dollars US), *Table Mountain Fund* en Afrique du Sud (7 millions de dollars US), le *Bwindi and Mgahinga National Parks Fund* en Ouganda (6 millions de dollars US).

particulier dans le court terme, s'il n'y a pas de stratégie d'investissement bien conçue ; si les objectifs d'un fonds fiduciaire et ses critères d'octroi ne sont pas clairement définis au départ dans la documentation juridique, les conseil d'administration peut être amené à financer un grand nombre de projets sans rapport les uns avec les autres et sans objectifs communs.

Plus spécifiquement à Madagascar, le montage financier de cette fondation traduit bien l'importance de ces placements. Il repose sur le principe du financement des coûts récurrents de l'ANGAP. Les coûts de fonctionnement de l'ANGAP ont ainsi été estimés à 3 millions de dollars US annuels ; pour une superficie 1,2 million d'hectares ; ces coûts prenant également en compte le fonctionnement du siège de l'association (un quart du coût total de fonctionnement). Sur la base de ce montant, les bailleurs de fonds ont évalué le capital nécessaire pour obtenir chaque année un montant d'intérêt équivalent à cette somme de 3 millions de dollars US. Le montant nécessaire du capital investi est alors estimé à 50 millions de dollars US que les bailleurs s'engagent à trouver d'ici à la fin du PE3⁹. Les deux institutions fondatrices (CI et WWF) ont donc recherché et obtenu assez rapidement des accords de principe des autres bailleurs impliqués dans le PAE.

La fondation a démarré ces activités en 2005 avec un capital d'environ 5 millions de dollars US et en compte 17 millions à la mi-2006. L'argent ainsi placé sert à acheter des titres sur les marchés boursiers ; la Fondation s'étant engagée à respecter des placements compatibles avec sa mission sans qu'il soit possible de le vérifier.

Ainsi, la combinaison de ces 3 outils apparaît comme symptomatique du processus de financement durable à Madagascar : la Fondation permet d'asseoir institutionnellement le processus ; les échanges dette/nature permettent de financer le lancement de la Fondation et d'alimenter le fonds fiduciaires ; les bénéfices de ces placements pouvant alors être utilisés par la Fondation pour ses actions de terrain.

Trois questions apparaissent comme primordiales durant le processus de création de la fondation : 1. Comment la fondation allouera-t-elle ses fonds non affectés en priorité ? 2. Quelle proportion des besoins de l'ANGAP la Fondation pourra-t-elle couvrir à terme et 3. Existe-t-il un conflit d'intérêt si la Fondation privilégie de financer principalement des activités promues par ses fondateurs (Etat, WWF, CI...) ? Les questions soulevées précédemment traduisent des préoccupations liées à la gouvernance de cette fondation. Il est beaucoup trop tôt pour évaluer le fonctionnement de cette fondation mais il est possible de mettre en perspective les modalités de gouvernance entre les deux fondations.

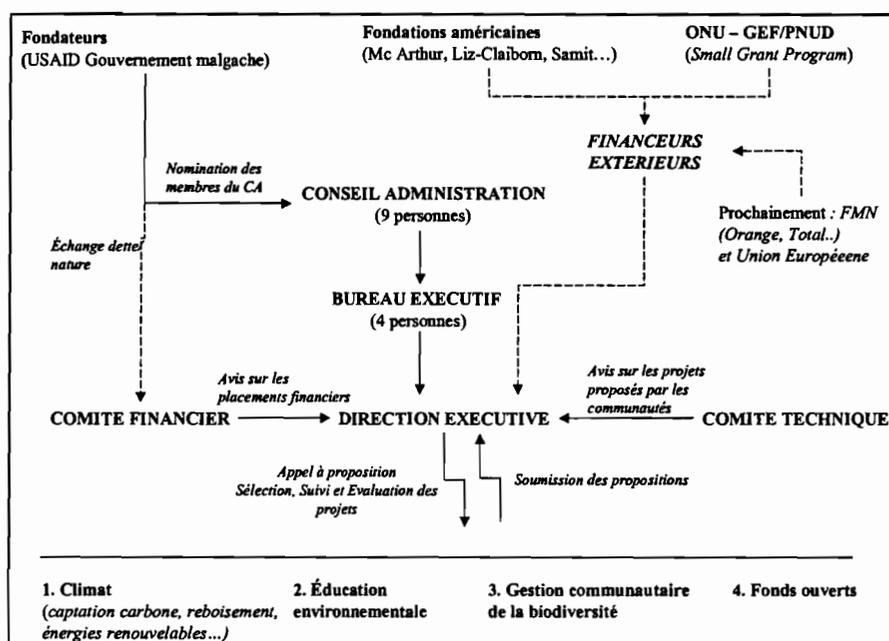
2.3. De la (légitime) recherche de financements exogènes au risque de perte de souveraineté : quelques éléments de gouvernance comparée au sujet des fondations

Dans le cas de la Fondation *Tany Meva*, le centre de décision paraît se situer au niveau de la Direction Exécutive. Même si celle-ci doit rendre compte à son Conseil d'Administration, il apparaît clair par exemple que c'est au niveau de la Direction

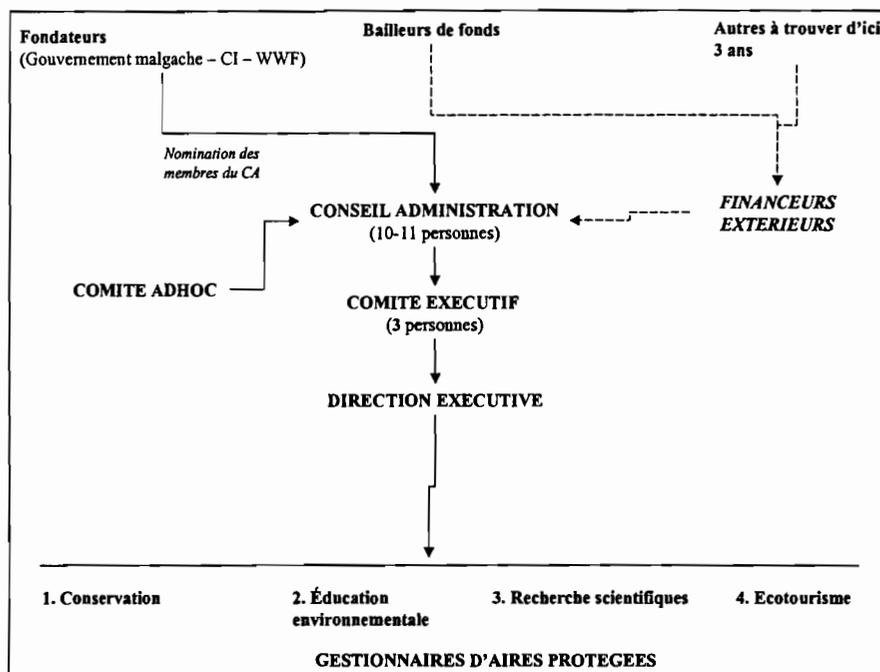
⁹ Même s'il est fait mention dans les textes fondateurs de la Fondation que les intérêts des placements pourront servir à des activités autres que celles réalisées par l'ANGAP (promotion de l'écotourisme, création de nouvelles aires protégées...).

Exécutive que se prennent à la fois les décisions relevant de l'affectation des fonds et celles relevant de la politique de financement (recherche de fonds).

La situation semble être différente dans le cas de la Fondation sur les aires protégées. Apparemment le centre de décision se situerait à des niveaux plus élevés dans l'organigramme. Il peut s'agir d'un choix lié à la capacité de *lobbying* que souhaite avoir cette fondation ; *lobbying* vis-à-vis de l'administration fiscale voire du gouvernement. La captation des fonds est une activité qui se joue à ce niveau. De même la recherche de fonds à l'étranger est une activité que se proposent de réaliser les ONG fondatrices. De par son objectif initial de financer le SAPM, la fondation se trouve contrainte de focaliser son attention sur cette recherche de financement, l'utilisation des fonds est une activité pour le moment qui fait peu l'objet de débats ou de politiques spécifiques.



Il est à noter également le poids des ONG de conservation dans cette fondation puisqu'elles sont à la fois membres fondateurs du Conseil d'Administration et gestionnaires de parcs, soit directement comme WCS à Makira soit indirectement à travers le soutien à des ONG nationales de petite taille comme Fanamby ou à l'ANGAP.



Au bout du compte, le montage de cette nouvelle fondation laisse augurer aux yeux de nombreux observateurs nationaux comme un outil tout à fait pertinent mais dont la fonction essentielle sera la collecte de fonds à travers une activité de *lobbying* au sein de laquelle les grandes ONG trouveront un rôle à leur mesure.

3. Vers une accentuation des financements exogènes : le cas du carbone

Le développement du marché international du carbone constitue également une opportunité de financement des aires protégées des actions de conservation pour les acteurs de la politique environnementale des pays en développement. Elle est caractéristique d'une tendance forte à la marchandisation des services écologiques.

3.1. Du protocole de Kyoto au marché du carbone

La séquestration de carbone » correspond à l'absorption et l'emmagasinage par les arbres et autres plantes du carbone émis dans l'atmosphère par la combustion de minéraux fossiles et autres activités. Le financement des aires protégées passerait ainsi par le développement de projets de contrepartie de la fixation du carbone dans le cadre du Protocole de Kyoto ou bien dans le cadre d'engagement volontaire d'entreprises des pays industrialisés (Emerton *et al.*, 2006). En effet, depuis 1997, date de la signature du protocole de Kyoto, plusieurs pays industrialisés se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, essentiellement le dioxyde de carbone.

Les mécanismes de flexibilité mis en place pour faciliter l'atteinte de ces objectifs permettent l'échange des permis d'émission entre pays offreurs et pays demandeurs de permis. Selon une logique économique très simple, une entreprise ayant obtenu un certain quota d'émission de CO₂ peut engager des dépenses afin d'améliorer son

processus de production et de réduire par conséquent ses émissions ou alors d'acheter des permis à d'autres acteurs. Le prix de marché qui en découle est alors mis en parallèle avec le coût marginal de la dépollution.

Les parties à la Convention sur le changement climatique discutent également l'adoption d'une réglementation qui permettrait aux pays développés de réaliser une partie des réductions requises en payant les pays en développement des sommes pour qu'ils conservent (ou plantent) des forêts pouvant emmagasiner ou séquestrer de telles émissions. Ce mécanisme de développement propre (*Clean Development Mechanism* – CDM) autorise les pays ayant signé le protocole de Kyoto à bénéficier de crédits de réduction de carbone (URE pour Unité de Réduction Certifiées) en échange du financement de projets permettant la séquestration du carbone dans les pays en développement et plus généralement concourant au développement durable du pays.

Il peut donc aboutir au paiement de milliards de dollars aux pays en développement, en échange d'un engagement par ces derniers de conserver ou de planter des arbres dans de vastes zones de forêts. De nombreuses limites relatives au fonctionnement du Protocole de Kyoto ont été avancées ; notamment celles relatives à l'iniquité des quotas initiaux. Dans le cadre de cet article, nous nous limiterons aux risques de dérapage liés à une extension des mécanismes marchands.

3.2. Agir localement, payer globalement ?

En attendant 2008, date à laquelle le marché international du carbone sera ouvert, plusieurs pays et entreprises privées ont anticipé et développé des projets carbone dans les pays en développement ; soit isolément, soit dans le cadre de marché régionaux ou nationaux. Leurs objectifs sont pluriels : faciliter l'intégration commerciale dans le pays d'accueil, rechercher une image écologique et humaniste ou tout simplement obtenir des crédits de carbone en vue de l'instauration du marché international du carbone. Dans ce dernier cas, plusieurs stratégies se dessinent : (i) obtenir ces crédits à moindre coût là où les niches de puits de carbone sont les plus importantes, (ii) obtenir des crédits à un prix plus bas que celui qui sera pratiqué dans quelques années pour ne pas pénaliser l'entreprise dans le futur ou bien (iii) pour revendre à meilleur prix ces crédits et réaliser des bénéfices.

Ainsi, les stratégies des firmes multinationales peuvent être diverses et au fur et à mesure que l'on se rapproche de 2008, la logique « investisseur » va laisser progressivement place à une logique « acheteur » qui selon nous risque d'avoir des conséquences importantes pour la gestion locale des ressources. En effet, jusqu'à aujourd'hui, les FMN qui investissent dans des projets de ce type dans les aires protégées font figure de pionniers en la matière. Que leur objectif soit commercial (image écologique ou stratégie d'implantation dans le pays) ou d'anticipation du marché du carbone, ces entreprises s'investissent dans des projets de reboisement ou de lutte contre la déforestation. C'est le cas de Mitsubishi dans l'aire protégée Makira dans le Nord-Est malgache. Dans une telle situation, l'ONG WCS et l'entreprise Mitsubishi se mettent d'accord sur les modalités du projet : financement d'une part, objectif d'évitement de la déforestation d'autre part. Les coûts de gestion de l'aire protégée sont donc en partie couverts par l'investissement de la firme automobile. L'image de cette entreprise est ainsi valorisée sur la scène internationale *via* les réseaux de WCS et de CI notamment et l'entreprise obtient également des crédits.

Cette expérience nationale et la proximité d'acteurs tels de la Banque Mondiale ou le GEF servant d'intermédiaire entre les pays en développement et les FMN et les pays industrialisés, conduisent les acteurs de la politique environnementale à promouvoir ce type d'initiatives.

Plusieurs projets sont ainsi développés à Madagascar depuis 2005, dans ou en dehors des aires protégées tels que le projet d'appui à la filière carbone dans le corridor Zahamena – Mantadia (encadré 2) ou le fonds carbone de Makira dans la région de Maroantsetra (encadré 3). Le processus est le suivant : le bailleur de fonds identifie avec le relais d'un bureau de consultants la pré-faisabilité du montage d'un projet de contrepartie de fixation de carbone dans une localité particulière (identification de la nature du projet - reboisement, évitement...- et des acteurs impliqués localement, estimation approximative du coût du projet...). Si cette étape est franchie avec succès, il est alors réalisé une étude de faisabilité affinant le projet et remplissant les conditions d'obtention des crédits de carbone certifiés (prouver l'additionnalité du projet, identifier les fuites économiques, le coût à la tonne de carbone...). Si le projet est alors jugé viable, il revient aux différents acteurs de trouver un investisseur potentiel.

L'encadré suivant montre l'exemple du montage d'un projet de contrepartie de carbone en cours de développement dans le corridor de Zahamena- Mantadia.

Le projet « identification des projets d'appui à la filière carbone par le reboisement à vocation sociale et environnementale et par l'évitement des défrichements de forêt primaire » mené par le SCAC de l'Ambassade de France à Madagascar a porté l'attention sur la commune de Lohariandava dans le district de Brickaville, région de Toamasina. L'association relais, la FFA, déjà implanté localement à travers plusieurs projets agrienvironnementaux, a reçu mandat « d'élaborer et tester une nouvelle approche pour concilier conservation de la biodiversité et de réduction de la pauvreté. L'objectif concret à long terme est d'assurer la protection des forêts restantes ainsi que d'agrandir et relier des lambeaux forestiers par régénération naturelle à travers le paiement de primes ou compensations aux populations qui gèrent ces ressources et qui s'engagent à surveiller les forêts et à renoncer à la culture sur brûlis sur les jachères avoisinantes. Le projet vise à intégrer tous les 500 ménages environ habitant les villages de la zone d'intervention qui, en compensation des efforts pour conserver et protéger l'intégralité des surfaces forestières et de régénération contre des défrichements et feux, profiteront de primes de 40 euros par an pour chaque hectare de jachère qui sera exclu de la mise en culture. Afin de pérenniser et d'organiser le paiement de ces primes de protection et surveillance, l'objectif spécifique du projet est de mettre en place les dispositifs permettant d'établir des contrats entre les associations locales et des financiers externes ;

- mettre en place des associations locales regroupant tous les lignages des villages en tant que communautés de base pour gérer les surfaces à protéger ;
- identifier de manière participative les forêts à protéger et les jachères à régénérer, les délimiter matériellement par des layons les contournant et les cartographier ;
- proposer, négocier, faire adopter et valider des conventions locales (dina) concernant la protection des forêts et des jachères à régénérer ;
- caractériser les différents types et stades et jachères et de forêts et en déterminer la composition floristique et la biomasse ainsi que de mettre en place des plateaux permanents et des essais d'enrichissement pour un suivi périodique à long terme ;
- élaborer, ensemble avec les communautés, des plans de gestion des forêts et des jachères à protéger ainsi que former et appuyer les associations locales pour les mettre en œuvre, cas pour contrôler et documenter l'exploitation et surveiller les surfaces à protéger contre tout défrichement ou feu ;
- initier, accompagner et suivre le transfert / la délégation de la gestion des forêts et jachères à régénérer ;
- justifier une ligne de base sans intervention et la comparer avec les impacts du projet, aussi bien sur les stratégies de subsistance des ménages que sur la sauvegarde et l'extension de la forêt naturelle en tant que réservoir de biodiversité et puit de carbone ;

- évaluer le potentiel de production d'unités vérifiées de réduction d'émissions de carbone à haute valeur écologique et sociale, et/ou de certificats de protection de la biodiversité ;
- élaborer des documents de présentation du projet, rechercher et contacter des acheteurs, commissionnaires, investisseurs et/ou bailleurs de fonds potentiels pour la pérennisation du projet » (FFA, 2006 - pp. 95-96)

En prenant en compte la séquestration additionnelle et à partir des jachères sous régénération naturelle et l'évitement de déstockage, les coûts de production par tonne de CO2 évitée sont estimés à 1 US\$. « le projet n'a pas encore été soumis à d'autres acheteurs du marché du carbone, mais quelques acteurs du marché volontaire ont été identifiés pour être contactés ultérieurement » (FFA, 2006 - p.104)

L'existence de cette modalité de financement présente l'avantage d'accélérer l'octroi de revenus pour les associations locales. Ceci permet de concrétiser l'alternative aux pratiques non durables, ce qui est un problème majeur des activités de valorisation économique par la mise en place de filières de production (artisanat, apiculture...). Elle présente également l'avantage d'assurer sur le long terme un flux continu de revenus ; libre aux groupements paysans de choisir la meilleure utilisation de ces ressources.

Le fonds carbone de Makira

Le projet de carbone, initié par Conservation International et le Groupe Mitsubishi à travers une de ses ramifications : le NatSource Japan Co. Ltd, part du principe qu'une utilisation durable du sol permet de préserver des secteurs forestiers à haute diversité biologique telle que la forêt de Makira située au Nord – Est de Madagascar. Etant donné qu'au niveau mondial, le déboisement est responsable de presque 20 pour cent des émissions CO2 annuelles et vu l'importance de la pratique de l'agriculture sur brûlis à Madagascar, la lutte contre la déforestation constitue un moyen pour limiter les émissions de CO2 conformément au Protocole de Kyoto.

Le projet Makira, en réallouant la somme issue de la vente des crédits de carbone à des activités génératrices de revenus pour les populations locales, vise à empêcher le déboisement abusif et à protéger les ressources forestières. A ce titre et dans l'objectif d'une utilisation durable du sol, un secteur de la forêt de Makira, auparavant déboisé par les agriculteurs pour la riziculture, a été aménagé en pépinière. Cette initiative permet à la fois de générer des revenus grâce à la vente des jeunes plants d'arbres et de répondre aux critères de développement propre par une protection contre le déboisement.

Il est cependant pertinent de relever que le fonds carbone de Makira représente un investissement moindre compte tenu de l'envergure de la forêt du même nom. Le protocole signé entre Mitsubishi, Conservation International et l'Etat Malgache à travers le MINENVEF ne concerne que 21 ha de forêt sachant que la superficie totale de la forêt de Makira est de 317.217 ha. Le montant issu de la vente des crédits carbone du projet est tout aussi peu significatif. Il s'élève à 200.000 Dollars US (Groupe Mitsubishi et autres acheteurs inclus) alors qu'à travers le monde, les fonds carbone se négocient en dizaine de millions de Dollars US. C'est dire la faible envergure des fonds carbone comme alternative pour un financement durable des Aires Protégées à Madagascar. L'on peut d'ailleurs se demander l'objectif de ces financements pour les ONG et les FMN : partent-ils d'une réelle volonté de promouvoir le marché du carbone et de contribuer au financement de la conservation de la biodiversité ? Ou malheureusement ne sont-ils que des coups de publicité pour des firmes qui ont besoin d'améliorer leur image sur la scène internationale et des ONG qui ont besoin de spécifier leur présence dans un monde où l'écologie semble être la prétention de tout un chacun. De telles questions suscitent l'intérêt étant donné d'une part, l'envergure d'une firme comme Mitsubishi et d'autre part, le montant infinitésimal des crédits carbone qu'elle achète et surtout où elle les achète.

3.3. D'une logique de projet à une logique de marché

Toutefois, les limites sont importantes et peuvent être regroupées en deux catégories. La première sur laquelle nous ne nous attarderons pas, est liée au mode de répartition de la manne financière créée. Il apparaît clair au vu des expériences de valorisation économique que l'arrivée d'une quantité d'argent peut déstructurer l'organisation villageoise en créant des tensions liées à la captation de la rente. Elle peut également stigmatiser les conflits entre la population locale et l'administration déconcentrée, notamment les services des Eaux et Forêts. Devant une telle rente, les enjeux autour de la délégation de la gestion et de la sécurisation foncière risquent d'être exacerbés si le montage du projet ne prend pas correctement en compte ces éléments.

La seconde qui est liée au mécanisme marchand en lui-même doit mériter une attention toute particulière car, contrairement à la précédente, cette limite est spécifique au marché du carbone. En effet, avec la perspective d'un marché international du carbone, le risque est grand de voir se développer une logique de marché hors projet avec, d'un côté, des vendeurs de crédits (les organisations paysannes locales et leurs relais associatifs locaux ou nationaux) et de l'autre des acheteurs de crédits (les firmes multinationales ou des courtiers). La décision d'acheter ou non des crédits carbone devrait logiquement relever d'une comparaison entre le prix du marché des permis d'émission, le potentiel d'amélioration technologique des processus de production des firmes en interne et les coûts des crédits carbone procurés par d'autres projets, comme les projets énergétiques par exemple.

De par l'extension de ce marché, la maîtrise du processus devrait systématiquement échapper aux communautés locales puisque leurs projets seront mis en concurrence avec d'autres projets dans d'autres pays ou de nature différente et mis plus globalement en concurrence avec les différentes options offertes aux FMN. Le marché du carbone et son segment « crédits de contrepartie » seront très rapidement pilotés par la demande. De nombreuses offres risquent de ne pas trouver preneur ou dans le meilleur des cas trouveront acquéreur dans un processus qui leur échappera totalement.

Tant que la situation sera caractérisée par des projets pilotes menés par des entreprises pionnières, ces risques seront réduits. Mais au fur et à mesure de la mise en œuvre du protocole de Kyoto, les investisseurs seront moins fréquents et se transformeront probablement en simples acheteurs de crédits; laissant ainsi la couverture de risque aux acteurs nationaux et locaux, comme le mentionne le Guide des instruments financiers de conservation dont nous proposons un extrait dans l'encadré suivant :

« Le marché du carbone continue à évoluer rapidement. Dans de nombreux exemples (...), les projets « carbone » dédiés aux forêts ont été des marchés « ponctuels » et complexes, où leurs initiateurs cherchaient à acquérir de l'expérience et les investisseurs à se faire une publicité favorable. Les

sociétés ont effectué à cette occasion d'importants investissements initiaux dans des projets pilotes sur le carbone, en espérant que des crédits de carbone viables et intéressants pourraient un jour, en résulter. Ces investisseurs pionniers étaient disposés à payer les frais de démarrage d'un projet et à assumer de nombreux risques associés à la production des contreparties. L'entrée en vigueur désormais effective du protocole de Kyoto et le développement d'autres instruments politiques et programmes nationaux rendent désormais opportun un plan commercial plus systématique pour répondre à la demande de crédits de carbone ; la conséquence de ces évolutions est que les investisseurs préféreront acheter des contreparties plutôt que de financer des projets. Les promoteurs de projet devront identifier des sources de financements suffisamment importantes pour être en mesure de démarrer de nouveaux projets et de produire des contreparties à vendre sur le marché. Les investisseurs demanderont aux initiateurs de projets d'assumer les risques de production des contreparties et de fournir des garanties sur le choix du moment et l'importance de la production de ces contreparties ». Conservation Finance Alliance (2003) p.11

Cette situation et les risques futurs ne sont pas directement perçus par les acteurs de la politique environnementale malgache. Pour ces derniers, il est essentiel de trouver des modalités de financement dans un court terme ; les risques socio-économiques des montages futurs n'étant pas pris en considération ni dans les projets ni même dans les discours. La vulnérabilité des organisations paysannes dans un tel schéma marchand n'est pas vraiment un sujet d'importance. L'explication est peut être à trouver dans le rôle que les ONG semblent prêtes à jouer. En étant à l'interface entre les associations relais et/ou les communautés rurales d'un côté et les firmes multinationales de l'autre, les ONG de conservation les plus influentes développent une fonction d'intermédiation financière ; fonction qui tout en étant nouvelle mobilise les compétences qu'elles développent depuis longtemps, lobbying auprès de financeurs privés d'un côté et relais historiques dans le paysage local.

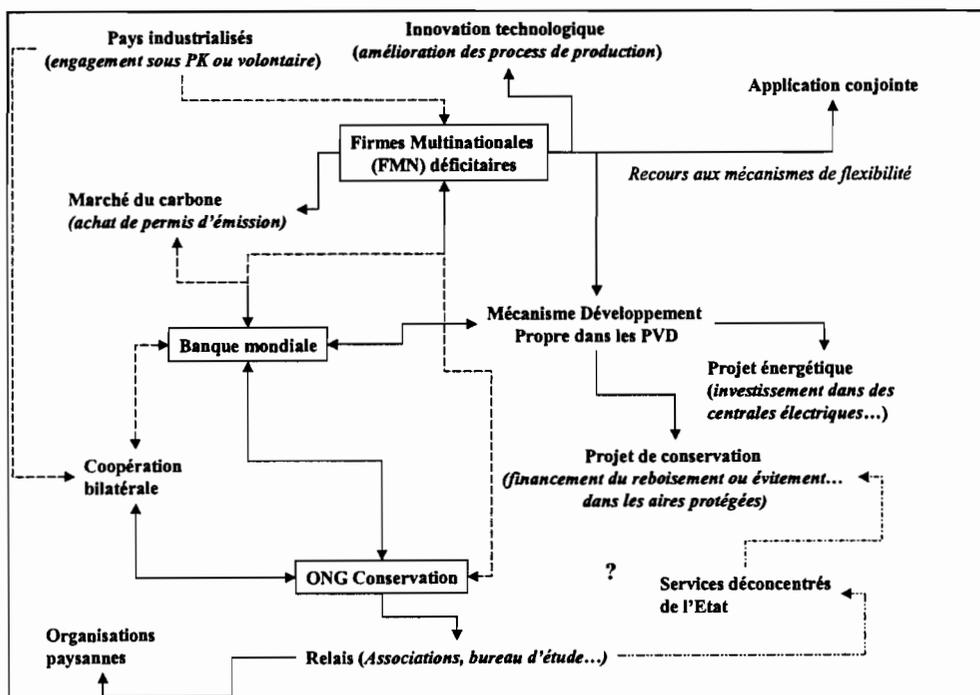
Le parallèle entre la politique d'extension des aires protégées et le développement du marché du carbone est aussi un élément à prendre en compte. En effet, dans le cadre du développement de projets de contrepartie de fixation de carbone, les investissements initiaux sont importants. Les démarches permettant de définir un certain nombre de crédits certifiés à un coût particulier nécessitent des coûts fixes dont le poids est d'autant plus réduit que la surface en question et par conséquent le nombre de crédits certifiés est important. Dans l'optique d'un développement du marché du carbone, les projets permettant d'obtenir un nombre important de crédits devraient dans un premier temps attirer l'attention.

Tout concourt donc à rendre adéquat la politique de développement d'aires protégées de grande taille avec le marché du carbone ; la quantité d'URE associé à un coût moyen relativement faible devrait attirer les acheteurs. Pour autant, en déplaçant le centre de décision au niveau international, c'est-à-dire dans un milieu entre ONG d'envergure internationale et les FMN, le risque est grand de voir ces projets se déconnecter de la réalité. En effet, en promouvant des projets de taille importante, le coût à la tonne séquestré sera réduit alors que les coûts de répartition seront accrus. Ainsi, il est fort probable que les projets de grande envergure seront plus facilement vendables (coût moyen réduit, publicité plus importante...) mais plus difficilement appropriables localement (difficulté de coordonner les organisations paysannes sur un nombre de villages ou de communes important...).

Ainsi que nous le faisait remarquer un bailleur oeuvrant dans le domaine, le problème rencontré par les ONG promouvant des projets de contrepartie de carbone sur de grande taille est de trouver les relais au niveau local ; des associations ayant

suffisamment de poids vis-à-vis de la population locale et de structure interne (personnel, moyens de fonctionnement...) pour couvrir des superficies assez grandes. Or, l'enjeu du passage entre logique d'investissement dans des projets de contrepartie et logique d'achats de crédits est bien cette externalisation du risque de non-réalisation du projet. Il reviendra alors aux ONG et à leurs relais locaux de s'assurer de l'effectivité du projet ; la FMN censé bénéficier des crédits n'achètera que les crédits effectivement certifiés. On voit même apparaître une fonction nouvelle pour la Banque Mondiale dans ce schéma laquelle à travers son dispositif de Fonds BioCarbone dépasse son simple rôle d'intermédiaire financier pour apparaître comme une institution mutualisant les risques des FMN : *« au fil du développement du marché, les acheteurs de crédits de carbone souhaitent de plus en plus diversifier les risques en investissant dans un portefeuille de projets plutôt que de dépendre complètement d'un seul projet. Les fonds de placements tels que le FPC et le FB de la Banque Mondiale, aident à faire face à cette inquiétude en agissant comme des mécanismes de mutualisation permettant à un ensemble d'investisseurs de détenir des participations dans un certain nombre de marchés de contrepartie de la fixation du carbone, réduisant ainsi les risques et permettant aux investisseurs individuels de faire circuler leurs fonds propres d'une projet à l'autre, comme bon leur semble »* (Conservation Finance Alliance, 2003, p.11).

Finalement, les projets de contrepartie de carbone apparaissent comme une option qui intéresse fortement les acteurs de la politique environnementale malgache, et tant que ces initiatives demeurent dans le cadre strict de financement de projet pilote de taille réduite, les risques de perte de contrôle sont limités. Ces risques nous apparaissent par contre très importants dans le cadre d'un marché du carbone dans lequel la tendance aux projets de grande taille sera forte alors même que les problèmes de gestion des aires protégées doivent être résolus localement.



Conclusion

La politique d'extension des aires protégées à Madagascar trouve dans l'émergence (et/ou l'expansion) des instruments financiers sur la scène internationale, une légitimité économique à son objectif de financement durable. Le fait qu'aujourd'hui les bailleurs de fonds associent pérennisation financière de la politique environnementale à financement durable des aires protégées traduit bien ce glissement. A l'inverse, les ONG et les bailleurs de fonds qui promeuvent ces outils prennent appui sur les aires protégées pour justifier l'intérêt économique de la conservation et l'utilisation de ces instruments.

L'expérience malgache montre comment en l'espace de quelques années, le discours entourant ces nouveaux instruments de financement est devenu commun à l'ensemble des acteurs de la politique environnementale. Il va de pair avec l'accroissement de la superficie des aires protégées à Madagascar sans pour autant que le financement effectif soit garanti.

Pour la plupart des acteurs, c'est le pragmatisme qui importe c'est-à-dire la capacité à obtenir des sources de financement qui ne passe pas directement à travers une relation bailleurs bilatéraux / Gouvernement ; indépendamment des risques encourus. Finalement, deux remarques peuvent être formulées à l'issue de ce panorama : premièrement, les instruments exogènes contribuent à augmenter le nombre d'intermédiaires et ce faisant déplacent le centre de décision et de négociation à l'extérieur du pays (les marchés boursiers dans le cadre des *trusts funds*, les marchés du carbone pour les outils liés aux négociations sur le climat...). Ceci a pour conséquence d'accroître le pouvoir des ONG de conservation qui peuvent servir d'intermédiaire financier entre les sources de financement à l'étranger et les gestionnaires de parcs ; voire éventuellement les groupements paysans. Deuxièmement, cette tendance à développer des instruments évinçant la puissance publique, à supposer qu'ils deviennent effectifs, risquent de tendre encore plus les relations entre les services déconcentrés de l'administration forestière et les autres acteurs de la politique environnementale.

Annexe

Cette démarche d'extension des aires protégées malgaches peut être découpée en 2 périodes distinctes. La première (septembre 2003 – mars 2005) durant laquelle les ONG de conservation proposent de définir les nouvelles aires protégées autour du concept de site de conservation dont l'orientation est clairement conservacionniste (catégorie IV) de l'UICN et la seconde (de mars 2005 à aujourd'hui) durant laquelle l'UICN propose de définir les nouvelles aires protégées en fonction des objectifs de gestion et des modes de gouvernance et non pas de manière unilatérale et unifonctionnelle.

L'UICN (plus particulièrement la Commission des politiques environnementales, économiques et sociales – CEESP – et la Commission mondiale des aires protégées – WCPA) propose de regrouper l'ensemble des aires protégées malgaches autour du concept de Système National d'Aires Protégées (SNAP) dont la déclinaison malgache est connue sous l'acronyme de Système d'Aires Protégées Malgaches (SAPM). L'UICN définit le SNAP de la manière suivante : « *Un SNAP est un ensemble représentatif d'aires protégées qui comprend : (1) tous les habitats*

majeurs (par exemple dans un pays ou une région) ; (2) des habitats assez larges, capables de soutenir des populations viables de flore et de faune ; (3) des habitats bien connectés, pour permettre les échanges génétiques nécessaires à la stabilité des espèces. En règle générale, dans un système d'aires protégées, au moins 2/3 du terroir doit être maintenu dans des conditions naturelles. Le tiers restant ne doit pas être géré selon des méthodes intensives telles que les plantations forestières, même s'il pourrait être modifié ou exploité de façon durable » (Borrini-Feyerabend et Dudley, 2005, p. 15).

Le SNAP s'appuie sur la définition des aires protégées proposée par l'UICN (voir ci-dessous) et se caractérise par des objectifs de gestion et des modalités de gouvernance (prise en charge par qui et comment ?) : « *La gouvernance d'une AP a trait à des questions de pouvoir, de relations et de responsabilité. On peut la définir comme l'ensemble des interactions entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent la façon dont l'autorité est exercée, dont les responsabilités sont réparties, dont les décisions sont prises et dont les citoyens et les autres acteurs sont impliqués dans une AP* » (Borrini-Feyerabend et Dudley (2005), p.19).

Un SNAP (comprenant plusieurs catégories de gestion et types de gouvernance) présenterait plusieurs avantages : une amélioration de la représentativité des écosystèmes protégés ; une amélioration de la connectivité fonctionnelle et biologique au niveau des paysages marin et terrestre ; un accroissement de la flexibilité pour l'extension du réseau d'aires protégées...

Au-delà de la définition, l'intérêt du SNAP est de mettre en perspective les différentes catégories de l'UICN qui caractérisent des objectifs de gestion par rapport à différentes modalités de gouvernance. Par gouvernance d'une aire protégée, l'UICN entend : « *la façon dont l'autorité est exercée, dont les responsabilités sont réparties, dont les décisions sont prises et dont les citoyens et les autres acteurs sont impliqués dans une aire protégée* » (Borrini-Feyerabend et Dudley (2005), p.19). La notion de SNAP est par conséquent intimement liée aux modalités de gouvernance dudit système.

La philosophie du SNAP est de permettre une approche plus dynamique de la politique de conservation. Il ne s'agit plus de définir simplement telle ou telle catégorie de l'UICN ou objectif de gestion à une aire protégée quelconque mais de mettre en évidence l'articulation entre différentes formes de conservation (dans l'espace et dans le temps) par rapport aux acteurs impliqués. De ce point de vue, le SNAP permet une approche plus contextualisée ; il peut d'ailleurs se décliner au niveau régional ou national.

La gouvernance d'une aire protégée peut être abordée à l'aide de 2 questions : « qui ? » et « comment ? ». On distingue 4 types majeurs de gouvernance sur la base de qui détient l'autorité et la responsabilité de la gestion et doit rendre compte des résultats achevés : les *AP gérées par le gouvernement* (à plusieurs niveaux, ou même déléguées à des tiers) ; les *AP co-gérées* (gérées de façon participative, par plusieurs parties prenantes) ; les *AP privées* (gérées par les propriétaires de la terre et des ressources naturelles) ; les *Aires du Patrimoine Communautaire* (ou encore les *Aires patrimoniales communautaires*) (gérées par les peuples autochtones et les communautés locales – sédentaires et mobiles directement concernés ; lien entre

diversités biologique et culturelle). La question du comment aborde les normes (internationales, nationales, locales/coutumières ?) qui sont appliquées.

Borrini-Feyerabend et Dudley (2005) ont proposé de mettre en perspective le réseau actuel d'aires protégées malgaches en fonction des 4 types de gouvernance suivants :

1. les aires protégées gérées par le gouvernement (ou déléguées à des tiers) : dans le cas de Madagascar, la gestion déléguée à l'ANGAP rentre dans cette catégorie ; mais on peut imaginer également une gestion plus directe par la DGEF ou par le ministère des pêches. De même, la délégation de gestion peut être confiée à une ONG, une université qui doit alors agir au nom du ministère concerné. Enfin, dans le cadre de la décentralisation, la gestion des aires protégées par une institution régionale ou locale peut être envisagée.
2. les aires protégées cogérées : il s'agit ici d'une gestion effectuée par plusieurs entités. Cela peut prendre la forme d'une gestion collaborative dans laquelle la gestion est réalisée par une seule institution mais qui collabore avec d'autres acteurs pour définir les modalités de la gestion, à une gestion conjointe (ou cogestion) dans laquelle plusieurs institutions gèrent ensemble l'aire protégée ;
3. les aires protégées privées : comme son nom l'indique ces aires protégées sont gérées par celui qui en détient un titre de propriété. Dans ce cas, le propriétaire doit définir un cahier des charges censées garantir la conservation de la biodiversité.
4. les aires du patrimoine communautaire : ce type d'aires protégées concerne celles qui sont gérées par les communautés locales et les populations autochtones. Elles concernent en fait toutes les formes de conservation définies par ces communautés et populations de manière traditionnelle. L'objectif consiste alors à inventorier les forêts qui bénéficient d'un caractère sacré par ces acteurs et de les renforcer. Les règles de gouvernance sont définies par ces communautés ou populations autochtones.

L'objectif de la démarche SNAP est d'articuler les catégories de l'UICN avec les objectifs de la nouvelle politique de conservation (Vision Durban) et le contexte malgache (règles nationales formelles et informelles). Rappelons qu'en raison d'un nombre très conséquent de définitions des aires protégées de par le monde, l'UICN a proposé en 1994 une nomenclature permettant de comparer les différents systèmes de conservation de la biodiversité. Les catégories retenues sont les suivantes :

- Les catégories Ia et Ib correspondent aux aires protégées à vocation scientifique et de protection en vue de préserver les conditions naturelles des écosystèmes ainsi concernés. A Madagascar, il s'agit des Réserves Naturelles Intégrales et les noyaux durs des Parcs ; on ne distingue pas Ia et Ib à Madagascar.
- La catégorie II est à finalité de conservation et de récréation. L'écotourisme y est promu ainsi que les prélèvements de produits ligneux et non ligneux s'inscrivant dans une logique de droits d'usage. On y trouve les Parcs Naturels tels que ceux de Ranomafana, Mantadia ou Makira.
- La catégorie III rassemble les aires protégées gérées principalement dans le but de préserver des éléments naturels (et/ou culturels) spécifiques. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'aires protégées de cette catégorie à Madagascar. Les sites potentiels identifiés sont par exemple les grottes de Nosy Hara, l'allée des Baobabs de Morondava, les cratères de Tritiva...
- La catégorie IV tient compte des aires protégées dont l'objectif est de préserver une ou des espèce(s) particulière(s) et leur habitat. Elle se distingue de la catégorie II

par sa taille (plus petite) et généralement, elle met l'accent sur la valorisation économique et culturelle comme l'écotourisme à sa périphérie. A Madagascar, ce type d'aires protégées correspond aux réserves spéciales comme celles de Beza Mahafaly, d'Ambohitantely ou encore le Pic d'Ivohibe.

- La catégorie V tient compte plus particulièrement des aires naturelles qui mettent en avant les interactions positives entre l'homme et la nature. Les valeurs culturelles tout comme la conservation de la biodiversité sont les éléments essentiels de ce type de catégorie. Ce type d'aire protégée s'inscrit dans une démarche de terroir dans laquelle la conservation de la biodiversité apparaît comme le produit d'une intervention humaine traditionnelle. L'UICN parle alors d'approche par le paysage. A Madagascar, il n'existe pas pour le moment d'aires protégées de ce type. Par contre dans de nombreux cas, c'est la présence humaine qui permet de maintenir certaines espèces par la présence du bétail (nourrit de liane endémique qui tue les arbres à Beza Mahafaly), par la pratique des feux de brousse qui élimine les plantes invasives (cas de l'Andringitra puisqu'une espèce d'orchidées coexiste avec l'espèce *Phillipia* ; sans les feux des éleveurs, l'espèce *Phillipia* occupe alors tout l'espace) ou qui permet une régénération bénéfique pour l'écosystème (exemple de la forêt de tapia dans laquelle les feux permettent favorise les jeunes pousses plus tendres appréciées par les chenilles de soie ; exemples de l'Isalo et du plateau d'Horombe où les feux des éleveurs permettent de maintenir *Cataranthus ovalis*...).

- Enfin la catégorie VI intègre les aires protégées dont l'objectif est l'utilisation durable de la biodiversité. Pour l'UICN, il s'agit en fait d'une aire suffisamment vaste pour que l'utilisation (durable) des ressources et de l'environnement ne porte pas préjudice à long terme à la qualité naturelle de l'aire. Dans ce type de catégorie, les activités humaines sont acceptées à condition qu'elles obéissent à des règles de prélèvements définies sur une base conservatoire. La description de la catégorie VI est finalement assez floue voire parfois contradictoire. Ainsi, l'intitulé laisse penser que l'accent est mis sur une gestion normative sous contraintes, mais pour autant une grande partie de l'aire devrait être maintenue à son état naturel. Pour certains acteurs à Madagascar, cette mise sous cloche pourrait atteindre 75% de la superficie totale de l'aire mais ce chiffre fait actuellement débat. D'ailleurs, pour l'UICN, cette catégorie se place entre les catégories III et IV lorsque l'on considère le degré d'anthropisation de l'aire protégée. Quoiqu'il en soit, pour les experts de l'UICN, les corridors de Zahamena-Ankeniheny et celui de Ranomafana- Andringitra- Ivohibe appartiennent à cette catégorie VI.

Bibliographie

Andriamahefazafy F., et Méral P., (2004), « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », in *Revue Monde en Développement* : « Relations Nord-Sud et Environnement », Tome 32, 2004/3, Edition De Boeck, pp. 27-42.

Andriamahefazafy F., Andrianambinina D., Froger G., Méral P. et A. Rabearisoa, (2006), *Les corridors dans les dispositifs de conservation à Madagascar*, Document de travail, ATI Aires protégées, 31 p.

Andriamahefazafy F., Méral P. et Rakotoarijoana J.R., (2007), « Le Plan environnemental malgache : du concept à l'heure des bilans », in Chaboud C., Froger G. et Méral P. (eds), *Le développement durable dans les pays en développement : utopie ou nécessité ? Le cas de Madagascar*, Karthala, à paraître.

- Banque Mondiale, (2004), *Projet d'appui au Programme Environnemental Phase III - Madagascar*, Document d'évaluation de projet, Bureau Régional Afrique.
- Borrini-Feyerabend G. et Dudley N., (2005), *Elan Durban...Nouvelles perspectives pour les Aires Protégées à Madagascar*, WCPA, IUCN, 44 p.
- Brinkerhoff D., (1996), « Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's Environmental Plan Action », in *World Development*, Vol. 24, no.9, pp. 1497 – 1510
- Carret J-C., et Loyer D., (2003), *Comment financer le réseau d'aires protégées terrestres à Madagascar?* Document de travail préparé pour la Vème World Parks Congress, Durban, World Bank, Agence Française pour le Développement.
- Chaboud C., Méral P. et D. Andrianambinina, (2004), « Le modèle vertueux de l'écotourisme : mythe ou réalité ? l'exemple d'Anakao et Ifaty-Mangily à Madagascar ». *Mondes en développement*. Vol. 32-2004/1 – n° 125, pp. 11-32.
- Conservation Finance Alliance, (2003), *Guide des mécanismes financiers de conservation* (<http://www.guide.conservationfinance.org>)
- Eagles P.F., (2001), *International Trends in Park Tourism*, Document préparé pour EUROPARC 2001, Matrei, Autriche.
- Emerton L., Bishop J., Thomas L., (2006), *Sustainable financing of protected areas: A global review of challenges and options*, UICN, 97 p.
- Falloux F. et Talbot L., (1992), *Environnement et développement en Afrique – Crise et opportunité*, Maisonneuve et Larose, Paris.
- Froger G. et Andriamahefazafy F., (2003), « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou rupture ? », *Mondes en développement*, N° 124, 4, Bruxelles.
- Froger G., et Andrianambinina D., (2006), « L'écotourisme, facteur de développement durable dans un contexte de mondialisation ? Le cas de Madagascar » in G. Froger (dir). *La mondialisation contre le développement durable ?*, PIE Peter Lang. Bruxelles.
- Froger G, Méral Ph. et V. Herimandimby, (2004), «The expansion of governance in the environmental policies in developing countries : the case of Madagascar », *International Journal of Sustainable Development*, à paraître.
- Hufty M., Chollet M., Razakamanantsoa A., (1997), *Le programme d'action environnemental de Madagascar: conservation et néo-colonialisme*, Documents de travail du Projet Ecologie politique et biodiversité (EPB), No. 1, Genève.
- Karsenty A. et Weber J., (2004), « Les marchés de droits pour la gestion de l'environnement : introduction générale » in *Revue Tiers Monde*, vol.45, n° 177, pp. 7-27. Les marchés de droits pour l'environnement sont des mécanismes de gestion recourant à la création de marchés sur lesquels s'échangent des droits d'usage, sans qu'il y ait transfert de la propriété de l'objet, ou de la terre, qui constitue le support matériel de ces usages. Il s'agit ici d'évaluer les conséquences de l'expansion internationale de tels marchés sur les pays en développement, les avantages qu'ils pourraient en retirer ou les risques qu'ils auront à affronter. L'environnement, en tant que contrainte collective globale, constitue un domaine privilégié de création de marchés de droits, lesquels représentent déjà un enjeu majeur des relations Nord-Sud. (Résumé d'auteur)
- Larson, B. A., (1994), « Changing the economics of environmental degradation in Madagascar : lessons from the national environmental action plan process », *World Development*, 22(1994), pp. 671-689.

Mengue-Medou C., (2002) « Les aires protégées en Afrique : perspectives pour leur conservation », VertigO vol.3, n°1.

Moreau S., (2005), le développement durable au Sud : l'exemple de Madagascar, in Veyret Y. (ed) "le développement durable : approches plurielles", Hatier, pp.251-274.

Moye M. et Paddock J-P., (2003), *Madagascar's experience with swapping debt for the environment : Debt-for-Nature Swaps and Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Debt Relief*, Document de travail pour le Vème World Parks Congress, Durban, South Africa, Center for Conservation Finance/ WWF Washington, WWF Madagascar, 19 p.

Resor J.P., (1997), « Debt-for-nature swaps: a decade of experience and new directions for the future », *Unasylva*, vol. 48, n°1, issue 188.

Sarrasin B. (2002), *Elaboration et mise en œuvre du plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Paris I Panthéon Sorbonne.

Spergel B. (1995), *Environmental Funds: Key Factors for Success*, WWF, Washington DC.

Spergel B. (1999), *Conservation Trust Funds: WWF's Experience*, WWF, Washington DC.

Spergel B. (2001), *Raising revenues for protected areas*, Center for Conservation Finance/WWF, Washington DC.

Spergel B. et Moye M., (2004), *Financing marine conservation – a menu of options*, Center for Conservation Finance/WWF, Washington DC.

USAID Madagascar, (2006), *Politique de mise en concession dans le domaine forestier national incluant le Système des Aires Protégées Malagasy*, Document de travail, BAMEX, MCI, 88 p.

Méral Philippe, Froger Géraldine, Rabearisoa Ando,
Andriamahefazafy Fano (2006)

Le financement des aires protégées et des politiques
environnementales : quelles alternatives ? : le cas de
Madagascar

In : Aubertin Catherine (ed.), Pinton Florence (ed.), Rodary
Estienne (ed.). Les aires protégées, zones d'expérimentation
du développement durable : recueil des contributions

Orléans : IRD, 28 p. multigr.

Séminaire de Clôture de l'ATI : Action Transdépartementale
Incitative Aires Protégées, Arvieux (FRA), 2006/11/28-30