

Chapitre 8. Gouvernance de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly

**Jeannin Ranaivonasy¹, Joelisoa Ratsirarson¹,
Sibien Mahereza¹, Alison F. Richard² & Andry W.
S. Randrianandrasana³**

¹Département des Eaux et Forêts de l'Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, BP 175, Université d'Antananarivo, Antananarivo 101, Madagascar
E-mail : j.ranaivonasy@gmail.com, ratsirarson@gmail.com

²Department of Anthropology, Yale University, New Haven, Connecticut, USA
Email : alisonfrichard@gmail.com

³Madagascar National Parks, Bezà Mahafaly, Madagascar
E-mail : andriswilliam@yahoo.fr

Résumé

L'étude de la gouvernance des ressources naturelles a été menée à Bezà Mahafaly selon une analyse institutionnelle des caractéristiques, des intérêts et des rôles des parties prenantes impliquées dans la gouvernance de Bezà Mahafaly, avec une responsabilité partagée, en l'occurrence le MNP (Madagascar National Parks), l'ESSA (Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques), la communauté locale, le service des Eaux et Forêts et les élus et autorités. Ces acteurs sont impliqués dans trois aspects de la gouvernance, en l'occurrence l'exécutif, le décisionnel et le suivi/orientation. La gestion de la réserve, soit l'aspect exécutif de sa gouvernance, est bâtie sur le partenariat entre MNP (gestionnaire) et l'ESSA (partenaire privilégié fortement impliqué dans la gestion) avec les communautés locales. Dans les aspects décisionnels, le partenariat entre MNP, mandaté par le Gouvernement, et l'ESSA constitue le pilier de la gouvernance de Bezà Mahafaly. Les aspects de suivi et d'orientation sont assurés par les membres du COSAP (Conseil d'Orientation et de Suivi des Aires Protégées) composés de représentants des communautés et des élus, ainsi que les partenaires techniques et financiers. L'extension de la réserve, officialisée en 2015, est marquée par un zonage qui établit des zones de protection, mais également des zones d'utilisation durable vouées aux besoins de la communauté locale. Les acquis pour la bonne gouvernance des ressources à Bezà Mahafaly sont

favorisés par un partenariat franc et efficace avec la communauté, associé à un engagement fort de MNP et de l'ESSA.

Mots clés : gestion, partenariat, MNP, ESSA, COSAP, communauté locale

Extended abstract

At many protected area sites in Madagascar, state and local institutions share authority and responsibilities. The arrangements are typically complex, since they must integrate formal procedures of the state with customary procedures of the community. We present an account of the characteristics, interests, and roles of partners involved in the governance of the Bezà Mahafaly Special Reserve in southwest Madagascar, considering both strengths and weaknesses.

The reserve is a rare example of a protected area established before 2003 that was founded in partnership with the local community and not imposed by the colonial administration. The reserve was 600ha when created in 1986; the community supported its extension to 4,200 ha that was formally recognized by national decree in 2015.

Our study draws on archival documents of the School of Agronomy, University of Antananarivo (ESSA), and Madagascar National Parks (MNP), as well as locally developed texts, Individual interviews helped our understanding of the complicated evolution and interplay between institutional and community partners.

Five parties are implicated in the governance of reserve: MNP, ESSA, the local community, locally elected officials and authorities, and the governmental offices of Eaux et Forêts. MNP became directly involved at Bezà Mahafaly in 2004. The formal role of ESSA is to coordinate and support research and training in the reserve. ESSA supports the Bezà Mahafaly Monitoring Team with four locally recruited members, led by the field coordinator of training and research. Community participation takes several forms: the Forest and Environment Committee (KASTI), the *Dina* Committee, traditional authorities, village associations, and informal participation by a wide array of individuals (e.g., elected governmental officials and Eaux et Forêts).

The executive or management role belongs formally to MNP, but is actually built on a strong partnership between MNP, ESSA, and the local community. It relies on the application of legal texts adapted to local realities, and customary agreements (*dina*). An advisory committee (Comité d'Orientation et de Suivi des Aires Protégées or COSAP) has been in place since 2008. It includes community representatives, elected authorities, and technical and financial partners.

The primary tools for enforcing judiciary aspects are protected area legislation and the *dina*. Formal rules regarding the use of resources in the reserve's core areas are restrictive. The community recognizes forest clearance inside the reserve as an unquestionable infraction, but other prohibited activities continue at a low level. The *dina* effectiveness is limited by the strength of social cohesion and by the amount of time and patience necessary for its enforcement. While the former components of the reserve (Parcels 1 and 2) were under legal protection, the new zoning includes not only a significantly enlarged core protected area but also multiple use zones designated for sustainable management.

Overall, the governance arrangements at Bezà Mahafaly work reasonably well, with the predominant weight of local authorities and strong relationships among the partners representing notable strengths and achievements. The complexity and inclusiveness of governance make frequent, time-consuming communication with the community essential. MNP and ESSA are omnipresent in the arrangements, risking structural conflicts of interest. The practical difficulty and expense of assembling the dispersed members of the COSAP pose challenges. Recent national political instability, the breakdown of law and order, and local poverty, are all vulnerabilities that threaten the continuity of local conservation efforts. We believe the strongest evidence for the effectiveness of governance at Bezà Mahafaly is that the forests remain largely intact.

Keywords: management, partnership, MNP, ESSA, COSAP, local community

Introduction

La Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly, créée officiellement en 1986 (Ratsirarson, 2003), est l'une des rares aires protégées instaurées avant 2003 à Madagascar dont la mise en place n'a pas été héritée du passé colonial (Richard & Ratsirarson, 2013).

Cette caractéristique en fait que, contrairement aux aires protégées instituées avant l'Indépendance qui ont été imposées sans concertation avec la population locale, la mise en place de la réserve est le résultat d'une démarche consensuelle de ses promoteurs avec la communauté locale ; et sa gouvernance et sa gestion ont toujours nécessité des arrangements entre les divers acteurs locaux, régionaux et nationaux impliqués. L'aboutissement de l'extension de la réserve de 500 ha jusqu'à 4 200 ha par la promulgation en 2015 du décret définitif est l'achèvement des efforts du partenariat pour asseoir une gouvernance durable de la réserve, dont Madagascar National Parks (MNP), l'Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, Département des Eaux et Forêts (ESSA) et la Commune d'Ankazombalala sont les primaires.

Par ailleurs, la forêt de Bezà Mahafaly a été érigée en aire protégée mais les forêts avoisinantes sont restées sous le régime du droit coutumier local (Ranaivoarisoa, 2008). Il en résulte que deux modes de gestion des ressources naturelles et des groupes d'intérêts qui en sont les acteurs se sont côtoyés depuis plus de 20 ans. La gouvernance de la réserve est assurée selon un partenariat dont la mise en place a demandé du temps, de la patience et des efforts certains, ayant nécessité quelquefois la gestion de certains rapports tumultueux, mais aujourd'hui stabilisé et franc entre différentes parties prenantes d'envergure et d'intérêts mutuels aux niveaux local, national et international (Richard & Ratsirarson, 2013). Par la présence continue de l'ESSA, Bezà Mahafaly est aussi un cas précurseur dans l'implication des institutions, autres que l'Administration Forestière ou MNP, ainsi que de la recherche dans la gestion des aires protégées. L'étude de la gouvernance et de la gestion de Bezà Mahafaly offre ainsi un cas intéressant pour la compréhension des rôles de toutes les parties prenantes, dont la communauté locale, les institutions nationales et internationales dans la gestion des ressources naturelles à Madagascar.

Méthodologie

Cette étude de la gouvernance et de la gestion de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly est menée pour capitaliser les leçons apprises et mieux définir les stratégies et les actions pour la préservation de ses richesses naturelles, au bénéfice du développement des communautés humaines qui en dépendent. Il convient de rappeler que deux notions, souvent confondues, renseignent différemment sur

les mécanismes par lesquels les acteurs gèrent leurs ressources. La gouvernance regroupe les mécanismes, les processus et les institutions qui permettent aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, d'avoir des droits et des obligations (UNDP, 1997) ; elle renseigne ainsi sur les relations par lesquelles les institutions s'attribuent les responsabilités et le pouvoir dans la gestion des ressources. La gestion englobe les mécanismes qui permettent d'administrer une ressource donnée, et d'en assurer ainsi l'atteinte des objectifs ; elle a par conséquent une dimension plus opérationnelle (Graham *et al.*, 2003). Dans le détail, cette étude de la gouvernance de la réserve s'intéressera aux rôles et aux composantes qui assument les différentes parties prenantes, en l'occurrence l'exécutif, le décisionnel et l'orientation/suivi. Les organes de l'exécutif s'assurent de la mise en œuvre des stratégies, planifications, actions, et réglementation requises pour la gestion de la réserve ; leurs activités et tâches constituent ainsi la gestion effective de la réserve. Les organes du pouvoir décisionnel décident des stratégies et réglementations pour la gestion et veillent sur l'application des réglementations en vigueur. Enfin, les organes d'orientation et de suivi effectuent une revue des activités menées pour la gestion, et formulent des recommandations pour les activités à mener.

Les ressources qui sont utilisées pour cette étude comprennent essentiellement les documents et les archives de l'ESSA et de MNP, ainsi que les textes sur les réglementations locales en vigueur. Ils comprennent en particulier les rapports annuels, les propositions annuelles d'activités du programme, les procès verbaux d'activités de gestion, les textes de lois et des conventions sociales locales. Des entretiens avec les principaux responsables des institutions impliquées (MNP, ESSA et autorités locales) ont également permis de compléter les informations sur l'historique de la gestion et de la gouvernance, et de mieux comprendre les situations présentes y afférentes. Notre étude est conduite selon une analyse institutionnelle des acteurs impliqués dans la gouvernance et de leurs intérêts respectifs, une analyse du schéma de gouvernance en vigueur, et une évaluation de la qualité des résultats en rapport avec les principes de bonne gouvernance reconnues (UNDP, 1997). L'analyse du schéma de gouvernance aidera aussi de comprendre le rôle des différents acteurs et des mécanismes transversaux entre les responsabilités et les activités desdits acteurs dans la pérennisation du partenariat.

Résultats et interprétations

Parties prenantes de la gouvernance de la réserve et des forêts environnantes : caractéristiques, intérêts

Bien que les parties prenantes impliquées dans la gouvernance de Bezà Mahafaly convergent vers un partenariat entre acteurs locaux, régionaux et nationaux, il est nécessaire de tenir compte que la nature et l'importance de leur contribution sont dictées par leurs intérêts et particularités respectifs.

Madagascar National Parks (MNP)

L'ANGAP (devenue MNP en 2008) était l'unique institution nationale avant 2003 en charge de la gestion des aires protégées à Madagascar, ces aires protégées se rattachant uniquement aux catégories II et IV de l'IUCN. Bezà Mahafaly fut un cas exceptionnel : elle restait sous l'autorité de l'ESSA, bien que faisant déjà partie du réseau national des aires protégées. Avec la création de nouvelles aires protégées suite à l'engagement fait à Durban lors du Congrès des Parcs Mondiaux en 2003, s'ouvrant à d'autres formes de gouvernance et de gestion, d'autres institutions gèrent des aires protégées. MNP continue à assurer la gestion des 46 aires protégées créées avant 2003. La prise en main éventuelle par MNP de la gestion de Bezà Mahafaly en 2004 était due à diverses raisons spécifiques à Bezà Mahafaly qui s'inscrivaient dans la loi et dans une politique plus vaste de l'agence à l'échelle nationale.

MNP à Bezà Mahafaly est représentée sur le terrain par le Directeur de la réserve, trois à cinq agents et des employés temporaires issus de la communauté locale. Avant 2008, la direction régionale de MNP à Toliara assurait la supervision des activités à Bezà Mahafaly. Depuis, l'unité de gestion de Bezà Mahafaly est directement redevable envers la direction nationale, et la direction régionale n'assure plus que des fonctions minimales d'audit de conformité technique et financière. Cette réorganisation s'inscrit dans la politique nationale pour une décentralisation effective de la gestion.

Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques (ESSA)

L'ESSA est en charge de la coordination et de la mise en œuvre des activités de formation et de recherche à Bezà Mahafaly, tandis que MNP est aujourd'hui le gestionnaire. Cependant, le rôle effectif de l'ESSA dépasse largement ce champ d'activité, et elle reste présente dans les organes d'exécution, de décision

et d'orientation/suivi. L'institution est représentée par l'équipe de recherche de Bezà Mahafaly. L'équipe locale se compose du chef du volet Formation/Recherche, appuyé par quatre assistants locaux. La coordination des activités de l'ESSA à Bezà Mahafaly est assurée par son Département des Eaux et Forêts. La planification des activités de l'ESSA répond à un double impératif lié, d'une part aux objectifs de gestion de la réserve, et d'autre part aux intérêts de ses partenaires locaux, nationaux et internationaux.

L'ESSA coordonne, facilite et appuie la mise en œuvre de programmes de recherche par les étudiants et chercheurs nationaux et internationaux à Bezà Mahafaly. Le Centre de Bezà Mahafaly est l'un des quatre sites d'application de l'ESSA pour ses activités de formation et de recherche (Ratsirarson *et al.*, 2001).

Fokonolona : La Communauté locale

Ce terme désigne la communauté rurale dans son sens large, occupant le même espace territorial / village (communauté villageoise), ou placée sous la même autorité administrative. A Bezà Mahafaly, le rôle des aînés reste prépondérant. Parmi eux, le plus influent est le *mpisorona*, qui détient le pouvoir traditionnel au sein de chaque clan, assure la transmission et le respect des traditions, et arbitre les litiges au sein du clan (Ranaivoarisoa, 2008).

L'intérêt que la population locale trouve dans la conservation des forêts de Bezà Mahafaly est diversifié et a fortement évolué dans le temps. D'une manière directe, les forêts procurent aux villageois dont la nature des principaux intérêts varie selon les villages (Ranaivoarisoa, 2008) :

- Mahazoarivo : source de bois de construction, bois d'énergie, plantes médicinales, lieu de pâturage ;
- Analafaly et Ambinda : source de bois de construction, bois d'énergie, lieu de pâturage, planches, plantes médicinales ;
- Miary, Antaolabiby et Ampitanabo : source de bois de construction, bois d'énergie, plantes médicinales, lieu de pâturage, terrains de culture ;
- Antarabory : terrains de culture, lieu de pâturage, source de bois de construction, bois d'énergie, plantes médicinales.

D'une manière indirecte, la présence du programme de conservation procure des opportunités substantielles pour le villageois. Au cours des premières décennies, le programme de conservation menait directement des projets de développement. Aujourd'hui, il facilite essentiellement l'accès aux

opportunités de développement, appuyé par MNP / ESSA au montage de projet et la recherche de partenariat, et a permis le financement de divers projets communautaires de construction d'écoles, de puits, etc.

La participation de la communauté locale se présente sous plusieurs formes, dont les suivantes sont les plus importantes :

1) Les KASTI (Komitin'ny Ala sy nyTontolo lainana ou CLP Comité Local du Parc)

Ils sont représentés par des membres de la communauté locale et contribuent aux activités de patrouilles et de surveillance de la forêt pour la gestion de la réserve. Au nombre de 12 en 2012, ils sont désignés par les membres de la communauté villageoise, et sont généralement des personnes qui ont déjà été reconnues par leurs pairs (un ou deux représentants par village) pour leurs dynamismes et leur charisme en d'autres occasions. Ils jouent un rôle clé dans les activités de gestion, car sous la coordination et l'appui de MNP et l'ESSA, ils ont la responsabilité de liens importants entre la communauté villageoise et la gestion de la réserve. Ils effectuent des patrouilles et de contrôles réguliers dans la réserve, les forêts environnantes et les villages et appuient dans les autres activités de gestion comme l'entretien des layons et des clôtures de la réserve. Ils renforcent également les activités d'Information, d'éducation et de communication auprès des villageois. Les KASTI rapportent également aux gestionnaires et aux villageois les délits qu'ils ont constatés dans les forêts au cours de leurs patrouilles.

L'appartenance des membres de ce comité aux villages constitue un plus pour leur statut social au sein de la communauté villageoise, car elle leur assure un certain respect par les autres villageois. L'efficacité de gestion de la réserve dépend en grande partie de ces patrouilles effectuées par les KASTI en raison du faible nombre d'agents de contrôle de MNP. Cette efficacité est aussi renforcée par leur plus grande connaissance des villageois, ce qui leur permet d'identifier plus facilement les auteurs de délits.

2) Le comité du dina

Il veille à la mise à l'application du *dina*, y compris les démarches préparatoires et la tenue des tribunaux communautaires pour sanctionner les cas de délits constatés. Le comité du *dina* est composé de six personnes dénommées *toteny*, qui représentent les cinq *fokontany* autour de la réserve et la mairie d'Ankazombalala. Les

toteny sont désignés par la communauté de chaque *fokontany*. Les intérêts du comité dans la gouvernance de Bezà Mahafaly rejoignent ceux des communautés villageoises dont il fait partie, soit la conservation durable des forêts.

Les élus et les autorités administratives

Le rôle des élus locaux est très important dans les milieux ruraux de Madagascar, et ils servent souvent d'interface principale avec les communautés locales. A Bezà Mahafaly, les autorités administratives élues sont représentées par celles de la Commune, dirigée par le Maire d'Ankazombalala (ex-Beavoha). L'implication des autorités dans la gouvernance se traduit par leur participation aux réunions d'information, de sensibilisation des villageois dans les actions qui les mettent en relation avec les organismes d'appui, MNP et l'ESSA. La plupart du temps, les communautés villageoises attendent l'approbation formelle du Maire pour les décisions et les actions qui leur semblent difficiles à prendre et qui risquent de contrarier les autorités. La mobilisation par la Commune dicte l'implication effective des communautés villageoise. Ces autorités locales sont plus vulnérables aux instabilités politiques et aux impositions des instances hiérarchiques. En plus, l'exercice du pouvoir est très personnalisé, car le maire délègue très peu de ses responsabilités quand il est absent.

L'Administration Forestière

La réserve est soumise à l'autorité de la Direction Régionale en charge des Forêts de la Région Atsimo Andrefana, représentée par le Service du Cantonnement et des Forêts (CEF) de Betioky Atsimo. L'Administration Forestière (dont le corps ministériel de rattachement change souvent) détient le rôle régalien d'établissement des procès verbaux officiels, qui restent les documents valides de constat de délits, même sous le régime du *dina*. Dans la pratique, il y a très peu d'implication du Service du CEF dans les activités de gestion de Bezà Mahafaly. Elles se traduisent par la participation très sporadique de l'agent de CEF de Betioky Atsimo à des activités de patrouilles, ou à la délivrance de rares autorisations de prélèvements de bois de construction. Le Service de CEF, en collaboration avec les KASTI a également un rôle de sensibilisation des villageois à la conservation des ressources naturelles.

Schéma de gouvernance

L'analyse de la gouvernance de la réserve met en exergue trois composantes principales, en l'occurrence l'exécutif, le décisionnel et l'orientation et le suivi (Figure 1). Il convient de noter cependant que sa schématisation simplifiée que nous essayons de synthétiser ci-après, considère aussi les relations complexes et dynamiques entre les institutions qui la construisent (Richard & Ratsirarson, 2013).

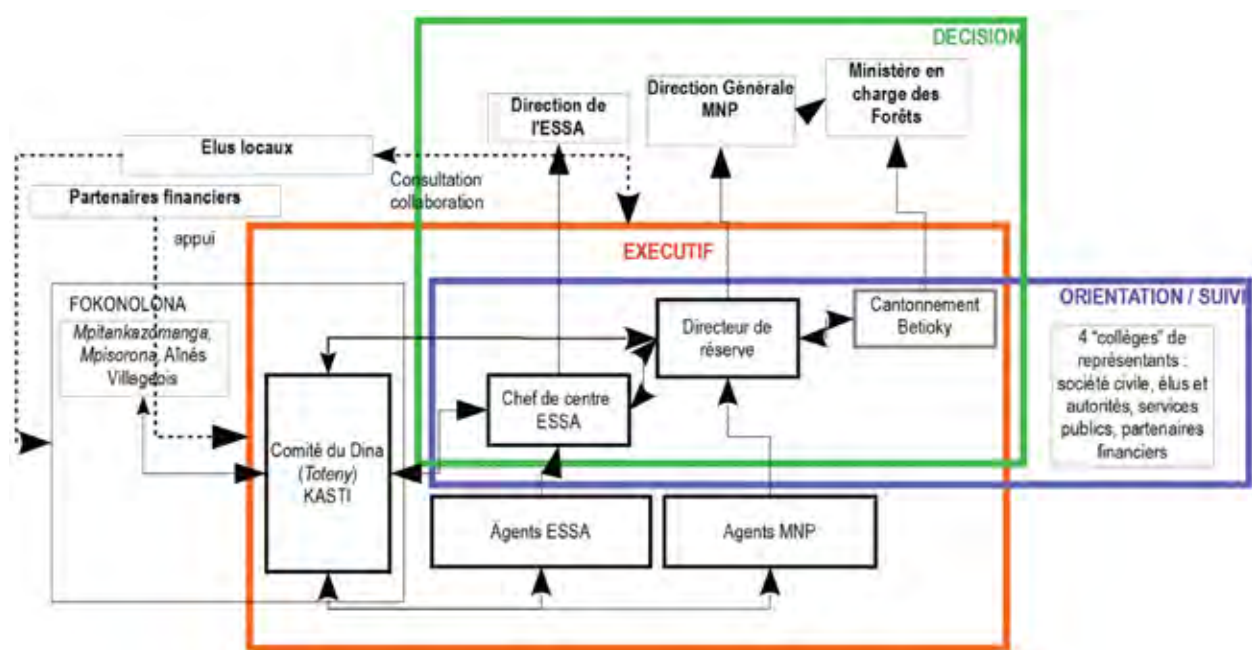


Figure 1. Schéma de gouvernance de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly.

L'Exécutif

Le rôle de gestionnaire est officiellement reconnu à MNP à travers le Directeur de la réserve. Les aspects exécutifs de la gestion de la réserve ont coordonnés par le Directeur de la réserve, assisté des agents de terrain et appuyé par l'équipe de l'ESSA dirigée par le Chef de Centre. Cependant, la mise en œuvre de la gestion effective de la réserve est le fruit d'un partenariat étroit de MNP, l'ESSA et le *fokonolona* (Richard & Ratsirarson, 2013). Dans le schéma de gouvernance, la composante exécutive est la plus importante et la plus déterminante pour l'efficacité générale de gouvernance de la réserve.

La représentation de la communauté locale ou *fokonolona* dans cette composante est le garant d'un partenariat efficace entre les gestionnaires et les associés. La communauté locale est directement et fortement impliquée dans la gestion de la réserve. Cette implication se manifeste à plusieurs niveaux, notamment leurs représentants au sein des comités locaux KASTI, la présence de personnes issues de la communauté locale parmi le personnel permanent et temporaire de MNP et de l'ESSA et le comité du *dina*. L'implication de l'ensemble de la communauté ou *fokonolona* siège aux tribunaux communautaires et décide des sanctions à mettre en application.

Le Décisionnel

Les directions nationales et locales respectives de MNP et de l'ESSA constituent l'organe de décision dans la gouvernance de la réserve, sous l'autorité officielle de l'Administration Forestière qui est représentée localement par le CEF. Les activités de gestion répondent aux stratégies et planifications complémentaires de MNP et de l'ESSA. Des validations mutuelles et des consolidations sont effectuées par les responsables du terrain (Directeur de la réserve et Chef du Centre de Formation), et les ressources sont mises en commun pour l'atteinte des objectifs communs. Les aspects les plus influents relèvent des planifications des activités conjointes ou complémentaires par MNP et l'ESSA, dont la teneur rejoint des projections et des perspectives périodiques ou annuelles. La convention existante entre MNP et l'ESSA, définit les stratégies de développement de la réserve et est mise sur la promotion de la recherche et de la formation en appui, pour assurer la pérennisation de la gestion de la réserve.

L'Orientation et le Suivi

Le Comité d'Orientation et de Suivi de l'Aire Protégée (COSAP) a été mis en place depuis 2008, suivant le modèle en vigueur pour l'ensemble des aires protégées gérées par MNP. Ce comité est composé de représentants des élus locaux et régionaux, de représentants des services techniques du district de Betioky Atsimo, du CEF à Betioky Atsimo. L'ESSA et MNP y sont également présents en tant que partenaires. En tant qu'organe consultatif, le rôle du COSAP est défini, suivant les termes utilisés par MNP, comme « *conseiller dans l'intégration de l'AP au développement régional, jouer un rôle leader dans les activités de communication et plaidoyer y afférent, participer à la résolution des conflits entre les parties prenantes et évaluer l'exécution des cahiers de charge et contrats entre le gestionnaire et les institutions bénéficiaires* » (MNP, 2009). Ces différents rôles font que le COSAP est actuellement l'instance qui décide l'utilisation de l'allocation de 50 % des droits d'entrée à l'aire protégée (DEAP) destinés aux projets communautaires de développement. Jusqu'à présent, le COSAP n'a pas pu pleinement assurer son rôle pour diverses raisons. La disparité géographique et la disponibilité respective des membres rend difficile l'organisation des réunions du COSAP. L'organisation de ces réunions s'avère aussi assez coûteuse. En effet, cette structure est très large, car l'on y compte près de 24 membres, dont la plus grande partie est basée à Betioky Atsimo (MNP, 2009).

Les outils de gestion

Législation des aires protégées

Par son statut de Réserve Spéciale, l'aire protégée de Bezà Mahafaly se rattache à la catégorie IV définie par l'IUCN. Ce type d'aire protégée est géré de manière à assurer la conservation à travers des initiatives de gestion, en vue de maintenir et d'entretenir les habitats naturels et/ou de compléter les besoins d'espèces particulières (Graham *et al.*, 2003). Le Code des Aires Protégées ou COAP, mis à jour en 2015, constitue la référence en vigueur à Madagascar sur la gestion des aires protégées gérées par MNP, qui font elles-mêmes partie du Système des Aires Protégées de Madagascar. Dans la pratique, les efforts de gestion à Bezà Mahafaly consistent en la conservation de l'ensemble des habitats et des écosystèmes.

Depuis sa création en 1986, voire au cours des années précédentes, le statut d'aire protégée

restreint l'accès aux périmètres qui y sont inclus, et y sont notamment interdits les défrichements, les coupes, le pacage et le parcage de bétail. Dans la pratique, comme à Bezà Mahafaly, l'application stricte des termes légaux de la protection reste très difficile, et les gestionnaires ont toujours dû œuvrer pour une meilleure intégration de la conservation des forêts aux contextes et conjonctures sociaux, culturels et économiques locaux. Ainsi, l'interdiction complète de la pénétration des troupeaux à l'intérieur de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly pourrait être difficilement appliquée ; des négociations en considération des intérêts mutuels sont ainsi toujours nécessaires.

Le dina

La gestion de la forêt de Bezà ne s'appuie pas uniquement sur l'application de la législation sur la protection de la réserve. En effet, d'autres outils que la communauté elle-même met en œuvre ont un rôle important pour la conservation de la biodiversité. Ainsi, la communauté locale a mis en place par sa propre initiative une convention sociale ou *dina* sur la gestion de la forêt. Promulgué en 2007, ce *dina* vise à appliquer des sanctions définies par la communauté aux personnes qui ont commis des délits (coupe illicite, défrichement, collecte des produits forestiers etc.) à l'intérieur du périmètre de la réserve.

Sur la base des constats et des investigations complémentaires effectués par les KASTI, un comité constitué de représentants de la communauté locale ou « Comité du *Dina* » effectue les travaux préparatoires pour la tenue du tribunal communautaire, convoque le *fokonolona* et dirige le tribunal proprement dit. Les sanctions sont proportionnelles à l'acte délictueux, et sont définies en fonction des normes de valeurs locales. Les délinquants doivent régler leur sanction en chèvres ou en zébus ; l'importance des amendes n'est pas définie selon un « barème » prédéfini, mais elle est décidée par le *fokonolona* réunie en assemblée communautaire en fonction du degré de gravité de l'infraction. Par ailleurs, les délinquants doivent aussi prendre en charge les frais d'organisation de l'assemblée-tribunal communautaire (repas communautaire et autres dépenses). Si les délinquants refusent à payer leurs sanctions, l'affaire va être menée au niveau de la gendarmerie puis du tribunal. Les *dina* sont promulgués par tous les membres de la communauté avec la reconnaissance officielle des autorités du *fokontany*, de la mairie et du district et des gestionnaires de la réserve ; leur

institutionnalisation est appuyée par une cérémonie sacrificielle traditionnelle ou *joro*.

Depuis sa promulgation, le *dina* est devenu l'un des piliers de la gestion de la réserve. Cependant, la mise en œuvre du *dina* rencontre différentes contraintes pratiques. En premier lieu, en raison de la forte cohésion sociale qui prévaut encore au sein de la communauté, les délinquants sont quelquefois protégés par les membres de leur famille ou clan. D'autre part, le caractère communautaire de la procédure fait qu'elle demande beaucoup de temps et de la patience. Par exemple, entre le temps où les délits ont été constatés et l'assemblée-tribunal communautaire qui les juge, il peut se passer quelques mois et « l'affaire » perd de son caractère urgent. En effet, pendant les premières années d'application, le *dina* a permis de sanctionner une dizaine de délits par an, puis le nombre de cas jugés a fortement baissé jusqu'à trois à cinq cas seulement traités par le « tribunal » de *dina*. Fort des expériences antérieures, le suivi des *dina* est aujourd'hui devenu plus rigoureux, et depuis 2013, 5 à 10 cas par an ont pu ainsi être jugés.

Zonage de la réserve après son extension

L'extension de la réserve, officialisée en 2015 par le décret N° 2015-733 du 21 avril, est le fruit du partenariat entre les acteurs locaux, MNP et l'ESSA. Elle se base sur la nécessité de maintenir la connectivité des habitats, ce qui n'était pas assurée avec la configuration en parcelles non contiguës de la réserve à sa création. Elle rejoint les préoccupations liées aux menaces régionales liées à une demande de plus en plus forte en bois de chauffe et en terres cultivables, auxquelles les stratégies sur le moyen terme de MNP essaient de répondre (MNP, 2014). L'extension change radicalement la gestion de la réserve en apportant une nouvelle nomenclature de zonage et les différents objectifs de gestion qu'il reflète. Auparavant, les Parcelles 1 et 2 qui constituaient la réserve étaient sous régime légal de protection, malgré des modalités pratiques qui n'ont pas pu permettre son application effective. Le nouveau zonage comprend le noyau dur, qui augmente la zone de protection totale, et la zone tampon, qui se subdivise en différentes zones d'utilisation durable. La gouvernance actuelle de la réserve, qui a été mise en place bien avant l'officialisation de l'extension, est confirmée comme celle de la co-gestion, dans laquelle l'Etat, à travers MNP est partenaire avec les partenaires locaux pour l'atteinte des objectifs de conservation durable.

Outre les réglementations spécifiques à chaque zone, le décret qui entérine l'extension de la réserve stipule que « *la chasse et la pêche, le défrichement, l'exploitation forestière et agricole, toutes activités extractives, toute fouille ou prospection, sondage, terrassement, tous travaux tendant à modifier l'aspect de terrain ou de la végétation, toute pollution des eaux et de manière générale, tout acte de nature à apporter des perturbations à la faune ou à la flore, toute introduction d'espèces botaniques ou zoologiques, soit indigène, soit importées, sauvages ou domestiques* » sont interdites à l'ensemble de la réserve.

Discussions

L'analyse de la qualité de la gouvernance aide à évaluer la performance de la gestion, en la confrontant aux grands principes qui sont définis pour aider à évaluer cette qualité de gouvernance, en l'occurrence légitimité et voix, direction, performance, redevabilité et équité (UNDP, 1997). Pour Bezà Mahafaly, la confrontation des réalités du terrain avec ces principes de bonne gouvernance permet de dégager des acquis et aspects positifs, mais met

aussi en évidence les contraintes et défis qui restent à surmonter (Tableau 1).

L'analyse de la gouvernance de Bezà Mahafaly montre l'omniprésence de MNP et de l'ESSA dans les composantes de l'exécutif, de l'orientation/suivi et du décisionnel. Des risques existent pour que cette situation puisse engendrer des conflits d'intérêts car les deux institutions pouvant se retrouver en certaines circonstances à la fois comme juge et partie. Cependant, d'une manière pragmatique il serait difficile d'envisager leur retrait des instances d'orientation/suivi, si le degré d'engagement, et probablement la compétence des autres acteurs qui en font partie sont pris en compte.

En raison de l'éloignement relatif de Bezà Mahafaly, il est très difficile d'assurer une implication effective des responsables concernés basés à la ville de Betioky Atsimo. De ce fait, bien que son utilité soit avérée, le COSAP a des ressources très limitées voire inexistantes pour son fonctionnement effectif et efficace. Cette situation pourrait notamment être améliorée par le déblocage des ressources venant des droits d'entrées DEAP par MNP.

La participation effective de la communauté locale dans la gouvernance, en particulier l'exécutif de la

Tableau 1. Acquis et défis pour la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance à Bezà Mahafaly.

Principes	Acquis et aspects positifs de la gouvernance de Bezà Mahafaly	Contraintes et défis
Légitimité et voix	Diverses opportunités s'offrent pour l'ensemble de la communauté locale d'intervenir dans les processus décisionnels de la gestion des ressources naturelles, notamment à travers la mise en œuvre du <i>dina</i> .	Le poids des autorités locales reste prédominant, mais reste nécessaire pour une mobilisation active des communautés. Dans la société traditionnelle Mahafaly, la femme reste très peu présente dans la vie publique, mais a une influence non négligeable sur les décisions des hommes (maris, famille).
Direction	Les stratégies pour la gestion de la réserve définies par MNP et l'ESSA se basent sur des perspectives et des stratégies concertées définies dans le temps.	La définition de vision à long terme reste hasardeuse, compte tenu de l'instabilité politique, de la pauvreté et de la difficulté d'assurer la continuité qui en découle.
Performance	L'application de la réglementation sur la gestion de la réserve et la mise en œuvre du <i>dina</i> , ainsi que l'engagement des KASTI en appui avec MNP et l'ESSA constituent des éléments nécessaires à une gestion plus performante.	L'extension de la réserve entraîne de nouveaux défis pratiques, étant donné la faiblesse de l'Etat. Les ressources disponibles restent en deçà des besoins pour une gouvernance plus efficace et/ou par rapport aux structures adoptées.
Redevabilité	Des flux d'information existent entre les acteurs les plus impliqués (MNP, l'ESSA, communautés) à travers des rapports et des réunions formelles et informelles.	Les flux d'information restent à renforcer entre les différentes parties prenantes, en particulier avec les communautés locales.
Équité	Le <i>dina</i> ayant été défini par la communauté elle-même, elle pourrait établir une impartialité et une équité dans sa définition et l'application des sanctions.	Les autorités locales exercent une influence prédominante. Les femmes sont très discrètes dans la vie publique, mais ont une influence importante sur les décisions des hommes (maris, famille).

gestion de la réserve, constitue un acquis important depuis la mise en place du *dina* et des KASTI. Il est un élément clé de la pérennisation institutionnelle de la gestion de la forêt de Bezà, et s'avère particulièrement utile et critique après l'extension de la réserve.

La mise en œuvre du *dina* reste à renforcer, compte tenu de la fragilité des acquis. Toutefois, des efforts sont encore à effectuer pour une meilleure appropriation des rôles de la communauté locale dans la gestion des ressources de la réserve et des forêts environnantes. En effet, tant que les intérêts familiaux et lignagers sont encore mieux considérés que ceux du village en général, l'efficacité du *dina* risque d'être toujours très limitée. En effet, jusqu'à présent, sur décision du *fokonolona*, elles sont consommées et redistribuées entre les membres du Comité de *dina* et du KASTI. Aucune partie n'est réservée pour des actions communautaires. Toutefois, cette situation est en cours de révision par toutes les parties prenantes et des réaménagements sont déjà planifiés pour les prochaines années.

Le partenariat avec la communauté locale, à travers leur implication dans les différentes unités de la gouvernance, est déjà pressenti comme le facteur de réussite pour la gestion durable de la réserve après son extension. La conservation du bloc forestier dont fait partie les Parcelles 1 et 2, aujourd'hui incluses dans le noyau dur (meilleure protection des fragments restants, restauration des zones dégradées pour rétablir leur connectivité) ne pourra se faire sans la motivation de la communauté.

Conclusion

Cette étude présente analyse une situation de la mise en œuvre du partenariat local à Bezà Mahafaly pour la gouvernance des ressources naturelles. Ce partenariat local a évolué, et continuera à évoluer dans le temps. Aujourd'hui, la pérennisation de la gestion de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly ne peut se concevoir que dans une vision spatiale plus large. Dans ce sens, l'extension de la réserve initiée en 2006, et officialisée en 2015 a consisté en l'intégration des espaces forestiers intermédiaires entre les Parcelles I et II pour mieux assurer la viabilité des populations fauniques et floristiques de la réserve. La gestion de la réserve, à travers un nouveau zonage, met l'accent non seulement sur la protection des habitats naturels mais également sur la satisfaction des besoins locaux en produits naturels présents et futurs. L'analyse de la dynamique de la couverture forestière dans la région montre un

recul continu des forêts à l'extérieur de la réserve et un risque d'isolement de la forêt de Bezà Mahafaly. L'extension de la réserve est un grand pas vers une approche paysagère et régionale de la conservation avec le renforcement du partenariat avec les communautés locales pour la gouvernance des forêts à l'ensemble du paysage de Bezà Mahafaly. La gouvernance de la réserve et de ses forêts environnantes suscite déjà des intérêts manifestes auprès des villages environnants, mais la mise en place des formes et des unités de gouvernance reste encore un défi pour les années à venir.

Etant donné l'importance des charges que représenterait la mise en œuvre du modèle de gestion en aire protégée de Bezà Mahafaly, il serait plus réaliste d'identifier des approches plus pragmatiques et peu coûteuses pour la gestion des forêts dans les zones avoisinantes dont les villageois ont manifesté leurs intérêts à les protéger (telles que les forêts de Milomboke, d'Antarabory, d'Ehazoara et de Belambo). Il est préconisé que ces approches soient fondées sur une responsabilité partagée et renforcée de la communauté, avec des suivis de réglementations en vigueur, et du renforcement des structures communautaires et des relations de pouvoir traditionnels préexistantes.

Aujourd'hui, Bezà Mahafaly peut tirer parti de l'existence des différents outils et modèles, ainsi que des leçons acquises sur les différents types de gouvernance et de gestion à Madagascar, notamment depuis la mise en œuvre des efforts d'extension de la superficie des aires protégées initiés, depuis la déclaration de la vision Durban en 2003. Cependant, l'expérience a montré que, d'une part la confiance mutuelle entre les parties prenantes et leur engagement fort ont toujours constitué des éléments clés pour la gestion durable de la réserve et des forêts environnantes, et que d'autre part les acquis sont très fragiles et nécessitent une vigilance permanente de toutes les parties prenantes.

Remerciements

Cette étude a été réalisée avec l'appui de personnes et institutions auxquels nous tenons à adresser nos plus sincères remerciements. Nous remercions la Fondation Liz Claiborne et Art Ortenberg pour son soutien continu aux travaux de formation, de recherche et de conservation de la biodiversité à Bezà Mahafaly. Nous remercions également Madagascar National Parks et les villageois des environs de la Réserve pour leur collaboration franche et fructueuse. Nous sommes également

reconnaisants envers l'équipe de l'ESSA à Bezà Mahafaly. Nous remercions les éditeurs de *Malagasy Nature* pour les suggestions et les commentaires fournis pour l'amélioration de la version finale.

Références bibliographiques

- Graham, J. B., Amos, B. & Plumptre, T. 2003.** Principles for good governance in the 21st century. Policy brief No. 15. Institute on Governance, Ottawa.
- Madagascar National Parks (MNP). 2009.** Mise en place du COSAP (Comité d'Orientation et de Suivi de l'Aire Protégée) de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly. Rapport non publié, Madagascar National Parks, Antananarivo.
- Madagascar National Parks (MNP). 2014.** Plan stratégique de gestion du réseau d'aires protégées de Madagascar National Parks 2014-2024. Madagascar National Parks, Antananarivo.
- Ranaivoarisoa, S. B. 2008.** Etude de la gouvernance locale de la Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly, en vue du renforcement de sa gestion. Mémoire de fin d'études, Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, Département Eaux et Forêts, Université d'Antananarivo, Antananarivo.
- Ratsirarson, J., Randrianarisoa, J., Ellis, E., Rigobert, J. E., Efitroarany, Ranaivonasy, J., Razanajaonarivalona, E. H. & Richard, A. F. 2001.** Bezà Mahafaly : Ecologie et réalités socio-économiques. *Recherches pour le Développement, Série Sciences Biologiques*, 18: 1-104.
- Ratsirarson, J. 2003.** The Réserve Spéciale de Bezà Mahafaly. In *The natural history of Madagascar*, eds. S. M. Goodman & J. P. Benstead, pp. 1520-1525. The University of Chicago Press, Chicago.
- Richard, A. F. & Ratsirarson, J. 2013.** Partnership in practice: Making conservation work at Bezà Mahafaly, southwest Madagascar. *Madagascar Conservation & Development*, 8 (1): 12-20.
- UNDP. 1997.** Governance and sustainable human development. A UNDP Policy Document. New York.