



**HAL**  
open science

## L'enrôlement de Madagascar dans la REDD+ : domestiquer une opportunité internationale

Moise Tsayem Demaze

► **To cite this version:**

Moise Tsayem Demaze. L'enrôlement de Madagascar dans la REDD+ : domestiquer une opportunité internationale. *VertigO: La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement*, 2014, 2014 (1), pp.1-22. halshs-01009908

**HAL Id: halshs-01009908**

**<https://shs.hal.science/halshs-01009908>**

Submitted on 18 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'ENROLEMENT DE MADAGASCAR DANS LA REDD+ : DOMESTIQUER UNE OPPORTUNITE INTERNATIONALE

Moïse Tsayem Demaze

Maître de conférences en géographie. UNAM, Université du Maine, UMR CNRS 6590 ESO (Espaces et Sociétés). Avenue O. Messiaen, 72085 Le Mans Cedex 9. Courriel : [Moise.Tsayem\\_Demaze@univ-lemans.fr](mailto:Moise.Tsayem_Demaze@univ-lemans.fr)

---

**Résumé :** L'étude de la mise en œuvre de la REDD+ (Réduction des Émissions de gaz à effet de serre résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts, y compris les activités de gestion durable des forêts et d'accroissement des stocks de carbone) à Madagascar révèle le caractère Nord-Sud des relations internationales que génère ce mécanisme. Ces relations associent l'État malgache et plusieurs autres acteurs : Banque Mondiale, organisations non gouvernementales, organismes de coopération et d'aide au développement, etc. Les entretiens semi dirigés et les observations de terrain montrent que ces acteurs enrôlent l'État malgache pour le préparer à mettre en œuvre la REDD+. Fragilisé par une instabilité institutionnelle, Madagascar accepte d'autant plus l'aide étrangère ou internationale que le pays est pauvre et qu'il a recours, depuis plusieurs décennies, aux financements étrangers ou internationaux, pour faire face aux problèmes environnementaux. La dimension marchande (crédits carbone générés) ne semble pas étrangère à l'engouement pour le financement de la REDD+ à Madagascar, ce qui permet à ce pays de bénéficier de cette nouvelle opportunité internationale. Dans ce contexte, la marge de manœuvre de l'État apparaît faible et la REDD+, telle qu'elle est conçue et déployée au sein du territoire national à travers des projets pilotes, ne correspond pas nécessairement à une politique endogène de réduction de la déforestation. Il se pose alors la question de la pérennité et de l'efficacité de ce mécanisme, puisque l'État et les acteurs nationaux ou locaux sont secondaires dans la gouvernance mise en place.

**Mots clés.** REDD+, émissions de gaz à effet de serre, déforestation, gouvernance, changement climatique, Madagascar.

**Abstract:** The study of REDD+ (Reducing greenhouse gases Emissions from Deforestation and forest Degradation, including sustainable management of forests, and enhancement of carbon stocks) implementation in Madagascar reveals the North-South relations generated by this mechanism. These relationships link the Malagasy State and several other actors: the World Bank, non-governmental organizations, cooperation agencies and development assistance, etc. Semi-structured interviews and field survey show that these actors enlist the Malagasy State to prepare to implement REDD+. Weakened by institutional instability, Madagascar accepts even more foreign and international aid that the country is poor. For several decades, the country has used foreign and international financing in order to deal with environmental problems. Market size (carbon credits) seems to favour REDD+ financing in Madagascar. This allows the country to benefit from this new international opportunity. In this context, the scope of the State is weak and REDD+, as it is designed and deployed within the national territory through pilot projects, does not necessarily reflect an endogenous deforestation reduction policy. This raises the question of the sustainability and the effectiveness of this mechanism, since the State and the national and local actors are secondary in the governance set up.

**Keywords:** REDD+, greenhouse gas emissions, deforestation, governance, climate change, Madagascar.

---

## Introduction

La Réduction des Émissions de gaz à effet de serre résultant de la Déforestation et de la Dégradation des forêts (REDD), y compris les activités de gestion dite durable des forêts, ainsi que l'accroissement des stocks de carbone (d'où le sigle + ajouté à REDD) a émergé il y a quelques années dans les négociations internationales consacrées à la lutte contre le changement climatique (Dahan et al., 2010, 2011 et 2012). L'objectif poursuivi est d'amener les pays en développement à réduire la déforestation et donc les émissions de gaz à effet de serre (EGES) qui en sont issues, afin d'atténuer le changement climatique. Pour ce faire, il est demandé aux pays développés d'aider les pays en développement, en particulier sur les plans financiers, techniques et institutionnels. La REDD+ est largement soutenue par la volonté de récompenser ou de compenser, voire de rémunérer les pays en développement qui parviendraient à réduire leurs taux nationaux de déforestation (Karsenty et Pirard, 2007a et b ; Karsenty et al., 2012a). Il est envisagé que les EGES qui seraient évitées grâce à la mise en œuvre de la REDD+ soient comptabilisées et converties en crédits carbone potentiellement commercialisables dans les marchés dédiés. Depuis son émergence internationale en 2005<sup>1</sup>, suite à la première architecture proposée par la Papouasie Nouvelle Guinée et le Costa Rica, puis les propositions brésiliennes et celles des pays du bassin du Congo, des relations multilatérales et bilatérales sont tissées pour mettre en œuvre la REDD+ dans les pays en développement, dans une optique de coopération Nord-Sud (Tsayem, 2012).

---

<sup>1</sup> Pour un aperçu de l'historique de la REDD+, voir Karsenty et al., 2012b.

1 La REDD+ a émergé dans un contexte international déjà sensible au problème de la déforestation et de l'érosion de la biodiversité à  
2 Madagascar. Pays parmi les plus pauvres dans le monde<sup>2</sup>, Madagascar abrite une diversité biologique considérée comme  
3 exceptionnelle. C'est un pays dit de mégabiodiversité. Cette expression a été popularisée à la suite des recherches montrant que 2/3  
4 des espèces de primates se trouvent dans 4 pays : Brésil, Indonésie, Madagascar, République Démocratique du Congo (Mittermeier et  
5 Mittermeier, 1997). Madagascar, associé aux îles de l'Océan Indien (Mascareignes, Comores, Seychelles) est aussi un « hotspot » de  
6 biodiversité. On doit cette expression à Myers et al. (2000), qui ont identifié 25 sites particulièrement riches en espèces endémiques :  
7 44% des espèces de plantes et 35% des espèces de vertébrés terrestres concentrés dans seulement 1,4% de la surface continentale  
8 mondiale. Cette expression a donc quasiment la même signification que l'expression mégabiodiversité. Mais au-delà de la richesse  
9 biologique, on considère qu'un hotspot de biodiversité est un site menacé de destruction, essentiellement du fait des activités  
10 humaines<sup>3</sup>. D'après l'Organisation Non Gouvernementale Internationale (ONGI) Conservation International (CI), qui utilise ce  
11 concept dans ses activités de conservation de la nature, un hot- spot de biodiversité est un espace qui contient au moins 1500 espèces  
12 de plantes vasculaires endémiques et qui a perdu au moins 70% de sa végétation initiale<sup>4</sup>. Plus de 12 000 espèces de flore et 1000  
13 espèces de faune, avec des taux d'endémisme de 85% pour la flore et de 80% pour la faune, ont été inventoriées à Madagascar (Blanc-  
14 Pamard et Rakoto Ramirantsoa, 2003 ; Carret et al., 2010).

15  
16 Pays de mégabiodiversité, hotspot de biodiversité, Madagascar a depuis longtemps, particulièrement depuis les années 1990, attiré  
17 l'attention des ONGI spécialisées dans la conservation de la nature et dans la protection de l'environnement. Pour sa nature et son  
18 environnement, il a bénéficié de l'apport financier des pays développés et des organisations multilatérales comme la Banque  
19 Mondiale et les organisations spécialisées des Nations Unies. Considérant que « la biodiversité malgache est un bien public mondial,  
20 c'est-à-dire un bien dont la possibilité qu'il disparaisse concerne le monde entier » (Carret et al., 2010), la communauté internationale  
21 a afflué à Madagascar pour l'aider à lutter contre la destruction de ce bien public mondial. Un Plan National d'Action  
22 Environnementale (PNAE), combiné au départ avec une politique d'ajustement structurel, a alors été mis en œuvre dans la Grande Île.  
23 Après quelques années de fonctionnement, la continuité du financement du PNAE est devenue problématique.

24  
25 L'avènement de la REDD+ représente une opportunité pour la poursuite et le financement des politiques environnementales  
26 implémentées à Madagascar depuis quelques décennies, avec l'aide des pays développés et des ONGI. Comment l'État malgache se  
27 positionne-t-il par rapport à cette opportunité ? Comment se l'approprie-t-il et se positionne-t-il par rapport aux autres acteurs, qu'ils  
28 soient internationaux ou nationaux ? Quel est l'état de la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar ? Compte tenu  
29 de l'importance de la déforestation à Madagascar, la REDD+ devrait y être bienvenue. Le pays étant parmi les plus pauvres, se pose  
30 aussi la question du développement. Dans ce contexte, le rôle et le fonctionnement des institutions et des acteurs concernés par la  
31 dialectique environnement-développement apparaissent fondamentaux pour un travail de recherche scientifique en géographie, et en  
32 particulier en géopolitique.

33  
34 L'article est construit essentiellement à partir d'entretiens réalisés à Madagascar lors de deux missions exploratoires, la première entre  
35 mars et avril 2010, la deuxième en avril 2011. Voulant recueillir le point de vue de l'ensemble des acteurs impliqués dans la REDD+  
36 dans ce pays, nous avons utilisé l'inventaire élaboré par Fergusson (2009)<sup>5</sup>. Nous avons aussi utilisé une liste de présence établie en  
37 2009 à l'issue d'un atelier méthodologique sur la REDD+, organisé à Antananarivo par l'Office National de l'Environnement (ONE).  
38 Les interlocuteurs qui ont accepté nos demandes d'entretiens sont représentatifs des catégories d'acteurs impliqués dans la REDD+  
39 à Madagascar<sup>6</sup> : les institutions publiques ou semi publiques (ONE), les ONGI implantées à Madagascar (WWF, CI, WCS, GoodPlanet,  
40 etc.), les ONG et les associations locales (Mitsinjo, l'Homme et l'Environnement, ANAE), les chercheurs travaillant sur la REDD+  
41 (chercheurs du Centre National de Recherche sur l'Environnement, enseignants-chercheurs de l'université d'Antananarivo), les  
42 organismes de coopération multilatérale et bilatérale (coopération allemande, coopération suisse), les experts et autres consultants  
43 (Office National français des Forêts, section internationale, Synergie Green), etc.

44  
45 Outre les entretiens avec les acteurs de la REDD+, les deux missions exploratoires ont permis de faire des observations de terrain, en  
46 particulier à propos de la mise en œuvre des projets pilotes REDD+. Le dépouillement des entretiens et l'analyse des observations de  
47 terrain suggèrent que Madagascar est enrôlé dans la REDD+, c'est-à-dire que l'État malgache adhère à la REDD+ et participe à sa  
48 mise en œuvre sans pour autant être le véritable initiateur et catalyseur des démarches pour sa participation. Il glane les initiatives  
49 diverses, qui émanent généralement des ONGI et des organismes de coopération multilatérale ou bilatérale. Cette situation pose la

---

<sup>2</sup> D'après la Banque Mondiale, le revenu annuel moyen à Madagascar était de 410 dollars US par habitant en 2008. 68,7% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Environ 15 millions de personnes (80% de la population), vivent en dessous du seuil de pauvreté absolue (1US\$ par jour). Le pays est 145<sup>ème</sup> sur 182 pays classés suivant l'indice de développement humain en 2009. Voir <http://www.banquemondiale.org/> (consulté le 6/8/2012).

<sup>3</sup> c'est pour cela que la traduction francophone de cette expression est point chaud de biodiversité.

<sup>4</sup> suite à cette définition, le nombre de hotspots de biodiversité a été revu et a été porté à 34 (Mittermeier et Robles, 2004).

<sup>5</sup> Ce chercheur britannique est un des pionniers des recherches sur la REDD+ à Madagascar. Il a publié le premier inventaire exhaustif des acteurs de la REDD+ à Madagascar.

<sup>6</sup> Afin de protéger l'anonymat de nos interlocuteurs, même s'ils ne nous l'ont pas demandé, nous ne les citons pas nommément dans la retranscription des entretiens. Nous indiquons à chaque fois leur appartenance professionnelle pour qu'on sache la catégorie d'acteurs dont il s'agit.

1 question de la pérennité et de l'efficacité de la participation de l'État, d'autant plus que depuis le début de l'année 2009, le pays est  
2 fragilisé institutionnellement<sup>7</sup>.

3  
4 Après avoir analysé le rôle de la Banque Mondiale et des ONGI dans le PNAE, l'article démontre la faiblesse de l'État malgache dans  
5 le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la REDD+ dans le pays. Cette faiblesse est caractérisée par le fait que la Banque  
6 Mondiale, les ONGI et les organismes de coopération bilatérale et d'aide au développement ont joué un rôle primordial dans  
7 l'émergence de la REDD+ à Madagascar, en enrôlant l'État.

### 9 **Avant la REDD+ : Le Programme National d'Action Environnementale de Madagascar**

10  
11 Au cours de la décennie 1980, la Banque Mondiale a fait émerger les Country Environmental Assessments (Évaluations  
12 Environnementales des Pays). Elle avait proposé aux pays en développement de procéder à l'évaluation de leurs problèmes  
13 environnementaux et à l'élaboration des politiques à mettre en œuvre pour traiter ces problèmes. Elle promettait son aide financière et  
14 technique aux pays en développement qui s'engageraient dans cette démarche. Ayant répondu à cette proposition, non sans dénoncer  
15 la supervision par la Banque Mondiale depuis Washington, Madagascar devint le premier pays africain à bénéficier de cette initiative  
16 (Sarrasin, 2007). La Banque Mondiale engagea alors des discussions en 1987 avec l'État malgache pour que le Programme National  
17 d'Action Environnementale (PNAE) de ce pays soit élaboré et mis en œuvre. Ces discussions ont abouti à l'élaboration d'un  
18 Programme Environnemental (PE) comportant 3 phases : la phase 1 (PE1), étalée entre 1990 et 1994, la phase 2 (PE 2), échelonnée  
19 entre 1996 et 2004, et la phase 3 (PE 3), pour la période 2005-2009 (Carret et al., 2010). L'élaboration du PNAE de Madagascar  
20 correspondait à ce que Sarrasin (2007) appelle le « diagnostic de Washington », c'est-à-dire la vision que la Banque Mondiale avait  
21 alors de la dégradation de l'environnement et de la solution à appliquer pour arrêter cette dégradation de l'environnement à  
22 Madagascar. Le PNAE n'était donc pas initialement le reflet de la vision et des solutions endogènes ou internes à Madagascar  
23 (Montagne et Ramamonjisoa, 2006). Ce point de vue est très partagé à Madagascar.

24  
25 « Les grandes ONG internationales ont appuyé la mise en œuvre de ce plan d'action, relayant le service forestier au 2<sup>nd</sup> plan »  
26 (communication orale, entretien avec un chercheur malgache, Centre National de la Recherche sur l'Environnement, CNRE,  
27 Antananarivo, 06/04/2010).

28  
29 « Les ONG ont acculé l'État. Son emprise a été diminuée. L'administration forestière est affaiblie »<sup>8</sup> (communication orale, entretien  
30 avec un enseignant-chercheur malgache, université d'Antananarivo, École Supérieure de Sciences Agronomiques - ESSA,  
31 département Forêts, Antananarivo, 13/04/2010).

32  
33 « L'USAID<sup>9</sup> n'est pas loin d'écrire la politique environnementale de Madagascar » (communication orale, entretien avec le  
34 responsable d'une ONGI<sup>10</sup>, Antananarivo, 17/04/2010).

35  
36 Selon la Banque Mondiale, il fallait d'abord que l'environnement soit protégé et cela signifiait d'inverser la « spirale du cercle  
37 vicieux » : la croissance démographique, la pauvreté et la dégradation environnementale prennent des proportions alarmantes et  
38 conduisent à des effets dévastateurs (Sarrasin, 2007). Tous les acteurs concernés par cette spirale devaient alors être mobilisés pour  
39 lutter en particulier contre la déforestation et l'érosion de la biodiversité (planche photographique 1). A la suite de la ratification des  
40 conventions internationales sur l'environnement par Madagascar, en particulier la convention sur la biodiversité, en 1995, le PE 2 fut  
41 infléchi pour répondre davantage à la nécessité de concilier la population avec l'environnement, en vue d'un développement durable  
42 (Bertrand et al., 2009 ; Méral et Raharinirina, 2006). Quant au PE 3, il résulte davantage d'une concertation entre les bailleurs, les  
43 ONGI, les agences de coopération et l'État malgache (Randrianarison, 2011).

---

<sup>7</sup> Suite aux manifestations de rue et à l'intervention de l'armée, le président qui était en fonction jusqu'en février 2009 (Marc Ravalomanana) a été destitué et s'est exilé en Afrique du Sud. Alors maire de la capitale (Antananarivo), Andry Rajoelina a pris le pouvoir et est devenu président de la Haute Autorité de Transition (HAT). Les élections présidentielles, plusieurs fois reportées, ont eu lieu le 25 octobre (1er tour) et le 20 décembre 2013 (2ème tour). Hery Rajaonarimampianina est devenu président de la République à l'issue de ces élections. Sur la crise politique malgache, voir Randrianja (2009).

<sup>8</sup> A ces critiques, Conservation Internationale (CI) rétorque qu'elle est « partenaire, donne les conseils et le ministère malgache de l'environnement mène le jeu » (communication orale, entretien avec CI, Antananarivo, 09/04/2011).

<sup>9</sup> United States Agency for International Development (Agence américaine de coopération et d'aide au développement).

<sup>10</sup> GoodPlanet.



Clichés Tsayem, avril 2010 pour les photos prises près d'Andasibe et avril 2011 pour les photos prises près de Fianarantsoa  
Planche photographique 1. Déboisement et mise en culture des espaces forestiers à Madagascar : formes et ampleur de la dégradation d'un « bien public mondial »

D'une manière générale, le PE1 a été consacré à la création et à la mise en fonctionnement d'institutions en charge de la gestion de l'environnement : l'Office National de l'Environnement (ONE), l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP), devenue en 2008 Madagascar National Parks (MNP), l'Agence Nationale d'Actions Environnementales (ANAE), chargée de la gestion des bassins versants (Randrianarison, 2011). Quant au PE 2, il a porté essentiellement sur la promotion et la mise en œuvre de la gestion dite durable des ressources naturelles et de l'environnement, avec une composante importante consacrée à la décentralisation et au transfert de la gestion des ressources naturelles aux communautés locales : gestion locale sécurisée (GELOSE), gestion contractualisée des forêts (Rakoto Ramiarantosa et Samyn, 2004 ; Sarrasin, 2007 ; Blanc-Pamard et Rakoto Ramirantsoa, 2007 ; Bertrand et al., 2009). Le PE 3, en poursuivant les actions entreprises durant le PE 1 et le PE 2, s'est focalisé sur le financement endogène, l'autonomisation et la pérennisation des institutions en charge de la gestion de l'environnement. Il s'est notamment orienté vers une approche de type PSE : Paiement pour Services Environnementaux (Méral et Raharinirina, 2006 ; Randrianarison, 2011). La Banque Mondiale a octroyé un financement additionnel au PE3 en 2011 (World Bank, 2011), ce qui montre que ce programme n'est pas tout à fait terminé.

1 Le PNAE est un canal qui a drainé à Madagascar plusieurs catégories de bailleurs de fonds et d'acteurs dans le champ de la gestion de  
2 l'environnement :

- 3 -les institutions financières internationales, avec la Banque Mondiale comme chef d'orchestre, et la contribution du Fonds  
4 pour l'Environnement Mondial (FEM),
- 5 -les institutions spécialisées de l'ONU, notamment le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD),
- 6 -les ONGI spécialisées dans la conservation de la nature : Conservation International (CI), la Wildlife Conservation Society  
7 (WCS), le World Wildlife Fund for Nature (WWF),
- 8 -les organismes en charge de la gestion de l'aide publique au développement (organismes de coopération entre les pays  
9 développés et les pays en développement) : la United States Agency for International Development (USAID), l'Agence  
10 allemande de coopération (GTZ, devenue GIZ, et accessoirement le KfW), l'Agence Française de Développement (AFD),  
11 etc.

12  
13 Le PNAE a permis la création d'institutions malgaches chargées de la gestion de l'environnement et surtout des aires protégées. Mais  
14 le statut de certaines de ces institutions, et non les moindres (ONE et MNP), oscille entre public et privé, et ne garantit pas  
15 l'autonomie financière et la longévité des activités, qui relèvent pourtant du service public : gestion des parcs nationaux (mission  
16 dévolue à MNP), élaboration des tableaux de bord environnemental, évaluations et certifications environnementales, mise en  
17 compatibilité environnementale des investissements économiques (missions dévolues à l'ONE). Ces deux structures principales ne  
18 sont pas pleinement intégrées dans les institutions étatiques ou régaliennes. MNP est une association de droit privé, reconnue d'utilité  
19 publique, auxiliaire des pouvoirs publics. L'ONE est une structure parapublique, sous la tutelle technique du ministère en charge de  
20 l'environnement. L'ONE a le statut d'EPIC (Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial). MNP et l'ONE doivent  
21 subvenir elles-mêmes à une part importante de leurs budgets, en commercialisant leurs activités ou en générant des bénéfices. Leur  
22 fonctionnement a reposé entièrement sur le PNAE qui les a alimentées financièrement. Or le PNAE est temporel. Il devait s'achever  
23 en principe en 2009, mais en réalité en 2011<sup>11</sup>. Avant son achèvement officiel, il a été interrompu à la suite de la crise politique  
24 survenue au début de l'année 2009<sup>12</sup>. Suite à cette crise politique, les bailleurs ont suspendu le décaissement des fonds, et la plupart  
25 des programmes de coopération ont été arrêtés<sup>13</sup>.

26  
27 Bien qu'ayant déclenché son mécanisme dit de relations avec les « Gouvernements de facto », qui consiste à ne traiter aucun  
28 décaissement de fonds, sauf dans certains cas exceptionnels, la Banque Mondiale a néanmoins annoncé en juin 2011 le versement  
29 d'un don de 52 millions de dollars US pour le « soutien d'urgence à la conservation de la biodiversité » à Madagascar<sup>14</sup>. 15 millions  
30 ont été prévus pour des activités de développement communautaire portant sur « des alternatives légales à l'exploitation illicite des  
31 parcs nationaux », alors que 40 millions de dollars ont été prévus pour le prolongement de l'appui de la Banque Mondiale à  
32 l'environnement, par le biais de MNP. Ce décaissement est un complément qui s'inscrit dans le cadre du PE 3, et accessoirement de la  
33 REDD+.

34  
35 Le financement du PNAE entre 1990 et 2009 a été évalué à environ 400 millions de dollars US (Carret et al., 2010). Le principal  
36 résultat environnemental affiché par la Banque Mondiale est la création de 2 millions 650 000 ha d'aires protégées gérées par MNP et  
37 3 millions 250 000 ha d'aires protégées gérées par d'autres structures, notamment les ONGI, les associations et les ONG de droit  
38 malgache, estimées à plus de 2000 (Carret et al., 2010). Quant à la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, et des  
39 forêts en particulier, le bilan est très mitigé (Rakoto Ramiarantosa et Samyn, 2004 ; Sarrasin, 2007 ; Blanc-Pamard et Rakoto  
40 Ramirantsoa, 2007 ; Bertrand et al., 2009). Une synthèse récente des explications de ce bilan mitigé est fournie par Rako Ramirantsoa  
41 et al. (2012) : nombreux acteurs et enjeux parfois divergents, décalage entre espace prévu pour le transfert de gestion et espace de  
42 gestion réellement transféré, lacunes en termes d'alternatives techniques et économiques aux activités conduisant à la déforestation,  
43 faiblesse des organismes d'appui, etc.

44  
45 « Tout le monde n'adhère pas. Ceux qui gèrent ne sont pas forcément représentatifs de la communauté. L'intégration des structures  
46 décentralisées se fait mal. Les communes jouent un rôle très passif, se contentent d'observer » (communication orale, entretien avec  
47 un chercheur du CNRE, 06/04/2010).

48  
49 Des acteurs<sup>15</sup>, comme l'ONE et certaines ONGI (CI, WCS), mettent au crédit du PNAE une réduction de la déforestation. Cette  
50 déforestation serait passée de 0,83% entre 1990 et 2000, à 0,53% entre 2000 et 2005 (MEFT USAID CI, 2009). Ces pourcentages  
51 découlent d'une étude menée par CI et l'USAID, sur la base du traitement d'images satellites Landsat. Ils ne sont pas unanimement  
52 admis, y compris parmi les ONGI<sup>16</sup>. Mais ils ont acquis un caractère de référence officielle, et sont communiqués dans les documents

---

<sup>11</sup> Année de la fin des décaissements par la Banque Mondiale.

<sup>12</sup> La communauté internationale a condamné le renversement de Marc Ravalomanana et l'accession au pouvoir, sans élection, de Andry Rajoelina.

<sup>13</sup> Généralement, un minimum d'activités est maintenu, en particulier les programmes humanitaires ou sociaux.

<sup>14</sup> voir <http://go.worldbank.org/1D8GJ3KJV0> (consulté le 6/8/2012). La Banque Mondiale « *navigue entre l'officiel et l'officieux, compte tenu de la situation politique de Madagascar* » (communication orale, entretien avec le responsable d'une ONGI à Madagascar, Antananarivo, 06/04/2011).

<sup>15</sup> communications personnelles lors des entretiens à Antananarivo en 2010 et en 2011.

<sup>16</sup> GoodPlanet, une ONGI ayant une représentation et des projets à Madagascar, s'interroge sur la fiabilité et la validité de ces pourcentages qu'elle tend à remettre en cause. Elle a entrepris ses propres travaux méthodologiques d'évaluation de la déforestation et de son évolution, en utilisant aussi

1 officiels édités ou diffusés par le ministère en charge de l'environnement et des forêts, ce qui illustre les liens entre les ONGI,  
2 l'USAID et l'État malgache.

3  
4 D'après l'étude par télédétection effectuée en 2007 par CI et USAID (fig. 1), la surface totale des forêts en 2005 était de 9,7 millions  
5 d'ha<sup>17</sup>. Selon la Banque Mondiale, Madagascar a perdu environ 12 millions d'ha de forêts entre 1960 et 2000, soit une perte  
6 représentant la moitié du couvert forestier (Carret et al., 2010). 200 000 à 300 000 ha de forêts seraient déforestés chaque année  
7 (Blanc-Pamard et Rako Ramirantsoa, 2003). Il resterait environ 10 millions d'ha de forêts à Madagascar (Carret et al., 2010), ce qui  
8 représente près de 20% de l'étendue du territoire. Les forêts sont situées essentiellement sur le flanc Est, formant un couloir ou un  
9 corridor qui s'étend du Nord au Sud. Il s'agit là de forêts denses humides. Des forêts sèches sont situées à l'Ouest et des fourrés à  
10 épineux au Sud. La déforestation se déroule surtout dans le Sud-Ouest (fig. 1).

11  
12 Le PNAE semble à bout de souffle, au bout de 20 ans de fonctionnement segmenté en 3 phases de PE. Son essoufflement et sa  
13 léthargie ont été accentués par la crise politique de 2009. Si la fin du PNAE apparaît imminente, cette fin coïncide avec l'émergence  
14 de la REDD+, non seulement sur la scène internationale, mais aussi au niveau national à Madagascar. De nombreux acteurs, dont  
15 certains étaient déjà impliqués dans le PNAE, considèrent la REDD+ comme un tremplin.

16  
17 « REDD est une opportunité à la suite du PNAE ; c'est une opportunité pour continuer à lutter contre la déforestation »  
18 (communication orale, entretien avec CI, Antananarivo, 12/04/ 2010).

19  
20 « La machine devrait être relancée grâce à la relance du PE 3 par la Banque Mondiale. Tant mieux, mais ce n'est pas l'idéal. Ça flotte  
21 un peu » (communication orale, entretien avec un expert indépendant, collaborant avec l'ONFI<sup>18</sup>, Antananarivo, 12/04/ 2010).

22  
23 Pour des acteurs concernés à Madagascar, comme l'ONE, les ONGI, le ministère en charge de l'Environnement, etc., l'avènement de  
24 la REDD+, comme le montre l'extrait ci-après, représente une opportunité qui pourrait permettre soit d'obtenir des fonds, soit de  
25 poursuivre des activités, y compris celles qui ont été entreprises durant le PNAE :

26  
27 « Les alternatives à la déforestation sont nombreuses : intensification de la riziculture, fixation des gens sur des zones déjà  
28 déforestées, amélioration des techniques agricoles, valorisation de certaines ressources : huiles essentielles, plantes médicinales,  
29 produits forestiers non ligneux (miel, soie), reboisement, etc. Ce sont des actions de protection de l'environnement mises en œuvre  
30 dans le cadre du PNAE. Ça sera renforcé dans le cadre de la REDD puisque ça permet d'éviter la déforestation » (communication  
31 orale, entretien avec un chercheur du CNRE, Antananarivo, 06/04/2010).

32  
33 Mais avant que la REDD+ n'émerge, Madagascar a, en quelque sorte, servi de terrain d'expérimentation méthodologique pour la  
34 comptabilité carbone. Même si Madagascar, en tant qu'État, ne s'illustre pas en faisant des propositions pour l'élaboration et la mise  
35 en œuvre de la REDD+ comme l'ont fait la Papouasie Nouvelle Guinée et le Costa Rica, ou encore le Brésil, ainsi que les pays du  
36 bassin du Congo (Tsayem, 2010), il n'en demeure pas moins que Madagascar peut être considéré comme un « laboratoire » qui  
37 produit des résultats qui alimentent les débats et la construction de l'architecture de la REDD+. Cet apport discret de Madagascar est  
38 sans doute en lien avec les relations qu'il a établies avec la Banque Mondiale et qui ont abouti à la mise en œuvre du PNAE. Le  
39 PNAE et ses déclinaisons en PE (1 à 3) ont eu pour effet de rapprocher Madagascar du groupe parapluie<sup>19</sup>, qui souhaitait que la lutte  
40 contre la déforestation (puits de carbone) soit intégrée dans le protocole de Kyoto en tant que mécanisme de flexibilité. Dans cette  
41 perspective, des recherches ont été effectuées dans plusieurs sites à Madagascar, pour évaluer les quantités de carbone économisées,  
42 c'est-à-dire non émises dans l'atmosphère du fait des efforts en termes de conservation de la nature et de lutte contre la déforestation.  
43 D'après Bidaud (2012a), la plupart de ces études ont été financées par l'USAID et ont été effectuées par des consultants faisant partie  
44 de l'International Resources Group (IRG), dans le cadre du Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE). L'objectif  
45 était de démontrer la faisabilité du financement de la conservation des forêts par des crédits carbone générés par la conservation de ces  
46 forêts, ces crédits carbone pouvant être intégrés dans la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La non  
47 inclusion des puits de carbone dans les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto, actée lors de la 6<sup>ème</sup> conférence des parties en  
48 2000 à la Haye, n'a pas offert à ces études les perspectives qui étaient escomptées. Néanmoins, certaines de ces études ont alimenté  
49 les propositions REDD+ formulées par des États.  
50

---

la télédétection, en partenariat avec de nombreux laboratoires spécialisés, à Madagascar (laboratoire universitaire et laboratoire de l'Institut de  
Recherche pour le Développement), mais aussi aux États-unis. C'est un aspect très important de la REDD.

<sup>17</sup> Les statistiques sur l'étendue des forêts et son évolution à Madagascar, comme dans d'autres pays en développement, sont très hétérogènes et peu  
consensuelles, parfois contradictoires, voire irrationnelles (Amelot, 2008 ; Pomel et Salomon, 1998, Boulrier et Simon, 2010).

<sup>18</sup> Office National des Forêts (France), section Internationale.

<sup>19</sup> Groupe de pays développés considérés comme conservateurs, peu enclins à admettre de faire d'importants efforts de réduction de leurs EGES. Il  
comprend notamment les États-unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande.

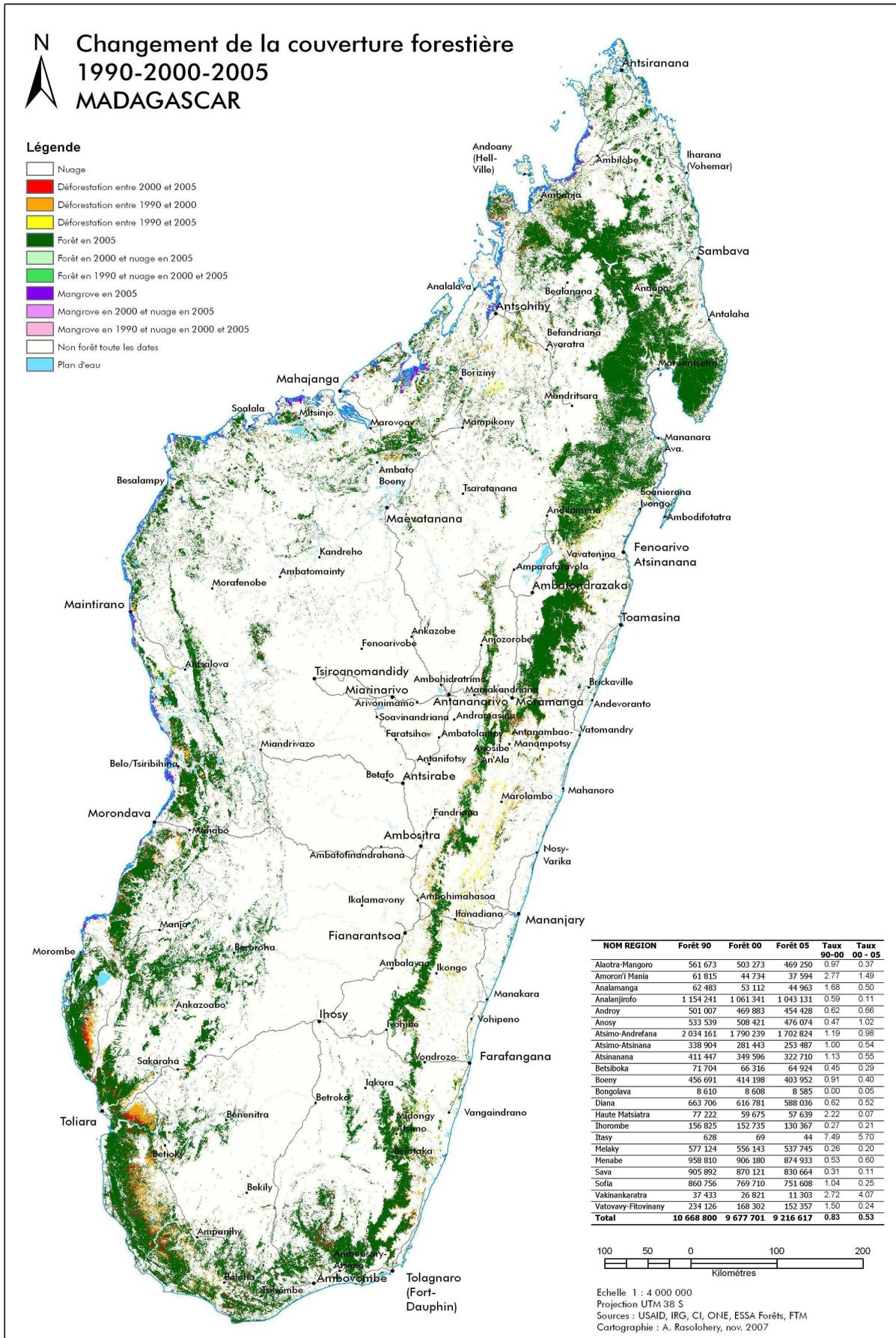


Figure 1. Évolution de la déforestation à Madagascar entre 1990 et 2005 d'après CI et USAID

1 Dans un article publié dans la revue Nature en 2000, Kremen et al., à partir de recherches effectuées à Madagascar, indiquent  
2 que « Conserving forests could reduce emissions, but the cost-effectiveness of this mechanism for mitigation depends on the  
3 associated opportunity costs. We estimated these costs from local, national, and global perspectives using a case study from  
4 Madagascar [...]. The Kyoto Protocol could potentially overcome this obstacle to conservation by creating markets for protection of  
5 tropical forests to mitigate climate change »<sup>20</sup>.

6  
7 Cette étude, ayant pour support le parc national de Masoala au Nord-Est de Madagascar, suggère de créer des incitations économiques  
8 pour la conservation, en travaillant avec les communautés locales, pour développer des marchés pour des produits forestiers issus de  
9 la zone tampon ou de la zone périphérique du parc, ainsi que pour développer le tourisme et l'écotourisme. Ainsi, on éviterait la  
10 déforestation et les EGES associées, qui pourraient alors être commercialisées et contribuer au financement des coûts de la  
11 conservation de la nature. On est dans une logique de type PSE (Randrianarison, 2011 ; Méral, 2012). L'article de Kremen et al. a été  
12 cité dans la proposition de création de la REDD que le Costa Rica et la Papouasie Nouvelle Guinée ont formulée et communiquée à la  
13 15<sup>ème</sup> conférence des parties en 2009 à Copenhague<sup>21</sup>.

14  
15 Les marchés carbone, en particulier les marchés volontaires, qui se sont développés parallèlement aux marchés réglementaires, ont  
16 offert une perspective opérationnelle aux études de faisabilité de type PSE. Ces marchés sont apparus comme des débouchés pour des  
17 recherches méthodologiques qui avaient été initiées à Madagascar. Ainsi, une recherche ayant pour support la forêt de Makira au  
18 Nord-Est de Madagascar, a servi à l'élaboration d'un protocole méthodologique utilisé pour la comptabilité carbone dans le cadre du  
19 BioCarbon Fund<sup>22</sup> géré par la Banque Mondiale (Meyers, 2001, cité par Bidaud, 2012a). D'autres recherches menées à Madagascar  
20 sur la comptabilité carbone, par exemple les recherches effectuées par Pollini (2009), dans le corridor Vohidrazana-Mantadia (Est de  
21 Madagascar), mettent en question l'efficacité et la capacité du marché carbone à permettre la conservation de la biodiversité, la lutte  
22 contre la déforestation et le versement des compensations suffisantes aux populations pour qu'elles ne déforêtent plus.

#### 23 24 **Des projets pilotes menés par des organisations non gouvernementales internationales et par des organismes de coopération et** 25 **d'aide au développement**

26  
27 Cinq projets pilotes REDD+ sont répertoriés à Madagascar<sup>23</sup>. Près d'une dizaine d'autres projets pilotes sont en cours d'élaboration  
28 (Ferguson, 2009). Il existe deux types de projets pilotes : les projets à caractère commercial et les projets à caractère méthodologique  
29 (tabl. 1).

30  
31 Les projets à caractère commercial (Makira, COFAV et CAZ) sont quelque peu antérieurs à l'émergence de la REDD+. Ils ont été  
32 initialement conçus et mis en œuvre dans la perspective de générer des crédits carbone pour les commercialiser afin de financer la  
33 conservation de la nature. Les puits de carbone n'ayant pas été intégrés dans le protocole de Kyoto, ces projets ont saisi l'opportunité  
34 offerte par la REDD+ pour développer une composante REDD+. Ils sont déployés dans la frange Est (fig. 2), où se trouve l'essentiel  
35 de la forêt humide subsistant à Madagascar. C'est le long de cette frange que les stocks de carbone sont les plus importants (Busson et  
36 al., 2009). Ces projets disposent des plus grandes surfaces dédiées aux projets pilotes REDD+. Ils sont menés par des ONGI : WCS, et  
37 CI. Winrok International a été payé par ces ONGI pour réaliser notamment les études de biomasse. Dell a financé CI pour engranger  
38 en retour des crédits carbone. Ces projets ont reçu des financements initiaux de l'USAID, de CI et du FEM. Deux de ces trois projets  
39 ont déjà procédé à des ventes de carbone.

40  
41 Le projet Makira est historiquement le premier projet pilote REDD+ à caractère commercial à Madagascar. Il a démarré en 2004, et  
42 est déployé sur 651 000 ha. Il est financé par l'USAID et par CI. Son objectif est de générer 9,2 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> en  
43 30 ans, pour la vente (Fergusson, 2009 ; Busson et al., 2009 ; Bidaud, 2012a et b). Une vente dite test, a été effectuée pour les  
44 périodes 2004-2006 et 2008-2010, dans des marchés volontaires. Pour la période 2004-2006, la vente a rapporté 200 000 US \$ pour  
45 40 000 tonnes équivalent CO<sub>2</sub>, et pour la période 2008-2010, elle a rapporté près de 600 000 US \$ pour 87 000 tonnes équivalent CO<sub>2</sub>.  
46 Mitsubishi, Nav Tech et Pearl Jam (musiciens) ont acheté des crédits (au titre de la compensation volontaire ou de la responsabilité  
47 sociale et environnementale).

---

<sup>20</sup> Conserver les forêts pourrait réduire les émissions, mais le rapport coût efficacité de ce mécanisme d'atténuation dépend de ses coûts  
d'opportunité. Nous avons estimé ces coûts à partir de perspectives locales, nationales et mondiales, en utilisant une étude de cas à Madagascar. Le  
protocole de Kyoto pourrait surmonter cet obstacle à la conservation en créant des marchés pour la protection des forêts tropicales pour atténuer le  
changement climatique.

<sup>21</sup> voir <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf> (consulté le 07/08/2012).

<sup>22</sup> Il s'agit d'un marché volontaire, considéré comme pionnier, puisqu'il a été créé en 2000. Il fonctionne suivant des principes similaires à ceux du  
MDP. Voir <http://wbcarbonfinance.org/> (consulté le 07/08/2012). Un projet malgache, portant sur la lutte contre la déforestation dans le corridor  
Ankeniheny-Zahamena (au Centre-Est), a généré des crédits carbone qui sont commercialisés dans ce Fonds. Ce projet a aussi servi à l'élaboration  
d'une méthodologie de quantification de la réduction des EGES, validée en 2010 dans le cadre du Biocarbon Fund (BioCF et CDI, 2010). Ce projet  
malgache est par ailleurs un projet pilote REDD (voir tabl. 1).

<sup>23</sup> les données sur les projets pilotes REDD+ qui sont mentionnées dans ce paragraphe proviennent de 5 sources principales : Busson et al. (2009),  
Fergusson (2009), Bidaud (2012a), FCPF (2010), et les interviews que nous avons effectuées à Madagascar en 2010 et en 2011.

Tableau 1. Caractéristiques des projets pilotes REDD+ à Madagascar

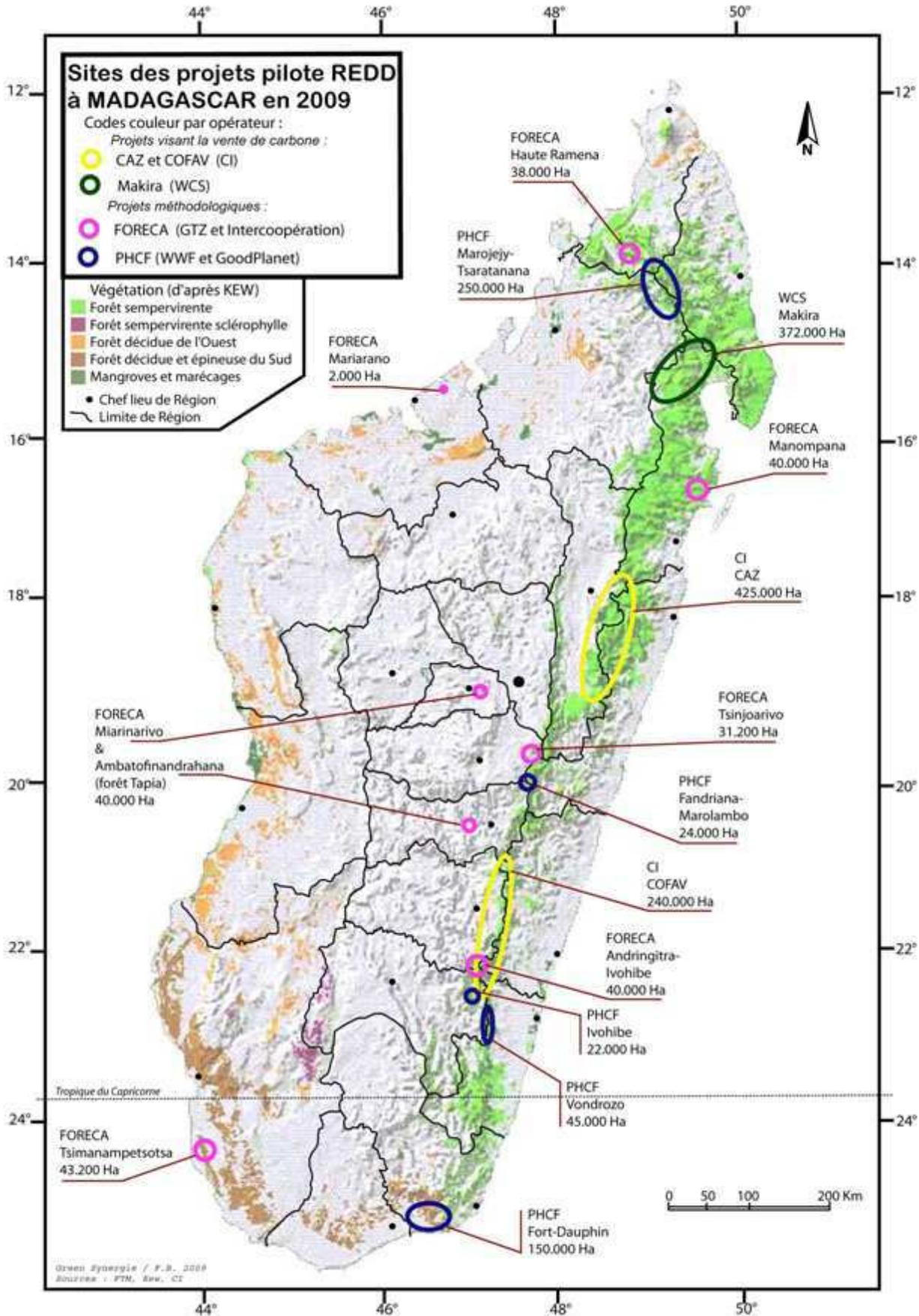
Intitulé du projet, année de démarrage et objectif	Initiateurs	partenaires	Financeurs initiaux	Acquéreurs de crédits carbone
Makira, 2004 Vente de carbone	Wildlife Conservation Society (WCS)	Conservation International (CI), Winrock international (WI)	USAID, CI	Mitsubishi, Pearl Jam, NavcTech
Corridor Ankeniheny-Zahamena (CAZ), 2005 Vente de carbone	CI	WI	Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), USAID	
Corridor Fandriana-Vondrozo (COFAV), 2008 Vente de carbone	CI	WI, Dell		Dell
Forêts Engagées pour la Réduction des Émissions de Carbone (FORECA), 2007 Développement méthodologique	Intercoopération (Suisse) et coopération allemande (GIZ)	École Supérieure des Sciences Agronomiques (ESSA-Forêt), Antananarivo, Institut des Forêts Mondiales, université de Hamburg	Coopérations suisse et allemande	
Programme Holistique de Conservation des Forêts à Madagascar (PHCF), 2008 Développement méthodologique	GoodPlanet et World Wildlife Fund for Nature (WWF)	ESSA-Forêt, Institut et Observatoire de Géophysique d'Antananarivo (IOGA), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), etc.	Air France	

Le projet COFAV est opérationnel depuis 2008. Il porte sur 240 000 ha. Son objectif est de relier des aires protégées (parcs nationaux de Ranomafana et d'Andringitra), notamment en reboisant les espaces intercalés entre ces aires protégées (planche photographique 2). Le projet prévoit de générer environ 9 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> en 30 ans, pour la vente. Dell a acheté des crédits générés par ce projet (compensation volontaire ou responsabilité sociale et environnementale).

Le projet CAZ, opérationnel depuis 2008, est déployé sur 425 000 ha. Il est financé par l'USAID et par le FEM. L'objectif de ce projet est similaire à celui du projet COFAV : relier, notamment par le reboisement, deux parcs nationaux proches (Zahamena et Mantadia), et une réserve spéciale (Mangerivola), pour générer environ 10 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> en 30 ans, pour la vente. La REDD n'est qu'une composante de ce projet. Une autre composante est mise en œuvre dans le cadre du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP), qui est un dispositif international de financement de la réduction des EGES dans les pays en développement, grâce aux projets impliquant les pays développés. Le projet CAZ est relayé au niveau local par des associations (Mitsinjo, ANAE<sup>24</sup>) en charge des opérations de terrain (planche photographique 3) : pépinières, plantations d'arbres, entretien et suivi des parcelles reboisées, etc. Une partie des émissions à éviter grâce à ce projet est commercialisée dans le cadre du BioCarbon Fund, un des marchés carbone gérés par la Banque Mondiale. Une équipe de CI a mené des travaux méthodologiques (utilisation de la télédétection pour évaluer la déforestation et son évolution). CI procède aussi au transfert de la gestion des forêts aux populations locales, et met en œuvre des incitations en vue de réduire la déforestation (financement des micro-crédits, appui aux initiatives locales génératrices de revenus, amélioration des conditions de vie, amélioration des systèmes de production agricole, etc.).

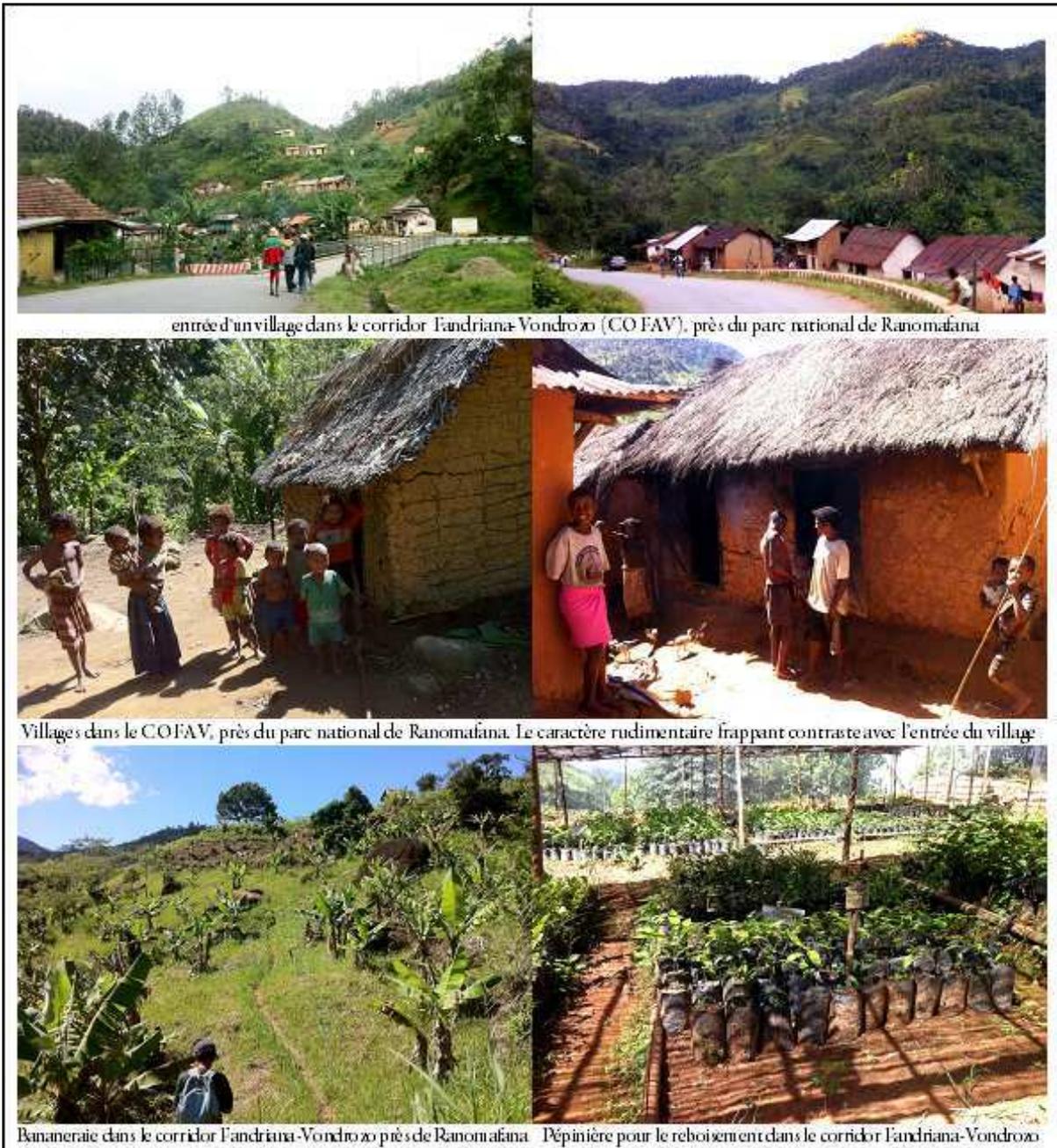
Les 3 projets à caractère commercial sont engagés dans des démarches de certification des EGES qu'ils envisagent de réduire notamment par la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. Deux principaux standards sont privilégiés : le Verified Carbon Standard (VCS), qui est le plus réputé et qui est leader dans les transactions dites volontaires, et le standard du Community Carbon and Biodiversity Alliance (CCBA), qui met l'accent sur les aspects relatifs aux communautés locales et à la conservation de la biodiversité. L'obtention de ces certificats et standards assure une plus grande visibilité et crédibilité aux projets, qui élargissent alors leurs perspectives en termes de commercialisation des crédits carbone qu'ils sont censés avoir générés.

<sup>24</sup> Agence Nationale d'Actions Environnementales, bureau local d'Andasibe.



Source : Busson et al., 2009

Figure 2. Localisation des projets pilotes REDD+ à Madagascar



Clichés Tsayem, avril 2011

Planche photographique 2. Aperçu du corridor Fandriana-Vondrozo, site du projet pilote REDD+ COFAV

La réduction de la déforestation envisagée par ces projets à caractère commercial consiste essentiellement en la mise en protection des espaces. Ces projets participent à la mise en œuvre de l'engagement pris par Madagascar à Durban en 2003, lors du congrès mondial sur les aires protégées. Durant ce congrès, le président de la République s'était engagé à faire tripler la surface des aires protégées de Madagascar, pour qu'elles passent de 1,7 million d'ha en 2003 à 6 millions d'ha en 2008 (Carrière-Buschenschutz, 2006). Appelée « vision de Durban », cet engagement était destiné à faire en sorte que la surface totale des aires protégées représente 10% de la superficie de Madagascar. Les espaces dans lesquels les projets pilotes REDD+ se déploient, ont reçu le statut d'aires protégées temporaires, dans l'attente de l'aboutissement des démarches pour l'obtention du statut définitif d'aires protégées. Ces projets mènent aussi des activités de transfert de gestion des forêts aux communautés locales, ainsi que des activités relatives aux alternatives à la déforestation (gestion de la fertilité des sols, lutte anti-érosive, intensification agricole, amélioration des rendements, etc.). Mais les résultats demeurent mitigés, comme pour l'ensemble des activités menées dans le cadre du PNAE.



Agriculture de subsistance dans le corridor Ankeniheny-Zahamena

Extension du bâti et grignotage de la forêt dans le corridor

Communication sur la restauration de la forêt dans le corridor

Personnel employé pour le reboisement dans le corridor

Reboisement à eucalyptus dans le corridor

Communication sur les alternatives à la déforestation (jac hère et revenus durables)

Clichés : Tsayem, avril 2010

Planche photographique 3. Aperçu du corridor Ankeniheny-Zahamena, site du projet pilote REDD+ CAZ

Les deux projets à caractère méthodologique sont les projets FORECA et PHCF (tabl. 1). De petites superficies en comparaison de celles des projets à caractère commercial, ces deux projets pilotes sont déployés sur plusieurs sites (fig. 2), couvrant ainsi une diversité de forêts.

Le projet FORECA a démarré en 2007. Mis en œuvre par Intercoopération et par la GIZ, il a comme partenaires scientifiques deux structures malgaches de recherche universitaire (ESSA-Forêt et IOGA), et une structure allemande de recherche universitaire (Von Thünen Institute-Institut des Forêts Mondiales, université de Hamburg). Il est déployé sur 8 sites faisant au total 194 400 ha. L'objectif est d'aider Madagascar dans la préparation à la REDD+, en améliorant les connaissances par des recherches méthodologiques pour la quantification du carbone et l'élaboration de scénarios de référence pour la prédiction de l'évolution de la déforestation au niveau local. Un volet des recherches porte sur les aspects socio-économiques : causes socio-économiques de la déforestation, alternatives et incitations socio-économiques. Des difficultés de collaboration sont apparues durant la première phase du projet (2007-2009), en particulier entre les partenaires universitaires malgaches et allemands. La GIZ et les partenaires allemands se sont retirés du projet à la suite de la crise politique malgache en 2009. Le projet est entré en léthargie peu avant le terme de la deuxième phase (2011). La valorisation des résultats n'a pas été optimale. Elle a été faite essentiellement dans le cadre de la préparation de Madagascar à la REDD+ (R-PP). Le projet avait prévu de générer à terme 1 million de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>.

Le PHCF a démarré en 2008. Il est mis en œuvre par GoodPlanet et WWF Madagascar, en collaboration avec l'ESSA-Forêt, l'IOGA et l'IRD Madagascar. Il a été financé par Air France<sup>25</sup> pour la période 2008-2012. L'objectif est de développer des recherches méthodologiques, couplant la télédétection et les inventaires et quantifications in situ, pour aider à la comptabilité carbone, à l'élaboration des scénarios de référence et du système MRV de Madagascar. Le projet est déployé sur 5 sites, allant des forêts humides (au Nord-Est) aux forêts à épineux (au Sud-Est), couvrant au total 515 000 ha. Il prévoit de générer à terme 7 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>. Outre les recherches méthodologiques, le projet comporte le transfert de la gestion des forêts aux communautés locales, la création d'aires protégées, le reboisement, la restauration des espaces dégradés, la conservation de la nature, le développement des activités alternatives à la déforestation (artisanat, apiculture, pisciculture, intensification agricole). Les recherches méthodologiques qui ont été effectuées dans le cadre de ce projet ont abondamment alimenté la préparation de Madagascar à la REDD+ (R-PP). Assez innovantes, elles contribuent à l'amélioration des connaissances fondamentales, en particulier sur les teneurs ou les stocks de carbone dans les forêts malgaches. Ces recherches comportent plusieurs volets :

- traitements et analyses d'images satellites (Landsat et Spot),
- utilisation de la technologie Lidar (volet développé par la Carnegie Institution for Science, États-unis),
- élaboration d'équations d'estimation du carbone à partir de mesures dendrométriques,
- élaboration de modèles allométriques,
- évaluation des teneurs en carbone dans les sols,
- modélisation de la déforestation et de la dégradation des forêts (volet développé par ONFI),
- mesure d'indices foliaires (LAI : Leaf Area Index), volet développé par une équipe CNRS et université de Marne la Vallée, en collaboration avec le Muséum National d'Histoire Naturelle (Paris).

La surface forestière totale de l'ensemble des projets pilotes est de 1 million 762 400 ha, pour un potentiel de 40 à 45 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> pendant 30 ans (Busson et al., 2009). Tous les projets pilotes ont contribué, à des degrés divers, à la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar (R-RPP). Ils constituent une base pour l'élaboration de la stratégie REDD+ de Madagascar, pour la construction d'un cadre national pour la comptabilité carbone (le registre national), et pour le monitoring, le reporting et la vérification (MRV). Dans cette perspective, les enseignements tirés de ces projets devraient permettre de fixer des objectifs en termes de seuil de réduction de la déforestation et des EGES associées. Il apparaît nécessaire d'harmoniser les approches et la collaboration entre les projets, d'autant plus qu'une sorte de concurrence existe entre ces projets.

« Il n'y a pas de collaboration réelle entre les projets pilotes, à part entre le WCS et CI qui sont très proches » (communication orale, entretien avec le responsable d'une ONGI pilotant un projet pilote, Antananarivo, 17/04/2010).

« Il n'y a pas de transparence entre les projets pilotes. Chacun fait son truc, s'adresse aux marchés volontaires » (communication orale, entretien avec un expert indépendant ayant participé aux études sur la préparation à la REDD+ à Madagascar, Antananarivo, 18/04/2011).

Il n'existe pas de projet porté ou piloté par une institution ou un organisme malgache. L'État malgache, en dehors des formalités administratives et des procédures réglementaires classiques, semble n'avoir joué aucun rôle dans l'émergence et le déroulement des projets pilotes. Ce constat souligne la prédominance des ONGI et des organismes de coopération et d'aide au développement qui, sous réserve du respect et du suivi du cadre administratif et réglementaire malgache, domestiquent la REDD+ à Madagascar.

De manière générale, les projets pilotes sont localisés dans ou à proximité des aires protégées (fig. 3), et non dans les endroits où la déforestation se déroule de manière importante (Sud-Ouest). Seul un des sites du projet FORECA, à Tsimanampetsotsa, est situé dans une zone de déforestation massive (fig. 2 et 1). Malgré l'importance stratégique apparente des aires protégées par rapport à la REDD+, MNP n'apparaît pas comme un important acteur de la REDD+. MNP ne porte ou ne pilote aucun projet pilote REDD+ et est très discret dans les débats et dans la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar<sup>26</sup>. Quelle sera l'efficacité réelle des projets pilotes lorsqu'il faudra généraliser la REDD+ et la mettre en œuvre au niveau national ? Il y a un risque que les enseignements issus des projets pilotes, notamment en termes de définition du scénario de référence, et de prédiction de l'évolution de la déforestation, ne permettent pas de prendre toute la mesure de la réalité et de sa complexité.

<sup>25</sup> probablement du fait de l'entrée du secteur des transports aériens dans les engagements de réduction des EGES (communication personnelle, entretiens avec GoodPlanet, Antananarivo, 17/04/2010 et 06/04/2011). Air France a octroyé 5 millions d'euros pour une première phase (2008-2012), et a donné son accord pour financer une deuxième phase (2012-2015).

<sup>26</sup> « MNP est dans le CT-REDD mais sa présence est superficielle, alors que la REDD est un enjeu majeur pour lui » (communication orale, entretien avec un responsable malgache de Intercoopération, Antananarivo, 18/04/2011). Lors des discussions avec des responsables de MNP en charge de la gestion des parcs nationaux dans la région d'Andasibe, ces responsables nous ont dit ne pas être au courant de la REDD+ et ignorer de quoi il s'agit. Toutefois, en 2011, la direction générale de MNP, basée à Antananarivo, a engagé un consultant international pour une étude sur l'implication éventuelle de MNP dans la REDD+.

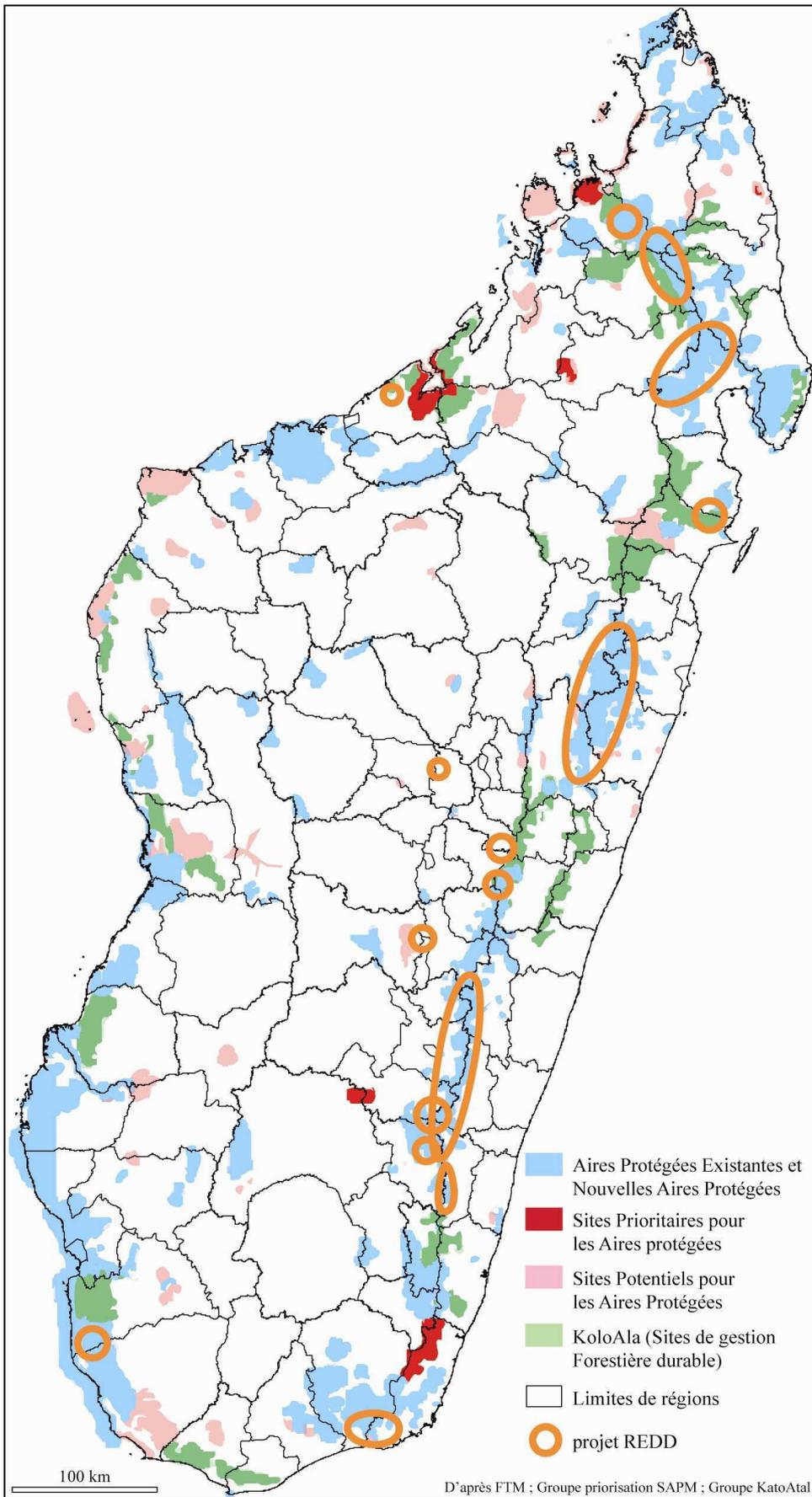


Figure 3. Localisation des projets pilotes REDD+ par rapport aux aires protégées délimitées en 2008

## Le rôle catalyseur du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier géré par la Banque Mondiale

Le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) est le cadre qui a catalysé les initiatives de préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar. Compte tenu des relations entre Madagascar et la Banque Mondiale, illustrées par l'élaboration et la mise en œuvre du PNAE depuis la décennie 1990, le FPCF est apparu assez naturellement, dès sa phase opérationnelle démarrée en 2008, comme le cadre pour la préparation de Madagascar à la REDD+<sup>27</sup>. Madagascar a manifesté le souhait de se préparer à la REDD+ dans le cadre du FPCF en soumettant sa note d'intention (R-PIN) en mars 2008. La version révisée du R-PIN, soumise en avril 2008, a été acceptée en juin 2008 après son évaluation par le panel technique du FPCF. Cette acceptation a donné le quitus pour l'élaboration du document de stratégie de préparation de Madagascar (R-PP). La manière dont ce R-PP a été préparé et soumis au FPCF, montre l'enrôlement de Madagascar, dans la mesure où les institutions gouvernementales n'ont pas joué un rôle de premier plan, d'autant moins que la crise politique survenue en 2009 a affaibli ces institutions gouvernementales dans leurs relations internationales, y compris avec la Banque Mondiale.

Bien que le R-PIN de Madagascar fut soumis officiellement par le secrétaire général du ministère en charge de l'environnement et des forêts, il fut préparé, essentiellement sous la supervision du comité technique REDD (CT-REDD), par<sup>28</sup> :

- des organismes de coopération et d'aide au développement (coopération allemande via la GIZ, coopération suisse via Intercoopération),
- des organisations non gouvernementales internationales présentes à Madagascar (CI, WCS, WWF),
- le bureau international d'études Green Synergie

Les experts qui ont évalué (et accepté) le R-PIN de Madagascar ont perçu la forte implication d'acteurs externes ou non gouvernementaux et l'ont considérée comme un risque. Ils ont aussi relevé l'insuffisance des capacités et des liens entre les acteurs, ainsi que l'absence de l'implication des communautés locales<sup>29</sup>.

Le CT-REDD, qui a supervisé la préparation du R-PIN, a été créé de manière informelle en 2008, comme l'ont souligné plusieurs acteurs interviewés à Madagascar.

« Grâce au travail mené par Intercoopération (coopération suisse), on a mis en place le noyau dur du CT-REDD. C'était un groupe de travail du projet REDD monté par la coopération suisse et la coopération allemande. Le CT-REDD est informel. Le décret de sa création avait été préparé. Il aurait dû être signé et publié fin 2008, mais il y a eu le coup d'État [...]. Il est co-dirigé par le ministère de l'environnement. On ne pouvait pas le faire présider par une structure étatique » (communication orale, entretien avec Intercoopération, Antananarivo, 18/04/2011).

« La gouvernance de la REDD à Madagascar ? On ne sait qui est le chef. Il n'y a jamais eu de mandat officiel pour le CT-REDD qui n'a pas d'existence légale. Il se fait taper par le ministère qui dit que c'est lui le chef, mais le ministère ne s'implique pas vraiment. L'administration est instable. L'État demande que le CT-REDD agisse sous le couvert de la Direction des Forêts » (communication orale, entretien avec un expert indépendant ayant réalisé des études pour la préparation de Madagascar à la REDD+, Antananarivo, 18/04/2011).

En dépit de son statut informel, le CT-REDD a continué à faire le lien entre l'État malgache, le FPCF et les acteurs impliqués à Madagascar dans la préparation à la REDD+. Cette préparation s'est résumée à la rédaction de la feuille de route appelée Readiness Preparation Proposal (R-PP), c'est à dire proposition de préparation. Une première version du R-PP, rédigée initialement par deux bureaux d'étude (ONFI et Soritra)<sup>30</sup>, a été soumise au FPCF en janvier 2010 par le CT-REDD, qui a amendé et officialisé en quelque sorte la version initiale rédigée par des experts. Cette soumission a été dite informelle, puisqu'à la suite du renversement du président de la République, la communauté internationale, dont la Banque Mondiale, a suspendu les relations de coopération avec Madagascar (sauf la coopération dite humanitaire ou d'urgence). Cette version du R-PP n'a pas été approuvée par le FPCF, qui a demandé à Madagascar de soumettre une version améliorée. Les critiques formulées par le FPCF portaient sur les lacunes dans le processus de décentralisation, l'analyse insuffisante des causes et des facteurs de la déforestation au niveau national mais aussi aux niveaux régional et local, les aspects institutionnels non clarifiés, l'absence de leçons tirées des expériences accumulées en matière de gestion

<sup>27</sup> Madagascar aurait pu s'adresser à d'autres programmes de préparation à la REDD+, comme le programme ONU-REDD. Certains acteurs de la REDD+ que nous avons rencontrés à Madagascar, en particulier le comité technique REDD (CT-REDD) et l'ONE, n'excluent pas cette option, la considérant comme une opportunité complémentaire au FPCF.

<sup>28</sup> Voir <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/73> (consulté le 07/08/2012). Par ailleurs, lors des interviews que nous avons réalisées, des ONGI, comme CI, ainsi que des agences de coopération et d'aide au développement (intercoopération-coopération suisse) ont confirmé avoir participé à la rédaction de ce document.

<sup>29</sup> Voir <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/73> (consulté le 6/12/2012)

<sup>30</sup> D'après Bidaud (2012a), les experts de ces bureaux d'étude, qui ont rédigé le document, sont des expatriés.

de l'environnement, les options stratégiques et les politiques environnementales imprécises, les liens peu évidents entre la stratégie REDD envisagée et la conservation de la biodiversité, le budget exagéré<sup>31</sup>, etc.

« Il y a eu absence totale de consultation pour l'élaboration de la première version du R-PP » (communication personnelle, entretien avec le responsable d'une ONGI, Antananarivo, 17/04/2010).

Après plusieurs versions intermédiaires, une version finale du R-PP de Madagascar, datée d'octobre 2010, a été soumise en novembre 2010 (FCPF, 2010). Sa soumission a aussi été officieuse, puisque la crise politique n'avait pas encore été réglée. L'élaboration de cette version finale a été réellement pilotée par le CT-REDD, qui a organisé à cet effet plusieurs ateliers et séances de travail, non seulement dans la capitale, mais aussi dans les régions. Elle a été évaluée positivement par le panel technique du FPCF, qui a souligné les améliorations apportées par rapport à la version précédente. Mais pour des raisons politiques liées à la crise politique à Madagascar, le comité de pilotage du FPCF n'a pas validé et approuvé officiellement l'évaluation positive qui a été effectuée par le panel technique. Pourtant cette évaluation positive a été rendue publique sur le site Internet officiel du FPCF<sup>32</sup>.

Dans l'attente de sa reconnaissance officielle par le FPCF (cette reconnaissance étant dépendante du règlement de la crise politique interne au pays), le R-PP de Madagascar est considéré comme le document de référence pour la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ dans le pays. Les acteurs de la REDD+ que nous avons interviewés à Madagascar soulignent la qualité de ce R-PP et indiquent qu'il est le reflet de leurs travaux et contributions, et non plus le résultat d'un travail effectué par un bureau d'études. Il est censé servir de cadre pour préparer Madagascar, entre 2011 et 2013, à mettre en œuvre la REDD+ au cours de l'éventuelle période post Kyoto 1 qui devrait commencer en 2013.

Le résumé exécutif indique que ce R-PP « constitue la feuille de route de Madagascar dans sa préparation au mécanisme REDD » et qu'il est « un document national en ce sens qu'il est complètement endossé par le Gouvernement de Madagascar qui est conscient qu'il engagera le pays sur plusieurs années ». L'expression « complètement endossé » laisse supposer que ce R-PP a été en réalité élaboré en dehors du cadre gouvernemental et qu'il a été « approuvé » ou « validé » a posteriori par le Gouvernement. Il est en outre indiqué que « l'élaboration de ce document a été confiée au CT-REDD et menée sous l'égide du Ministère de l'Environnement et des Forêts ». Or l'existence du CT-REDD est demeurée officieuse. Paradoxalement, il a fonctionné « normalement », basé dans les locaux de l'ONE, et codirigé par le directeur des forêts au ministère en charge de l'environnement et des forêts, et par le directeur de l'ONE. Créé grâce à la Banque Mondiale, dans le cadre du PE 1, l'ONE a souvent représenté Madagascar dans des réunions du comité de pilotage du FPCF (Bidaud, 2012a), Madagascar ayant été élu pour deux ans (de 2008 à 2009) dans ce comité. Le CT-REDD a aussi participé aux récentes conférences internationales (16<sup>ème</sup> conférence des parties à Copenhague et 17<sup>ème</sup> conférence des parties à Cancun)<sup>33</sup>. La Banque Mondiale qualifie l'ONE de structure indépendante<sup>34</sup>. Outre le CT-REDD, les autres rédacteurs du R-PP sont mentionnés dans le document : les bureaux d'études Soritra et ONFI, qui avaient rédigé la première version du R-PP.

Après avoir repris à son compte l'évaluation effectuée en 2007 par CI et l'USAID, faisant état d'une déforestation qui est passée de 0,83% entre 1990 et 2000, à 0,53% entre 2000 et 2005, le R-PP évoque la nécessité de s'attaquer aux causes « racines » de la déforestation, en améliorant la gouvernance du secteur forestier, la gestion de l'accès aux zones forestières, et le développement d'alternatives à la déforestation et à la dégradation forestière. Il indique que « le choix du pays se porte sur une approche REDD nationale avec un fort ancrage au niveau local ». C'est donc la REDD au sens le plus large, c'est-à-dire la REDD+ (rémunérations ou récompenses pour la réduction des EGES résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts ; rémunérations ou récompenses pour la gestion dite durable des forêts et pour l'augmentation des stocks de carbone), couplant les dimensions nationales et locales.

Un dispositif national de préparation a été conçu (fig. 4). Il devra assurer la préparation du pays, en intégrant et en coordonnant les politiques et les initiatives concourant à la REDD+, et en élaborant la stratégie REDD+ du pays, y compris le scénario de référence et de prévision de l'évolution de la déforestation, ainsi que le Monitoring, Reporting, Verification (MRV). Ce dispositif est organisé en 3 niveaux.

Le premier, situé au premier ministère, et constitué du comité interministériel pour l'environnement (CIME), est chargé de la prise de décisions en ce qui concerne les aspects stratégiques et politiques, la gestion des conflits entre les institutions et les acteurs concernés par la mise en œuvre de la REDD+.

Le deuxième, qui est la plateforme de coordination de la préparation, est une reconfiguration du CT-REDD. Il est chargé du pilotage du processus, qui devra aboutir à la formulation de la stratégie REDD+ du pays. Une unité REDD (U-REDD) est prévue au sein de la direction générale des forêts au ministère en charge de l'environnement et des forêts. Le rôle de cette unité est d'assurer l'interface

---

<sup>31</sup> alors que le FPCF prévoit un fonds de 3,6 millions de dollars US pour la préparation de chaque pays retenu, le budget de la préparation de Madagascar, contenu dans cette version de son RPP, était de 9,9 millions de dollars.

<sup>32</sup> Voir <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/73> (consulté le 07/08/2012).

<sup>33</sup> communication orale, entretien avec Intercoopération, Antananarivo, 18/04/2011.

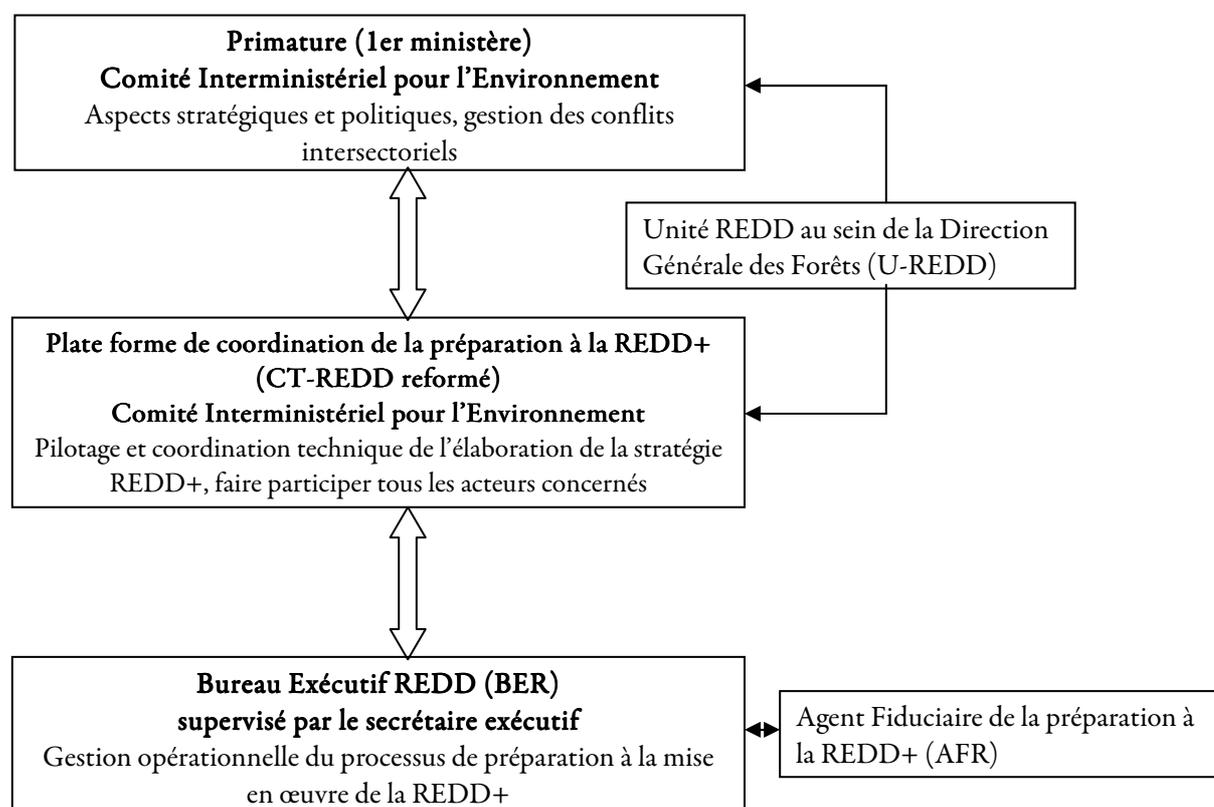
<sup>34</sup> voir <http://go.worldbank.org/1D8GJ3KJV0> (consulté le 6/8/2012).

entre les deux premiers niveaux, de manière à ce que la préparation à la REDD+ ne soit pas déconnectée des autres politiques environnementales du pays.

Le troisième niveau est le bureau exécutif REDD, qui a pour missions la mise en œuvre et le suivi des activités de préparation à la REDD+. Il est relié à un agent fiduciaire, chargé de la gestion des fonds destinés à la préparation à la REDD+.

Le budget de la préparation est estimé à 5,5 millions de dollars US par le R-PP. Les postes les plus importants sont le scénario de référence (29% du budget) et le MRV (26% du budget). Le FPCF n'octroie que 3,6 millions de dollars par pays. Le CT-REDD envisageait de faire appel au programme REDD de l'ONU, pour recevoir un complément financier au cas où le FPCF n'octroie que 3,6 millions de dollars<sup>35</sup>. D'après de nombreux acteurs qui participent à la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar<sup>36</sup>, une partie (environ 5 millions de dollars US) du don octroyé à Madagascar en juin 2011 par la Banque Mondiale, servira au financement de la préparation de Madagascar à la REDD+, avec une priorité accordée au financement des aspects méthodologiques relatifs à la construction du scénario de référence, du registre carbone, et du système MRV. D'après la Banque Mondiale, c'est une somme de 2 millions de dollars qui est prévue à cet effet (World Bank, 2011). Les aspects ayant une forte connotation politique (réformes foncières, gouvernance, options stratégiques) sont donc délaissés, sans doute en raison de la crise politique malgache. C'est le résultat d'un compromis entre la Banque Mondiale et l'État malgache, aidé par les ONGI :

« sous la pression des ONG américaines (CI, WCS), la Banque Mondiale a demandé à l'État malgache de faire la proposition pour qu'une partie des fonds du PE 3 serve à financer quelques actions du R-PP » (communication orale, entretien avec Intercoopération, Antananarivo, 18/04/2011).



Source : FCPF, 2010

Figure 4. Organisation institutionnelle nationale pour la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar

En prenant l'hypothèse d'une réduction annuelle de 10% de la déforestation, le CT-REDD estime que Madagascar pourrait percevoir entre 5 et 6 millions de dollars US par an<sup>37</sup>. Cette estimation a été diffusée aussi par la Banque Mondiale, selon laquelle « en considérant un prix de 5 US\$ par tonne de CO<sub>2</sub>, en supposant que les mesures financées par l'initiative REDD réduiraient de 10 % supplémentaires une déforestation actuellement estimée avec des images satellites à 0,5 % par an, et en supposant que la culture alternative stockerait l'équivalent de 100 tonnes de CO<sub>2</sub> par an, alors la vente de réduction d'émissions pourrait rapporter à

<sup>35</sup> Communication orale, entretien avec le CT-REDD, Antananarivo, 08/04/2010.

<sup>36</sup> Communications orales lors des entretiens avec les responsables de GoodPlanet et de la coopération suisse à Madagascar (Intercoopération), respectivement le 06/04 et le 18/04/2011.

<sup>37</sup> Communication orale, entretien avec le CT-REDD, Antananarivo, 08/04/2010.

Madagascar 6 millions US\$ par an, soit un peu plus d'un tiers du coût de la gestion du système d'aires protégées » (Carret et al., 2010).

Si le R-PP de Madagascar ne résulte pas du « diagnostic de Washington » comme l'était le PNAE selon Sarrasin (2007), résulte-t-il pour autant d'un « diagnostic malgache » ? Il semble avoir été nourri essentiellement par les ONGI et les organismes de coopération et d'aide au développement, notamment à travers les projets pilotes et l'expertise REDD+ dont disposent ces structures. Elles ont donc enrôlé Madagascar dans la REDD+, charge à lui de domestiquer cette REDD+ en la « malgachisant », c'est-à-dire en la reprenant à son compte pour la mettre en œuvre. C'est ce qui est observé par exemple en ce qui concerne le monitoring de la déforestation. Les préconisations en la matière émanent essentiellement des ONGI (CI et GoodPlanet) et de leurs partenaires, dans le cadre des projets pilotes REDD+. Sur la base de leurs travaux en télédétection, ces ONGI ont préconisé des approches méthodologiques qui ont été reprises et intégrées dans le R-PP. Elles disposent de capacités techniques et financières que n'ont pas les institutions malgaches, comme l'Institut Géographique et Hydrographique National<sup>38</sup>, ou l'Institut et l'Observatoire de Géophysique d'Antananarivo (IOGA)<sup>39</sup>, qui auraient pu s'occuper du monitoring de la déforestation, mais qui n'ont pas les capacités techniques et financières nécessaires. L'IOGA a fait partie du CT-REDD, et a collaboré, sur les aspects méthodologiques relatifs à la télédétection, avec des ONGI (GoodPlanet) et des organismes de coopération et d'aide au développement (Intercoopération, GIZ). Le R-PP de Madagascar et la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ dans ce pays mettent en scène une sorte de coalition entre les bailleurs de fonds, les ONGI et l'État malgache (Bidaud, 2012a ; Duffy, 2006). Dans cette coalition, l'État malgache semble néanmoins débordé ou contourné, ayant un poids restreint par rapport aux autres acteurs. Cette situation de débordement de l'État est caractéristique du renouveau de l'économie du développement, dans le contexte de la mondialisation (Hugon, 2006).

Quelle est la portée institutionnelle du R-PP de Madagascar ? L'expression État à l'ombre a souvent été utilisée dans l'analyse des relations internationales, en particulier à propos des enjeux globaux ou transnationaux, qui engendrent des réseaux associant les États, les organisations internationales, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales. Lorsqu'ils se déploient dans des pays en développement, dans le champ de l'exploitation des ressources naturelles, ces réseaux, du fait de l'importance des intérêts économiques et financiers en jeu, peuvent « contourner » les formes classiques de gouvernance et prendre un caractère « invisible », voire « illicite » ou « clandestin », les gouvernements étant alors sous l'ombre (Duffy, 2005). Cette expression paraît adéquate pour caractériser, d'un point de vue géopolitique, la place ou le rôle de l'État malgache dans le processus de préparation à la mise en œuvre de la REDD+. Madagascar est d'autant plus à l'ombre que, suite à la crise politique de 2009, il est « mis sur le banc » de la communauté internationale, et la Banque Mondiale, par exemple, le considère et le traite non plus comme un « État normal », mais comme un « Gouvernement de facto » (contraire de Gouvernement de jure ou vrai Gouvernement, légitime et de plein droit, réellement doté de pouvoir et de contrôle).

Les interviews que nous avons effectuées à Madagascar montrent que les acteurs impliqués dans la préparation à la REDD+ perçoivent la faiblesse institutionnelle de l'État, que certains acteurs expliquent par des arguments économiques et financiers (voir encadré 1).

« Il y a une primauté des ONG qui apportent l'argent. Les ministères sont vides, pas de personnel compétent. Il y a eu déflation à la demande de la Banque Mondiale. Le personnel technique des ministères est parti dans les ONG. Il n'y a plus que les responsables politiques et administratifs [...]. L'État a été embarqué dans la REDD après coup. Ce sont les ONG qui ont fait émerger la REDD [...]. Les ONG dictent la loi en ce qui concerne l'environnement. Ce sont elles qui proposent des choses aux institutions publiques, à l'État » (communication orale, entretien avec le responsable d'un laboratoire universitaire, partenaire des projets pilotes REDD+ portés par des agences de coopération, Antananarivo, 07/04/2010).

« L'État ne met pas en œuvre. C'est mieux que ce soit les ONG. L'État n'a pas de moyens. Il faut des fonds d'avance que l'État n'a pas » (communication orale, entretien avec un responsable du CT-REDD basé à l'ONE, Antananarivo, 08/04/2010).

« CI apporte son expertise à Madagascar grâce à son expérience internationale. L'historique de la déforestation à Madagascar établi par CI permet d'élaborer la ligne de base ou le scénario de référence [...]. Nous appuyons techniquement le gouvernement [...]. L'État supervise, met des règles, et les ONG travaillent et présentent les résultats à l'État qui approuve [...]. L'État est impliqué discrètement car il faut avoir l'aval de l'État pour continuer à travailler » (communication orale, entretien avec deux employés malgaches de CI, Antananarivo, 12/04/2010).

« L'État est présent, il espère obtenir des pourcentages sur les fonds engendrés par la REDD » (communication orale, entretien avec un chercheur français en expatriation à Madagascar et suivant l'évolution de la REDD+, Antananarivo, 30/03/2010).

<sup>38</sup> FTM (Foiben-Toasoarintanin'i Madagasikara), équivalent de l'IGN (Institut Géographique National) en France, devenu récemment Institut National de l'Information Géographique et Forestière.

<sup>39</sup> IOGA, laboratoire universitaire malgache.

« Il n'y a pas de remontée des préoccupations au niveau des ministres. Ça pose un très sérieux problème pour la REDD. Pas de programme gouvernemental. Ça flotte au niveau des ministères. Pas de stratégie gouvernementale. On ne sait pas où on va [...]. Les techniciens des ministères ne sont pas au même niveau que les techniciens qui bossent sur les projets des ONG [...]. Il manque une véritable approche intersectorielle de la politique sur le changement climatique et même de la politique environnementale en général » (communication orale, entretien avec un expert indépendant ayant réalisé des études pour la préparation de Madagascar à la REDD+, Antananarivo, 06/04/2010).

« Il y a une insuffisance des moyens disposés par l'État pour gérer les forêts [...]. La REDD devrait rester une composante de la politique de l'environnement et non la politique de l'environnement telle qu'on le pressent dans l'affichage et dans la communication [...]. Les gens qui ne déforêtent pas ne reçoivent rien. Ils sont en droit de se plaindre, car on récompense ceux qui déforêtent afin qu'ils déforêtent moins, et on ne donne rien à ceux qui vivent sans déforêter [...]. On observe comme une démission de l'État dans la gestion de l'environnement et dans la REDD. Or on ne peut pas remplacer l'État. Il faut trouver un équilibre entre l'État et les ONG [...]. Il n'y a pas de suivi et de continuation après la fin des projets internationaux financés par les bailleurs étrangers. L'État ne prend pas le relais. Ni même au niveau communal (les maires). Il faut faire des choses au niveau de la commune. Revaloriser le niveau communal, les maires et leurs équipes » (communication orale, entretien avec un chercheur malgache, CNRE, Antananarivo, 06/04/2010).

« Le manque d'argent empêche l'État de s'affirmer et d'intervenir [...]. L'État n'a pas le pouvoir nécessaire [...]. Il faut renforcer le rôle de l'État » (communication orale, entretien avec un enseignant-chercheur malgache de l'ESSA Forêts, partenaire d'un projet pilote REDD+, Antananarivo, 13/04/2012).

« Il y a une néo-colonisation territoriale par les ONG internationales [...]. La grosse difficulté est relative à l'appropriation par l'État [...]. Les investisseurs raisonnent avec 3 mots : le risque, le risque, le risque, c'est-à-dire en gros la gouvernance. A Copenhague, ce sont des acteurs de type ONG et free lance qui ont préparé la communication malgache sur le side event consacré à la REDD et au changement climatique à Madagascar » (communication orale, entretien avec le responsable d'une ONGI qui mène un projet pilote REDD+, Antananarivo, 06/04/2011).

« Politiquement on est mauvais [...]. Pour contourner, la préparation à la REDD peut être financée par les financements additionnels du PE 3. Le problème c'est la partie politique. Politiquement on n'a pas été bon [...]. CI est partenaire, donne des conseils, le ministère mène le jeu [...]. On est bloqué au niveau national à cause de la crise, alors qu'on a un bon R-PP » (communication orale, entretien avec une responsable malgache de CI, Antananarivo, 09/04/2011).

Encadré 1. La faiblesse institutionnelle de l'État malgache dans la préparation à la REDD+ vue par les acteurs impliqués

## Conclusion

Au-delà de la crise politique qui a réduit le poids de l'État par rapport aux bailleurs de fonds et aux partenaires externes ou internationaux, l'analyse du processus de préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar suggère que le positionnement de l'État malgache, caractérisé par la discrétion, voire une absence relative ou un apparent effacement, n'est pas conjoncturel. Il s'inscrit dans la continuité de l'attitude qui a été celle de l'État malgache par rapport à ses partenaires internes et externes dans le cadre du PNAE. Admettant que Madagascar est un « patrimoine biologique mondial » et que ses forêts fournissent des services écologiques et climatiques au monde, l'État malgache, depuis la fin de la décennie 1980, laisse à la communauté internationale, en particulier à la Banque Mondiale et aux organisations non gouvernementales internationales oeuvrant dans le champ de l'environnement, la possibilité de s'occuper concrètement du sort de la biodiversité et des forêts malgaches. Ce faisant, l'État malgache est devenu en quelque sorte un « facilitateur » pour les acteurs externes ou internationaux qui disposent de ressources financières et qui souhaitent participer à la conservation de la nature et à la protection de l'environnement à Madagascar. Si ce positionnement géopolitique de Madagascar peut être expliqué par le fait que c'est un pays très pauvre, il pose néanmoins la question de la dépendance de cet État et celle du contenu ou de la nature des politiques environnementales mises en œuvre à Madagascar par des acteurs externes ou internationaux. Quelle est la marge de manœuvre de l'État malgache dans la définition du contenu de ces politiques ? Reflètent-elles une « vision malgache » ? Autrement dit, sont-elles légitimes ? Incorporent-elles des acteurs endogènes, nationaux et locaux ? Leur mise en œuvre entraîne-t-elle effectivement la conservation de la nature et la protection de l'environnement ? Quel intérêt Madagascar a-t-il à « internationaliser » ses problèmes environnementaux ou à « domestiquer » des politiques environnementales internationales ?

Au regard du Cadre Analytique de la Gouvernance (CAG) proposé par Hufty (2007)<sup>40</sup>, la Banque Mondiale, les organisations non gouvernementales internationales, et les organismes de coopération et d'aide au développement, peuvent être considérés comme étant des acteurs « stratégiques » dans la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar. Cette catégorie d'acteurs dispose de ressources financières et d'un pouvoir suffisant pour édicter des règles et des normes, ou pour influencer le processus, ou encore pour

<sup>40</sup> Ce cadre établit une hiérarchie des acteurs, avec, par ordre d'importance décroissante, les acteurs « stratégiques », les acteurs « pertinents » et les acteurs « secondaires ».

1 faire prévaloir son point de vue. Par rapport à cette catégorie d'acteurs, l'État malgache apparaît comme un acteur « pertinent »,  
 2 puisque d'après le CAG, il est impliqué dans la trame institutionnelle, que ce soit le FPCF ou les projets montés par les ONGI, ou  
 3 encore les accords de coopération bilatérale avec les États-unis, la Suisse et l'Allemagne. Mais l'État malgache semble dominé dans  
 4 ces différentes trames institutionnelles auxquelles il dépend pour la mise en œuvre de la REDD+. N'ayant pas suffisamment de  
 5 ressources et de pouvoir pour influencer sur les règles du jeu ou pour faire prendre en compte leurs desideratas, les structures malgaches  
 6 (laboratoires universitaires, associations et ONG locales) sont des acteurs secondaires. Quant aux populations locales, elles  
 7 n'apparaissent pas comme des acteurs en tant que tel, bien qu'elles soient énormément évoquées dans les règles du jeu et dans les  
 8 différentes phases du processus. On se demande si elles sont au courant de l'existence même de la REDD+ et comprennent les enjeux  
 9 et les implications. Si des efforts ont été faits notamment durant la décennie 2000-2010 pour impliquer les populations locales dans la  
 10 gestion des forêts, à travers la gestion locale sécurisée (GELOSE) et la gestion contractualisée des forêts (Rakoto Ramiarantsoa et al.,  
 11 2012 ; Rakoto Ramiarantsoa et Samyn, 2004 ; Blanc-Pamard et Rako Ramiarantsoa, 2007 ; Bertrand et al., 2009)<sup>41</sup>, il ne semble pas  
 12 en être de même dans le cadre de la REDD+ (Bidaud, 2012a). Les projets pilotes sont menés comme s'il s'agissait, pour l'essentiel, de  
 13 gestion classique d'aires protégées (Bidaud, 2012b). Pour les populations locales, il n'y a pas de changement. Les porteurs de projets  
 14 pilotes, installés dans la capitale (Antananarivo), expriment une réserve et une réticence quant à la vulgarisation et à l'explicitation de  
 15 la REDD+ auprès des populations locales. Préoccupés par la recherche de fonds et par l'ingénierie des projets, tout en étant attentif à  
 16 la construction du cadre institutionnel, ces porteurs de projets justifient leur réserve et leur réticence par la nouveauté de la REDD+ et  
 17 par sa complexité. Or, ces arguments n'ont pas empêché le démarrage des projets REDD+, et la vente dite test de crédits carbone. La  
 18 non implication des populations locales les écarte des enjeux financiers de la REDD+, ce qui laisse une grande marge de manœuvre  
 19 financière aux porteurs des projets. Cette situation souligne le gouffre entre l'élaboration et l'effervescence internationale et nationale  
 20 de la REDD+, et la réalité ou l'absence de son appropriation par les populations locales. Quelle proportion des fonds internationaux  
 21 REDD+ arrive réellement dans les villages pour les populations dont la vie est basée sur les forêts ? Sans doute une très faible  
 22 proportion. Dans ce contexte, la REDD+ peut-elle réussir et être efficace par rapport à son objectif qui est la réduction de la  
 23 déforestation et l'atténuation du changement climatique ? C'est un aspect essentiel qui nécessite des recherches approfondies.

24  
 25 A la fragilité institutionnelle de la préparation à la mise en œuvre de la REDD+ à Madagascar, s'ajoute une fragilité du financement  
 26 de cette préparation. Ce financement repose jusqu'à présent essentiellement sur le FPCF, même si par le biais des ONGI et des  
 27 organismes de coopération et d'aide au développement, des financements sont mobilisés, notamment pour des projets pilotes. La  
 28 logique PSE, ou finance carbone (commercialisation des crédits dans des marchés volontaires), est prédominante dans ces projets  
 29 pilotes, occultant une lutte contre la déforestation qui identifie les véritables causes de cette déforestation et s'attaque à elles. Un  
 30 récent rapport pour la Commission européenne préconise que l'architecture internationale de la REDD+ intègre un soutien actif aux  
 31 pays en développement (investissements financiers « durables »), couplé à une redéfinition de la « performance » attendue de ces pays  
 32 en matière de réformes politiques et juridiques nécessaires pour que la REDD+ ne se réduise pas à « d'apparentes réductions des  
 33 émissions de carbone » (Karsenty et al., 2012). D'après ce rapport, la REDD+ devrait pouvoir mesurer aussi les efforts entrepris par  
 34 des gouvernements pour réformer les régimes fonciers, les politiques agricoles et environnementales, et les dispositifs de  
 35 redistribution sociale. Cette « vision » de la REDD+ découle de la remise en cause des conceptions théoriques selon lesquelles, de  
 36 manière rationnelle, les récompenses et les rémunérations envisagées dans le cadre de la REDD+ sont de nature à faire en sorte que  
 37 les pays en développement décident et appliquent des mesures capables de conduire à la réduction de la déforestation (Karsenty,  
 38 2012 ; Karsenty et Ongolo, 2012 ; Ongolo et Karsenty, 2011).

39  
 40 La mise en œuvre du R-PP de Madagascar, prévue initialement pour la période 2011-2013, avec éventuellement une année  
 41 supplémentaire (2014), permettra de savoir si le pays engage ou pas des réformes nécessaires pour une application potentiellement  
 42 réussie de la REDD+. En l'état actuel du processus de mise en œuvre de ce R-PP, Madagascar présente des caractéristiques faisant de  
 43 lui un État « fragile » ou « failli » (fragile State, Failed State, collapse State), selon les indicateurs politiques, économiques et sociaux  
 44 utilisés pour identifier de tels États (Minassian, 2011).

## 45 Bibliographie

- 46  
 47 Amélot X., 2008. « L'évaluation par télédétection de la déforestation à Madagascar : comparer ce qui est comparable ». Communication orale  
 48 présentée aux XIèmes Journées Scientifiques du Réseau Télédétection de l'AUF, Antananarivo, 3-7 novembre 2008.  
 49 Bertrand A., Rabesahala Horning N., Montagne P., 2009. « Gestion communautaire ou préservation des ressources renouvelables : histoire  
 50 inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar », VertigO - la revue électronique en sciences de  
 51 l'environnement [En ligne], Volume 9 Numéro 3 | décembre 2009, mis en ligne le 14 décembre 2009, Consulté le 06 août 2012. URL :  
 52 <http://vertigo.revues.org/9231> ; DOI : 10.4000/vertigo.9231.  
 53 Bidaud C., 2012a. Le carbone qui cache la forêt. La construction scientifique et la mise en politique du service de stockage du carbone des forêts  
 54 malgaches. Thèse de doctorat, Institut des Hautes Etudes Internationales du Développement (IHEID), université de Genève.  
 55 Bidaud C., 2012b. « REDD, un mécanisme novateur ? Le cas de la forêt de Makira à Madagascar ». Revue Tiers Monde, n° 211, p. 111-230.  
 56 BioCF, Carbon Decisions International (CDI), 2010. Methodology for Estimating Reductions of GHG Emissions from Unplanned Mosaic  
 57 Deforestation. Washington D.C. 191 p.  
 58

<sup>41</sup> voir aussi le numéro 257/2012 de la revue *Les Cahiers d'Outre Mer*, dossier « Enjeux et moyens d'une foresterie paysanne contractualisée :  
 expérience de systèmes de gestion locale à Madagascar », coordonné par Hervé Rako Ramiarantsoa.

- Blanc-Pamard C., Rakoto Ramirantsoa H., 2003. « Madagascar : les enjeux environnementaux ». In *L'Afrique. Vulnérabilité et défis*, sous la coordination de Lesourd M., Editions du Temps, Nantes, p.354-376.
- Blanc-Pamard C., Rakoto Ramirantsoa H., 2007. « Normes environnementales, transferts de gestion et recomposition des territoires en pays Betsileo (Madagascar). La gestion contractualisée des forêts ». *Natures Sciences Sociétés*, vol. 15, n° 3, p. 253-268.
- Boulier J., Simon L., 2010. « Les forêts au secours de la planète : quel potentiel de stockage du carbone ? ». *L'Espace Géographique*, tome 39, n° 4, p. 309-324.
- Busson F., Andriamiarinosy M., Monteils F., Randrianarison M., 2009. Réduction des émissions de gaz à effet de serre dues au déboisement et à la dégradation des forêts à Madagascar. État des lieux et expériences en cours. *Green Synergie*, 110 p.
- Carret J., Rajaonson B., Feno J.P., Brand J., 2010. « L'environnement : un atout à préserver, des enjeux à maîtriser ». In *Madagascar : vers un agenda de relance économique*. Policy Note, Banque Mondiale, p. 105-124.
- Carrière-Buchsenschutz S., 2006. « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de Fianarantsoa ». *Etudes Rurales*, n° 178, p. 181-196.
- Dahan A., Armatte M., Buffet C., Viard-Crétat A., 2012. Plateforme de Durban : quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques ? Rapport de recherche, Centre A. Koyé, *Koyré climate series*, n° 4, 34 p.
- Dahan A., Aykut S., Buffet C., Viard-Crétat A., 2010. Les leçons politiques de Copenhague. Faut-il repenser le régime climatique ? Rapport de recherche, Centre A. Koyé, *Koyré climate series*, n° 2, 45 p.
- Dahan A., Buffet C., Viard-Crétat A., 2011. L'ère post-Copenhague du régime climatique. Le compromis de Cancun : vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ? Rapport de recherche, Centre A. Koyé, *Koyré climate series*, n° 3, 41 p.
- Duffy R., 2006. "Non-governmental organisations and governance States: The impact of transnational environmental management networks in Madagascar". *Environmental Politics*, vol. 15, n° 5, p.731-749.
- Duffy, 2005. "Global environmental governance and the challenge of shadow States: the impact of illicit sapphire mining in Madagascar". *Development and Change*, vol. 36, n° 5, p.825-843.
- Ferguson B., 2009. "REDD comes into fashion in Madagascar". *Madagascar Conservation and Development*, vol. 4, n° 2, p. 132-137.
- Forest Carbon Partnership Facility, Fonds de Partenariat pour le Carbon Forestier (FCPF), 2010. Proposition des mesures pour l'état de préparation (R-PP). Madagascar, Version du 8 octobre 2010, 107 p.
- Hufty M., 2007. « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? ». *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 7, n° 2, Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ? <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635> (consulté le 3/11/2012).
- Hugon P., 2006. « Le renouveau de l'économie du développement dans un contexte de mondialisation ». In *La mondialisation contre le développement durable ?* (sous la direction de Froger G.), p. 29-52.
- Karsenty A., 2012. « Forêts : des instruments économiques décevants ». *Économie Appliquée*, « Questions pour Rio+20 », Tome LXV, n° 2, 28 p.
- Karsenty A., Ongolo S., 2012. « Can "fragile states" decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism ». *Forest Policy and Economics*, vol. 18, p. 31-48.
- Karsenty A., Pirard R., 2007a. « Forêts tropicales : la question du bien public mondial et la quête d'instruments économiques multilatéraux pour un régime international ». *Revue Forestière Française*, n° 5, 535-547.
- Karsenty A., Pirard R., 2007b. « Changement climatique : faut-il récompenser la « déforestation évitée » ? ». *Natures Sciences Sociétés*, n° 15, p.357-369.
- Karsenty A., Tulyasuwan N., Global Witness, De Blas D.E., 2012a. Financing options to support REDD+ activities. Based on a review of the literature. Report for the European Commission, DG Climate Action, 75 p.
- Karsenty A., Vogel A., Ezzine de Blas D., Fétiveau J., 2012b, « La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+ », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, Débats et Perspectives, mis en ligne le 06 novembre 2012, consulté le 06 novembre 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/12974> ; DOI : 10.4000/vertigo.12974
- Kremen C., Niles J.O., Dalton M.G., Daily G.C., Ehrlich P.R., Fay J.P., Grewal D., Guillery R.P., 2000. « Economic incentives for rain forest conservation across scales ». *Science*, n° 288, p.1828-1832.
- Les Cahiers d'Outre-mer, 2012. Enjeux et moyens d'une foresterie paysanne contractualisée : expérience de systèmes de gestion locale à Madagascar. Vol. 65, n° 257, p. 3-185 (coordonné par Hervé Rakoto Ramirantsoa).
- MEFT USAID CI, 2009. Évolution de la couverture des forêts naturelles de Madagascar. 1990 - 2000 - 2005.
- Méral P., 2012. « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes ». *Natures Sciences Sociétés*, vol. 20, p. 3-15.
- Méral P., Raharirinirina V., 2006. « En attendant les zébus...Les enjeux de la gestion durable de la forêt des Mikea ». *Etudes Rurales*, n° 178, p. 161-180.
- Minassian G., 2011. *Zones grises. Quand les États perdent le contrôle*. Éditions Autrement, 201 p.
- Mittermeier R.A., Mittermeier C.G. (éditeurs), 1997. *Megadiversity : Earth's biologically wealthiest nations*, Cemex, Mexico, 1997, 501 p.
- Mittermeier R.A., Robles P.G. (éditeurs), *Hotspots revisited*, Cemex, Mexico, 2004, 390 p.
- Montagne P., Ramamonjisoa B., 2006. « Madagascar: la gestion durable de l'environnement ». *Économie Rurale*, n° 294-295, p. 9-26.
- Myers N., Mittermeier R.A., Mittermeier C.G., Da Fonseca G.A.B., Kent J., 2000. « Biodiversity hotspots for conservation priorities ». *Nature*, vol. 403, p. 853-858.
- Ongolo S., Karsenty A., 2011. « La lutte contre la déforestation en Afrique centrale : victime de l'oubli du politique ? ». *Écologie et Politique*, n° 42, p. 71-80.
- Pollini J., 2009. "Carbon sequestration for linking conservation and rural development in Madagascar : the case of the Vohidrazana-Mantadia corridor restoration and conservations carbon project". *Journal of Sustainable Forestry*, vol. 28, n° 3, p. 322-342.
- Pomel S., Salomon J.-N., 1998. *La déforestation dans le monde tropical*. Presses universitaires de Bordeaux, 160 p.
- Rakoto Ramirantsoa H., Ramamonjisoa B., Razafy Fara L., Ranaivoson S., 2012. « Échec ou succès ? La foresterie paysanne contractualisée dans ses paradoxes ». *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 258, p. 301-310.
- Rakoto Ramirantsoa H., Samyn J.-M., 2004. « Arrimer le global et le local ou le développement durable pour qui? L'exemple de la gestion contractualisée de la forêt de Merikanjaka ». *Mondes en développement*, n° 127, p. 91-99.
- Randrianarison M., 2011. La protection de la biodiversité à Madagascar. Les paiements pour services environnementaux (PSE). *L'Harmattan*, 469 p.
- Randrianja S. (éditeur), 2012. *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*. Karthala, 336 p.

- 1 Sarrasin B., 2007. « Le plan d'action environnemental malgache de la genèse aux problèmes de mise en œuvre : une analyse sociopolitique de  
2 l'environnement ». Revue Tiers Monde, n° 190, p. 435-454.
- 3 Tsayem Demaze M., 2010. « Éviter ou réduire la déforestation pour atténuer le changement climatique : le pari de la REDD ». Annales de  
4 Géographie, n° 674, p.338-348.
- 5 Tsayem Demaze M., 2012. Du développement propre à la déforestation évitée. Géoscopie des relations Nord-Sud pour atténuer le changement  
6 climatique. HDR de géographie, université du Maine, vol. 1, 273 p.
- 7 World Bank, 2011. Project Paper on a proposed additional IDA credit in the amount of SDR26 million (US\$42 million equivalent)  
8 and a proposed additional grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the amount of US\$10.0 Million to the  
9 Republic of Madagascar for the Third Environmental Program Support Project (EP3). In *61964-MG*.

### 11 Remerciements

12 Nous remercions tous les interlocuteurs qui ont accepté nos demandes de rendez-vous et d'interviews en 2010 et en 2011 à  
13 Madagascar. Ces remerciements s'adressent en particulier à Romuald Vaudry, François Busson, et Cécile Bidaud. L'article a été  
14 rédigé dans le cadre d'une étude sur les relations Nord-Sud engendrées par le MDP et la REDD en vue d'atténuer le changement  
15 climatique. Nous remercions le CNRS (programme interdisciplinaire en sciences de la communication et programme interdisciplinaire  
16 Énergie, volet socio-économie) pour sa contribution au financement des missions sur le terrain.