-938

EVALUATION A MI-PARCOURS

Approches durables en vue de la gestion rationnelle de l'environnement

Projet SAVEM Madagascar (687-0110)

Soumise à:

USAID/Madagascar

Octobre 1994

MANAGEMENT SYSTEMS INTERNATIONAL

600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024
USA

202/484-7170
Fax: 202/488-0754

WPDATA\REPORTS\1707-017\017-013.w51
(12/94)

TABLE DES MATIERES

DONNEES D'IDENTIFICATION DE PROJET DE L'AID vi

PREFACE viii

REMERCIEMENTS x

SIGLES xii

LEXIQUE xiv

RESUME ANALYTIQUE xv

CHAPITRE I CONTEXTE GENERAL ET INTRODUCTION A CETTE EVALUATION 1
- A. Résumé du problème de la biodiversité à Madagascar 1
- B. Plan d'action environnemental national 2
- C. Description du projet SAVEM ayant pour mission d'attaquer le problème de la biodiversité 3
- D. Relation entre le projet et le programme de l'USAID/Madagascar 6
- E. Objet de l'évaluation 8
- F. Méthodologie de l'évaluation 9
- G. Composition de l'équipe 12

CHAPITRE II METHODE D'APPROCHE PCDI ET TESTS D'HYPOTHESE . . . 14
- A. Thème 14
- B. Discussion 14
- C. Conclusions 25
- D. Recommandations 27

CHAPITRE III GESTION DU PROJET 30
- A. Le budget SAVEM à gérer 30
- B. Supervision du projet 30
- C. Relations entre les projets SAVEM, KEPEM, TRADEM et les autres projets de l'USAID 34
- D. "Environnement" et "développement" en relation avec le projet SAVEM . . 37
- E. Utilisations de l'assistance technique 39

CHAPITRE IV CAPACITE INSTITUTIONNELLE DE L'ANGAP 44
- A. Capacité de l'ANGAP relative aux activités de politique et de planification 44
- B. Capacité de l'ANGAP en matière de gestion financière et administrative . . 47
- C. Développement de la capacité de suivi et d'évaluation 51

D. Systèmes de suivi et d'évaluation de la biodiversité et de la situation socio-économique 54
E. Promotion de la coordination entre les activités de conservation et développement intégrés 57
F. Développement des compétences et des capacités en matière de communication et d'information 60
G. Formation et développement professionnel 62
H. Transfert de la fonction de gestion des subventions de la GMU à l'ANGAP 65
I. Création d'un centre d'excellence 68

CHAPITRE V PROCESSUS DE LA GESTION DES SUBVENTIONS 75
A. Subventions pour le développement des aires protégées 75
B. Subventions pour les actions de conservation 80

CHAPITRE VII PERFORMANCE DES CONTRACTANTS D'ASSISTANCE TECHNIQUE 96
A. Plans de travail et performance du contractant de la GMU 96
B. Plans de travail et performance de TR&D 98

CHAPITRE VIII ETUDES SUGGEREES DANS UN PROCHE AVENIR 102
A. Analyse de la législation qui a créé les parcs nationaux 102
B. Impact du régime fiscal du GRM sur les objectifs du projet SAVEM 102
C. Contrôle des systèmes financiers PCDI 103
D. Analyse des systèmes de suivi et d'évaluation de l'ANGAP 103
E. Impact de la décentralisation du GRM 103
F. Projection à long terme des coûts du Programme d'aires protégées 104
G. Relations entre l'ANGAP et les opérateurs financés par l'USAID 104

CHAPITRE IX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SOMMAIRES 105

A. ANGAP comme centre d'excellence 106
B. Méthode d'approche PCDI et tests d'hypothèse 110
C. Transfert de la fonction de gestion des subventions 112
D. Participation communautaire et développement des ONG 113
E. Stratégie IEC (information, éducation et communication) 115
F. Gestion du projet 116

CHAPITRE X LECONS ASSIMILEES 120
A. Engagement à long terme de l'USAID envers les projets nécessitant des solutions à long terme 120
B. Incidences d'une conception glissante sur les projets expérimentaux 121
C. Introduction d'une composante de suivi et d'évaluation dès le commencement du projet 121

ANNEXES

A. Définition des tâches de l'équipe d'évaluation

B. Cadre logique du projet

C. Calendrier des activités de l'équipe d'évaluation

D. Questionnaire du projet

E. Situation actuelle relative aux recommandations de l'analyse interne de la gestion des subventions du projet SAVEM

F. Tableaux budgétaires
- Budget d'exploitation et dépenses de TR&D--15 mai 1994
- Budget de PACT pour le projet SAVEM, avec 7 modifications--31 mai 1994
- Organisation, budget et revenus de l'ANGAP--1991, 94, 98

G. Présentation par un étudiant en droit d'un problème juridique du projet

H. Liste de l'assistance technique à court terme américaine et locale

I. Plan de transfert des fonctions de la GMU à l'ANGAP

J. Personnes contactées

K. Documents consultés

L. Commentaires écrits sur la version préliminaire du rapport final formulés par les parties intéressées

M. Composition d'équipe

LISTE DES FIGURES
(dans le corps du rapport)

1. Plan des aires protégées de Madagascar vii

2. Gestion des ressources naturelles et DFA -- 1988-92 viii

3. Organigramme du projet SAVEM 5

4. Prévision des coûts du projet SAVEM 31

5. Organigramme structurel de l'ANGAP 48

6. Calendrier des subventions secondaires de PACT-GMU / Madagascar 76

DONNEES D'IDENTIFICATION DE PROJET DE L'AID

1. PAYS: Madagascar

2. NOM DU PROJET: Approches durables en vue de la gestion rationnelle de l'environnement

3. NUMERO DU PROJET: 687-0110

4. DATES DU PROJET:

a. Document de projet original:	26 août 1990
b. Accord de projet original:	28 septembre 1990
c. Supplément au document de projet:	1er décembre 1993
d. Accord de projet le plus récent:	26 mars 1994
e. PACD originale:	31 mars 1996
f. PACD la plus récente:	31 mars 1998

4. FINANCEMENT ACTUEL DU PROJET (SAVEM/ANGAP):

a. Subvention bilatérale de l'AID:	$ 40.000.000
b. Fonds de contrepartie du pays hôte:	768.000
c. Corps de la paix des Etats-Unis:	3.383.000
d. Organisations bénévoles privées américaines et internationales:	4.700.000
e. Autres donateurs (Est. BIRD/NORAD):	2.000.000
TOTAL	$ 50.851.000

5. METHODE D'EXECUTION:

a. Contractant:	Tropical Research and Development Inc.
b. Concessionnaire:	Private Agencies Collaborating Together
c. Sous-traitant:	Development Alternatives Inc.
d. Sous-concessionnaires:	CARE, WWF, VITA, Univ. de New York (Stony Brook), CI, ONG locales
e. Accords PASA:	Service géologique des Etats-Unis, Corps de la paix

6. ORGANISME CHARGE DE LA CONCEPTION DU PROJET:

Tropical Research and Development Inc.

7. RESPONSABLES DU PROJET AU NIVEAU DE LA MISSION:

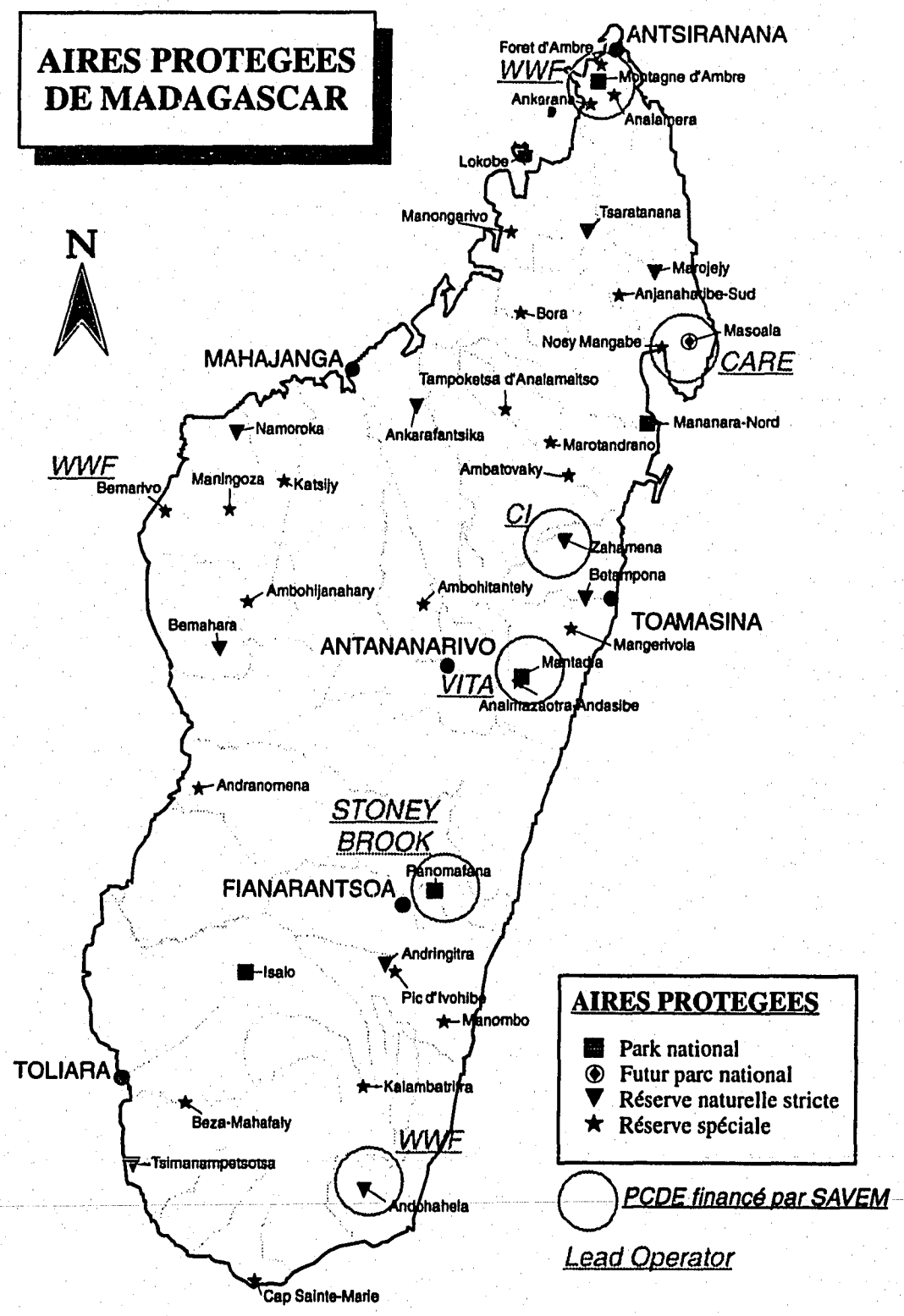
a. Directeurs de mission:	Phyllis Dichter-Forbes (90-91) George Carner (91-94)
b. Directeur de la gestion des ressources naturelles:	Carl Gallegos (93-94)
c. Chargés de la gestion des ressources naturelles:	CJ Rushin-Bell (90-93)

Robert Hanchett (94)
d. Chargé du dév. agricole: John Thomas (90-94)
e. Coordinateur du projet: Lisa Gaylord (90-94)

8. EVALUATIONS PRECEDENTES:

Evaluations OPG: Masoala (7/91); Montagne d'Ambre et Andohahela (2/92); Projet du parc national de Ranomafana (8/93)
Analyse interne de la gestion des subventions du projet SAVEM (3/93)
Analyse à mi-parcours du PAE conduite par la Banque mondiale (12/93)

Plan des aires protégées de Madagascar - Figure 1

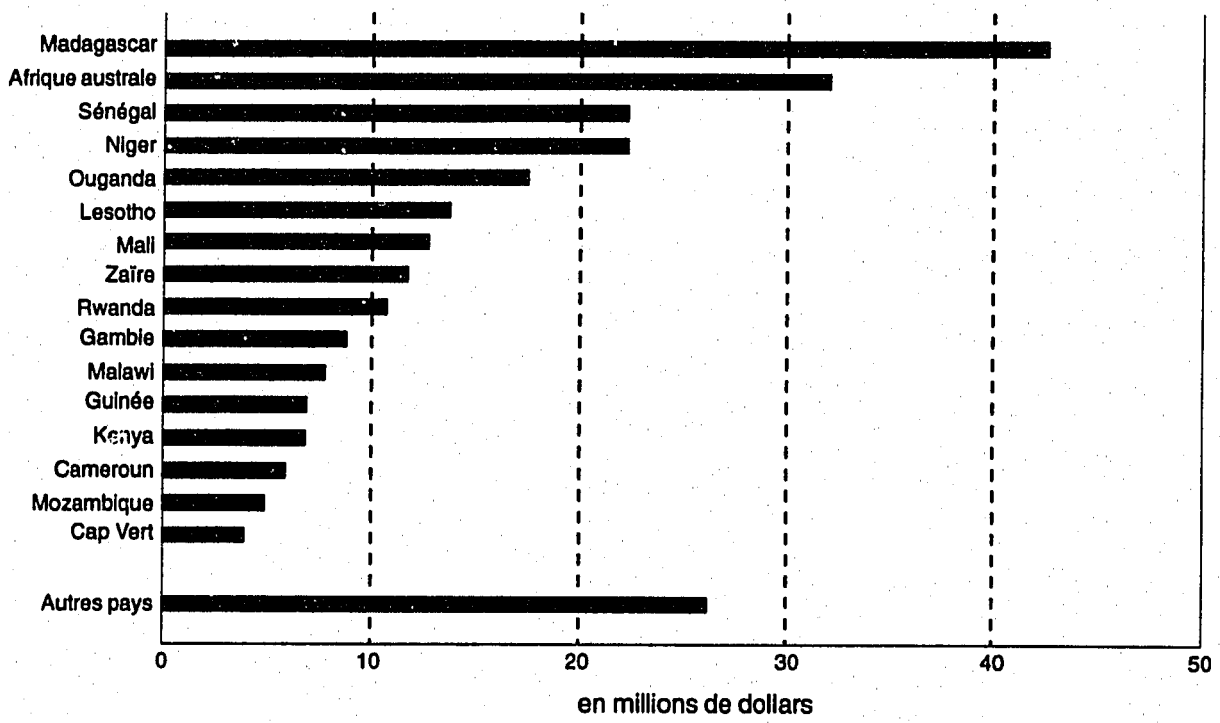


PREFACE

L'USAID, les autres bailleurs de fonds internationaux et les organisations de l'environnement font un grand effort pour attaquer le problème de l'environnement à Madagascar. A l'heure actuelle, le projet SAVEM à Madagascar est le projet de gestion des ressources naturelles le plus important de l'USAID en Afrique. De tous les bailleurs de fonds, l'USAID a le plus grand portefeuille de projets sur les ressources naturelles de Madagascar.

Figure 2

GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET DFA: PROGRAMMES NATIONAUX IMPORTANTS -- 1988-92
Total des obligations sous DFA



Source: Vers un avenir durable en Afrique, USAID/AFR/ARTS.

Le Gouvernement de Madagascar a préparé un plan d'action environnemental (PAE) de quinze ans. Le PAE de Madagascar coordonne les activités de conservation et de développement et essaie de remplir les objectifs de développement immédiats tout en identifiant des solutions pour assurer la durabilité des ressources naturelles à long terme.

La présente évaluation ne porte pas sur les efforts globaux de protection de l'environnement mais plutôt sur ceux d'un seul projet de l'USAID, le projet SAVEM, dont le but et les objectifs sont très spécifiques. Le but du projet SAVEM est d'établir des écosystèmes humains et naturels durables dans les aires de Madagascar où la biodiversité est

menacée. Les grands problèmes de développement qui se présentent à Madagascar, comme d'ailleurs dans une bonne partie de l'Afrique, touchent des systèmes entiers et comportent un grand nombre de dimensions. Néanmoins, grâce à ce projet, la possibilité d'améliorer la gestion des ressources naturelles et de parvenir ainsi à un développement économique durable et répandu à Madagascar est aujourd'hui meilleure par rapport à la situation avant le commencement du projet.

Pour cette évaluation, le travail sur le terrain a été effectué à Madagascar durant la période du 22 mai au 26 juin 1994.

REMERCIEMENTS

Un grand nombre de personnes et d'organisations -- publiques et semi-privées, à but lucratif et à but non lucratif, axées sur la conservation ou les études ou le développement économique -- sont associées à ce projet. Les parties intéressées travaillent au niveau du siège à Antananarivo et au niveau des opérateurs de projet et des populations locales dans les aires protégées et les zones périphériques. Les organisations bénévoles privées travaillant à Madagascar reçoivent un appui de leur siège, où le personnel permanent exerce souvent une influence sur le gouvernement des Etats-Unis. Toutes ces personnes jouent un rôle important en définissant les priorités de ce projet, en établissant les budgets et en dirigeant l'exécution du projet.

Les responsables et le personnel de l'USAID, de l'ANGAP et du projet SAVEM ont déployé des efforts et des énergies considérables pour s'attaquer intellectuellement et personnellement aux questions soulevées durant les trois premières années de l'exécution du projet SAVEM dans les domaines de l'environnement, des capacités institutionnelles et du développement. Dans le portefeuille de projets de l'USAID en Afrique et à travers le monde, le projet SAVEM se classe parmi les projets de gestion des ressources naturelles qui attirent la plus grande attention, non seulement du fait de ses dimensions importantes mais aussi en raison de sa stratégie expérimentale de tests d'hypothèse, dont les résultats pourraient exercer des incidences marquées sur les projets similaires dans d'autres pays.

Nous aurions voulu remercier individuellement toutes les personnes qui apportent une si grande contribution à ce projet. Deux d'entre elles qui sont étroitement associées au projet et qui ont aidé les membres de l'équipe d'évaluation à comprendre son histoire et son évolution sont Lisa Gaylord, coordinateur initial et actuel du projet au niveau de l'USAID, et Raymond Rakotonindrina, directeur général initial et actuel de l'ANGAP.

Le coordinateur de projet de l'USAID possède des connaissances approfondies relatives aux composantes, aux coûts, aux thèmes et aux contraintes du projet. Elle a bien saisi les sentiments locaux concernant le projet et comprend les mécanismes nécessaires pour assurer une véritable collaboration entre l'USAID, les contractants et les ONG. Elle recherche des solutions créatrices pour combler l'écart entre les conditions imposées par l'USAID, qui portent sur ses programmes et l'administration de ses projets à travers le monde entier, et les attitudes locales quant au déroulement optimal du projet. Elle a joué un rôle indispensable en faisant progresser ce projet compliqué à des moments difficiles. Le directeur général est un responsable franc et dynamique qui consacre toute son énergie au succès du projet et qui est fier des résultats obtenus par le personnel de l'ANGAP et par les participants malgaches au projet.

Nous tenons à souligner aussi le temps, les conseils et les aperçus accordés à l'équipe d'évaluation par George Carner, directeur de mission de l'USAID; Roy Hagen, chef de mission de TR&D; George Sharffenberger, chef de mission de PACT; et Shiela O'Conner, directeur local du World Wildlife Fund.

Au cours des derniers jours de l'évaluation, des séances d'information de portée très large ont été organisées, suite auxquelles nous avons reçu d'amples commentaires écrits sur les versions préliminaires de ce rapport. Nous voulons remercier tous les participants et parties intéressées qui ont saisi cette occasion pour offrir des commentaires francs et généreux. L'Annexe L comporte une sélection des commentaires écrits.

Pour la firme de Management Systems International, c'est un grand plaisir d'avoir été choisie par l'USAID pour effectuer cette évaluation.

SIGLES

ANAE	Association nationale pour l'action environnementale
ANGAP	Association nationale pour la gestion des aires protégées
AP	Aire protégée
API	Assessment of Program Impact (Evaluation d'impact de projet)
APN	Agent de protection de la nature
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BPS	Biodiversity Planning Service (Service de planification de la biodiversité - unité ancienne)
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere
CI	Conservation International
CIREF	Service forestier régional du GRM
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées de disparition
CNRE	Centre national de recherche environnementale
COMODE	Conseil des ONG malgaches pour le développement et l'environnement
COP	Chief of Party (Chef de mission)
CPSP	Country Program Strategy Plan (Plan stratégique de programme national de l'USAID)
CTP	Conseiller technique principal (d'une organisation bénévole privée dans un projet PCDI)
DAI	Development Alternatives Inc.
DD	Direction des domaines
DEF	Direction des eaux et forêts
DIRNAT	Directeurs nationaux des PCDI
DIVB	Département d'information et de valorisation de la biodiversité
DSEP	Département du suivi, de l'évaluation et de la planification
EOP(S)	End of Project (Status) (Situation à la fin du projet)
EP I	Environmental Program I (Programme environnemental I)
FMG	Franc malgache
FMI	Fonds monétaire international
FTM	Institut national de la géographie (Ministère des travaux publics)
GMU	Grant Management Unit (Unité de gestion des subventions)
GRM	Gouvernement de la République de Madagascar
IDA	International Development Association (Association internationale de développement)
IEC	Information, éducation et communication
IEE	Intermediate Environmental Estimate (Examen environnemental intermédiaire)
IPVO	International Private Voluntary Organization (Organisation bénévole privée internationale)
KEPEM	Knowledge and Effective Policies for Environmental Management (Connaissances et politiques effectives de gestion de l'environnement - nom de projet)

LOP	Life of Project (Durée de vie utile du projet)
LTTA	Long Term Technical Assistance (Assistance technique à long terme)
M&E	Monitoring and Evaluation (Suivi et évaluation)
NORAD	Agence norvégienne de développement international
NPA	Non-Project Assistance (Aide hors-projet)
ONE	Office national de l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale (locale)
OPG	Operation Program Grant (Subvention de programme opérationnel)
OS	Objectif stratégique (de l'USAID)
PACD	Project Assistance Completion Date (Date d'achèvement de l'assistance du projet)
PACT	Private Agencies Collaborating Together
PAE(N)	Plan d'action environnemental (national)
PAP	Programme d'aires protégées
PASA	Participating Agency Service Agreement (Accord de service d'agence participante)
PAT	Plan annuel de travail
PCDI	Projet de conservation et développement intégrés
PDO	Program Development and Assessment Office (Office pour l'élaboration et l'évaluation des programmes de l'USAID/Madagascar)
PN	Parc national
PNR	Parc national de Ranomafana
PP	Project Paper (Document de projet)
PRA	Participatory Rural Appraisal (Evaluation rurale participative)
PSC	Personal Service Contractor (Contractant/services personnels)
PVO	Private Voluntary Organization (Organisation bénévole privée américaine ou internationale)
RFP	Request for Proposal (Demande de propositions)
RNI	Réserve naturelle stricte
RNP	Ranomafana National Park (Parc national de Ranomafana)
RS	Réserve spéciale (Aire protégée)
SAC	Subvention pour les actions de conservation
SAF-FJKM	Département de développement, Eglise réformée malgache
SAVEM	Sustainable Approaches for Viable Environmental Management (Approches durables en vue de la gestion rationnelle de l'environnement - nom de projet)
SDAP	Subvention pour le développement de l'aire protégée
SIG	Système d'information géographique
SOW	Scope of Work (Définition des tâches de cette évaluation)
STTA	Short Term Technical Assistance (Assistance technique à court terme)
TR&D	Tropical Research and Development Inc.
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
USGS	Service géologique des Etats-Unis
VITA	Volunteers in Technical Assistance
WWF	World Wildlife Fund (aux Etats-Unis ou au niveau international)
ZP	Zone périphérique

LEXIQUE

Opérateur	Toute organisation privée, publique ou non gouvernementale et locale ou internationale qui assure l'exécution d'un programme PCDI coordonné par l'ANGAP
Savoka	Végétation secondaire due à la colonisation naturelle de terres autrefois défrichées ou exploitées
Tavy	Culture traditionnelle sur coupe et brûlis au niveau des coteaux; ce terme peut également signifier les terres défrichées au moyen de la culture sur coupe et brûlis
Equipe	Equipe chargée de la présente évaluation à mi-parcours

RESUME ANALYTIQUE

L'île de Madagascar a été identifiée comme l'un des "sept centres de biodiversité les plus importants du monde et a été nommée comme la première priorité de conservation du monde" (IUCN 1991). Cependant, le riche héritage de ressources naturelles biologiquement diverses de Madagascar se trouve menacé par l'expansion des systèmes de production traditionnels. L'effet combiné d'un paysage écologiquement fragile et érodé à un haut degré avec les parcelles de "tavy" dans les hautes régions, de l'élevage extensif et de l'utilisation du feu très répandue s'est traduit par des taux d'érosion qui se classent parmi les plus élevés du monde entier. La perte ininterrompue de la forêt pose un dilemme important à Madagascar, à savoir celui de protéger les habitats forestiers qui restent et de les intégrer de manière viable et durable dans le milieu culturel et productif de la population qui les entoure.

Afin d'attaquer ce problème de biodiversité, les Etats-Unis, à travers un projet de développement de l'USAID, "Approches durables en vue de la gestion rationnelle de l'environnement" (SAVEM), doté d'un budget de 40 millions de dollars et s'étalant sur une période de six ans et demi, ont joué un premier rôle en aidant le Gouvernement de Madagascar (GRM) à exécuter la composante biodiversité de son Plan d'action environnemental national (PAEN). Le but du projet SAVEM est d'"établir des écosystèmes humains et naturels durables dans les régions de Madagascar où la biodiversité est menacée". L'objectif du projet SAVEM consiste à "identifier et [à] mettre en place des systèmes (dont des institutions, des méthodes et des comportements) pour la gestion des aires protégées de Madagascar et des zones périphériques attenant à ces aires sur une base durable".

Le présent rapport d'évaluation à mi-parcours ne recommande **aucune modification majeure** au projet SAVEM tel qu'il a été initialement conçu et par la suite modifié. L'USAID a mis au point certains aspects du projet suite à une évaluation interne et au moyen d'une série de modifications budgétaires apportées aux contrats d'assistance technique et d'opérateur.

Cette évaluation à mi-parcours a pour objet d'identifier les thèmes clés, d'aider les partenaires du projet à apporter des modifications à mi-parcours au projet SAVEM I et de fournir des suggestions quant aux réflexions initiales sur le projet SAVEM II. Chaque chapitre de ce rapport d'évaluation inclut des observations et des suggestions pour mettre au point certains aspects du projet. Le Chapitre IX présente six recommandations générales dont la Mission devrait tenir compte afin d'améliorer l'exécution de ce projet et de préparer le terrain pour le projet SAVEM II.

L'accord de projet SAVEM original entre les Etats-Unis et le GRM a été signé le 28 septembre 1990. Jusqu'à présent:

- Des contrats d'assistance technique se chiffrant au total à 14 millions de dollars ont été signés en vue de fournir un appui à l'ANGAP et d'apporter une assistance technique et une formation au personnel de terrain de l'ANGAP et des opérateurs concernant la gestion, la planification, la coordination et l'exécution des projets de conservation et développement.

- Des Subventions pour le développement des aires protégées (SDAP) se chiffrant au total à 17 millions de dollars ont été consenties à des opérateurs internationaux, américains et locaux dans cinq complexes d'aires protégées (Ranomafana, complexe de la Montagne d'Ambre, Andasibe-Mantadia, Masoala et Zahamena). La dernière SDAP, d'un montant estimatif de 2.200.000 dollars, sera prochainement signée au profit d'Andohahela.

- Treize Subventions pour les actions de conservation (SAC) se chiffrant au total à 180.480 dollars ont été consenties à huit petites ONG locales et encore 12 à 15 petites subventions sont en cours d'approbation.

Le projet SAVEM fonctionne depuis moins de trois ans, ce qui est une période insuffisante pour tirer un grand nombre de conclusions globales, d'autant plus qu'il s'agit essentiellement d'un projet expérimental. Nous pouvons dire, cependant, que le projet SAVEM est déjà en train de prendre les dispositions nécessaires pour monter une attaque contre la dégradation environnementale à l'intérieur et aux alentours des aires protégées de Madagascar. Jusqu'ici, les réalisations du projet comprennent:

- La responsabilisation du personnel du projet à tous les niveaux, la réalisation d'un sentiment d'engagement mutuel envers les objectifs des projets de conservation et développement intégrés (PCDI) et la mise en pratique d'une participation synergique.

- L'institutionnalisation de l'ANGAP à un rythme beaucoup plus rapide que ce qui a été prévu par les planificateurs du projet SAVEM. Le personnel et les systèmes reflètent tous les deux les progrès enregistrés.

- Une bonne compréhension de la part de la DEF et de l'ANGAP quant à leur rôle opérationnel respectif.

- Une meilleure compréhension du but de la mission et une meilleure orientation concernant la gestion des PCDI par l'ANGAP et les nouveaux bénéficiaires de SDAP en comparaison avec les efforts précédents des Subventions de programme opérationnel (OPG).

- La mise en place d'un nouveau système de suivi et d'évaluation qui permettra à l'ANGAP de rassembler des informations sur les changements de la biodiversité et des indicateurs sociaux pour aider à tester l'hypothèse des PCDI et pour déterminer dans quelle mesure les buts, les objectifs et les résultats attendus du projet SAVEM ont été atteints.

- L'introduction d'un programme de partage équitable des droits d'entrée aux parcs entre la population vivant dans les zones périphériques de l'aire protégée qui ramasse ces fonds, d'une part, et l'ANGAP, d'autre part, ce qui sert à responsabiliser la population locale et à encourager son acceptation de l'aire protégée et contribue aussi à la durabilité financière.

- Formation d'une coalition internationale d'organisations bénévoles privées de l'environnement et du développement qui profite des leçons tirées des expériences antérieures à Madagascar et ailleurs.

Les recommandations de l'équipe chargée de cette évaluation à mi-parcours sont examinées dans le détail au Chapitre IX. Nous pouvons les résumer ainsi:

A. ANGAP COMME CENTRE D'EXCELLENCE

- L'ANGAP devrait définir ses rôles et responsabilités et se fixer des priorités claires afin de devenir un centre d'excellence.

B. METHODE D'APPROCHE PCDI ET TESTS D'HYPOTHESE

- Clarifier et mettre au point les responsabilités concernant les tests d'hypothèse au niveau des SDAP afin d'éviter la confusion. La première responsabilité pour formuler, exécuter et rapporter les résultats des tests d'hypothèse devrait incomber aux opérateurs SAVEM.

- Examiner diverses méthodes de test d'hypothèse.

C. TRANSFERT DE LA FONCTION DE GESTION DES SUBVENTIONS

- L'USAID, l'ANGAP et PACT/GMU devraient réexaminer les plans actuels concernant le transfert des responsabilités de la GMU à l'ANGAP afin de déterminer les fonctions à transférer, l'unité qui devrait les assurer et le calendrier du ou des transferts.

D. STRATEGIE IEC

- En collaboration avec ses opérateurs, l'ANGAP devrait élaborer un programme et une stratégie IEC externes globaux.

E. PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE ET DEVELOPPEMENT DES ONG

- PACT/GMU devrait entreprendre des études sur (a) la meilleure manière de développer les ONG locales et (b) la meilleure manière d'aider les organisations bénévoles privées internationales à créer des partenariats utiles avec les ONG locales et à assurer un transfert de compétences.

- Il conviendrait d'entreprendre une évaluation interne du programme SAC à la fin du premier trimestre de 1995 (plus tôt que prévu) afin d'évaluer l'expérience avec les ONG locales, les techniques de conception et d'évaluation participatives, l'impact des activités SAC, etc.

F. GESTION DU PROJET

- Le personnel technique de l'USAID devrait faire un plus grand effort pour se réunir avec le personnel technique de l'ANGAP et celui des contractants/bénéficiaires afin d'encourager un échange de points de vue techniques sur le projet et de parvenir à une compréhension plus directe des questions clés du projet.

- L'USAID/Madagascar devrait assurer que les contractants et les opérateurs financés par l'USAID, ainsi que l'ANGAP, soient au courant des dernières politiques, règles, règlements et procédures détaillées de l'USAID.

- En ce qui concerne la question de durabilité financière, l'USAID/Madagascar devrait être prête à prendre un engagement à long terme envers ce programme.

- L'USAID/Madagascar devrait assurer une interaction fréquente entre l'USAID (NR/PDA) et l'ANGAP/DIVB-DEF concernant l'élaboration du projet TRADEM.

Suggestion finale

Pour terminer, l'équipe d'évaluation tient à attirer l'attention de l'USAID sur un problème éventuel. Dans la mesure où les nombreuses parties intéressées à ce projet n'ont pas toujours le même point de vue, l'USAID devrait faire des efforts particuliers pour assurer la responsabilisation permanente du Gouvernement de Madagascar en ce qui concerne la composante biodiversité du PAE et pour assurer aussi que l'ANGAP demeure l'institution chef de file responsable de la réussite de ce projet dans les aires protégées. Encourager une identité distincte pour la GMU ou pour un autre contractant ou opérateur financé par l'USAID ne serait pas compatible avec les objectifs de renforcement institutionnel à long terme et le principe de la responsabilisation locale totale.

CHAPITRE I

CONTEXTE GENERAL ET INTRODUCTION A CETTE EVALUATION

A. Résumé du problème de la biodiversité à Madagascar

Environ 80% de la vie végétale de Madagascar et plus de 90% de ses espèces animales n'existent nulle part ailleurs dans le monde et on commence seulement à reconnaître la diversité biologique du pays. Le rift qui a séparé Madagascar du continent africain il y a quelque 165 millions d'années a engendré un processus de spéciation qui a produit des niveaux d'endémisme sans précédent: 98% des palmiers, 93% des primates, 95% des reptiles de l'île et environ 80% des plantes à fleurs. Une bonne partie de la biodiversité de Madagascar se trouve dans les forêts qui entourent l'île. Des forêts ombrophiles longent la plaine côtière et les pentes inférieures à l'est du haut plateau central; on trouve des forêts de montagne dans les hautes régions alors que, dans le sud-ouest, ce sont les forêts "épineuses", uniques en leur genre, et notamment les euphorbes et les didaeracae qui dominent; à l'ouest, la plaine de piedmont est occupée par des forêts semi-arides, dont le baobab est caractéristique, et le long de la côte se trouvent quelques-unes des forêts de palétuviers les plus vastes du monde entier.

La grande variété d'habitats différents et l'absence de prédateurs ont fait de Madagascar l'un des pays du monde qui présentent une véritable mégadiversité biologique. La richesse de la faune est symbolisée par la famille attrayante et diverse des lémurs. Le primatologiste allemand Bernhard Meier a décrit ces réservoirs de la vie naturelle comme "le collier de perles" de Madagascar. Le peuple est tout aussi unique et varié que la faune et la flore extraordinaires de l'île mais, malgré cette richesse historique, culturelle et biologique, le pays lutte contre une spirale rapide de stagnation économique, de pauvreté et de dégradation de l'environnement.

L'île a été identifiée comme l'un des "sept centres de biodiversité les plus importants du monde et a été nommée comme la première priorité de conservation du monde" (IUCN 1991). Cependant, le riche héritage de ressources naturelles biologiquement diverses de Madagascar se trouve menacé par l'expansion destructive des systèmes de production traditionnels.

Lorsque les premiers êtres humains sont arrivés à Madagascar il y a environ 2000 ans, les forêts étaient abondantes. Malgré certaines mesures locales ayant pour objet de promouvoir la conservation et la protection des forêts, la subsistance de la population croissante de l'île dépendait de la conversion des forêts en terres arables. L'effet combiné d'un paysage écologiquement fragile et facilement érodé avec les parcelles de "swidden" ou de "tavy" sur les sols infertiles des hautes régions, de l'élevage extensif et de l'utilisation du feu très répandue s'est traduit par des taux d'érosion qui se classent parmi les plus élevés du monde entier. La reconstitution naturelle est limitée par le brûlage de quelque 5 millions d'hectares par an.

A moins que les tendances actuelles ne soient radicalement modifiées, d'ici 20 à 40 ans il ne restera plus que quelques traces de la forêt primaire. La perte ininterrompue de la forêt, estimée à 200.000 hectares par an, pose un dilemme important, à savoir celui d'identifier et de protéger les habitats forestiers critiques qui restent et de les intégrer de manière viable et durable dans le milieu culturel qui les entoure.

B. Plan d'action environnemental national

Depuis son indépendance en 1960, Madagascar a connu une série de régimes politiques qui ont tous mis leur empreinte sur l'environnement. Au milieu des années soixante-dix, la politique gouvernementale relative à la protection des forêts s'effondrait déjà et, malgré le fait qu'il existait officiellement un grand nombre de parcs, de réserves naturelles et de forêt classées et que des agents forestiers avaient été formés pour protéger ces aires, les efforts de l'Etat pour gérer réellement ses réserves forestières ont été plus ou moins abandonnés.

Au milieu des années quatre-vingt, le gouvernement malgache et pareillement la communauté internationale se sont rendu compte de la valeur des ressources en jeu. La Charte nationale de 1985 a reconnu l'existence d'un lien entre la conservation et le développement. Avec un appui du World Wildlife Fund for Nature (WWF), le Gouvernement de Madagascar a organisé une conférence importante dans le but d'établir un programme pour réorienter ses politiques et ses activités environnementales et pour encourager les bailleurs de fonds internationaux à participer à la conservation de l'héritage naturel exceptionnel de Madagascar. La rédaction d'un Plan d'action environnemental national (PAEN) pour Madagascar a été poursuivie au cours des trois années suivantes.

Le PAEN est fortement axé sur un Programme d'aires protégées (PAP) pour la conservation de la biodiversité. Le Gouvernement de la République de Madagascar (GRM) a créé trois organisations sous le PAEN: ANGAP (Association nationale pour la gestion des aires protégées), ONE (Office national de l'environnement) et ANAE (Association nationale pour l'action environnementale). Les principales institutions malgaches, anciennes et nouvelles, chargées de la mise en oeuvre du PAEN et leurs responsabilités primordiales respectives sont les suivantes:

- ONE — Coordonner le PAEN; formuler la politique de l'environnement;
- ANGAP — Coordonner le PAP; assurer la mise en oeuvre des politiques nationales dans les aires protégées (AP);
- ANAE — Petites subventions pour la conservation des sols, le reboisement, l'agroforesterie, etc., dans les zones périphériques (ZP) et dans d'autres zones liées aux AP;
- DEF — Direction des eaux et forêts au sein du Ministère de l'agriculture; chargée de créer de nouvelles AP, de gérer les forêts classées et de formuler la politique nationale sur les AP et la biodiversité;

- DD — Direction des domaines; cadastres et titres de propriété;

- FTM — Institut national de la géographie; télédétection et cartographie à l'appui de la DD et du PAEN;

- CNRE — Centre national de recherche environnementale et océanographique; jusqu'à présent, sa participation au PAEN est marginale.

C. Description du projet SAVEM ayant pour mission d'attaquer le problème de la biodiversité

1. But et objectif du projet[1]

Afin d'attaquer le problème de biodiversité décrit plus haut, le projet SAVEM a joué un premier rôle en aidant le GRM à exécuter la composante biodiversité du PAE. Le but du projet SAVEM est d'"établir des écosystèmes humains et naturels durables dans les régions de Madagascar où la biodiversité est menacée". Pour progresser vers ce but, l'objectif du projet consiste à "identifier et [à] mettre en place des systèmes (dont des institutions, des méthodes et des comportements) pour la gestion des aires protégées de Madagascar et des zones périphériques attenant à ces aires sur une base durable". L'objectif du projet sera atteint d'ici la date d'achèvement de l'assistance du projet (PACD) si:

a. Le projet SAVEM, ses bénéficiaires et les agences du GRM avec qui ils collaborent ont identifié et commencé à tester diverses hypothèses concernant la gestion des efforts de développement et de conservation durables et interactifs dans jusqu'à six aires protégées. Dans ce contexte, l'expression "aire protégée" se rapporte non seulement aux parcs et réserves mais aussi aux communautés humaines situées dans les zones périphériques attenant à ces parcs et réserves;

b. Les populations de ces zones périphériques emploient des techniques de production améliorées et adaptées qui réduisent leur besoin de compter sur l'utilisation continue et non durable de la biodiversité et des ressources naturelles situées dans ces aires protégées;

c. Les mêmes communautés locales, y compris les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux, participent à la gestion interactive des ressources des aires protégées à proximité de leurs habitations;

d. Le public a été sensibilisé aux perspectives de la gestion interactive des aires protégées.

2. Organisation et structure du projet

[1] Tels qu'ils sont énoncés dans le document de projet n°687-0110 de l'USAID/Madagascar, signé le 26 septembre 1990.

Le projet SAVEM est un projet de six ans et demi, avec un financement de 40 millions de dollars pour la durée de vie utile du projet (LOP), qui est coordonné par l'Office des ressources naturelles de l'USAID/Madagascar. Le projet SAVEM comporte quatre composantes organisationnelles, dont deux composantes importantes -- TR&D et PACT/GMU -- stipulées dans l'Accord de projet original et deux composantes moins importantes -- Service géologique des Etats-Unis (USGS) et Corps de la paix des Etats-Unis -- autorisées par la modification apportée à l'Accord de projet, mais dont la dernière n'a pas encore été lancée. Nous décrivons ci-dessous la fonction de chaque composante:

-	TR&D	Contrat pour fournir un appui institutionnel à l'ANGAP
-	PACT/GMU	Accord coopératif pour une organisation "parapluie" de subventions secondaires
-	USGS	Accord PASA à l'appui des activités ANGAP/SIG
-	Corps de la paix	Accord PASA pour travailler avec l'ANGAP dans trois aires de seconde priorité et pour aider PACT/GMU à poursuivre un programme de formation ayant pour objet le renforcement institutionnel des organisations bénévoles privées locales

Dans le cadre de la composante PACT/GMU, des Subventions pour le développement de l'aire protégée (SDAP) sont consenties à des opérateurs pour mener des activités PCDI dans les aires protégées et des Subventions pour les actions de conservation (SAC) sont consenties à des groupes ou individus locaux pour mener des activités de type PCDI dans les communautés locales.

Il existe plusieurs comités pour fournir des conseils au projet SAVEM et pour prendre des décisions consensuelles, notamment en ce qui concerne les subventions secondaires. L'ANGAP est chargée de la mise en oeuvre de certaines activités dans les aires protégées qui sont financées par d'autres bailleurs de fonds.

La Figure 3 à la page suivante constitue un effort pour présenter l'organisation et la structure du projet sous leur vrai jour. Les lignes solides et les lignes pointillées de la figure contredisent, cependant, les impressions que se font les intéressés quant au schéma réel de responsabilité et d'autorité du projet. Dans cette évaluation, nous examinerons cette disparité sous plusieurs optiques.

3. Stratégie d'exécution du projet

Le projet SAVEM a commencé à contribuer au développement des ressources institutionnelles, directoriales, techniques et humaines du pays dans le domaine de l'environnement. L'une des deux stratégies clés du projet SAVEM consiste à tester l'hypothèse PCDI (Projet de conservation et développement intégrés) selon laquelle les populations locales modifieront leur comportement et éviteront la destruction de

l'environnement en faveur de sa conservation si elles saisissent le rapport entre leur bien-être économique et social et la conservation et si elles sont responsabilisées pour qu'elles puissent prendre des décisions appropriées. A ce titre, le projet SAVEM a consenti (ou consentira dans un proche avenir) six SDAP importantes. Les bénéficiaires de ces subventions auront chacun la responsabilité d'élaborer et d'exécuter des plans de gestion conjointe des efforts de développement et de conservation dans neuf aires protégées à l'intérieur de six complexes de conservation et dans les communautés qui entourent ces aires.

Le projet SAVEM a commencé à accorder de petites SAC à des groupes locaux qui entreprendront des interventions plus limitées et basées sur des initiatives locales dans les zones périphériques attenant aux aires protégées.

Il est envisagé que ces efforts devraient produire les résultats suivants avant la fin du projet:

- établissement et institutionnalisation de l'Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP) avec une autorité et des capacités suffisantes pour remplir ses missions et ses fonctions en matière de gestion;

- mise en oeuvre de plans de gestion interactifs pour les activités de conservation et de développement dans six aires protégées de Madagascar et dans les zones périphériques contiguës;

- demandes formulées par des individus et des communautés malgaches s'intéressant à des activités communautaires axées sur la conservation durable de la biodiversité dans 50 aires prioritaires;

- amélioration des capacités directoriales et techniques du personnel du GRM et des ONG qui est chargé de la conservation des ressources naturelles.

D. Relation entre le projet et le programme de l'USAID/Madagascar

1. Objectif stratégique (OS) n°3 consistant à "augmenter l'utilisation durable des ressources naturelles dans les aires cibles"

La stratégie de l'USAID/Madagascar a consisté à choisir plusieurs interventions critiques dans le cadre du Plan d'action environnemental (PAE) du GRM, qui est un plan innovateur auquel contribuent plusieurs bailleurs de fonds différents. Les activités entreprises par l'USAID pour appuyer le PAE ont pour objet:

- de conserver la biodiversité dans les aires protégées;

- d'améliorer la gestion durable des forêts et des aires protégées;

- d'augmenter les possibilités de formation de revenu pour les utilisateurs des ressources; et

- d'augmenter les capacités institutionnelles à l'appui de la conservation des ressources naturelles.

Le plan stratégique de programme national (CPSP) de l'USAID inclut quatre objectifs spécifiques ou "cibles" qui se classent sous cet OS.

2. Objectif 3.1: Conserver la biodiversité dans les aires protégées

L'objectif 3.1 est de conserver la biodiversité dans certaines aires protégées. Les activités sont axées sur les projets de conservation et développement intégrés. Afin d'atteindre cet objectif, l'USAID compte renforcer:

- les institutions chargées de la formulation, de la coordination et de la mise en oeuvre de la politique nationale de l'environnement et pareillement des projets sur la biodiversité; et

- les organismes chargés de superviser les évaluations environnementales.

L'USAID a accepté le rôle de bailleur de fonds principal de la composante biodiversité du PAE. Un système de 39 aires protégées (sur le nombre visé de 50) a été établi pour la conservation d'échantillons représentatifs de la biodiversité. Le projet SAVEM, doté d'un budget de 40 millions de dollars, constitue le mécanisme opérationnel principal de l'USAID dans ce domaine.

3. Objectif 3.2: Améliorer la gestion des ressources forestières dans les aires cibles

L'objectif 3.2 de l'USAID a pour objet d'améliorer la gestion des ressources forestières dans les aires cibles. Cet objectif concerne des questions de politique et d'équité, ainsi que des réformes institutionnelles favorisant la gestion locale des ressources naturelles et la durabilité de la formation de revenu et de l'utilisation des produits forestiers. L'équilibre de la relation entre les populations et les terres dépend de la création de systèmes de contrôle des ressources qui encouragent une gestion prudente au niveau des zones périphériques.

Les initiatives SAVEM, KEPEM et Debt Swap (échange de créances contre une autre forme de contribution) s'appliquent à cet objectif. Les activités financées par l'USAID encouragent les populations locales à conserver les ressources dans les zones environnantes et les forêts naturelles afin de réduire la pression sur les aires protégées.

4. Objectif 3.3: Augmenter les possibilités de formation de revenu pour les utilisateurs des ressources

L'objectif 3.3 consiste à augmenter les possibilités de formation de revenu s'offrant aux utilisateurs des ressources.

Les activités de conservation et développement intégrés, qui sont financées par le biais des Subventions pour le développement des aires protégées (SDAP) et les Subventions pour les actions de conservation (SAC), plus petites que les SDAP, ont pour objet de réduire la pression sur les aires protégées en identifiant et en mettant au point de nouvelles sources de revenu et d'emploi pour les populations de la région, qui appartiennent souvent aux tranches les plus pauvres de la population de Madagascar. Les nouveaux systèmes de production qui incorporent la conservation de l'environnement seront adoptés s'ils offrent aux utilisateurs de ressources une augmentation de revenu ou un meilleur niveau de vie. Les nouveaux systèmes peuvent comprendre une nouvelle façon d'utiliser les ressources traditionnelles ou la mise au point de nouveaux produits. Les efforts du projet KEPEM pour améliorer la gestion des forêts naturelles, ainsi que les mini-projets Debt for Nature (échange de créances contre la protection de la nature), complètent cette initiative.

5. Objectif 3.4: Augmenter les capacités institutionnelles à l'appui de la conservation des ressources naturelles

L'objectif 3.4 a été ajouté au cours de la mission temporaire (TDY) sur le suivi, l'évaluation et l'établissement des rapports (MER) qui s'est déroulée à Madagascar du 21 mars au 1er avril 1994 dans le but d'évaluer la stratégie de réforme institutionnelle suivie par la Mission pour atteindre les objectifs identifiés. L'objectif 3.4 comporte trois indicateurs de performance:

- augmentation des capacités de l'Office national de l'environnement (ONE);
- augmentation des capacités de l'ANGAP; et
- augmentation des capacités des ONG locales et des groupes communautaires qui participent à la gestion des ressources naturelles.

Le projet SAVEM a clairement pour objet de réaliser des progrès relatifs aux deuxième et troisième indicateurs mais contribue aussi au premier indicateur. Nous examinerons ci-dessous, notamment au Chapitre II.B et au Chapitre III, l'augmentation des capacités du projet SAVEM dans le contexte d'autres efforts de la Mission. Nous examinerons aussi l'augmentation des capacités des ONG et des groupes communautaires, en particulier au Chapitre VI.C.

E. Objet de l'évaluation

L'objet de cette évaluation est d'effectuer une analyse à mi-parcours de l'efficacité et de l'impact du projet, ainsi qu'un examen des perspectives de durabilité. L'évaluation du projet s'attaquera à cinq questions principales:

1. Le projet SAVEM a-t-il identifié, institué et renforcé des institutions malgaches, des méthodes techniques spécialisées et des changements de comportement humain en vue d'améliorer la gestion des aires protégées et des

zones périphériques de Madagascar? Plus précisément, le projet SAVEM a-t-il engendré les résultats suivants:

- établissement de l'ANGAP avec suffisamment d'autorité et de capacité pour coordonner la gestion des aires protégées?

- mise en oeuvre de plans de gestion interactifs dans six aires protégées de Madagascar?

- appui à des individus et communautés malgaches s'intéressant à la conservation de la biodiversité dans 50 aires protégées prioritaires?

- amélioration des capacités techniques et de gestion du personnel du GRM et des ONG locales participant à la conservation des ressources naturelles?

2. Le projet SAVEM a-t-il identifié et commencé à tester la viabilité de diverses hypothèses relatives à la gestion des efforts de conservation et développement durables, interactifs et intégrés dans jusqu'à six aires protégées?

3. Que peut-on dire de la qualité de l'assistance technique fournie à l'ANGAP par les contractants financés par l'USAID? Quel complément d'assistance technique à court ou à long terme sera nécessaire pour satisfaire les besoins du projet SAVEM?

4. Dans quelle mesure le projet SAVEM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs 3.1, 3.3 et 3.4 de l'USAID/Madagascar, c'est-à-dire la conservation de la biodiversité dans les aires protégées, l'augmentation des possibilités de formation de revenu pour les utilisateurs des ressources et, enfin, l'augmentation des capacités institutionnelles à l'appui de la conservation des ressources naturelles?

5. Quelles sont les chances d'assurer la durabilité des activités financées par le projet SAVEM après la conclusion du financement apporté par l'USAID?

F. Méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation ne porte pas sur les efforts globaux de protection de l'environnement mais plutôt sur ceux d'un seul projet de l'USAID, le projet SAVEM, dont le but et les objectifs sont très spécifiques. Le but du projet SAVEM est d'établir des écosystèmes humains et naturels durables dans les aires de Madagascar où la biodiversité est menacée. Les grands problèmes de développement qui se présentent à Madagascar, comme d'ailleurs dans une bonne partie de l'Afrique, touchent des systèmes entiers et comportent un grand nombre de dimensions. Néanmoins, grâce à ce projet, la possibilité d'améliorer la gestion des ressources naturelles et de parvenir ainsi à un développement économique durable

et répandu à Madagascar est aujourd'hui meilleure par rapport à la situation avant le commencement du projet.

Pour cette évaluation, le travail sur le terrain a été effectué à Madagascar durant la période du 22 mai au 26 juin 1994.

La méthodologie d'évaluation envisagée s'est basée sur le principe d'une enquête participative. Par conséquent, la principale technique d'évaluation a consisté à organiser des entrevues individuelles et de groupe avec le plus grand nombre possible de parties intéressées. Nous avons passé à peu près la moitié du temps dans la capitale, Antananarivo, et nous nous sommes rendus sur le terrain pour visiter trois des six PCDI financés par le projet SAVEM -- Andasibe, Ranomafana et Montagne d'Ambre. L'Annexe J présente la liste des personnes contactées.

L'équipe a été invitée à la conférence annuelle des directeurs nationaux du Programme d'aires protégées (PAP). Les représentants à cette conférence ont compris tous les directeurs nationaux sous le projet SAVEM de l'USAID et une cinquantaine d'autres personnes associées au PAP. La conférence, qui a demandé plusieurs semaines de préparation et qui a duré quatre jours, a constitué une séance participative que l'équipe d'évaluation n'aurait jamais pu organiser d'elle-même. Pour cette réunion, l'équipe a préparé et distribué un questionnaire. (L'Annexe D inclut une copie du questionnaire.) Il conviendra de lire le présent rapport d'évaluation concurremment avec le rapport de la conférence lorsque celui-ci sera disponible.

Au cours de l'évaluation, il est devenu clair que le projet SAVEM comporte un nombre de thèmes beaucoup trop vaste pour que l'équipe puisse les évaluer tous dans le délai de quatre semaines prévu par l'USAID. Après avoir entamé le travail, il est devenu clair aussi que la limite de 50 pages stipulée dans les termes de référence du contrat (voir l'Annexe A) était insuffisante pour répondre à toutes les questions indiquées dans les termes de référence. Avec l'approbation de l'USAID/Madagascar, il a été décidé que le rapport d'évaluation pouvait dépasser de 20 à 25 pages la limite originale. Pour répondre à des thèmes soulevés dans les commentaires écrits relatifs aux versions préliminaires du rapport final (voir l'Annexe L), l'équipe a fini par ajouter encore 25 pages à ce rapport final.

L'équipe a pensé qu'il s'agissait essentiellement d'évaluer les questions de gestion et d'institutionnalisation au niveau de l'USAID, de TR&D, de PACT et de l'ANGAP. Nous acceptons la critique selon laquelle les relations institutionnelles entre l'ANGAP et les opérateurs financés par l'USAID constituent un domaine qui mérite un examen plus approfondi. Nous avons suggéré que ce domaine fasse l'objet d'une série d'évaluations complémentaires. (Voir le Chapitre VIII).

Il existe au moins trois questions importantes qui dépassent la portée de cette évaluation. Nous les citons ici à titre d'information générale.

- Nous ne mettons pas en question la validité technique du Plan d'action environnemental de 15 ans. Nous supposons que le plan prévoit une stratégie

technique acceptable pour aider à résoudre le problème de conservation de la biodiversité de Madagascar;

- Nous ne mettons pas en question l'existence de l'ANGAP, ni son autorité juridique indépendante actuelle ni la nature de cette autorité. Si le GRM désire modifier le statut de l'ANGAP, il incombera à l'USAID d'étudier la question au moment où elle se présente;

- Nous ne mettons pas en question la décision de l'USAID d'investir cette somme importante dans le projet SAVEM. Il existe d'autres problèmes de développement à Madagascar et l'USAID, à travers d'autres exercices, a identifié les domaines où elle veut que les Etats-Unis interviennent.

L'USAID/Madagascar est le client principal de cette évaluation. Les recommandations présentées dans le Résumé analytique et les suggestions connexes présentées dans le texte de ce rapport ont pour objet d'aider toutes les parties intéressées au projet. En ce qui concerne l'acceptation, le suivi et la mise en oeuvre de ces recommandations et suggestions, la décision finale incombe, bien entendu, à l'USAID.

Le directeur de mission et le coordinateur de projet au niveau de l'USAID connaissent très bien ce projet et le gèrent d'une manière très rigoureuse. Deux révisions bugétaires et sept modifications ont été apportées à l'accord coopératif de PACT; deux révisions budgétaires et cinq modifications ont été apportées au contrat institutionnel de TR&D. La présente évaluation s'est déroulée à Madagascar pendant la période du 22 mai au 26 juin, c'est-à-dire à la même période où l'on était en train d'achever la conception et la reconception de la Phase I, d'étudier les propositions de projet pour la Phase II et de négocier un contrat d'exécution pour la dernière subvention secondaire SDAP importante (Andohahela).

Une évaluation interne de l'USAID, portant sur la composante gestion des subventions, avait été effectuée seulement un an plus tôt (voir la Section III.F ci-dessous) et la Banque mondiale avait évalué le PAE cinq mois avant l'arrivée de cette équipe d'évaluation, à peu près en même temps que l'USAID avait émis un supplément au document de projet SAVEM. Un membre de cette équipe d'évaluation avait dirigé une évaluation de la gestion des ressources naturelles à Madagascar pour le compte de l'AID/W/CDIE seulement six mois plus tôt et le rapport d'évaluation en question était toujours aux dernières étapes de la rédaction. La Mission terminait la préparation de l'évaluation du projet SAVEM en même temps qu'elle lançait le projet jumeau KEPEM.

Compte tenu de ce qui précède, plusieurs questions touchant le projet SAVEM étaient déjà bien connues de l'USAID/Madagascar et, par conséquent, la définition des tâches pour cette évaluation (voir l'Annexe A) était assez spécifique. Toute cette attention récente, en combinaison avec le fait que le projet est de nature expérimentale et fonctionne depuis trois ans seulement et que, de surcroît, les incidences de plusieurs actions et ajustements prévus commençaient tout juste à se manifester au moment de l'évaluation, a eu pour effet de limiter la portée des observations formulées par l'équipe d'évaluation.

Des séances d'information ont été organisées par l'USAID avec la participation d'un grand nombre de parties intéressées et de participants au projet afin d'étudier les premières versions de ce rapport d'évaluation. Les séances d'information ont apporté une contribution importante à ce rapport final mais les conclusions, les suggestions et les recommandations de ce rapport d'évaluation à mi-parcours reflètent l'opinion de l'équipe d'évaluation et n'ont pas pour objet de résumer les points de vue d'autrui.

G. Composition de l'équipe

Une équipe d'évaluation composée de trois expatriés a été constituée par Management Systems International (MSI) à Washington, D.C. Trois Malgaches ont aidé l'équipe d'expatriés à Madagascar.

Irving Rosenthal, ancien directeur de mission de l'USAID, a servi de chef d'équipe. Le Dr Rosenthal a reçu son doctorat en gestion du développement économique international et a passé la plupart de sa carrière professionnelle en travaillant sur les problèmes de développement de l'Afrique. Après avoir pris sa retraite de l'USAID, il a continué à travailler en qualité de consultant en gestion du développement et, dernièrement, a dirigé une équipe chargée d'évaluer le projet Gestion des ressources naturelles en Afrique australe et, en particulier, les composantes du projet en Zambie et les activités du siège au Malawi.

Fred Sowers, spécialiste des ressources naturelles de l'équipe, a récemment servi de coordinateur technique d'une évaluation à tous les niveaux de l'USAID portant sur son programme de gestion des ressources naturelles. Le Dr Sowers a reçu son doctorat en géographie et a passé 15 ans en travaillant sur les questions liées aux ressources naturelles en Afrique et, plus récemment, en Asie. A présent, il travaille sur une analyse comparative des programmes d'aires protégées financés par l'USAID à travers le monde.

Mary Ann Zimmerman, spécialiste du développement de l'équipe d'évaluation, travaille en qualité de consultant spécialisé dans la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes, avec un accent sur les activités de renforcement institutionnel des ONG. Mme Zimmerman a reçu sa licence et sa maîtrise en génie civil et travaille depuis plus de huit ans sur les questions de gestion du développement international. Elle a récemment servi de chef de mission pour le projet de l'USAID/Sénégal intitulé Appui aux organisations bénévoles privées et non gouvernementales.

Vololomihaja Rasamimimanana, spécialiste des sciences sociales, occupe depuis 1992 le poste de chef du Service de suivi et d'évaluation au sein de l'Office national de l'environnement (ONE). Antérieurement, elle a participé à plusieurs évaluations du PAE malgache, chargée en particulier d'étudier les composantes éducation, formation, communication et sensibilisation. Mme Rasamimimanana a joué le premier rôle au niveau de l'ONE dans la coordination de l'analyse à mi-parcours du PAE effectuée en décembre 1993 par la Banque mondiale. Elle a servi de membre à part entière de la présente équipe d'évaluation, se penchant en particulier sur la communication, la formation et la femme et le développement, et elle a fourni des conseils aux expatriés de l'équipe.

Josoa Razafindretsa, avocat, est spécialiste du développement des projets à l'Office pour l'élaboration et l'évaluation des programmes de l'USAID/Madagascar. Il a participé à la conception et à l'évaluation de nombreux projets de l'USAID/Madagascar. Il a joué un rôle, par exemple, dans le lancement du projet SAVEM et a aidé à établir les organisations d'exécution du projet SAVEM. M. Razafindretsa a servi de membre à part entière de la présente équipe d'évaluation, en participant aux visites sur le terrain, en étudiant en particulier les questions de gestion financière et administrative et en rédigeant certaines parties de ce rapport d'évaluation.

Georges Rakotonarivo est un haut responsable de la Direction des eaux et forêts au sein du Ministère de l'agriculture. Il a participé à l'équipe en qualité de représentant de son bureau et a servi de guide et de personne-ressource aux autres membres de l'équipe.

CHAPITRE II

METHODE D'APPROCHE PCDI ET TESTS D'HYPOTHESE

A. Thème

Le document de projet de l'USAID a envisagé que l'évaluation à mi-parcours s'attaquerait à la question, "L'ANGAP a-t-elle effectivement conçu et mis en oeuvre une philosophie cohérente de gestion interactive des parcs qui sert à conserver la biodiversité tout en améliorant la vie des populations voisines?"

B. Discussion

La méthode d'approche ANGAP/SAVEM repose sur un modèle que nous appelons aujourd'hui "conservation et développement intégrés" (PCDI). La méthode d'approche PCDI et sa confirmation au moyen des "tests d'hypothèse", deux éléments clés du projet SAVEM, sont utiles aux parties intéressées au PAP à plusieurs niveaux différents. Ce chapitre examine spécifiquement le rôle critique joué par le projet SAVEM en soutenant des programmes PCDI praticables sur le terrain. Il analyse la disposition du projet relative aux tests d'hypothèse. Par cela nous entendons la recherche appliquée ou la dimension expérimentale ayant pour objet de confirmer l'hypothèse centrale du projet SAVEM concernant la méthode d'approche PCDI, selon laquelle "les populations locales modifieront leur comportement et éviteront la destruction de l'environnement en faveur de sa conservation si elles saisissent le rapport entre leur bien-être économique et social et la conservation et si elles sont responsabilisées pour qu'elles puissent prendre des décisions appropriées".

Le Chapitre IV ci-dessous laisse entrevoir la viabilité du programme technique préconisé par l'ANGAP mais il porte plus précisément sur le développement institutionnel et la capacité de gestion globaux de l'association.

Dans ce chapitre, l'équipe d'évaluation s'attaque directement à la question de la méthode d'approche PCDI de l'ANGAP et de son interprétation et de sa transformation par les opérateurs associés au projet SAVEM en des projets spécifiques au niveau du terrain. Dans la mesure où il s'agit d'une évaluation à mi-parcours, nous n'avons pas pour but de porter un jugement définitif sur la méthode d'approche. En réalité, après trois ans, les progrès du projet SAVEM dans ce domaine se limitent en bonne partie à l'élaboration d'un cadre conceptuel, à la conception des outils d'évaluation et à l'encouragement de propositions de subvention et de plans annuels de travail au niveau des bénéficiaires de subvention qui incorporent des tests d'hypothèse.

Les PCDI financés par les SDAP sont aujourd'hui à une phase de démarrage et les SAC existantes ne reflètent pas la réorientation du programme en conformité avec les objectifs de conservation globaux du projet SAVEM. L'équipe a visité les sites de trois SDAP et s'est réunie avec les représentants de la GMU sur le terrain mais a observé que la plupart des activités sur le terrain reflétaient un financement antérieur, souvent apporté par un bailleur de fonds autre que l'USAID, et que, par conséquent, l'accent n'était ni sur des tests

d'hypothèse ni sur l'approche conceptuelle du projet SAVEM relative au développement des PCDI.

L'exercice de tests d'hypothèse devra répondre à plusieurs questions. Nous en présentons quelques-unes ci-dessous:

- Validité globale: le lien entre le développement socio-économique, la responsabilisation et la conservation est-il nécessaire et pareillement suffisant pour protéger la biodiversité?

- Le format PCDI constitue-t-il le meilleur (ou le seul) moyen de répondre à la question ci-dessus?

- Afin de répondre aux deux questions ci-dessus, s'impose-t-il de désagréger les activités du projet en une série d'hypothèses secondaires pour tester les liens spécifiques entre le développement et la conservation?

- Pour ce qui est de la méthode d'approche du projet SAVEM relative aux tests d'hypothèse, comment peut-on prendre en considération les conditions importantes sur lesquelles le PCDI n'exerce aucun contrôle?

- L'ANGAP et le projet SAVEM profitent-ils suffisamment de la variété de stratégies disponibles au projet pour tester l'hypothèse centrale de conservation et développement?

- La fonction de tests d'hypothèse est-elle correctement intégrée dans les structures actuelles du projet -- ANGAP, TR&D, GMU, conceptions et plans de travail SDAP des opérateurs?

L'équipe d'évaluation a pu formuler certaines observations initiales qui seront utiles aux partenaires du projet SAVEM à mesure qu'ils font des progrès vers l'élaboration d'une stratégie essentiellement expérimentale d'exécution des projets de conservation et développement.

Contexte général. L'établissement et la gestion de parcs nationaux constituent l'un des mécanismes les plus importants pour assurer que les aires naturelles renfermant des habitats critiques puissent être intégralement conservées et protégées contre une perturbation excessive. En 1940, la superficie totale de tous les parcs et aires protégées du monde entier était égale à celle de l'île de Madagascar. Aujourd'hui, les systèmes d'aires protégées à travers le monde couvrent plus de 800 millions d'hectares, soit l'équivalent d'environ 5% de la surface terrestre ou, pour donner un autre exemple, l'équivalent approximatif du continent australien. Au cours de cette même période de 50 ans, l'importance grandissante des aires protégées comme catégorie d'utilisation des terres se reflète dans la création d'une "Commission [internationale] pour les parcs nationaux et les aires protégées" et la réalisation de quatre conférences internationales importantes, dont la plus récente s'est tenue à Caracas en 1992.

Cette croissance extraordinaire des aires "protégées" a conduit à la prolifération de ce qu'on appelle des "parcs des aspirations" ou des "parcs sur papier" où la gestion du terrain est négligeable ou inexistante. Le simple fait d'établir un parc ne se traduit pas forcément par sa protection et, à l'heure actuelle, le nombre et la superficie des aires protégées semblent toujours insuffisants pour couvrir les biomes principaux du monde et les ressources qu'ils renferment. Les forêts tropicales en particulier sont sous-représentées et, en raison de leurs complexité et variété, peuvent exiger la protection d'une plus haute proportion de leur superficie totale pour assurer la conservation suffisante de la biodiversité. Des estimations s'élevant à 20% de leur superficie totale ont été calculées, en comparaison avec l'objectif de protéger 10% de toutes les terres et seulement 5% des savanes sèches tropicales. Les écosystèmes insulaires sont particulièrement sujets à une perte de biodiversité à cause de leur vulnérabilité en face des espèces exotiques envahissantes.

Etant une île qui s'efforce de mettre en place un système de gestion des parcs, Madagascar est doublement en péril. Les envahisseurs exotiques commencent à bouleverser l'écologie locale: à la Montagne d'Ambre, des espèces de Lantana ont déplacé la végétation indigène et remplacé les sources d'aliments indigènes d'au moins un groupe de lémurs. Les vignes étrangleuses constituent un problème important dans les forêts sèches du sud. Déjà, jusqu'à 80% des forêts de l'île ont été défrichées, ce qui suggère qu'il faudrait protéger toutes les forêts restantes pour satisfaire les normes mondiales estimatives de protection des habitats. Etant donné que moins de 2% de la superficie totale du pays est aujourd'hui protégée, les 11 nouvelles aires protégées envisagées par le PAE ne satisferont que partiellement les besoins prévus. Le niveau de capacité technique et administratif limite la gestion viable de l'environnement. L'établissement de nouveaux parcs avance lentement et à Madagascar, comme ailleurs dans les pays en développement, les efforts pour délimiter des aires protégées se heurtent à une résistance de plus en plus forte à mesure que l'on réduit progressivement l'accès traditionnel des populations locales aux ressources.

Les conflits entre les populations et les parcs remontent à la création des premiers parcs mais ils ont attiré l'attention du public au cours des deux dernières décennies à cause de l'expansion rapide du souci de protéger l'environnement mondial. De tels conflits découlent de la définition largement acceptée d'une "aire protégée", qui, d'une manière générale, ne tient pas compte des intérêts des communautés humaines environnantes. La méthode d'approche usuelle pour protéger les zones biologiquement riches repose sur un modèle de protection forcée. Selon ce modèle, le ramassage de bois, la chasse, le pâturage et les autres utilisations destructives du parc sont strictement interdits. Dans certains cas, des communautés établies ont été déplacées par force à l'extérieur des limites du parc puis soumises à des efforts répressifs pour mettre en vigueur des sanctions légales contre toute incursion dans le parc.

Méthode d'approche PCDI. Le modèle de protection traditionnel a été réexaminé en faveur d'une nouvelle approche qui tente d'intégrer les besoins des populations autour du parc avec la nécessité de protéger les ressources du parc en tant qu'héritage national. Dans la mesure où les besoins locaux et les pressions connexes sont incontestables, les défauts de la politique de "clôtures et police" ont conduit à une réévaluation des stratégies de gestion des parcs. A l'échelle mondiale, cette nouvelle tendance se reflète dans le lancement d'une série

de projets de conservation et développement intégrés (PCDI). Les PCDI encouragent une protection plus durable des parcs en accordant certains droits et responsabilités de gestion aux communautés locales. Les populations locales sont considérées comme des participants et des bénéficiaires plutôt que comme des étrangers sans intérêt légitime. Le projet SAVEM constitue un effort de ce genre.

Les autorités des parcs devront désormais déterminer le niveau d'utilisation de ressources qui est compatible avec l'objectif de la conservation des parcs. Pour la direction des parcs, le dilemme est de trouver l'équilibre approprié entre un modèle autoritaire de protection forcée et une approche participative et communautaire qui répond aux besoins locaux et qui sert à responsabiliser les populations locales sans nuire aux objectifs critiques de la conservation. Suivant la situation initiale et la nature et l'ampleur des risques pesant sur les ressources d'un parc donné, la détermination de l'équilibre approprié et la manière optimale de l'atteindre varieront d'un cas à l'autre. La résolution des conflits dépend non seulement de la mise en place de nouveaux programmes mais aussi d'un changement, souvent plus subtile, au niveau des points de vue des dirigeants politiques et des directeurs des ressources à l'égard des politiques et des programmes existants.

Modèle PCDI et ANGAP. L'équipe chargée de la conception du projet a reconnu que les approches ayant pour objet de lier la conservation au développement étaient généralement aux premières phases de leur exécution et qu'il était donc trop tôt pour identifier avec certitute quelle serait la meilleure approche ou même s'il existait véritablement une "meilleure approche". Ainsi, c'était à l'ANGAP, avec le soutien de l'accord coopératif GMU du projet SAVEM et du contrat institutionnel TR&D, de déterminer les composantes et les circonstances susceptibles d'aboutir au succès. L'équipe d'assistance technique de TR&D est arrivée juste au moment où l'étude "Populations et parcs" de WWF tirait la conclusion qu'à l'intérieur des PCDI, malgré l'acceptation croissante de l'importance des terres vierges au développement économique, le lien critique entre le développement et la conservation était "soit absent soit obscur". L'étude a fait ressortir la nécessité de définir des principes directeurs pour que les planificateurs de la conservation puissent mieux comprendre les risques pesant sur les ressources biologiques d'une aire protégée et effectuer des analyses de site spécifiques en vue de formuler une réponse appropriée à ces risques.

La méthode d'approche élaborée par l'ANGAP avec le soutien de TR&D vise à satisfaire cette nécessité d'une manière explicite et établit un cadre raisonnable qui permet de déterminer les liens au niveau des sites spécifiques. En ce qui concerne le développement des PCDI, l'approche préconisée par l'ANGAP/SAVEM est axée sur des projets dans les aires protégées et à leurs alentours et, plus que dans les PCDI à d'autres pays, se concentre sur un seul objectif central, celui de "diminuer ou, si possible, [d']éliminer les pressions humaines sur une aire protégée" (Hagen 1993). Cette stratégie revient à minimiser l'importance de la gestion des parcs et à souligner le fait que l'attention prêtée par les PCDI au développement économique et social constitue un moyen d'arriver au but.

Le but en question est la conservation et la préservation des aires protégées et de la biodiversité qu'elles renferment. L'acceptation de ce but, dans la mesure où elle existe, est un résultat important en elle-même, notamment sous l'optique de l'augmentation de la

participation des organisations de développement ayant une expérience limitée dans le domaine des AP. En plus, le projet SAVEM fonctionne sous les auspices du Fonds pour le développement de l'Afrique (DFA) de l'USAID, qui impose normalement aux projets de gestion des ressources naturelles la condition qu'ils doivent contribuer plus directement à l'objectif de la croissance économique durable et généralisée. L'équipe applaudit l'orientation analytique de l'ANGAP/SAVEM qui est fondamentalement axée sur la conservation de la biodiversité.

Afin de conserver la biodiversité, le modèle ANGAP/SAVEM incorpore deux mécanismes destinés à renforcer le lien entre la conservation et le développement. Le premier utilise une analyse spatiale des menaces pour localiser les interventions -- l'analyse suggère qu'"un PCDI qui tente de travailler avec toutes les personnes dans tous les villages autour d'une aire protégée dilue rapidement ses efforts au point de n'exercer qu'un faible impact mesurable et, ce qui est peut-être pire, de manquer les individus qui infligent les pressions les plus dangereuses" (Hagen 1993). L'ANGAP recommande qu'un PCDI devrait viser les populations qui exercent des pressions prioritaires sur l'AP. Afin d'identifier ces groupes, l'ANGAP a élaboré une série de démarches ou d'outils analytiques qui constituent vraisemblablement la contribution la plus saillante du projet SAVEM à la conception des PCDI. Ces outils comprennent l'analyse spatiale des pressions, leur classement par ordre de priorité et l'analyse causale des pressions qui, encore une fois, attire l'attention sur les aspects spatiaux. Pour mettre au point le classement des interventions par ordre de priorité, on essaie d'examiner les pressions humaines en fonction de la variabilité spatiale des ressources biologiques dont la conservation justifie l'existence de l'AP.

L'objet de ces analyses est de guider les opérateurs des PCDI dans l'utilisation judicieuse de ressources limitées lorsqu'ils identifient les activités qu'ils proposent d'inclure dans leur plan d'exécution. Le second mécanisme de l'ANGAP/SAVEM pour renforcer les liens avec la conservation consiste à identifier et à diffuser de nouvelles pratiques qui correspondent aux priorités dégagées de l'analyse de localisation (et d'identification de la population cible) des interventions. Les nouvelles options "doivent être techniquement viables, culturellement acceptables et financièrement faisables du point de vue de la population cible et doivent comporter des niveaux de risque acceptables". Compte tenu de l'incertitude au niveau de l'élaboration de nouvelles pratiques non destructives à tester, l'ANGAP/SAVEM les considère comme des hypothèses exprimées ainsi: "si l'option X est diffusée, la pression Y sera réduite". L'idée est de modifier les différentes hypothèses à mesure que le système de suivi et d'évaluation identifie les efforts qui réussissent ou qui ne réussissent pas.

L'ANGAP, avec le concours de TR&D, s'est efforcée de promouvoir cette approche en organisant des ateliers à l'intention des opérateurs, en effectuant des visites de gestion à des sites AP individuels et en élaborant des systèmes de suivi et d'évaluation. L'incorporation de cette approche dans le système de suivi du DSEP a donné à l'ANGAP un moyen important d'aider les opérateurs du projet SAVEM (et maintenant d'autres opérateurs) à se concentrer et à définir leurs priorités de manière à limiter la gamme des activités proposées et à mieux comprendre et expliquer les raisons pour lesquelles ils comptent poursuivre une opération donnée. Elle aide à résoudre le problème d'échelle, par exemple la

notion de lutter contre le déboisement en plantant quelques milliers de jeunes eucalyptus qui a caractérisé la première génération de subventions opérationnelles antérieures au projet SAVEM. Les premiers plans de travail annuels des subventions de la Phase II commencent à refléter les avantages de cette plus grande rigueur.

Tests d'hypothèse. L'un des éléments les plus innovateurs et utiles de la conception du projet SAVEM réside dans son incorporation de l'idée de tests d'hypothèse comme un moyen de vérifier la validité de la méthode d'approche du projet relative à la conservation de la biodiversité dans les aires protégées. En posant le principe des PCDI dans un cadre expérimental, le projet justifie le coût initial relativement élevé d'une approche qui, si elle aboutit, deviendra progressivement moins chère à entretenir (c'est-à-dire, le développement progresse, des solutions praticables se propagent, des systèmes de gestion des parcs sont établis et entretenus avec un appui local, les besoins d'AT diminuent, etc.); il reconnaît l'incertitude de la viabilité des PCDI, ainsi que de certains de leurs sous-éléments, tout en les insérant dans un cadre qui permet de tirer des leçons et d'apporter des améliorations d'une manière continue. Bien qu'elles se soient présentées assez tard dans le démarrage du projet, les fonctions de test d'hypothèse profitent d'une collaboration étroite entre l'USAID, TR&D, l'ANGAP et la GMU. Les tests d'hypothèse ont été intégrés dans un seul système de suivi et d'évaluation au niveau de l'ANGAP. Les activités de suivi et d'évaluation et les tests d'hypothèse au niveau des opérateurs font partie du système global. Les aspects pratiques de la tentative de situer les tests d'hypothèse dans la constellation globale des parties intéressées et des fonctions du projet SAVEM et d'élaborer des méthodes analytiques appropriées pour tester ou confirmer les hypothèses comportent certaines difficultés, par exemple la nécessité de faire la distinction entre les tests d'hypothèse (objet, reproductibilité, etc.) et les autres fonctions de suivi et d'évaluation plus traditionnelles.

Le document de projet original n'a pas donné d'indication très claire en ce qui concerne les mandats institutionels et les "tests d'hypothèse". Une analyse informelle du contenu de ce document n'a pas trouvé un seul cas où cette expression est utilisée, bien que le document indique clairement que c'est bien l'intention de la composante Subventions pour le développement des aires protégées. Dans le plan d'exécution du document de projet, on ne parle pas explicitement de tests d'hypothèse, mais un examen des prévisions budgétaires et de passation des marchés suggère que le Service de planification de la biodiversité, alors proposé, devait abriter les fonctions analytiques nécessaires. Il ne s'ensuit pas que l'expérimentation de l'hypothèse du projet SAVEM a été négligée mais plutôt que les aspects pratiques des activités de suivi et d'évaluation et de la communication des résultats des tests d'hypothèse sont restés vagues. Le Service de planification de la biodiversité devait aider à "identifier les interventions nécessaires pour conserver la biodiversité et promouvoir en même temps le développement économique" (PP 1990). A mesure que les institutions et les contrats du projet SAVEM ont évolué, il a fallu du temps pour situer les fonctions des tests d'hypothèse et le processus n'est pas encore achevé.

Une analyse de contenu similaire portant sur l'évaluation interne de la GMU de 1993 trouve que ce document parle très souvent des "tests d'hypothèse" comme étant une activité clé. L'évaluation interne de 1993 a attiré l'attention sur ce besoin insatisfait et l'accent sur les tests d'hypothèse a été lancé. Les Subventions pour le développement des aires protégées

ont été incorporées dans la conception du projet SAVEM comme mécanisme principal pour tester l'hypothèse centrale du projet, selon laquelle "les populations locales modifieront leur comportement et éviteront la destruction de l'environnement en faveur de sa conservation si elles saisissent le rapport entre leur bien-être économique et social et la conservation et si elles sont responsabilisées pour qu'elles puissent prendre des décisions appropriées" (PP 1990). L'accord coopératif GMU de 1991 a regroupé les SDAP sous une structure "parapluie" qui a imposé des conditions de suivi et de communication de données à l'USAID sur la performance des subventions secondaires. PACT/GMU interprète sa responsabilité à l'égard des subventions secondaires comme incluant des tests d'hypothèse mais leur évaluation propre devait incomber au Service de planification de la biodiversité que, à cette époque, on était en train de restructurer et d'intégrer dans l'ANGAP. Au moment de la conception, à part les suggestions générales présentées dans ce document, les critères qui seraient utilisés pour concevoir et pour évaluer les subventions secondaires n'étaient pas clairs.

Quinze mois plus tard, l'USAID, par l'intermédiaire du contrat TR&D, a réussi à transformer le plan ambitieux du Service de planification de la biodiversité concernant le développement d'une capacité analytique interne en une série de fonctions réduite qui sont aujourd'hui directement intégrées dans la structure organisationnelle existante de l'ANGAP. Le DIVB, nouvellement créé, assure la plupart des fonctions retenues, alors que certaines fonctions pertinentes aux tests d'hypothèse ont été attribuées au DSEP. Le contrat TR&D a été modifié pour inclure un appui dans ces domaines. En ce qui concerne les tests d'hypothèse, cette modification a créé une relation incommode, ou du moins curieuse, entre le spécialiste du suivi et de l'évaluation du contrat institutionnel de l'ANGAP et les responsabilités contractuelles de PACT/GMU.

Heureusement, il semble à présent que les intérêts institutionnels de l'ANGAP coïncident avec les fonctions de la GMU en matière d'administration des subventions (pour ce qui est, encore une fois, des tests d'hypothèse). Cela est possible grâce aux efforts du DSEP, qui a adopté les fonctions de test d'hypothèse comme un élément de sa propre méthode de suivi, du chef de mission de la GMU, qui a soutenu le processus, et du spécialiste du suivi et de l'évaluation de TR&D, qui a élaboré les outils qui permettent cette convergence d'intérêts. Mais une telle stabilité ne durera peut-être pas indéfiniment. Dans la pratique, le personnel de l'ANGAP et des opérateurs pourraient trouver inacceptable les rapports à fournir, en particulier si la pression (exercée, par exemple, par le GRM ou l'USAID/W) pour qu'il démontre un impact devait intensifier prématurément. La direction de l'USAID et celle de l'ANGAP ont chacune des intérêts matériels mais différents quant à la communication des résultats ou des impacts. Le calendrier, la profondeur de l'analyse, le ton, la rigueur et l'importance des tests d'hypothèse pourraient dans l'avenir imposer des demandes concurrentielles sur les mêmes ressources. Il faudra de la sensibilité et des efforts spéciaux pour éviter que les tests d'hypothèse incorporés dans le système de suivi et d'évaluation ne submergent les autres fonctions de suivi et de développement de programmes associées au rôle de coordination de l'ANGAP.

Les besoins d'information pour les tests d'hypothèse seront principalement satisfaits par la mise en oeuvre du système de suivi et d'évaluation du DSEP, qui consiste en quatre tableaux de résultats et d'indicateurs:

- Aperçu général des progrès des PCDI;
- Indicateurs de l'impact à long terme (y compris suivi écologique et analyse SIG/ANGAP);
- Indicateurs des résultats (il s'agit d'élaborer des hypothèses secondaires); et
- Indicateurs de l'impact des progrès (il s'agit de mesurer les progrès vers la réalisation des objectifs de réduction de risques).

L'équipe d'évaluation a essayé d'analyser l'utilité et l'impact de ce système de suivi et d'évaluation du point de vue des bénéficiaires de subvention secondaire du projet SAVEM. A cette fin, l'équipe s'est rendue sur le terrain pour visiter le personnel de direction de trois projets. Cependant, il est encore trop tôt pour déterminer si les opérateurs sont disposés et aptes à répondre entièrement à la méthodologie rigoureuse ou si la méthodologie produira les résultats voulus.

Le suivi à tous les niveaux du système, par exemple, exige l'élaboration d'"indicateurs communs à tous les programmes PCDI" comme un "moyen de comparer les progrès dans différentes aires les unes par rapport aux autres" (Swanson 1994:6). La décision de concentrer les activités de suivi et d'évaluation selon le schéma "4X4" -- quatre pressions prioritaires et quatre zones -- en vue d'élaborer des indicateurs représentatifs tient-elle compte du fait que certaines pressions (prioritaires) peuvent être associées aux pratiques de seulement quelques individus? Si l'objet est de calculer une mesure représentative, les quatre menaces les plus répandues ne constitueront-elles pas un meilleur critère? Autrement dit, on pourrait ne pas forcément choisir les menaces les plus sérieuses qui sont attribuables à une seule source ou à des sources limitées (une concession d'exploitation des forêts, une opération minière, quelques ramasseurs de miel comme dans certaines zones d'Andohahela) mais se concentrer plutôt sur les incursions agricoles ou la coupe locale de bois de construction et de bois de feu qui peuvent poser ou ne pas poser les menaces écologiques les plus sérieuses. D'une manière générale, les menaces répandues seront classées, bien entendu, comme une haute priorité. Le dilemme est de parvenir à une conception efficace des tests d'hypothèse.

L'idéal serait que les opérateurs choisissent des pressions qui sont communes à chaque AP. Une telle solution ne faciliterait-elle pas le problème de répondre à l'hypothèse dominante du projet SAVEM au niveau du PAP pour le GRM et au niveau de l'objectif stratégique n°3 pour l'USAID? Les calendriers du PAE et des OS pourraient avoir pour effet de remettre la nécessité de répondre à ce niveau jusqu'à une période ultérieure à la date d'achèvement de l'assistance du projet actuel mais le travail de préparation que le DIVB/DSEP effectue à présent devrait refléter un plan définitif d'agrégation de tous les cas individuels. L'équipe n'a pas clairement compris de quelle manière la collaboration GMU/TR&D envisage d'agrandir l'échelle à cet effet. Le système produira-t-il des résultats avant l'achèvement des subventions ou du projet? Cette dernière question s'applique pareillement au suivi biophysique. Etant donné la multitude de variables intervenant dans

l'environnement rural malgache, des enquêtes informelles sur les connaissances et les attitudes seraient-elles nécessaires pour relier les aspects sociaux et biophysiques?

SDAP et SAC. Les opérateurs entrent dans les contextes socio-culturels et biophysiques variés de Madagascar et y apportent de différents antécédents, expériences et capacités. Chaque opérateur SDAP a adopté un point de vue spécifique quant à sa responsabilité relative aux tests d'hypothèse dans l'exécution de sa subvention PCDI. L'"ouverture" qui en résulte, bien que parfois déconcertante pour le personnel de l'ANGAP, a engendré une gamme de méthodes d'approche différentes et donc une variété d'hypothèses principales et secondaires à tester:

- Masoala (CARE/WCS), par exemple, se distingue par le fait d'avoir admis comme hypothèse que les actions de développement devraient être liées aux ressources naturelles;

- Ranamofana (Stony Brook/Cornell), par contraste, estime qu'il est possible de lier des programmes sociaux tels que la nutrition, l'assainissement, la survie juvénile et le planning familial à la conservation;

- Andasibe (VITA/SAF-FJKM) se concentre sur la promotion du développement des petites entreprises dans le but d'augmenter les revenus non agricoles et de réduire ainsi les pressions exercées par l'agriculture;

- Zahemena (CI) se distingue par sa concentration sur le financement de la conservation afin d'assurer la durabilité financière à l'expiration de la SDAP;

- La Montagne d'Ambre (WWF/CARE/VSF) mettra un accent spécial sur les plans d'utilisation des terres villageoises et l'amélioration de la sécurité de jouissance dans le but de stimuler une augmentation de la couverture forestière sur les terres privées et un accès contrôlé aux pâturages pour réduire les pressions de la coupe d'arbres et du pâturage à l'intérieur des AP;

- Andohahela (WWF) joue un rôle particulièrement proactif en intégrant le PCDI dans les institutions et les plans de développement régionaux.

L'objet de ces exemples n'est pas, bien entendu, de fournir une liste complète ni même de citer les caractéristiques définitives d'une SDAP particulière mais plutôt d'indiquer la diversité que les opérateurs apportent au projet SAVEM. L'équipe d'évaluation n'a eu ni le temps ni les ressources nécessaires pour analyser de manière systématique les conceptions élaborées par les opérateurs et leurs progrès en matière de test et de suivi d'hypothèse. Les commentaires offerts par les opérateurs et le personnel de l'ANGAP ont confirmé que la "question de contrôle par opposition à la coordination", qui avait caractérisé les discussions antérieures entre les opérateurs et l'ANGAP, persiste encore et nécessitera une gestion attentive pour aboutir à une convergence d'intérêts qui devrait se révéler très fructueuse -- des plans d'action qui conduiront logiquement à la réduction ou à l'élimination des menaces pesant sur les aires protégées. Lorsque les opérateurs se rendent compte que l'ANGAP

soutient cette diversité d'approches, ils devraient se sentir plus à l'aise en ce qui concerne l'effort systématique pour confirmer certaines de leurs hypothèses dans le cadre du projet SAVEM global.

Dans ce système, il incombe aux opérateurs de formuler une déclaration d'hypothèse spécifique qui relie leurs activités proposées à des changements attendus au niveau de la pression sur l'aire protégée. En général, les opérateurs soutiennent le principe de leur collaboration avec l'ANGAP/SAVEM et la GMU en appliquant le nouveau système de suivi et d'évaluation mais ils demeurent sceptiques au sujet des tests d'hypothèse. Du point de vue de la "conception de la recherche", par exemple, certains opérateurs ont pensé que les ensembles de données produits par le système de suivi et d'évaluation seraient insuffisants pour prouver ou réfuter les hypothèses. L'équipe d'évaluation a eu un peu de difficulté à distinguer jusqu'à quel point l'ANGAP pousse les opérateurs à définir leurs activités comme des tests d'hypothèse. Les liens logiques entre les hypothèses et les suppositions et les indicateurs vérifiables sont communs à la conception des projets d'une manière générale. Il conviendrait de faire une distinction plus nette entre l'application expérimentale et innovatrice des tests d'hypothèse du projet SAVEM (les menaces choisies pour le suivi), d'une part, et la logique causale plus traditionnelle qui caractérise la plupart des liens dans les tableaux des plans de travail annuels et les autres aspects du système de suivi et d'évaluation, d'autre part.

Le personnel de la GMU a formulé une stratégie claire quant à la manière dont les SAC contribueront à tester l'hypothèse centrale du projet SAVEM ou, du moins, à explorer les liens entre la conservation et le développement. On est en train d'élaborer des outils qui seront utilisés pour évaluer les résultats de ces "tests d'hypothèse" au niveau des SAC. Les subventions existantes ne sont pas structurées comme des exercices de test d'hypothèse et, par conséquent, l'équipe ne dispose pas de données empiriques pour évaluer la performance du programme SAC ou l'aptitude réelle de ce programme à tester des hypothèses. Il est évident que la GMU voudrait que les SAC futures reflètent un lien entre les actions financées par la subvention et un objectif associé à la conservation des AP. C'est un pas en avant mais qui, sous la structure actuelle, rend l'exécution du programme plus compliquée.

Il n'est pas évident, cependant, que le programme SAC révisé constitue réellement un programme de tests d'hypothèse. Les SAC ne sont clairement pas soumises à la même approche de systèmes de suivi et d'évaluation pour les tests d'hypothèse que l'on incorpore à présent dans les SDAP et, en conséquence, elles ont institué une autre approche se basant sur le principe de l'Evaluation rurale participative. Le suivi proposé, qui a pour objet d'évaluer l'impact (sur la conservation et également sur le renforcement des capacités), est ambitieux et fournira certainement des données utiles mais ne sera peut-être pas suffisamment rigoureux et approfondi pour tester réellement les liens avec un haut degré de certitude et de reproductibilité. L'équipe d'évaluation encourage des efforts complémentaires de mise au point de la méthodologie d'évaluation participative pour les subventions qui visent à renforcer le lien entre la conservation et le développement.

<u>Soucis au sujet du modèle PCDI de l'ANGAP/SAVEM</u>. Le lecteur devrait situer les soucis de l'équipe d'évaluation au sujet de la méthode d'approche PCDI, des tests d'hypothèse et des activités connexes de suivi et d'évaluation dans le contexte de

l'approbation générale de l'équipe de ces initiatives. La méthode d'approche de l'ANGAP/SAVEM est trop nouvelle pour porter un jugement définitif mais certaines questions méritent un suivi rigoureux. L'accent sur les pressions et sur les nouvelles pratiques destinées à réduire ces pressions est bien développé. L'application et l'expérimentation des solutions sont encore à une phase préliminaire et il reste à clarifier les moyens d'arriver aux meilleures solutions (par exemple, au problème de ramassage de miel/coupe d'arbres) et l'identité des acteurs. En dehors de l'attention prêtée par l'ANGAP/SAVEM à la technologie, il semble que l'ANGAP reconnaît l'importance de la participation, de l'éducation et de la sensibilisation, du renforcement des capacités institutionnelles/organisationnelles et de la durabilité financière mais leur rôle respectif dans le PCDI demeure seulement implicite dans les directives de l'association en matière de conception et de suivi et dans ses déclarations de vision actuelles. Si l'ANGAP veut que les opérateurs fassent preuve d'initiative dans ce domaine, il conviendra de le rendre explicite.

Quelques autres points dont il serait bon de tenir compte en mettant le système en place:

- Etant donné les réalités institutionnelles et de financement, la nature linéaire de l'analyse causale et de la formulation des hypothèses pourrait pousser le PCDI à se concentrer sur les pressions symptomatiques, plus visibles et à relativement court terme et donc à négliger les menaces se basant sur des aspects de classe sociale, de groupe ethnique, de distorsion du marché, de relations d'autorité ou de transparence administrative; les causes indirectes des pressions humaines exigent souvent des changements au niveau de certaines conditions qui ne sont pas directement liées aux changements biophysiques. Certaines actions (création d'un consensus régional, allocation des droits d'entrée payés par les visiteurs, démarcation des limites, amélioration des services sociaux) visent une population plus importante ou différente de celle qui exerce les pressions les plus sérieuses;

- Bien que certains membres du personnel de l'ANGAP semblent être conscients des problèmes de plus grande envergure, la méthode d'approche est assez technique et sous-estime peut-être la nécessité d'une planification stratégique qui regarde vers l'extérieur et d'une vision claire et à long terme pour chaque aire protégée. Une grande attention est accordée à l'utilisation des PCDI pour renforcer le rôle des AP dans un cadre global de gestion de paysage en vue de comprendre la conservation de la biodiversité et de situer les AP dans le contexte de la planification de l'utilisation des terres aux niveaux national et régional. Cela crée l'impression que les directives, du moins telles qu'elles sont résumées par Hagen 1993, considèrent ces aires comme secondaires. Les opérateurs apportent un niveau d'expertise à ces aires, par exemple CI en matière de durabilité et WWF dans les domaines de l'intégration régionale et de l'enseignement sur l'environnement;

- En ce qui concerne la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des PCDI, les approches participatives (telles que l'Evaluation rurale participative)

qui sont généralement appliquées par les opérateurs PCDI ne semblent pas entièrement compatibles avec la méthodologie de l'ANGAP;

- Il semble que l'approche sous-estime la difficulté de renforcer les capacités des gouvernements locaux et des ONG locales. La faiblesse des capacités, y compris en matière de vulgarisation forestière et agricole, fait l'objet d'efforts peu systématiques au niveau des différents PCDI;

- Un souci lié à ce qui précède concerne l'inattention générale à la durabilité financière et institutionnelle des AP individuelles -- les opérateurs ont besoin d'un plan qui assure que leur participation ne sera pas toujours nécessaire;

- Les rôles appropriés de la mise en vigueur de règlements, de la sensibilisation et de la résolution de conflits ne sont pas clairement épousés;

- Il semble que le programme suppose que rien n'a été appris sur les liens entre la conservation et le développement -- ce qui réussit et ce qui ne réussit pas -- à Madagascar et ailleurs. A quel moment une option proposée peut-elle cesser d'être une hypothèse et devenir une solution?

C. Conclusions

1. En ce qui concerne le désir de démontrer des liens, l'attention accordée aux processus de test d'hypothèse et de mise en oeuvre des systèmes de suivi connexes ne devrait pas passer au-delà de la fonction d'analyse des progrès au point de commencer à dominer les efforts du projet. L'accent devrait rester sur les résultats.

2. Le point indiqué ci-dessus est important dans la mesure où les systèmes de suivi ont intrinsèquement tendance à simplifier et à normaliser le phénomène à suivre.

3. Les tests d'hypothèse sont utilisés à présent comme un outil de gestion pour aider le personnel SDAP à préparer les plans de travail annuels d'une manière plus rigoureuse et cohérente. La GMU et l'ANGAP/DSEP ont donc la possibilité de combiner le suivi et l'évaluation avec la gestion des subventions (suivi d'impact).

4. Bien que les tests d'hypothèse aident à faire connaître la vision de l'ANGAP quant à ce qui constitue une philosophie de gestion interactive des parcs qui conserve la biodiversité tout en améliorant la vie des populations environnantes, l'ensemble de cette vision n'a pas été suffisamment bien communiqué aux opérateurs, dont bon nombre continuent à penser que la préoccupation avec les analyses spatiales et le classement des pressions par ordre de priorité entrave leur capacité de tester de nouvelles hypothèses. En plus, il existe une tendance à confondre les tests d'hypothèse avec de bonnes planification et analyse en établissant les calendriers d'exécution des SDAP.

5. Les opérateurs ne comprennent pas tout à fait l'ouverture supposée du modèle ANGAP/PCDI et ont tendance à le considérer, ainsi que les tests d'hypothèse, comme étant

excessivement contraignant. Par le biais de visites de gestion, la GMU pourrait jouer un rôle proactif en facilitant une bonne relation de travail entre l'ANGAP et les opérateurs. Les efforts pour appliquer le cadre général de suivi et d'évaluation à l'élaboration des plans de travail annuels aident déjà à clarifier la logique des actions PCDI qui ne sont qu'indirectement liées à l'atténuation des pressions humaines.

6. Dans le cas des SAC, l'équipe a l'impression que les "tests d'hypothèse" constituent en réalité une sorte de suivi de performance. La gestion moins rigoureuse de subventions dans d'autres programmes pourrait bénéficier de la bonne exécution du programme SAC réorienté. Si le programme est capable de surmonter la complexité relative de ses procédures, compte tenu des facilités de ses "concurrents" (ANAE, mini-projets Debt for Nature, activités financées par les droits d'entrée, etc.), il ne faudra pas abandonner les compétences et les capacités institutionnelles à la fin du projet SAVEM I (même si l'on met fin au programme SAC). Un plan de transfert révisé pourrait examiner, par exemple, le moyen optimal d'incorporer les compétences requises dans certains ou l'ensemble de ces autres programmes.

7. Le système de suivi et d'évaluation du projet SAVEM reflète la vision et la philosophie globales de l'ANGAP quant au développement des PCDI mais la méthodologie de rassemblement de données devrait peut-être refléter une certaine variation. Cela est particulièrement vrai au niveau du système PAP où seront effectuées des comparaisons entre PCDI. A mesure que les problèmes techniques sont clairement identifiés et résolus conjointement par les unités de suivi et d'évaluation de l'ANGAP et des opérateurs, la nécessité de la participation de la GMU en qualité d'animateur, qui augmentera peut-être dans un premier temps, diminuera progressivement.

8. Il conviendrait de définir avec soin le sens exact de "tests d'hypothèse". L'équipe a trouvé que les partenaires du projet SAVEM utilisent l'expression pour signifier parfois le suivi et l'évaluation des subventions, parfois le système de suivi et d'évaluation global, parfois un phénomène qui a tendance à relier la conservation et le développement et parfois, à un niveau de distinction plus fin, le suivi de performance et d'impact.

9. Les tests d'hypothèse effectués dans le cadre des SDAP actuelles du projet SAVEM sont clairement utiles en tant qu'outil de la planification stratégique mais il n'est pas certain que la conception des activités de suivi et d'évaluation tienne suffisamment compte des variables qui surviennent (un changement au niveau du personnel de projet, un changement du pourcentage de DEAP distribué aux organisations locales, le fait d'ajouter ou d'éliminer l'appui d'une autorité traditionnelle ou l'existence, l'absence ou le changement de situation d'un projet voisin tel que le projet énergétique de GTZ à Ambre, pour citer quelques exemples). Comment les tests d'hypothèse vont-ils démontrer le lien entre la réduction des pressions humaines et la conservation de la biodiversité?

10. Les conceptions glissantes apportent une souplesse utile aux programmes de ressources naturelles lorsque le délai entre l'exécution et l'impact est considérable. En revanche, elles rendent difficile la responsabilisation et, par conséquent, devraient être

appliquées avec cironspection à la structure des tests d'hypothèse et aux systèmes de suivi et d'évaluation d'une manière générale.

D. Recommandations

Recommandations relatives aux tests d'hypothèse

1. Il conviendrait de clarifier et de mettre au point les responsabilités concernant les tests d'hypothèse au niveau des SDAP afin d'éviter la confusion. L'équipe d'évaluation recommande que:

- la première responsabilité pour formuler, exécuter et rapporter les résultats des tests d'hypothèse devrait incomber aux opérateurs SAVEM;

- la première responsabilité pour guider et analyser la procédure de vérification des hypothèses et pareillement pour élaborer un système de suivi et d'évaluation opérationnel qui incorpore des indicateurs de progrès et d'impact pour les tests d'hypothèse dans le Programme d'aires protégées (PAP) devrait incomber à l'ANGAP (cf. les pages 73-74 du document de projet);

- la première responsabilité pour apporter un appui technique concernant le système de suivi et d'évaluation élaboré par l'ANGAP pour vérifier l'objectif du projet SAVEM relatif aux tests d'hypothèse devrait découler du contrat de TR&D; en plus, au niveau de la supervision, PACT/GMU devrait jouer un rôle de catalyseur et d'animateur dans ce processus; et

- la première responsabilité pour clarifier et pour vérifier la base contractuelle sur laquelle TR&D et PACT/GMU remplissent ces responsabilités devrait incomber à l'USAID.

2. Examiner d'autres méthodes de test d'hypothèse. Un examen de la littérature de la recherche opérationnelle pourrait s'avérer utile dans la mesure où elle porte sur l'introduction contrôlée de changements de programme dans des situations d'exécution réelles. Les opérateurs qui expérimentent de nouvelles approches pour réduire les pressions mais qui estiment que le système global de l'ANGAP ne pourra pas saisir les résultats devraient incorporer des méthodologies de suivi spécifiques comme, par exemple, des évaluations rurales participatives ou des recherches opérationnelles qui leur fourniront, ainsi qu'à l'ANGAP/SAVEM, des données indispensables sur les progrès et la validité définitive de leurs efforts en matière d'exécution.

3. L'ANGAP devrait définir clairement et de manière plus exacte ce qu'elle entend par test d'hypothèse. En ce qui concerne le présent projet, il serait peut-être plus utile de réserver la notion de "test d'hypothèse" à un usage spécifique et de la définir en termes de niveau d'impact, d'analyse de performance et de communication de données.

4. Il conviendrait d'organiser un atelier sur les tests d'hypothèse avec la participation de tous les partenaires concernés afin d'aider à clarifier les concepts et les méthodes, ainsi que les différents intérêts et points de vue des parties concernées, et d'établir des prévisions réalistes de ce qui peut être accompli d'ici la conclusion du projet SAVEM I. Ce serait également un forum pour encourager un échange d'information sur l'expérience des parties intéressées quant à l'incorporation de la fonction de tests d'hypothèse dans la conception et les plans de travail annuels des SDAP de la Phase II.

Recommandations en matière de suivi et d'évaluation

5. Encourager l'esprit créateur en ce qui concerne l'élaboration des modèles et des systèmes de suivi PCDI. Eviter d'appliquer le modèle et les systèmes de suivi PCDI de l'ANGAP de telle manière qu'il en résulte une série de méthodes d'approche PCDI excessivement homogènes.

6. Le personnel du DSEP devrait analyser les informations de suivi et d'évaluation à des intervalles réguliers dans le but de détecter les questions d'exécution ou techniques communes qui intéressent d'une manière générale tous les opérateurs du PAP. Il serait alors possible de prévoir un retour d'information aux opérateurs dans le cadre du programme opérationnel général.

7. Il conviendrait de réviser les formulaires actuels du DSEP de manière à refléter les liens entre la conservation et le développement tels que ceux-ci ont été définis dans la méthode d'approche globale des PCDI, élaborée en conformité avec le besoin de la GMU de vérifier les tests d'hypothèse. La révision de ces formulaires devrait s'effectuer en consultation avec les opérateurs qui fourniront les données demandées sur les formulaires.

8. L'ANGAP devrait expliquer aux opérateurs de quelle manière ils peuvent utiliser le cadre général du système de suivi et d'évaluation pour s'attaquer à des questions à long terme en identifiant des chaînes causales plus complexes en association avec les indicateurs de progrès intermédiaires.

9. L'ANGAP et la GMU devraient assurer que les opérateurs incorporent des thèmes socio-culturels dans tous les propositions de projet, plans d'exécution et systèmes de suivi et d'évaluation. L'ANGAP devrait inclure des critères socio-culturels dans ses propres analyses, études et système de suivi et d'évaluation.

10. L'ANGAP devrait assurer que ses efforts de suivi et d'évaluation comprennent un examen des questions de genre et de situation socio-économique au niveau du projet. Il conviendrait de préparer des statistiques sur la participation des femmes à diverses activités au niveau du personnel de l'opérateur et pareillement sur le terrain et de préparer des études et des recommandations spécifiques sur l'impact actuel et éventuel de la participation des femmes sur la réalisation des objectifs du projet. Il y a peut-être lieu de prêter une attention particulière au rôle des femmes travaillant comme agent de terrain.

Recommandations au sujet des SDAP/PCDI

11. Conjointement avec l'ANGAP, les opérateurs et l'USAID, PACT/GMU devrait élaborer des critères pour l'approbation du budget annuel renouvelable des SDAP, déterminer le calendrier des approbations annuelles futures et les communiquer à toutes les parties intéressées.

12. Il conviendrait de se servir des prochaines évaluations à mi-parcours de tous les PCDI afin d'identifier les démarches nécessaires pour résoudre la question de la durabilité des efforts après l'achèvement de la période de subvention.

13. PACT/GMU devrait examiner l'efficacité et l'utilité des rapports et des données que les bénéficiaires de subvention SDAP sont obligés de fournir et, dans la mesure du possible, rationaliser et simplifier les procédures.

14. PACT/GMU devrait coordonner un échange général entre les opérateurs, l'ANGAP et les autres organisations de conservation (ANAE, etc.) dans le but d'augmenter l'efficacité des efforts pour promouvoir le développement des ONG locales et la participation communautaire.

15. Il conviendrait de renforcer les critères s'appliquant aux subventions secondaires de manière à refléter l'évolution des réflexions sur les projets PCDI et les tests d'hypothèse. Les critères pourraient inclure un plus grand accent sur l'expérience pertinente de la ou des organisations qui soumettent la proposition, ainsi que sur l'expérience de leur personnel clé, notamment en relation avec l'exécution des PCDI et l'utilisation de processus participatifs dans la conception et l'exécution des projets. L'analyse technique qui précède les réunions de synthèse formelles devrait devenir plus structurée et cohérente en utilisant une méthode de liste de contrôle pour analyser chaque proposition en fonction des critères de préparation de commentaires écrits pour un passage en revue par le comité entier.

CHAPITRE III

GESTION DU PROJET

A. Le budget SAVEM à gérer

1. Thème

Comment l'USAID envisage-t-elle à présent de distribuer les 40 millions de dollars disponibles dans le cadre du projet SAVEM?

2. Observations

L'accord de projet a été signé avec le GRM pour fournir un appui au PAEN par l'intermédiaire de l'ANGAP. Cependant, les fonds ne sont pas distribués à l'ANGAP. L'USAID a signé des contrats, des accords coopératifs et des accords PASA avec des intermédiaires qui assurent des services et achètent du matériel pour l'ANGAP. Les paiements directs sont versés par certains contractants et l'USAID pour les achats demandés et autorisés par l'ANGAP. Voir la Figure 4 à la page suivante pour une présentation des coûts du projet SAVEM tels que nous les comprenons.

3. Conclusions

Bien que le budget global du projet soit peut-être relativement large par rapport aux avantages éventuels des activités à Madagascar, il s'agit d'un projet expérimental qui touche non seulement Madagascar mais le monde entier dans la mesure où celui-ci s'intéresse à la vérification de l'hypothèse PCDI. Le Chapitre VI.A sur l'objectif de la durabilité porte essentiellement sur le projet SAVEM à Madagascar mais il convient tout de même d'examiner le projet dans un contexte plus large.

4. Recommandations

Voir la partie IV.B ci-dessous pour des recommandations sur la gestion financière et administrative.

B. Supervision du projet

1. Thèmes

Quelle est la situation actuelle des éléments suivants:

- soutien et coordination du projet?
- systèmes d'information et d'établissement des rapports du projet?
- relations de l'USAID avec l'ANGAP et les contractants?

Figure 4

PREVISION DES COUTS DU PROJET SAVEM (78 mois)
(dollars E.U. en chiffres ronds)

	USAID	PACT	TR&D	USGS	CP	TOTAL	%
A. COOPERATION TECHNIQUE							
I. AT A LONG TERME (1) (personnes-mois)	1.045.000 (72 pms)	2.638.000 (170 pms)	2.328.500 (144 pms)			6.011.500	15.0%
II. AT A COURT TERME (2)	187.000	227.000	639.000	111.000	80.500	1.244.500	3.1%
III. SOUTIEN DES CONTRACTANTS (3)	690.000	513.000	210.500	42.000	546.000	2.001.500	5.0%
IV. SOUTIEN DES SALAIRES DE LA GMU		461.000				461.000	1.2%
V. DEPLACEMENTS LOCAUX ET ALLOCATIONS JOURNALIERES DE LA GMU		267.000				267.000	0.7%
VI. FORMATION DES VOLONTAIRES DU CORPS DE LA PAIX					234.000	234.000	0.6%
VII. FRAIS GENERAUX DES CONTRACTANTS		2.385.000	1.188.000	271.000	139.500	3.963.500	9.9%
Total partiel Coopération technique	1.922.000	3,683.000	1,893.500	424.000	1,000.000	14,183.000	35.5%
B. SUBVENTIONS PRINCIPALES ET SECONDAIRES							
SUBVENTIONS PRINCIPALES ET SECONDAIRES		20.800.000			100.000	20.900.000	52.3%
Total partiel Subventions principales et secondaires	0.000	20,800.000	0.000	0.000	100.000	20,900.000	52.3%
C. SOUTIEN OPERATIONNEL DIRECT A L'ANGAP							
I. SOUTIEN DES SALAIRES DE L'ANGAP	32.000	53.500	238.000			323.500	0.8%
II. DEPLACEMENTS LOCAUX ET ALLOCATIONS JOURNALIERES DE L'ANGAP			66.000			66.000	0.2%
III. MARCHANDISES POUR L'ANGAP ET LA GMU (4)	254.500	152.500	269.000	738.000		1.414.000	3.5%
IV. FONCTIONNEMENT DU PARC DE VEHICULES (5)		264.000				264.000	0.7%
V. AUTRES CHARGES RECURRENTES DE L'ANGAP (6)			75.000			75.000	0.2%
VI. COUTS ASSOCIES AU BATIMENT ADMINISTRATIF DE L'ANGAP (7)	630.000	34.000	54.000			718.000	1.8%
VII. COUTS D'EMMAGASINAGE (8)		46.000				46.000	0.1%
VIII. FORMATION		302.500	730.000			1.032.500	2.6%
IX. DEVELOPPEMENT DE LA COMMERCIALISATION			90.000			90.000	0.2%
Total partiel Soutien opérationnel direct à l'ANGAP	916.500	852.500	1,522.000	738.000	0.000	4,029.000	10.1%
D. AUTRES							
I. EVALUATION/VERIFICATION DES COMPTES	260.000	335.000				595.000	1.5%
II. IMPREVUS	293.000					293.000	0.7%
Total partiel Autres	553.000	335.000	0.000	0.000	0.000	888.000	2.2%
TOTAL	3,391.500	25,670.500	3,415.500	1,162.000	1,100.000	40,000.000	100.1

(1) L'assistance technique à long terme inclut: salaires, compléments de salaire, congé dans les foyers, congé R&R, voyages aller-retour, réunions professionnelles, allocations journalières internationales, sursalaires géographiques, HHE, POV, allocations pour l'enseignement, DBA, examens médicaux, assurances médicales, meubles et appareils ménagers pour résidences, loyer/services publics/gardiens pour résidences.

(2) L'assistance technique à court terme inclut: salaires, transport, allocations journalières.

(3) Le soutien des contractants inclut: salaires du personnel de soutien, soutien au niveau du siège, charges de fonctionnement de bureau, matériel de bureau, fournitures de bureau.

(4) Les marchandises pour l'ANGAP et la GMU incluent: véhicules, ordinateur, meubles de bureau, matériel de bureau, bibliothèque, matériel de camping.

(5) Le fonctionnement du parc de véhicules inclut: assurances, entretien.

(6) Les autres charges récurrentes de l'ANGAP incluent: salaires du personnel, impôts, assurances, fournitures de bureau, charges de fonctionnement.

(7) Les coûts associés au bâtiment administratif incluent: loyer, services publics, gardiens.

(8) Les coûts d'emmagasinage incluent: loyer et gardiens.

N.B.: Le total de 40 millions de dollars n'inclut pas les contributions du gouvernement du pays hôte, du Corps de la paix et des bénéficiaires de subvention.

2. Observations

a. Soutien et coordination du projet

Le coordinateur de projet de l'USAID possède des connaissances approfondies relatives aux composantes, aux coûts, aux thèmes et aux contraintes du projet. Elle recherche des solutions créatrices pour combler les écarts entre les conditions administratives et programmatiques de l'USAID et les attitudes et les approches malgaches quant à la manière dont le projet devrait se dérouler. Elle a joué un rôle indispensable en faisant progresser ce projet complexe.

b. Systèmes d'information et d'établissement des rapports du projet

Les rapports sur le projet ont été complets, ponctuels et utiles du point de vue interne de l'USAID. Les études d'exécution de projet (PIR) et les évaluations d'impact de projet (API) de l'USAID et les rapports annuels des contractants ont été approfondis, ont rempli les conditions et ont constitué des outils de gestion utiles.

Le projet a connu des retards à cause du délai de l'approbation par l'USAID des Examens environnementaux intermédiaires (IEE). Jusqu'ici, sur six IEE seulement un a été approuvé, deux ont été soumis à l'USAID/W pour son approbation et trois sont en cours d'approbation. La situation devrait s'améliorer, cependant, grâce à l'arrivée récente d'un deuxième responsable de l'USAID au niveau du Bureau des ressources naturelles de la Mission et du fait que ce nouveau chargé des ressources naturelles participe désormais à la préparation des IEE en collaboration avec les opérateurs.

c. Relations de l'USAID avec l'ANGAP et les contractants

Certains membres du personnel malgache ont l'impression que les hauts responsables de l'USAID s'intéressent peu au projet, alors que certains membres du personnel des contractants et des opérateurs pensent que l'USAID exerce en fait une micro-gestion du projet. Une telle tension est normale et attendue. Un dialogue plus large entre les cadres moyens techniques et de gestion de l'USAID, d'une part, et le personnel malgache et le personnel des contractants et des opérateurs, d'autre part, aiderait à corriger les impressions susmentionnées et pourrait conduire à une meilleure compréhension des thèmes du projet de tous les côtés.

La somme de tous les opérateurs éventuels des projets PCDI est plus large que le groupe d'organisations bénévoles privées américaines et internationales qui ont travaillé à Madagascar et qui constituent à présent les opérateurs principaux financés par le projet SAVEM. Certains considèrent que ces organisations bénévoles privées qui sont financées par l'USAID servent des "intérêts externes" plutôt que de répondre forcément aux besoins de Madagascar. Bien que les organisations bénévoles privées apportent une partie de leurs propres ressources financières au projet SAVEM, il serait peut-être plus efficace dans certains cas de publier des Demandes de propositions (RFP) et de rechercher des propositions à titre concurrentiel auprès d'un plus grand nombre d'organismes afin d'assurer la prise en

considération des idées et des expertises les plus créatrices. La participation du Corps de la paix représente aussi une expansion positive des compétences et des ressources dans la méthode d'approche du projet SAVEM relative au soutien des aires protégées.

En même temps, certains des opérateurs actuels se plaignent qu'ils jouent tout simplement un rôle de "main-d'oeuvre journalière" et que l'USAID et l'ANGAP ne profitent pas des intérêts particuliers et des compétences spéciales des opérateurs. Les organisations bénévoles privées américaines qui apportent une certaine contribution financière se trouvent coincées entre les directives de leur siège concernant l'utilisation de leurs propres fonds et celles qu'elles reçoivent localement sur l'utilisation des fonds de l'USAID dans le même projet. Et, sur le plan local, elles se trouvent coincées entre les intérêts et les directives de l'USAID, de la GMU et de l'ANGAP, qui ne coïncident pas dans tous les cas.

Bien que le projet SAVEM soit actuellement limité à neuf aires protégées (AP) dans six complexes, l'ANGAP a la responsabilité de 39 aires protégées et est chargée d'aider la DEF à élargir le système pour inclure 50 AP d'ici la conclusion du PAE. L'USAID devrait faire attention à ne pas donner l'impression d'être l'unique source de financement de l'ANGAP, ce qui pourrait avoir tendance à limiter la participation d'autres bailleurs de fonds.

3. Conclusion

La supervision du projet par l'USAID est rigoureuse, approfondie, circonspecte, complète et réfléchie.

4. Recommandations

a. Le personnel technique de l'USAID devrait faire un plus grand effort pour se réunir avec le personnel technique de l'ANGAP et celui des contractants/bénéficiaires afin d'encourager un échange de points de vue techniques sur le projet et de parvenir à une compréhension plus directe des questions clés du projet.

b. L'USAID/Madagascar devrait assurer que les contractants et les opérateurs financés par l'USAID, ainsi que l'ANGAP, soient au courant des dernières politiques, règles, règlements et procédures détaillées de l'USAID.

c. En sa qualité de bailleur de fonds, l'USAID devrait assumer un rôle plus proactif en vue d'assurer que toutes les parties concernées comprennent et acceptent le but et les objectifs du projet de l'USAID.

d. L'USAID devrait tenir compte des impressions différentes de la relation qui existe entre elle, la GMU, l'ANGAP et les opérateurs et organiser une réunion de renforcement de l'esprit d'équipe avec la participation de toutes les parties concernées pour résoudre diverses questions, par exemple:

- Envers qui les opérateurs sont-ils légalement responsables des résultats de leur travail?

- Comment les opérateurs devraient-ils résoudre un problème lorsqu'ils reçoivent des conseils contradictoires de la GMU, de l'ANGAP, de l'USAID ou de TR&D?

- Serait-il considéré inadmissible qu'une ONG soulève un problème directement à l'USAID sans passer d'abord par la GMU ou l'ANGAP?

- Est-ce que toutes les parties concernées comprennent clairement la distinction entre les questions "techniques" dont l'ANGAP a la responsabilité et les questions "financières" qui incombent à la GMU?

e. L'USAID, l'ANGAP et la GMU devraient établir un comité chargé de rédiger une politique de gestion des véhicules qui s'appliquera aux véhicules financés par le projet SAVEM et mis à la disposition de l'ANGAP. Si le comité ne peut pas se mettre d'accord, il conviendra d'examiner la possibilité d'enlever les véhicules du projet en les cédant ou en les vendant à l'ANGAP de sorte que leur entretien financier ne soit plus à la charge de l'USAID. Dans l'avenir, l'USAID ne devrait pas acheter de nouveaux véhicules pour l'ANGAP.

f. L'USAID devrait assurer que les contractants américains fassent plus attention aux problèmes des femmes lorsqu'ils fournissent une assistance technique à l'ANGAP ou accordent des subventions secondaires à des opérateurs ou à des ONG sur le terrain.

g. En ce qui concerne la question de durabilité financière, l'USAID devrait être prête à prendre un engagement à long terme envers ce programme.

h. Dans certains domaines financiers et de gestion, l'USAID devrait commencer à donner à l'ANGAP et aux autres contractants de l'USAID une meilleure possibilité de démontrer leur aptitude à gérer le projet. L'USAID devrait:

- rechercher des mécanismes qui permettraient à l'ANGAP de recevoir directement et de gérer les fonds de l'USAID et aussi d'établir les rapports sur l'utilisation de ces fonds; et

- organiser des réunions annuelles auxquelles l'ANGAP pourrait préparer un budget d'exploitation total qui inclut les fonds de l'USAID dépensés pour le compte de l'ANGAP par TR&D et PACT (bien que ces fonds puissent ne pas passer par les comptes de l'ANGAP). L'ANGAP devrait participer à la prise de décision sur l'utilisation des ressources qu'elle reçoit.

C. Relations entre les projets SAVEM, KEPEM, TRADEM et les autres projets de l'USAID

1. Thème

L'USAID/Madagascar peut-elle et devrait-elle mettre en valeur les aspects complémentaires entre le projet SAVEM et les autres activités de projet et de programme de l'USAID?

2. Observations

A cause de la concentration sur le démarrage du projet SAVEM et le lancement des composantes clés du projet, on a accordé peu d'attention jusqu'ici à la création d'une synergie programmatique se basant sur les liens fonctionnels entre le projet SAVEM et les autres activités de l'USAID. Ces aspects complémentaires sont clairement exprimés dans les documents de conception et les autres déclarations de la stratégie de la Mission. La partie D ci-dessous met en relief la nécessité claire de s'attaquer à la biodiversité de la conservation dans tous les paysages et non seulement à l'intérieur et aux alentours des aires protégées et, à cette fin, il existe diverses manières dont d'autres projets pourraient apporter une contribution.

Le lien programmatique le plus évident est celui qui existe entre les efforts KEPEM et SAVEM. Les deux projets partagent le but d'établir des écosystèmes humains et naturels durables dans les zones de Madagascar où la biodiversité est menacée mais la contribution spécifique du projet KEPEM consistera à créer des conditions politiques et institutionnelles favorables à l'expérimentation de l'hypothèse centrale du projet SAVEM selon laquelle il existe un lien direct entre la conservation de la biodiversité dans les aires protégées critiques et l'amélioration du bien-être économique et social des populations voisines. L'hypothèse globale renferme une clause conditionnelle relative à la nécessité de responsabiliser les populations locales pour qu'elles soient en mesure de prendre des décisions appropriées. Le projet KEPEM est mieux placé pour promouvoir les réformes politiques clés sur lesquelles dépendra le succès de l'expérimentation des hypothèses du projet SAVEM. De telles réformes comprennent la mise en oeuvre de politiques appropriées dans les domaines du régime foncier et de l'utilisation des ressources pour les individus et les villages, les droits d'accès aux parcs (droits d'usage et droits d'exploitation), la politique de gestion des forêts et d'utilisation des arbres et l'évaluation des ressources dans les forêts et les plantations environnantes, la révision du statut juridique des ONG (en particulier dans le cas où des revenus sont produits) et, enfin, les dispositions relatives aux organisations capables d'assurer le financement à long terme des activités de programme ayant pour objet de conserver la biodiversité dans les aires protégées.

L'USAID a proposé un nouveau projet, TRADEM, qui examinera les possibilités d'exploitation commerciale de la flore et de la faune indigènes vivantes. Cet effort n'a pas encore été coordonné avec le mandat de l'ANGAP relatif à la surveillance des espèces menacées de disparition et au besoin de tirer des avantages économiques de la biodiversité lorsque cela est compatible avec les objectifs de la conservation.

Environ 90% de la forêt restante de Madagascar est sous l'autorité directe de la DEF mais, sur le terrain, cette agence n'assure qu'une couverture minimale. L'USAID s'est attaquée à ce manque de couverture en engageant près de 400 agents de protection de la nature (APN) dans le cadre de l'échange Debt-for-Nature (échange de créances contre la protection de la nature) de WWF. Certains des APN situés le plus près des aires protégées

travaillent déjà avec les opérateurs du projet SAVEM. Cette tendance mérite de continuer à recevoir un appui mais le programme Debt-for-Nature et les APN constituent un mécanisme logique pour assurer la protection des forêts à l'extérieur des aires PCDI. L'USAID pourrait jouer un rôle plus proactif en vue d'assurer une plus grande coordination entre les APN du projet Debt-for-Nature et l'ANGAP.

Les projets qui ne portent pas sur la gestion des ressources naturelles offrent aussi des possibilités de fournir des leçons et un appui utiles, notamment en ce qui concerne le rôle du développement dans le PCDI. Les projets de l'USAID avec l'Institut international de recherches sur le riz (IRRI), le programme Appui à la libéralisation des exportations agricoles de Madagascar (MAELSP) et le programme Production agricole (CAP) peuvent fournir un appui en matière de production et de commercialisation agricoles. APROPOP, le projet de l'USAID sur la population, le planning familial et le soutien institutionnel, constitue un moyen de faire valoir la préoccupation à long terme du PCDI concernant l'accroissement de la population.

3. Conclusion

A des fins administratives, l'USAID/Madagascar est organisée en des unités organisationnelles distinctes et, pour ce qui est de la planification et de la présentation des projets, le programme national renferme un "arbre" de programmes complet avec des buts principaux et secondaires et des objectifs stratégiques mais, sur le plan opérationnel et au niveau du terrain, pour que l'ANGAP et le projet SAVEM réussissent il faut que l'on les considère comme un élément d'un effort de développement plus important et, par conséquent, il y a lieu d'attacher une plus grande importance à la coordination, à l'échange d'idées et d'information et aux aspects complémentaires entre les individus et les programmes au sein de l'USAID, entre les partenaires du projet SAVEM et entre les organismes institutionnels et publics du GRM à tous les niveaux.

4. Recommandations

a. Assurer une interaction fréquente entre l'USAID (NR/PDA) et l'ANGAP/DIVB-DEF concernant l'élaboration du projet TRADEM.

b. Le programme du projet TRADEM devrait à la fois appuyer et utiliser la capacité créée au sein du Département d'information et de valorisation de la biodiversité (DIVB) de l'ANGAP.

c. L'USAID devrait inviter le personnel du projet SAVEM à des conférences pertinentes du projet KEPEM, par exemple sur le principe de gouvernement local et le régime foncier.

d. L'USAID devrait jouer un rôle plus proactif en vue d'assurer une plus grande coordination entre les APN du projet Debt for Nature (échange de créances contre la protection de la nature) et l'ANGAP de manière à contribuer aux objectifs des projets SAVEM et KEPEM relatifs à l'amélioration de la protection des forêts au moyen de la

création de partenariats directs sur le terrain et de manière à tester ou à soutenir l'hypothèse des PCDI du projet SAVEM.

e. Il conviendrait d'organiser une action de renforcement de l'esprit d'équipe avec la participation du personnel de KEPEM/ONE et de SAVEM/ANGAP dans le but d'assurer l'efficacité du programme, notamment dans des domaines tels que la durabilité du financement, l'augmentation des incitations économiques et l'amélioration de la sécurité de jouissance/utilisation des ressources.

f. Le personnel chargé de la conception des projets au niveau de l'USAID et celui de son Office des ressources naturelles devraient se réunir plus souvent avec l'ANGAP/DIVB-DEF afin d'examiner les incidences d'un projet TRADEM éventuel sur les politiques actuelles en matière de biodiversité et la délégation progressive des responsabilités de la DEF à l'ANGAP.

g. L'USAID et WWF devraient soutenir une analyse spatiale des forêts restantes et d'autres terres vierges; cette analyse aiderait à fixer le placement des APN de sorte que ceux-ci contribuent aux objectifs du PAP (y compris les programmes AP de priorité III), ainsi qu'à l'initiative de la DEF concernant la mise en oeuvre d'activités de gestion des forêts naturelles.

h. L'USAID devrait travailler avec la DEF et d'autres agences du GRM, ainsi qu'avec les autres organisations s'occupant de la conservation et du développement d'une manière générale, dans le but de les encourager à réexaminer leur méthode d'approche relative aux zones périphériques qui renferment des forêts. Pour les petites forêts, y compris les bois communaux et privés, et pour les forêts naturelles gérées, il s'impose d'incorporer dans les objectifs de la gestion le souci de conserver la biodiversité.

D. "Environnement" et "développement" en relation avec le projet SAVEM

1. Thème

L'un des aspects les plus difficiles de la méthode d'approche des Projets de conservation et développement intégrés (PCDI) réside dans le terme "intégrés". En quoi consiste l'intégration de ces deux éléments?

2. Observations

L'objet de cette partie n'est pas de polariser les concepts de la conservation et du développement mais plutôt de tenter de mieux comprendre les deux concepts, ainsi que leurs aspects communs et complémentaires et les conflits éventuels. Bien que l'équipe d'évaluation accepte les buts, les objectifs et les mécanismes de la méthode d'approche PCDI du projet SAVEM tels qu'ils ont été énoncés (voir le Chapitre II), les efforts déployés à Madagascar pour mettre en relief les liens entre la conservation et le développement révèlent la difficulté intrinsèque de la question.

Rares sont ceux qui n'admettraient pas que la pauvreté des populations à proximité des aires protégées constitue l'une des plus grandes menaces pesant sur ces aires mais il existe un conflit d'opinions sur les stratégies les plus efficaces pour s'attaquer à cette pression. Par exemple, le projet devrait-il se concentrer sur l'amélioration du niveau de vie des populations autour des réserves et risquer ainsi une augmentation des pressions démographiques du fait que des individus pourraient venir s'implanter dans la région pour profiter des services améliorés? Une amélioration de la production agricole aura-t-elle réellement pour effet de réduire la pression sur les terres? Devrait-il y avoir des efforts pour encourager la population à quitter les terres en offrant de nouveaux moyens d'existence dans d'autres secteurs économiques à une certaine distance des aires protégées? Quels avantages économiques les villageois peuvent-ils tirer des aires protégées sans compromettre l'intégrité biologique de ces aires?

Compte tenu de la participation des ONG de la conservation et pareillement du développement au Programme d'aires protégées de Madagascar, il est important que l'exploration de ce qui constitue une intégration et un lien efficaces ne se perde pas en sous-estimant ou en exagérant soit la protection et la gestion à l'intérieur du parc soit le développement et l'expansion économique à l'extérieur du parc. Les nouveaux arrangements de création d'équipes d'opérateurs devraient rechercher des approches synergiques dans le but d'améliorer l'équilibre entre les aspects de conservation et de développement du PCDI et devraient être incorporés dans le système de tests d'hypothèse.

La manière optimale de lier la conservation des ressources biologiques dans les aires protégées aux activités de développement dans la zone environnante n'est pas encore évidente aux planificateurs du PCDI ni aux utilisateurs des ressources locales. Il s'impose de suivre des préoccupations telles que l'arrivée et le départ de populations, la réduction de la mortalité infantile, la diversification économique pour éviter les pratiques agricoles destructives et l'expansion des possibilités d'emploi en dehors de la zone du projet pouvant absorber l'excès de population. La plupart des PCDI à Madagascar sont arrivés au stade où ils devront faire des efforts vigoureux pour rendre ce lien explicite, non seulement au sein du projet mais aussi dans l'esprit des populations locales. Lorsque ce lien n'existe pas, il conviendra d'élaborer des stratégies pour s'y attaquer. C'est seulement en engendrant une meilleure compréhension de ce lien que l'on peut éviter de répéter des activités inefficaces se basant sur un investissement unique destiné à apporter un changement de comportement à long terme. Un rapport récent (Grimm et Byers 1994) sur les efforts du projet SAVEM nous rappelle que "la conservation motivée par des pots-de-vin a peu de chances d'être durable".

3. Conclusion

Les aires protégées ne peuvent pas être gérées isolément de leur contexte géographique, économique, social et environnemental. Il faut plutôt un point de vue plus large qui situe le rôle d'une aire protégée dans son contexte global. Cela est particulièrement vrai dans la mesure où les autres aspects du programme de l'USAID mettent un accent sur la démocratisation et la responsabilisation de la population. L'existence d'un consensus général constitue un élément clé de toute stratégie de maintien de la biodiversité à long terme. Face à l'intensification des pressions démographiques et d'autres forces, la protection de la

biodiversité dépend de l'amélioration de la gestion des ressources naturelles à l'intérieur et à l'extérieur de l'aire protégée. Les efforts de développement peuvent exiger des efforts connexes axés sur la sensibilisation à la conservation pour rendre les liens entre la conservation et le développement explicites dans l'esprit des utilisateurs de ressources.

4. Recommandations

a. L'USAID devrait travailler avec la DEF et d'autres agences du GRM, ainsi qu'avec les autres organisations s'occupant de la conservation et du développement d'une manière générale, dans le but de les encourager à réexaminer leur méthode d'approche relative aux zones périphériques qui renferment des forêts. Pour les petites forêts, y compris les bois communaux et privés, et pour les forêts naturelles gérées, il s'impose d'incorporer dans les objectifs de la gestion le souci de conserver la biodiversité.

b. Il convient d'élargir les approches relatives à la conservation pour passer au-delà du "secteur forestier" de manière à commencer à tenir compte de tous les aspects des activités humaines. La protection de l'environnement, la conservation et les activités de développement connexes peuvent être trop importantes et sophistiquées pour les laisser essentiellement aux environnementalistes. Pareillement, la sensibilisation à la conservation devrait servir à aider un plus grand nombre d'acteurs (dont les compagnies minières, les opérateurs d'exploitation commerciale des forêts, les opérateurs du tourisme, etc.) à devenir en partie "environnementaliste" eux-mêmes ou du moins à accepter le principe selon lequel la conservation de la biodiversité constitue un souci légitime qui ne se limite pas aux aires protégées.

E. Utilisations de l'assistance technique

1. Thème

L'assistance technique devrait-elle constituer une composante importante de l'appui fourni par l'USAID au projet SAVEM?

2. Observations

Sur le plan mondial, l'USAID a un grand intérêt à assurer l'utilisation la plus efficace des ressources des Etats-Unis. A la différence de la Banque mondiale, par exemple, qui accorde des prêts que les pays bénéficiaires doivent rembourser, avec intérêts, que le projet réussisse ou non, l'assistance des Etats-Unis se présente sous forme de subventions que les gouvernements concernés ne sont pas obligés de rembourser. En conséquence, par rapport aux autres bailleurs de fonds, l'USAID attache beaucoup plus d'importance au succès de ses subventions. Du point de vue de l'USAID, une manière d'assurer le succès et la durabilité de ses efforts de développement consiste à fournir une assistance technique et une formation suffisantes pour assurer que le personnel local possède les compétences techniques et de gestion requises pour assumer la responsabilité entière d'un projet après l'achèvement de l'assistance des Etats-Unis.

L'équipe d'évaluation estime que l'ANGAP pourrait mieux exécuter son travail à l'aide d'un plus haut niveau d'assistance technique spécialisée à long et à court terme. La question de l'assistance technique ne devrait pas être considérée uniquement du point de vue du coût mais aussi sous l'optique d'un accord sur la quantité et la qualité de l'assistance technique nécessaire pour que l'ANGAP et les opérateurs exécutent leurs tâches techniques.

La partie III.F ci-dessous concerne la création d'un centre d'excellence et suggère plusieurs domaines où l'équipe pense qu'un complément d'assistance technique serait utile. D'autres suggestions sont offertes quant à la manière possible d'apporter une assistance technique en dehors de l'assistance technique à long terme. Nous constatons qu'il faut attendre un certain temps pour que des individus de cultures et de contextes différents se comprennent suffisamment bien pour transmettre et recevoir une assistance technique; cela pourrait s'appliquer en particulier à l'assistance apportée par l'USAID à Madagascar. L'équipe d'évaluation estime que l'USAID/Madagascar devrait prévoir les investissements de temps, les efforts et les coûts nécessaires pour assurer le succès de ce concept de projet qui est important et compliqué mais toujours expérimental.

Il existe divers points de vue à ce sujet. Certains membres du personnel du GRM et de l'ANGAP pensent que les SDAP et le soutien apporté à l'ANGAP coûtent déjà trop cher, en particulier à cause du grand nombre de conseillers techniques. Ils avaient demandé que l'équipe d'évaluation étudie le coût des SDAP d'une manière plus approfondie dans l'espoir de réduire l'assistance technique et d'utiliser les fonds dans d'autres aires protégées. Etant donné que l'équipe n'a pas eu suffisamment de temps pour effectuer une telle étude, il conviendrait de l'inclure dans les prochaines évaluations portant sur les SDAP elles-mêmes.

L'ANGAP serait peut-être disposée à accepter une assistance technique à court terme mais hésite à ajouter un nouveau complément d'assistance technique à long terme. Il est intéressant de noter que l'USAID/Madagascar ne pense pas non plus qu'un complément d'assistance technique à long terme soit justifié.

3. Conclusion

L'ANGAP, les opérateurs, les ONG et les autres parties intéressées à ce projet continuent à avoir besoin de gestion, d'assistance technique et de formation pour remplir leurs responsabilités techniques et de gestion.

4. Recommandations

a. L'USAID/Madagascar devrait assurer que le personnel directorial et technique malgache dans le secteur de la conservation et de la protection de la biodiversité possède la capacité requise pour assumer la responsabilité entière des activités liées à la protection de la biodiversité dans les AP à l'expiration de l'aide des Etats-Unis.

b. Il conviendrait d'effectuer une analyse des besoins techniques au niveau de l'ANGAP et des 39 aires protégées dont l'ANGAP assure la coordination, afin de clarifier les besoins d'assistance technique au niveau central et sur le terrain.

c. L'USAID devrait intervenir auprès de TR&D/Gainesville pour que cet organisme accorde à son chef de mission à Madagascar davantage d'information, de responsabilité et d'autorité en ce qui concerne la prise de décision sur les programmes et les questions administratives et financières.

d. PACT devrait revoir ses procédures financières et administratives afin d'identifier les possibilités de simplifier et d'améliorer les conditions imposées aux bénéficiaires en matière d'établissement des rapports.

e. PACT devrait engager une discussion avec l'USAID en vue de créer une plus grande souplesse en couvrant les coûts administratifs justifiables encourus par les ONG locales participant aux activités PCDI, ainsi que pour les activités SAC non admissibles à un taux négocié.

f. L'USAID devrait assurer que le coût de l'appui logistique et administratif demeure marginal par rapport au budget global sans que cet appui se révèle insuffisant pour satisfaire les besoins de l'assistance technique à long terme jusqu'à l'achèvement du contrat.

F. Analyse interne de la gestion des subventions du projet SAVEM

1. Thème

Quels sont les résultats et la situation actuelle de l'analyse interne de mars 1993 portant sur les activités de gestion des subventions du projet SAVEM?

2. Observations

a. Motif de l'analyse

Les 18 premiers mois du contrat PACT sur la création et la gestion de l'Unité de gestion des subventions (GMU) ont été une période difficile pour le projet. PACT a mis relativement longtemps à mettre en place une équipe d'expatriés crédible et, par conséquent, le démarrage de la GMU a été plutôt lent.

Lorsque le projet global a commencé à fonctionner, une impression s'est formée au niveau de certains membres du personnel du projet, en particulier des opérateurs sur le terrain, selon laquelle les fonctions de l'Unité de gestion des subventions en relation avec l'ANGAP étaient ambiguës et inutilement compliquées. La situation a été exacerbée quand la Banque mondiale a pris la décision de fournir des prêts de DTS un million par l'intermédiaire de l'ANGAP pour des activités dans les aires protégées, cela à un moment où l'USAID exprimait des doutes quant à la capacité de l'ANGAP de gérer les subventions financées par les Etats-Unis.

Au début de 1993, l'USAID a pris la décision d'effectuer une analyse interne de la fonction de gestion des subventions au niveau du projet SAVEM. Cette analyse a été dirigée

par le coordinateur de projet de l'USAID, avec le concours d'un représentant de PACT qui devait devenir le chef de mission de PACT pour l'exécution du contrat et d'un représentant de DAI, le sous-traitant de PACT.

b. Observations et recommandations de l'analyse interne

L'équipe d'analyse a identifié trois domaines où des efforts complémentaires étaient nécessaires:

- délégation progressive des responsabilités de gestion des aires protégées du MEF/DEF à l'ANGAP;

- harmonisation des impressions relatives à l'interprétation appropriée du mandat de l'ANGAP; et

- amélioration des relations de travail entre l'ANGAP et les opérateurs sur le terrain.

Cette analyse a conduit à environ 56 recommandations. L'Annexe E donne la liste de ces recommandations, qui ont été classées dans les catégories suivantes:

- Questions opérationnelles concernant l'ANGAP;
- Relations ANGAP/GMU;
- Procédures relatives aux subventions;
- Subventions pour les actions de conservation;
- Service de planification de la biodiversité;
- Formation; et
- Besoins d'assistance technique.

c. Validité de l'analyse

L'analyse a été approfondie, complète et de portée générale. Les recommandations de l'analyse ont été acceptées par l'USAID comme constituant la base des activités futures de PACT/GMU et de la relation entre PACT et l'USAID. L'analyse a confirmé la conception du document de projet qui prévoyait la délégation des fonctions de la GMU à l'ANGAP.

L'analyse a fourni à l'USAID une première occasion d'examiner les opérations quotidiennes d'une façon objective et d'étudier les progrès réalisés suffisamment tôt pour introduire des actions de correction. L'analyse et ses résultats ont cependant présenté deux problèmes connexes. A cause de la confusion entre la notion de la "fonction" de gestion des subventions et celle de l'"unité" de gestion des subventions, l'ANGAP a pensé que l'équipe d'analyse avait dépassé son mandat, supposé par l'ANGAP consister essentiellement à analyser l'"unité" de PACT/GMU. Mais l'analyse est plutôt devenue une mini-évaluation d'une bonne partie de la fonction de gestion des subventions, y compris de celle remplie au sein de l'ANGAP.

Une telle évaluation était nécessaire mais l'"unité" de gestion des subventions n'est pas un organisme isolé. Elle fait partie d'un projet plus large, le projet SAVEM, dont l'un des objectifs principaux est de renforcer l'ANGAP. En plus de PACT, l'USAID avait signé un contrat avec TR&D pour apporter une assistance technique à l'ANGAP. Lorsque l'analyse s'est élargie de manière à examiner non seulement l'"unité" de gestion des subventions mais aussi la "fonction" plus large de gestion des subventions, l'ANGAP et TR&D auraient dû être représentés au niveau de l'équipe d'analyse et participer à la formulation des recommandations finales. L'analyse n'a pas permis la prise en considération d'autres options qu'auraient pu suggérer TR&D, l'ANGAP, les opérateurs, les ONG et les autres parties intéressées.

d. Situation actuelle des recommandations de l'analyse

Selon l'USAID et PACT, sur les 56 recommandations de l'analyse, 39 (70%) ont été achevées. En revanche, 13 recommandations (23%) n'ont été que partiellement achevées et 4 recommandations (7%) n'ont pas été achevées. TR&D a été généralement d'accord avec la situation des recommandations indiquée par l'USAID et PACT, sauf que dans 13 cas (associés pour la plupart au programme SAC), soit 23% des recommandations, TR&D a indiqué qu'il ignorait la situation actuelle de la recommandation. Dans les 77% des cas où TR&D a été en accord, on peut tirer la conclusion que ces composantes du projet assuraient une coordination avec la plupart des partenaires du projet. Dans le quart des cas où TR&D ignorait la situation actuelle des recommandations, concernant surtout les SAC, il existait peut-être un manque de coordination du projet.

3. Conclusions

a. Compte tenu du "processus" et de la nature exhortative de bon nombre des recommandations, on ne pouvait pas s'attendre à beaucoup de résultats quantifiables. Bien que l'on ait indiqué qu'environ 70% des recommandations ont été mises en oeuvre, plusieurs des problèmes qui ont conduit à l'analyse persistent encore, par exemple la clarification des relations entre l'ANGAP, la GMU et les opérateurs sur le terrain. Mais l'orientation des activités du projet suit clairement la direction recommandée par l'analyse.

b. L'absence de représentation de l'ANGAP et de TR&D au niveau de l'équipe d'analyse a peut-être limité les possibilités d'examiner un plus grand nombre d'options et de faire une analyse et des recommandations mieux équilibrées.

4. Recommandation

L'USAID/GMU/ANGAP devrait réexaminer la décision de transférer toutes les fonctions de la GMU à l'ANGAP. L'USAID devrait accepter les recommandations de l'équipe présentées à la section IV.H ci-dessous concernant la désagrégation des fonctions actuelles de la GMU et le réexamen de la gestion ou du transfert de chaque fonction.

CHAPITRE IV

CAPACITE INSTITUTIONNELLE DE L'ANGAP

A. Capacité de l'ANGAP relative aux activités de politique et de planification

1. Thème

Dans quelle mesure la compréhension du mandat de l'ANGAP et de son degré d'autonomie vis-à-vis d'autres institutions qui exécutent des activités de conservation de la biodiversité est-elle bien claire?

2. Observations

Aux termes du PAE, la DEF a accepté de déléguer une bonne partie de son autorité dans le domaine de la gestion des aires protégées à un type d'institution essentiellement inconnu et inéprouvé, une institution de statut non gouvernemental mais soumise pour la plupart à des contrôles gouvernementaux. Ce transfert de responsabilités s'est logiquement effectué de manière progressive et avec un appui des bailleurs de fonds apportant une aide à Madagascar pour l'exécution de son premier programme environnemental quinquennal. L'évaluation à mi-parcours du PAE effectuée par la Banque mondiale a confirmé que ce transfert progresse d'une manière satisfaisante, ce qui est reflété dans une série d'accords d'exécution annuels entre la DEF (qui fait partie aujourd'hui du Ministère d'Etat pour le développement rural) et l'ANGAP. Compte tenu de cette délégation d'autorité et de la performance de l'ANGAP, l'USAID/SAVEM s'est embarquée dans un plan de transfert des responsabilités de gestion des subventions liées aux aires protégées à l'ANGAP.

Ce qui est plus important que les accords officiels signés par le MEF (l'ancien Ministère des eaux et forêts) et l'ANGAP, c'est l'augmentation du niveau de confort et d'interaction entre la DEF et l'ANGAP, en particulier dans les domaines de la coordination du programme de gestion des aires protégées et de la mise au point des politiques et des systèmes d'information en matière de biodiversité. Par exemple, le directeur de la DEF a assisté à la réunion annuelle récente de l'ANGAP et des opérateurs. A cette réunion, tout en confirmant la responsabilité définitive de la DEF pour ce qui est de la supervision du programme et de la politique des aires protégées, il a clairement exprimé l'intention de la DEF de collaborer avec les opérateurs et leur organisme de coordination, l'ANGAP, dans l'exécution du programme. Cette décision de déléguer à l'ANGAP la responsabilité de recouvrer et de gérer les droits d'entrée payés par les visiteurs aux aires protégées reflète, bien entendu, l'encouragement des bailleurs de fonds mais souligne aussi la substance de cet engagement.

Il existe une certaine ambiguïté relative au mandat de coordination de l'ANGAP dans les aires protégées de priorité 2 et 3, où il n'y pas d'opérateur et le contrôle et la gestion du parc demeurent, du moins nominalement, sous l'autorité du personnel du bureau local du service forestier. Ce personnel est-il responsable envers l'ANGAP en tant que coordinateur

du système d'aires protégées ou envers sa propre hiérarchie? Même dans le cas où il y a un opérateur, il en résulte parfois une certaine confusion, par exemple un chef de cantonnement local qui sert simultanément de chef de conservation sous un directeur national de PCDI. Quel rôle l'augmentation de la décentralisation jouera-t-elle dans les relations de liaison sur le terrain?

Au niveau du terrain, la question peut devenir embrouillée. Conformément aux conditionnalités du projet, la DEF a transféré à l'ANGAP la responsabilité de recouvrer les droits d'entrée aux parcs. L'ANGAP a établi des procédures claires concernant l'administration de ces droits d'entrée et un réseau chargé de les recouvrer et de les déposer dans un compte bancaire de l'ANGAP. Le système est opérationnel et les revenus ont commencé à financer des opérations. L'ANGAP a décidé d'elle-même de partager 50% de ses bénéfices avec les populations des zones périphériques autour des AP. Dans le complexe de la Montagne d'Ambre, un parc national contient une station forestière de la DEF par laquelle la plupart des visiteurs doivent passer. Cette situation a poussé la DEF à réclamer unilatéralement une partie des droits d'entrée, cela juste au moment où les fonds devaient être transférés à une fédération nouvellement créée de villages de la zone périphérique, et à exposer ainsi un certain degré de fragilité dans les relations.

Dans la mesure où la DEF dicte la portée du mandat de l'ANGAP, le conseil d'administration de l'ANGAP joue un rôle relativement mineur en influençant l'orientation de l'ANGAP.

Les relations entre l'Office national de l'environnement (ONE) et l'ANGAP demeurent à l'état embryonnaire dû en bonne partie à la jeunesse des deux institutions. A mesure que l'ONE commence à assumer son rôle de coordination globale de tous les programmes du PAE, il sera possible de définir plus précisément les domaines complémentaires. L'harmonisation de l'appui de l'ANGAP à la gestion des aires protégées avec d'autres politiques et agences d'exécution telles que la Direction des domaines pour les questions de sécurité de jouissance et l'ANAE pour les activités locales de gestion de ressources naturelles à petite échelle en serait un exemple. En plus, l'ONE devrait être bien placé pour aider à créer un contexte politique favorable au succès du Programme d'aires protégées, bien que l'ANGAP vienne de recevoir la responsabilité de coordonner les rôles DD et FTM dans le PAP du fait que l'ONE ne remplit pas encore cette lacune.

3. <u>Conclusions</u>

a. Le degré et la clarté de délégation de l'autorité juridique et de l'autonomie organisationnelle du GRM/DEF à l'ANGAP ont été suffisants pour permettre à l'ANGAP de coordonner la gestion des aires protégées désignées.

b. En juin 1994, à la réunion annuelle des directeurs nationaux de l'ANGAP, la DEF et l'ANGAP sont parvenues à une meilleure compréhension de leur rôle opérationnel respectif. La DEF est chargée de la politique nationale et de la supervision technique de la biodiversité au niveau des activités du PAP; l'ANGAP est chargée de la coordination globale des activités d'exécution au niveau des AP. La politique sera fixée par

le Comité de coordination de la biodiversité, qui compte parmi ses membres des représentants interministériels, des ONG et du secteur privé et qui est divisé en trois sous-comités: protection de la biodiversité, recherches et PCDI.

c. Sur le terrain, le service forestier (SPEF, CIREF) retient des fonctions légitimes importantes concernant la gestion des aires protégées, notamment en ce qui concerne l'application de la loi et la résolution des conflits relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et aux droits d'accès.

d. De nouvelles formes de partenariat entre la DEF, l'ANGAP et les opérateurs à l'intérieur des zones d'intervention du PCDI et pareillement à l'extérieur seront nécessaires pour atteindre les objectifs des aires protégées et de la conservation de la biodiversité. Il pourrait s'agir, par exemple, de créer un partenariat entre la DEF et un soutien limité au niveau des opérateurs concernant la conservation et le développement, les mini-projets Debt-for-Nature des APN ou les SAC. La DEF pourrait accorder à l'ANGAP l'autorité nécessaire pour participer à la gestion effective des AP, ce qui pourrait inclure, dans le cadre du projet SAVEM, la participation des volontaires du Corps de la paix.

e. L'USAID devrait continuer à poursuivre le dialogue politique et les possibilités d'exercer une influence par l'intermédiaire des projets SAVEM et KEPEM en tant que deux mécanismes importants pour encourager la délégation progressive de l'autorité de la DEF et la multiplication des liens entre l'ANGAP et une grande gamme d'acteurs institutionnels.

4. Recommandations

a. L'ANGAP devrait continuer à clarifier son rôle et sa vision à long terme vis-à-vis des autres organisations locales qui s'occupent de la gestion des ressources naturelles, de la conservation et de la protection de la biodiversité. De toute première urgence, il conviendrait de coordonner l'intervention de la Direction des domaines afin d'assurer que celle-ci soutienne le principe d'une plus grande sécurité de jouissance et que ses opérations répondent aux désirs et aux besoins ressentis par les populations locales avant qu'on ne l'autorise à intervenir dans les aires PCDI.

b. L'ANGAP devrait mieux définir ses priorités en ce qui concerne l'utilisation de ses énergies et de ses ressources et prendre des décisions, par exemple, sur son rôle dans la gestion des subventions et la gestion directe des parcs et même sur son statut juridique définitif. Dans la mesure où elle réfléchit actuellement à la possibilité d'expérimenter une approche de gestion plus directe des subventions, il lui serait peut-être utile d'obtenir l'autorisation nécessaire pour expérimenter une approche de gestion directe des parcs. Etant une nouvelle institution qui possède des capacités croissantes mais limitées, elle ne devrait probablement pas tenter de faire les deux, du moins à court et à moyen terme (2-8 ans).

c. Au moins à court terme, l'ANGAP devrait se pencher sérieusement sur ses capacités et ses ressources disponibles avant d'assumer simultanément des responsabilités

d'octroi de subventions et de gestion directe, compte tenu en particulier de l'expansion du volume de travail dans les domaines des systèmes d'information sur la biodiversité et du suivi des PCDI.

d. L'ANGAP devrait suivre, analyser et partager avec les opérateurs des informations sur les stratégies efficaces d'établissement de partenariats productifs entre le personnel et les bureaux locaux du service forestier et le personnel et les programmes des PCDI.

B. Capacité de l'ANGAP en matière de gestion financière et administrative

1. Thème

L'ANGAP possède-t-elle la capacité institutionnelle nécessaire pour gérer ses propres opérations financières et administratives internes?

2. Observations

a. Département de l'administration et des finances

La Figure 5 à la page suivante présente l'organigramme complet de l'ANGAP à l'heure actuelle. L'Annexe F contient une version similaire de la structure organisationnelle actuelle de l'ANGAP, avec un tableau qui montre la situation en 1991 et la vision du directeur de l'ANGAP quant à la situation éventuelle en 1998. En préparant ces tableaux, l'ANGAP a également calculé une prévision de ce que pourrait être le budget de l'ANGAP en conformité avec cette vision de 1998.

Au sein de l'ANGAP, le Département de l'administration et des finances (DAF) est chargé de la gestion financière et administrative. Le DAF se compose de trois spécialistes:

- Chef de département;
- Budget et finances;
- Services généraux.

b. Systèmes internes de gestion du personnel

Selon son organigramme (Annexe F), l'ANGAP compte à présent un effectif de 32 personnes. En 1991, l'ANGAP a élaboré un manuel du personnel, le Règlement général du personnel (RGP). Le RGP définit la relation entre l'ANGAP et son personnel. Il explicite les questions concernant le recrutement, l'avancement, les salaires, les allocations, les attributions et les sureffectifs, ainsi que les litiges.

La page 19 du RGP fixe le salaire mensuel du personnel de l'ANGAP. L'équipe d'évaluation a observé que la structure des salaires du personnel local n'est pas équilibrée, les salaires en bas du barème étant relativement faibles et ceux en haut du barème relativement élevés. La différence est particulièrement prononcée entre les catégories C et D.

APPROCHES DURABLES EN VUE DE LA GESTION RATIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT (SAVEM)

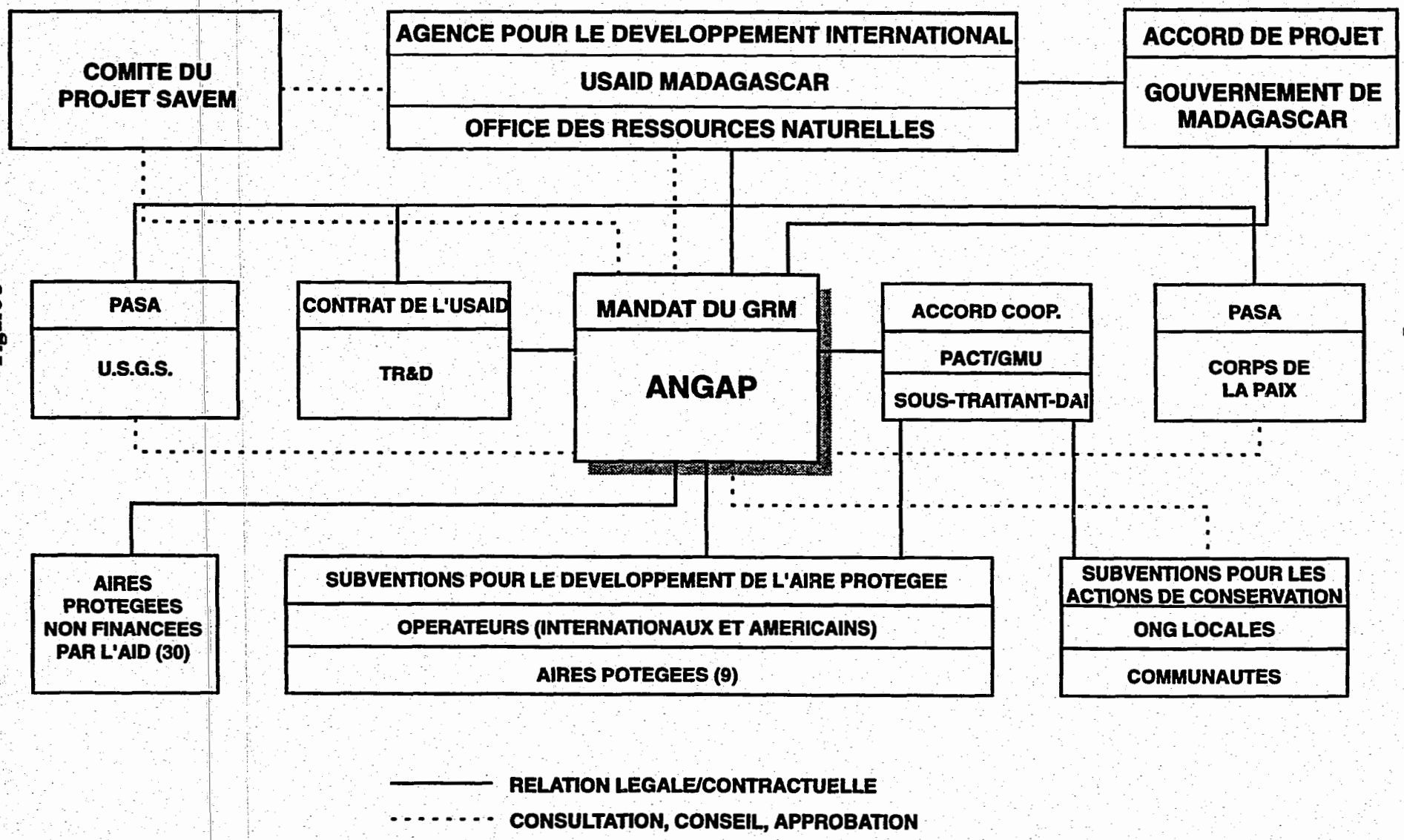


Figure 3

WPDATA\REPORTS\1707-017\017-012.cdr
(12/94)

ORGANIGRAMME STRUCTUREL DE L'ANGAP

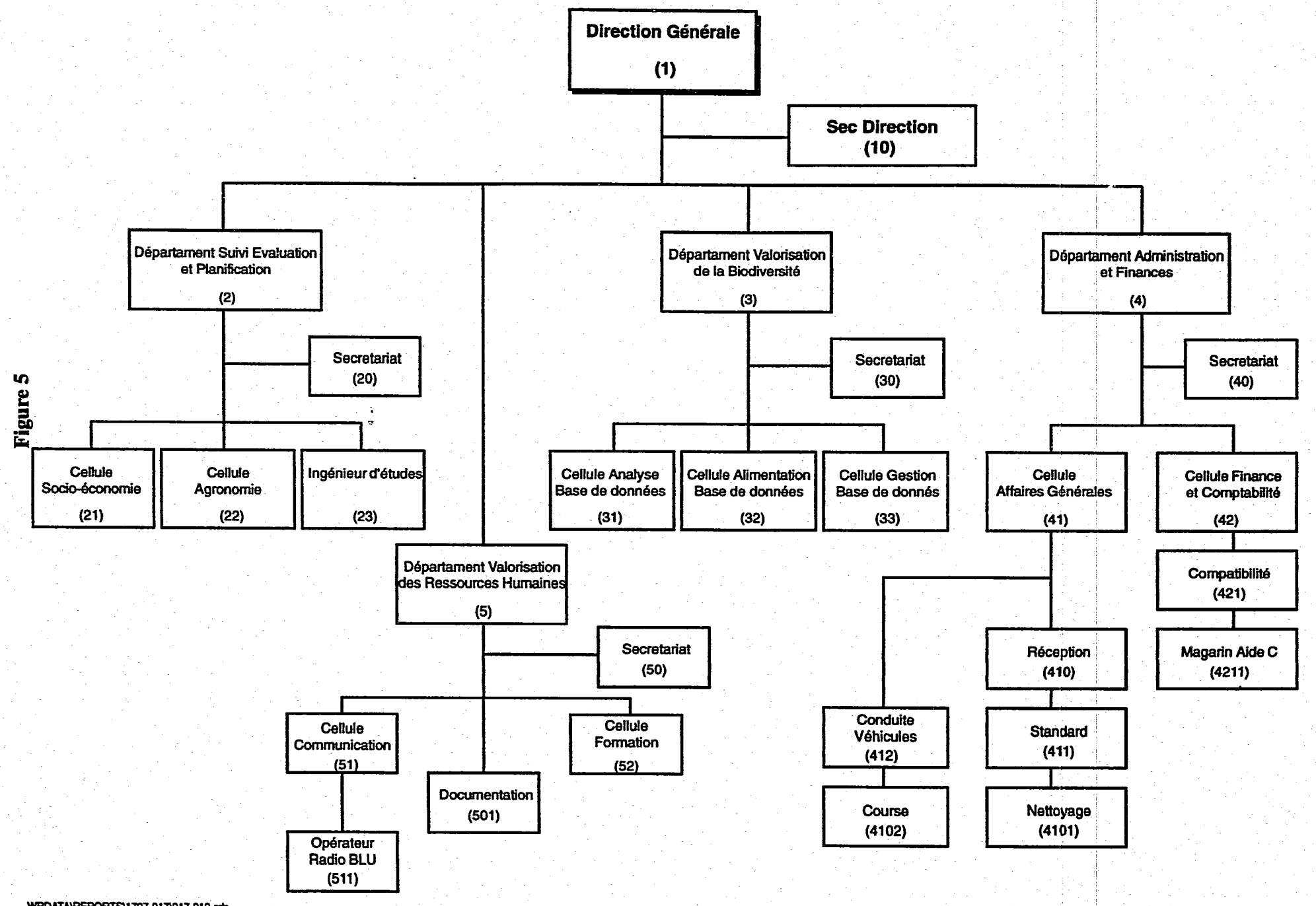


Figure 5

WPDATA\REPORTS\1707-017\017-012.cdr
(12/94)

Le Département de l'administration et des finances a commencé à élaborer des instructions internes permanentes afin d'expliquer à tout le personnel de l'ANGAP les futures procédures relatives à la rémunération des heures supplémentaires, aux allocations journalières et aux avances de caisse.

Il convient de faire une plus grande attention à ces questions de gestion du personnel, y compris à des sujets tels qu'un barème des salaires gradué avec des augmentations automatiques liées à la performance.

c. Systèmes de passation des marchés et de contrôle des marchandises

A l'heure actuelle, le matériel et les fournitures de bureau financés par l'USAID et fournis à l'ANGAP sont inscrits au budget du contrat de TR&D. L'ANGAP s'occupe de toutes les activités locales de passation des marchés mais TR&D assure la conformité avec les règlements de l'USAID et doit approuver toutes les acquisitions locales.

d. Gestion des opérations de véhicules

Trois véhicules utilisés par l'ANGAP ont été achetés par l'USAID. L'ANGAP possède trois autres véhicules achetés avec les fonds du GRM et gérés par l'ANGAP. Par conséquent, l'ANGAP doit respecter deux politiques différentes relatives aux opérations de véhicules. La première politique concerne les véhicules de l'USAID et doit se conformer à l'Ordre de la Mission de l'USAID/Madagascar en date du 9 juin 1994 sur l'utilisation des véhicules financés par ses projets. La seconde politique s'applique aux véhicules achetés par l'ANGAP avec les fonds du GRM.

A présent, la GMU délègue à l'ANGAP la gestion régulière des trois véhicules financés par l'USAID. Selon les directives de l'USAID, l'ANGAP est chargée de programmer l'utilisation de ces véhicules. Si un ou deux véhicules partent en mission en dehors d'Antananarivo, la GMU essaie, dans la mesure du possible, de compléter le contingent de trois véhicules de l'ANGAP. Les chauffeurs sont des employés de la GMU mais un comité conjoint, composé de représentants de l'ANGAP et de la GMU, établit les critères s'appliquant à la sélection et au recrutement de nouveaux chauffeurs. La GMU est responsable de la supervision des chauffeurs, de l'inspection et de l'entretien des véhicules et pareillement des réparations.

e. Gestion financière, planification et comptabilité internes

L'ANGAP possède à présent plusieurs sources de financement: la Banque mondiale, l'USAID, les droits d'entrée aux parcs, l'IDA/Norvège et le GRM. Actuellement, TR&D et PACT assurent la gestion des fonds provenant de l'USAID. Le chef du Département de l'administration et des finances a indiqué que l'ANGAP possède peu d'information sur le montant annuel du financement de l'USAID consenti à l'ANGAP, comme par exemple le loyer du bâtiment de l'ANGAP et les fonds disponibles pour la formation (bien qu'il soit obligé d'approuver les loyers et le déblocage des fonds).

En ce qui concerne le financement norvégien et de la Banque mondiale, l'ANGAP utilise le système du Plan de comptabilité général de 1987 (PCG 87) afin de rester compatible avec la législation malgache.

f. Dispositions financières entre l'USAID, les contractants de l'USAID et l'ANGAP

Selon l'ANGAP, le soutien financier apporté à l'ANGAP par l'USAID ne suit pas un processus très ouvert. Le financement consenti par l'USAID aux activités de l'ANGAP passe par PACT et TR&D et non directement par l'ANGAP. L'ANGAP soutient qu'il existe un manque d'information sur les fonds qui lui sont disponibles auprès de l'USAID par l'intermédiaire de TR&D ou de PACT. Cette impression, si elle est correcte, signifie que l'ANGAP aura de la difficulté à assumer la responsabilité de la gestion financière à présent ou à se préparer à assumer cette responsabilité dans l'avenir. Quelques exemples cités concernent le fait que l'ANGAP ignore le montant qui lui est disponible pour la formation et ignore aussi les sommes versées par TR&D et PACT pour payer le loyer, les services publics et le matériel pour le compte de l'ANGAP.

Les détails de la gestion financière assurée par TR&D et les principaux documents comptables sur les sommes versées pour administrer les activités à Madagascar sont tenus au siège de TR&D aux Etats-Unis. Cette structure financière a pour effet de créer une séparation entre le contractant servant de chef de mission au niveau local et les activités de planification, de suivi et de gestion financières des ressources à sa disposition et donc de réduire son aptitude à gérer les contacts financiers avec l'USAID/Madagascar et l'ANGAP.

3. Conclusions

a. L'équipe n'a pas eu de véritable occasion d'évaluer la capacité financière et administrative de l'ANGAP d'une manière approfondie.

b. L'administration du personnel de l'ANGAP, en revanche, est un domaine sur lequel l'équipe s'est penchée. L'ANGAP possède un bon système de gestion du personnel, bien qu'il remonte à 1991. Par conséquent, il ne reflète pas l'organigramme actuel. Il est temps que l'ANGAP mette à jour le RGP. On pourrait réfléchir à la possibilité d'un barème des salaires gradué avec des augmentations périodiques liées à la performance.

c. La gestion des véhicules et la gestion des services logistiques ont causé des problèmes. L'ANGAP et l'USAID admettraient toutes les deux que les services de soutien à l'intention de l'ANGAP sont insuffisants et créent une certaine rancune entre l'USAID et l'ANGAP.

4. Recommandations

a. Dans certains domaines financiers et de gestion, l'USAID devrait commencer à donner à l'ANGAP et aux contractants de l'USAID une meilleure possibilité de démontrer leur aptitude à gérer le projet. L'USAID devrait:

- rechercher des mécanismes qui permettraient à l'ANGAP de recevoir directement et de gérer les fonds de l'USAID et aussi d'établir les rapports sur l'utilisation de ces fonds; et

- organiser des réunions annuelles auxquelles l'ANGAP pourrait préparer un budget d'exploitation total qui inclut les fonds de l'USAID dépensés pour le compte de l'ANGAP par TR&D et PACT (bien que ces fonds puissent ne pas passer par les comptes de l'ANGAP). L'ANGAP devrait participer à la prise de décision sur l'utilisation des ressources qu'elle reçoit.

b. L'ANGAP devrait continuer à améliorer les manuels administratifs, financiers et du personnel afin de normaliser dans la mesure du possible les procédures utilisées par les opérateurs, de faciliter les activités de démarrage de nouveaux opérateurs et de réduire la concurrence administrative entre eux. Les thèmes des manuels comprendraient:

- le barème des salaires pour le personnel local, en particulier les directeurs nationaux de chaque PCDI;

- les compléments de salaire, les allocations journalières et les congés payés offerts aux employés locaux par les organisations bénévoles privées américaines et internationales; et

- les règles et les procédures relatives au versement des impôts locaux.

c. L'USAID, l'ANGAP et la GMU devraient établir un comité chargé de rédiger une politique de gestion des véhicules qui s'appliquera aux véhicules financés par le projet SAVEM et mis à la disposition de l'ANGAP. Si le comité ne peut pas se mettre d'accord, il conviendra d'examiner la possibilité d'enlever les véhicules du projet en les cédant ou en les vendant à l'ANGAP de sorte que leur entretien financier ne soit plus à la charge de l'USAID. Dans l'avenir, l'USAID ne devrait pas acheter de nouveaux véhicules pour l'ANGAP.

d. L'USAID devrait intervenir auprès de TR&D/Gainesville pour que cet organisme accorde à son chef de mission à Madagascar davantage d'information, de responsabilité et d'autorité en ce qui concerne la prise de décision sur les programmes et les questions administratives et financières.

C. Développement de la capacité de suivi et d'évaluation

1. Thème

La capacité de suivi au sein de l'ANGAP est un outil de planification et d'analyse de la gestion des PCDI et pareillement des tests d'hypothèse. Il existe plusieurs thèmes connexes:

- la viabilité du système de suivi et d'évaluation de l'ANGAP;

- l'institutionnalisation de la fonction de suivi et d'évaluation; et

- l'acceptation des activités de suivi et d'évaluation par les opérateurs et leur pertinence à la performance de ces derniers, y compris au niveau des tests d'hypothèse du projet SAVEM.

2. Observations

L'ANGAP, avec le concours de TR&D, a commencé à mettre en place un nouveau système de suivi et d'évaluation qui permettra à l'ANGAP de rassembler des informations sur les changements de la biodiversité et des indicateurs sociaux pour aider à tester l'hypothèse des PCDI et pour déterminer dans quelle mesure les buts, les objectifs et les résultats attendus du projet SAVEM ont été atteints. Le nouveau système d'évaluation a engendré un nouveau sentiment d'utilité à l'égard de la fonction de suivi et d'évaluation et a encouragé les opérateurs à réfléchir d'une manière plus critique aux activités proposées, aux résultats attendus et aux liens entre la conservation et le développement. Le nouveau système combine les activités ordinaires de suivi et de communication de données envisagées pour l'ANGAP dans le document de projet avec des fonctions d'évaluation de performance plus approfondies qui devaient être associées, d'après la conception originale, au Service de planification de la biodiversité.

Le personnel de l'ANGAP est conscient de la nécessité de renforcer les liens entre les activités de développement et la réduction des pressions humaines pesant sur les ressources des aires protégées. Les évaluations OPG et les évaluations PCDI "proto" conduites en 1992 ont souligné la faiblesse de ces liens comme constituant un facteur critique qui a limité le succès de ces efforts antérieurs. Cette observation a été confirmée par d'autres évaluations subséquentes (analyse interne du projet SAVEM, USAID/CDIE, USAID/AFR), ce qui a contribué à la décision de mettre un plus grand accent sur la nécessité de rendre ces liens spécifiques et explicites.

Malgré la prise de conscience progressive au sujet de la nécessité de renforcer les liens, il a fallu un certain temps pour que la notion de suivre et d'évaluer ces liens mûrisse au sein du projet SAVEM. Mais, à mesure que se développe cette idée, l'ANGAP fait des progrès correspondants en adoptant la méthode d'approche de suivi et d'évaluation du projet SAVEM pour tous les PCDI. La discussion ci-dessous présente les observations de l'équipe relatives au développement et à l'institutionnalisation du système de suivi et d'évaluation. Le Chapitre II a examiné l'aptitude attendue du système de suivi et d'évaluation à vérifier ou à réfuter la gamme d'hypothèses connexes reliant la conservation au développement par l'intermédiaire des SAC et des PCDI financés par le projet SAVEM.

Les conceptions actuelles des SDAP de la Phase II reflètent une conscience de la nécessité de préciser les liens entre la conservation et le développement mais ne le font pas de manière à faciliter la vérification. Or, l'intention explicite du projet SAVEM est de tester diverses hypothèses liées à la prémisse centrale selon laquelle les habitants autour des aires

b. Il conviendrait de réviser les formulaires actuels du DSEP de manière à refléter les liens entre la conservation et le développement tels que ceux-ci ont été définis dans la méthode d'approche globale des PCDI, élaborée en conformité avec le besoin de la GMU de vérifier les tests d'hypothèse. La révision de ces formulaires devrait s'effectuer en consultation avec les opérateurs qui fourniront les données demandées sur les formulaires.

c. Une fonction importante de l'ANGAP consiste à établir des procédures d'évaluation rigoureuses pour les propositions et les plans portant sur les aires protégées, les plans de travail annuels et les autres types de rapport et pareillement à traiter ces informations de manière à assurer une coordination utile.

d. Bien que l'ANGAP, avec un appui de TR&D sous forme de conseils, mette un grand accent sur l'analyse des causes et des hypothèses différentes pour s'attaquer à ces causes, il y a lieu aussi d'expliquer aux opérateurs de quelle manière ils peuvent utiliser le cadre général du système de suivi et d'évaluation pour s'attaquer à des questions à long terme en identifiant des chaînes causales plus complexes en association avec les indicateurs de progrès intermédiaires.

D. Systèmes de suivi et d'évaluation de la biodiversité et de la situation socio-économique

1. Thème

Le succès de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique de la biodiversité et du Programme d'aires protégées dépendra d'une capacité de rassembler et d'intégrer des données multisectorielles. Est-il possible de développer au sein de l'ANGAP un système d'information de la biodiversité qui soit utile et commandé par la demande? Un tel système aidera-t-il à définir la politique et la planification de la biodiversité?

2. Observations

A l'origine, le projet SAVEM a envisagé la création d'un Service de planification de la biodiversité distinct qui devait être financé par un autre accord coopératif ou subvention de l'USAID. Les chargés de projet au niveau de l'USAID ont pris la décision prudente d'intégrer les fonctions critiques du Service de planification de la biodiversité dans le nouveau Département d'information et de valorisation de la biodiversité (DIVB). Compte tenu du développement rapide de l'ANGAP, un supplément au document de projet original a été nécessaire pour transformer le Service de planification de la biodiversité en un nouveau département directement intégré dans l'ANGAP. L'appui technique est assuré par l'intermédiaire de TR&D et par le biais d'un accord PASA avec le Service géologique des Etats-Unis (USGS). Le personnel a été recruté vers la fin de 1993 et la nouvelle équipe est bien partie dans une phase de "mise en scène". Le DIVB diffère d'autres départements de l'ANGAP dans la mesure où sa stratégie et ses programmes sont essentiellement consacrés au mandat de l'ANGAP d'aider la DEF à mettre au point la politique nationale de conservation de la biodiversité et seulement secondairement aux préoccupations opérationnelles associées à la coordination de la gestion des aires protégées.

protégées qui voient un lien entre leur propre bien-être et l'existence d'un habitat protégé seront plus disposés, à condition d'être suffisamment responsabilisés, à modifier leur comportement de manière à remplacer les pratiques destructives par la conservation. Le personnel de l'ANGAP, avec un appui de TR&D, a essayé de déterminer des critères et des méthodes qui permettront d'établir les priorités pour guider les actions de développement au sein des PCDI.

La GMU a soutenu ces fonctions de l'ANGAP en assurant que les conceptions reflètent une orientation favorable aux tests d'hypothèse avant d'accorder un financement ou comme condition requise pour recevoir un financement. Les plans de travail annuels des PCDI sont censés refléter cette plus grande conscience de la nécessité d'établir des liens plus rigoureux entre la conservation et le développement. Sur le terrain, les expériences n'ont pas encore progressé assez pour déterminer si les systèmes mis en place ont suffisamment évolué pour assurer le suivi et tirer des leçons des tests d'hypothèse et pareillement pour déterminer si les conceptions de projet et les plans d'exécution révisés suffisent réellement pour tester des hypothèses.

Une première série de formulaires de suivi et d'évaluation élaborée par l'ANGAP a demandé des informations de suivi et d'évaluation approfondies aux opérateurs. La manière dont l'ANGAP se servira des informations produites par cet exercice et leur utilité définitive aux opérateurs, cependant, ne sont pas encore tout à fait claires. A l'heure actuelle, le principal client externe de cet effort semble être la DEF en sa qualité de supervision. Ce niveau d'information est vraisemblablement le même qui sera exigé par l'ONE dans son rôle de coordination globale du PAE. Ce qui est peut-être plus important, c'est la question de l'applicabilité des informations socio-économiques et biophysiques sur le terrain. Nous avons examiné cette question plus haut à la partie sur les tests d'hypothèse du Chapitre II.

3. Conclusion

Pendant la première phase du projet, la GMU n'a pas rigoureusement établi et appliqué des critères de test d'hypothèse à l'intention des bénéficiaires de subvention. Plus récemment, il existe un certain risque que le projet, y compris la GMU, l'ANGAP, TR&D et l'USAID, se sert peut-être du système de suivi et d'évaluation, tel qu'il est structuré à présent, pour attirer l'attention sur les aires restreintes où il est possible d'enregistrer des changements rapides de la pression sur les terres et la biodiversité, plutôt que sur des actions de lutte contre les menaces à relativement long terme comme la pression démographique ou sur des actions destinées à promouvoir un consensus régional.

4. Recommandations

a. Le personnel du DSEP devrait analyser les informations de suivi et d'évaluation à des intervalles réguliers dans le but de détecter les questions d'exécution ou techniques communes qui intéressent d'une manière générale tous les opérateurs du PAP. Il serait alors possible de prévoir un retour d'information aux opérateurs dans le cadre du programme opérationnel général.

Le mandat du DIVB inclut la fourniture d'informations permettant aux institutions appropriées de mettre à jour les listes d'espèces menacées de disparition et d'évaluer les utilisations économiques de la flore et de la faune du pays. Le DIVB envisage de faire une bonne partie de son travail en mettant en place un système d'information de la biodiversité se basant sur la technologie relativement accessible du Système d'information géographique (SIG). Cet ensemble, connu sous le nom de SIG/ANGAP, sera relié à d'autres composantes d'un système d'information national sur l'environnement par le biais d'un catalogue innovateur qui indiquera les liens institutionnels pertinents et qui comportera des ensembles de données géographiquement référencés, ainsi que d'autres produits. Bien que l'ANGAP ait la responsabilité de gérer les ensembles de données sur la biodiversité, qui inclut celle d'assurer une cohérence intra-opérateur suffisante et l'application appropriée des normes nationales reconnues (géo-codes, nomenclature, cartes de référence, formats de données d'attribut, etc.), l'ONE assurera la coordination globale du SIG, y compris l'intégration du SIG/ANGAP avec les systèmes d'information d'autres organisations d'exécution du PAE et, le cas échéant, avec les institutions de recherche externes.

Malheureusement, la décision de créer le DIVB n'a été prise et appliquée que plus de deux ans après le début du projet. La création du DIVB a coïncidé avec l'adjonction d'un nouveau conseiller en suivi et évaluation et SIG sous le contrat de TR&D. La stratégie de suivi et d'évaluation mise en oeuvre par le Département du suivi, de l'évaluation et de la planification (DSEP) dépend, comme il est indiqué dans la définition des tâches du contrat de TR&D, de l'élaboration par le DIVB, en collaboration avec les opérateurs PCDI, d'un système qui utilise des analyses spatiales pour mesurer les changements de comportement (l'adoption de pratiques améliorées) et les changements au niveau des conditions biophysiques (indicateurs appropriés de la protection continue des ressources biologiques).

La contribution du DIVB et du SIG/ANGAP à un système de suivi et d'évaluation efficace reliant la conservation et le développement n'a pas encore été définie. Un obstacle s'opposant à l'élaboration d'un tel système réside dans le fait qu'il exige aux opérateurs d'établir des systèmes SIG qui sont spécifiques aux PCDI et qui sont reliés et contribuent au SIG/ANGAP. Certains opérateurs possèdent des capacités SIG, notamment au niveau de leur siège, mais il sera nécessaire de développer progressivement la capacité d'utiliser des données spatiales et le SIG dans le suivi des variables sociales, biophysiques et du projet. Dans d'autres parties de ce rapport d'évaluation nous examinons le suivi et l'évaluation traditionnels, ainsi que le suivi et l'évaluation au service des tests d'hypothèse.

3. Conclusions

a. L'institutionnalisation d'une capacité d'information et d'analyse de la biodiversité au sein de l'ANGAP suppose l'existence de partenariats efficaces avec d'autres organismes chargés de rasssembler des informations sur l'environnement (FTM, ORSTOM, ONE, DD). Le DIVB est sur la bonne voie en poursuivant un système d'information sur l'environnement qui est décentralisé et modulaire et qui incorpore des mécanismes permettant un échange d'information tout en respectant l'appartenance des données et les droits de propriété. L'analyse de besoins interne qui a été proposée aidera à assurer que les niveaux de technologie disponibles suffisent pour remplir la mission du DIVB.

b. Une certaine demande d'information sur l'environnement sera interne à l'ANGAP, ce qui soulève des questions quant à la suffisance du système d'information du DIVB à aider à mesurer et à analyser les hypothèses testées par le projet SAVEM à court terme. La possibilité d'appliquer le SIG au suivi de la biodiversité et du projet est prometteuse, particulièrement en ce qui concerne les changements à moyen et à long terme, mais la capacité requise devra être lentement et progressivement développée. Pour ce qui est du projet SAVEM I, l'accent devrait être sur les indicateurs de progrès associés à la mise en place du système.

c. Il existe un certain risque que le SIG/ANGAP progressera plus vite que les autres "noyaux" dans le système global d'information sur l'environnement. Il pourrait en résulter une concurrence improductive en ce qui concerne les ressources disponibles, la reconnaissance et la direction. Il existe aussi le danger que la nouveauté et les aspects intriguants du système auront pour effet de détourner l'attention aux dépens des fonctions plus immédiates de l'ANGAP et des opérateurs.

d. Certains membres du personnel des opérateurs, en particulier sur le terrain, expriment le souci que le système est trop sophistiqué mais l'équipe d'évaluation estime que la méthode d'approche du DIVB en matière de transfert de technologie convient bien aux besoins du pays et du Programme d'aires protégées.

4. Recommandations

a. L'ANGAP devrait procéder à une analyse spatiale pour évaluer la suffisance du système AP actuel en relation avec les exigences des politiques et des stratégies nationales (et internationales) de conservation de la biodiversité. Il lui serait peut-être utile de prévoir des subventions analytiques pour établir la cartographie historique de la flore et de la faune de l'île, en projetant les conditions qui existaient avant l'arrivée du premier homme.

b. Il conviendrait de mettre à la disposition du DIVB ou d'y affecter un autre technicien du DSEP chargé d'utiliser le SIG pour suivre les résultats obtenus par rapport aux hypothèses du PCDI pendant la phase de démarrage du système ou d'instituer d'autres mécanismes ayant pour objet d'accélérer la mise au point des outils analytiques basés sur le SIG dont le DSEP a besoin. Cela aiderait à assurer le transfert de technologie et de compétences de TR&D au personnel de l'ANGAP.

c. Dans la mesure où l'élaboration du système SIG est de nature ponctuelle et prend beaucoup de temps, le personnel technique chargé de constituer la base de données du PAP ne devrait pas être obligé d'assister à des réunions en dehors de celles qui sont strictement nécessaires ou d'accueillir des visiteurs.

d. Comme un élément d'un plan de communication stratégique, le DIVB devrait travailler avec les autres départements de l'ANGAP pour aider à préparer une démonstration à base informatique ou une séance de diapositives qui montre de quelle manière les fonctions du DIVB servent à appuyer les programmes de l'ANGAP.

e. Plutôt que d'empêcher les techniciens de jouer un rôle de relations publiques concernant le SIG/ANGAP, il conviendrait de déployer des efforts pour encourager et faciliter l'établissement de réseaux et d'échanges d'information et de données entre les techniciens SIG non seulement au niveau du PAP et de l'ONE mais à travers le pays entier (Recensement, Santé, etc.).

E. Promotion de la coordination entre les activités de conservation et développement intégrés

1. Thème

Dans quelle mesure les politiques et les procédures existantes favorisent-elles des relations de collaboration entre l'ANGAP et les opérateurs?

2. Observations

La responsabilisation du personnel du projet, la réalisation d'un sentiment d'engagement mutuel envers les objectifs du PCDI et la mise en pratique d'une participation synergique se développent à tous les niveaux -- à Antananarivo et dans les aires protégées -- et aideront à surmonter les nombreuses difficultés de ce nouveau programme encore expérimental dont le cadre institutionnel continue à évoluer. Les échanges d'information entre l'ANGAP et les opérateurs sur le terrain se sont beaucoup améliorés.

L'institutionnalisation de l'ANGAP a progressé plus rapidement que prévu par les planificateurs du projet SAVEM. Par exemple:

- l'ANGAP a un directeur général et des hauts responsables qui sont énergiques et qualifiés et qui se soucient sérieusement de la conservation et pareillement de la situation économique de la population malgache;

- l'ANGAP compte un effectif d'environ 32 personnes -- par rapport à seulement 3 personnes il y a trois ans -- dont à peu près la moitié sont des spécialistes bien formés et l'autre moitié des membres compétents du personnel de soutien;

- les hauts responsables se sentent à l'aise vis-à-vis de la direction de l'ANGAP et suffisament sûrs d'eux-mêmes pour se prononcer sur des questions importantes;

- l'ANGAP gère un budget d'exploitation annuel de l'équivalent en FMG de 250.000 dollars E.U., avec une opération qui coûte en fait le double de ce montant puisque d'autres fonds sont apportés séparément par les bailleurs de fonds;

- l'ANGAP a fait des progrès considérables en établissant des systèmes opérationnels internes et en rédigeant des manuels de procédures; et

- l'ANGAP participe à ses premières négociations de programme et de contrat avec une ONG internationale financée par l'USAID (à Andohahela).

La participation du chef de mission de TR&D à certaines des évaluations d'OPG antérieures et, en particulier, le rôle clé joué par ce chef de mission en 1992 dans une série d'ateliers ANGAP/GMU/opérateurs centraux et PCDI sur la méthode d'approche relative à la conception des PCDI ont contribué à l'orientation stratégique de l'ANGAP ayant pour objet de mieux relier les actions PCDI aux pressions humaines qui risquent de dégrader ou de détruire les ressources biologiques critiques à l'intérieur des aires protégées officielles. Cette méthode d'approche propose de déterminer les interventions par le biais d'une analyse spatiale des pressions, d'un classement des menaces par ordre de priorité et de l'application de solutions hypothétiques à ces menaces. Un élément clé des nouvelles SDAP réside dans les efforts pour intégrer des actions de conservation pratiques avec des applications de développement réfléchies et pour susciter une plus grande participation au projet de la part du personnel malgache.

Grâce à un examen plus approfondi des éléments de l'approche PCDI au niveau de la conception du projet SAVEM, pendant l'exécution du projet et dans le supplément au document de projet, les Subventions pour le développement des aires protégées de la Phase II reflètent une mission plus claire et une meilleure orientation en ce qui concerne la gestion des PCDI par les bénéficiaires de ces nouvelles subventions SDAP par rapport aux efforts précédents des OPG. Il paraît que ces améliorations proviennent des leçons tirées des expériences antérieures, de l'évolution et de l'augmentation des capacités des opérateurs, de l'arrivée de nouveaux conseillers sur les AP, d'une plus grande latitude en sélectionnant les directeurs nationaux et d'une meilleure compréhension et acceptation du concept des PCDI au niveau du personnel de tous les partenaires du projet.

En revanche, les conceptions ont été décevantes à certains égards. Une raison possible serait que des directives claires n'ont pas été établies pour la conception des subventions de la Phase II. Une équipe multidisciplinaire n'a pas réussi à créer un cadre de travail accessible; autrement dit, le document de projet a été très vague et les activités complémentaires suivant la consultation sur les directives, bien qu'utiles, ont été insuffisantes et n'ont pratiquement pas tenu compte de la question importante des tests d'hypothèse. TR&D avait travaillé de façon intensive avec l'ANGAP afin de conceptualiser une méthode d'approche PCDI qui met un accent sur les liens entre la conservation et le développement. Cette approche a été officiellement adoptée par l'ANGAP mais, dans un premier temps, n'a pas été reflétée dans la pratique, par exemple le document de directives "forme et contenu" pour les propositions de PCDI qui a été distribué par l'ANGAP/DSEP. Les insuffisances au niveau de la conception et d'autres insuffisances en matière de suivi et d'évaluation font actuellement l'objet des exercices de suivi et d'évaluation "post-conception" qui fixent les priorités et se répercutent sur les plans de travail annuels.

3. <u>Conclusions</u>

a. L'ANGAP a guidé le Comité d'octroi dans la prise de décisions sur l'approbation des SDAP mais la création et le développement institutionnel de l'ANGAP

n'ont pas encore eu d'impact appréciable sur les activités fondamentales des opérateurs ni sur les incidences de leurs efforts relatifs aux changements de la biodiversité dans les aires protégées.

b. Il existe un décalage entre la conceptualisation des approches, de la philosophie et des activités de suivi du PCDI et les changements organisationnels et de gestion correspondants, ce qui a parfois eu pour effet d'accentuer les différences culturelles et institutionnelles entre les divers acteurs du projet SAVEM.

4. Recommandations

a. Dans le but de rehausser sa fonction de base qui consiste à coordonner la gestion des AP au niveau des opérateurs financés par le projet SAVEM et autres, l'ANGAP devrait renforcer sa capacité de résoudre les questions communes d'ordre technique et opérationnel en fournissant des solutions, des conseils utiles et des réseaux efficaces reliant ses partenaires et collaborateurs. Une telle fonction pourrait aider l'ANGAP à devenir un "centre d'excellence en conservation et développement intégrés".

b. Il conviendrait d'élaborer et de promouvoir des directives claires au sujet des futures propositions de PCDI en utilisant des techniques de communication professionnelles, par exemple des ateliers de planification, afin d'assurer que les opérateurs éventuels possèdent une idée claire des objectifs du projet.

c. Le chef de mission actuel de TR&D devrait travailler avec les opérateurs pour réviser et mettre à jour le document de six pages sur le concept des PCDI de manière à mieux refléter les thèmes généraux (importance de la sensibilisation, politique, rôle légitime des fonctions de mise en vigueur, gestion des parcs, rôle des PCDI dans la stratégie globale de conservation de la biodiversité, etc.) qui s'ajoutent à l'accent particulier sur l'analyse des pressions. Cet exercice devrait s'effectuer d'une manière qui donnera aux opérateurs une bonne compréhension des paramètres dont il faut tenir compte en poursuivant des approches innovatrices, expérimentales et nouvelles pour ce qui est de la conception des PCDI.

d. Afin d'améliorer ses capacités dans les domaines de la planification, de la formulation de politique et de l'appui technique et de soutenir la mise au point des aires protégées et des zones périphériques, l'ANGAP devrait établir un réseau de groupes de travail qui réunira les sources d'expertise locales (GRM, USAID, opérateurs, institutions de recherche) pour attaquer les questions techniques et opérationnelles clés concernant le PAP.

e. Il conviendrait d'utiliser le contrat de TR&D pour ajouter un membre du personnel à titre contractuel et à long terme qui possède une expertise dans les relations entre les populations et les parcs et qui serait chargé, entre autres tâches, d'aider à établir et à opérationnaliser ces groupes de travail et de contribuer ainsi à la mission globale de l'ANGAP (planification des systèmes, redéfinition de la politique relative aux AP, détermination des besoins techniques, coordination de l'assistance technique à court terme

pour tout le système, etc.). Ce nouveau contractant fournirait des services spécifiques dans un des domaines de spécialisation techniques identifiés ci-dessous à la partie IV.I.

F. Développement des compétences et des capacités en matière de communication et d'information

1. Thème

Dans quelle mesure le réseau de communication établi parmi les organisations travaillant dans les aires protégées est-il efficace? Quel est l'impact du programme de sensibilisation du public de l'ANGAP?

2. Observations

Les activités de l'ANGAP dans le domaine des communications sont de plusieurs types. Ceux-ci comprennent les communications entre les organisations travaillant dans les aires protégées, les communications dirigées vers l'extérieur, c'est-à-dire vers le public, sur les préoccupations PCDI combinées de la conservation et du développement et, enfin, les communications spécialisées (relations publiques, publicité) ayant pour objet de renforcer le marché écotouriste qui est en train de se développer.

En réponse au souci d'un faible niveau de communication et de compréhension entre l'ANGAP et les opérateurs, plusieurs réunions ont été organisées au milieu de 1993 et au début de 1994 dans le but de créer un esprit d'équipe. En plus, l'ANGAP organise une réunion annuelle de tous les opérateurs PCDI, directeurs nationaux, conseillers techniques et opérateurs centraux où des tels soucis sont discutés. La réunion la plus récente a eu lieu pendant la période de cette évaluation et, à cette occasion, un consultant professionnel a dirigé une discussion sur les thèmes d'intérêt commun et les techniques de présentation et de communication.

Il existe un bureau des communications au sein du Département des ressources humaines et des communications de l'ANGAP. Ce bureau a supervisé la publication de quatre numéros de Hanitriniala, la revue trimestrielle pour les aires protégées. D'autres petits bulletins et des affiches ont également été produits. Un centre de documentation a été lancé.

A la réunion annuelle des spécialistes de la formation des opérateurs, il y a environ deux ans, un programme d'éducation sur l'environnement (CFESAV) a été élaboré. Il est actuellement au stade de l'exécution.

Les efforts de l'ANGAP relatifs à la Journée mondiale de l'environnement ont été reconnus. En 1993, l'ANGAP a organisé la première conférence nationale sur l'écotourisme, à laquelle plus de 90 personnes ont assisté.

Malgré toutes les activités décrites plus haut, l'ANGAP n'a pas encore de stratégie ni de politique de communications. La nécessité d'une telle politique a été soulignée à l'atelier sur les communications organisé à la réunion annuelle récente des directeurs nationaux et des

opérateurs PCDI. Il a été postulé que l'absence d'une stratégie de communications avait peut-être retardé une intervention prévue en "promotion sociale" par un consultant en communications en 1993.

Dans le budget actuel du projet SAVEM, il n'y a pas de poste pour les communications. Cependant, une subvention pour l'achat et l'installation d'un réseau de radios "paquet" reliant les opérateurs PCDI à Antananarivo a été consentie par l'intermédiaire de la GMU. Au cours du dernier mois, le gouvernement a accordé l'autorisation et les permis nécessaires pour utiliser le système de radios "paquet". Il est prévu qu'un complément de matériel sera livré durant le troisième trimestre. En plus, du matériel audiovisuel et autre a été acheté par le biais du contrat de TR&D.

Pendant la période de cette évaluation, une équipe de deux spécialistes[2] d'un projet central de l'AID/W, "Education et communication sur l'environnement", a visité Madagascar. Les discussions avec les membres de cette équipe ont révélé qu'ils sont d'accord que le projet SAVEM a besoin d'un appui considérable pour l'élaboration d'une stratégie de communications, y compris la mise au point du message technique, social et de développement que l'on espère transmettre, l'identification de l'auditoire cible, la disponibilité des médias de communication et l'introduction de nouvelles techniques de communication.

3. Conclusions

a. Malgré un manque de ressources importantes, l'ANGAP conduit des activités de communication. Les indications anectodiques suggèrent que les efforts ont eu un certain impact sur le public. En l'absence d'une stratégie et d'un plan organisés pour monter un programme IEC (information, éducation et communication) visant le public, cependant, ces efforts demeureront fragmentés.

b. Le manque de technologie, la faiblesse de l'infrastructure et le caractère limité de l'accès physique à de nombreuses AP exercent un impact négatif sur la coordination efficace entre les PCDI.

4. Recommandations

a. En collaboration avec ses opérateurs, l'ANGAP devrait élaborer un programme et une stratégie IEC externes globaux. Ce plan devrait inclure:

- des efforts répandus de sensibilisation du public basés sur le programme CFESAV;

- la promotion sociale de l'ANGAP et du Programme d'aires protégées;

- d'autres activités de communication visant un groupe cible spécifique, telles que la promotion de l'écotourisme et des efforts pour mieux impliquer les

[2] Mona et Richard P. Grieser, de Global Vision, Inc.

populations des zones périphériques dans l'intégration de la conservation et du développement; et

- dans les domaines où il existe un auditoire plus spécialisé, par exemple le commerce écotouristique international, il conviendrait de demander l'aide de consultants experts et d'inclure cette aide dans le plan de formation/AT de l'ANGAP (nous comprenons qu'un tel appui en matière d'écotourisme est prévu pour le mois de juillet).

b. Il conviendrait d'élaborer la stratégie IEC suffisamment à l'avance pour que le budget et le plan d'exécution de la première année puissent être incorporés dans le cycle de planification annuel de 1995 de l'ANGAP.

c. Le projet a pris un pas en avant en finançant l'utilisation de la technologie de radios/ordinateurs "paquet" de VITA. Il conviendrait de prêter une attention prioritaire à l'utilisation de cette technologie à mesure qu'elle devient opérationnelle et pareillement, dans le cadre du programme de formation de l'ANGAP, à l'identification et à la conduite de la formation/AT requise par le personnel de l'ANGAP et des opérateurs.

d. Si l'ANGAP se décide à poursuivre l'objectif de devenir un centre d'excellence, il y aura lieu d'examiner la fonction de communications sous l'optique des services de soutien qu'elle pourrait éventuellement apporter. Ceux-ci pourraient comprendre la préparation et la dissémination de "documents de pointe" et d'autres publications sur les progrès du PCDI, par exemple au niveau des systèmes DIVB, des tests d'hypothèse, etc., ou le parrainage (indépendamment ou en collaboration avec d'autres organismes) de symposiums et la dissémination d'autres informations techniques.

G. Formation et développement professionnel

1. Thème

Quel a été l'impact des interventions de formation et de développement professionnel organisées par l'ANGAP sur les activités de l'ANGAP et des opérateurs PCDI?

2. Observations

Depuis le commencement du projet SAVEM, la responsabilité et l'autorité en matière de formation ont changé à plusieurs reprises, ainsi que les affectations budgétaires. Le document de projet avait indiqué que le projet SAVEM ne devait avoir ni d'unité, ni de conseiller ni de budget séparé pour la formation. Chaque contractant/bénéficiaire de subvention devait être chargé de certaines activités et assurer la coordination avec les autres. L'ANGAP devait coordonner la formation locale à l'intention de son personnel en coopération avec TR&D, qui devait gérer le budget; la GMU devait s'occuper de la formation liée aux aires protégées; la formation à l'intention du Service de planification de la biodiversité devait incomber au bénéficiaire de subvention chargé de cette composante.

La GMU a négocié un poste de conseiller en formation pour une période d'un an avec l'USAID. Après le commencement du travail, il a été décidé que ce conseiller devait travailler directement avec le Département des ressources humaines et des communications de l'ANGAP. Concurremment, il a été décidé de transférer la majorité des fonds pour la formation à TR&D et de charger l'ANGAP de s'occuper des besoins de formation du personnel de l'ANGAP et pareillement des opérateurs dans les aires protégées.

Lorsque l'avenant au document de projet a été rédigé en décembre 1993 et que la modification de l'accord coopératif a été signée en mai 1994, des fonds complémentaires pour la formation ont été inclus dans le budget de la GMU et celle-ci a été chargée de s'attaquer aux besoins de développement institutionnel et de formation des ONG locales travaillant dans les zones périphériques par le biais des SAC. Suite à la décision d'ajouter l'unité de la biodiversité à l'ANGAP, on inclut actuellement dans le contrat de TR&D des fonds complémentaires pour la formation.

Le conseiller en formation a travaillé avec l'ANGAP d'avril 1992 à avril 1993. Au cours de cette période, le conseiller a aidé le personnel de formation de l'ANGAP à effectuer des analyses des besoins de formation au niveau du personnel du projet (ANGAP, GMU et opérateurs sur le terrain). Le conseiller a identifié des institutions locales et extérieures qui pourraient éventuellement assurer des activités de formation.

Cependant, un plan de formation, basé sur les analyses de besoins, n'a pas été achevé pendant cette période comme prévu (dû en partie aux problèmes de santé du conseiller). Avec le concours du conseiller en gestion de TR&D, le personnel de formation de l'ANGAP a achevé un plan de formation s'étalant sur plusieurs années en septembre 1993, soit plusieurs mois après le départ du conseiller en formation. Ce plan a été approuvé en janvier 1994. Plusieurs raisons ont été citées pour expliquer le retard mais il en est résulté que l'USAID n'a pas donné suite aux demandes de formation durant une période de 3 à 6 mois, jusqu'à ce que le plan de formation ait enfin été approuvé.

Depuis le commencement du projet SAVEM, l'ANGAP a mis en oeuvre un programme actif de formation à l'intention de son personnel (environ 68% des personnes-mois de formation prévus ont été achevés). La formation des opérateurs sur le terrain a été moins active (environ 32% des personnes-mois prévus ont été achevés). L'ANGAP a tenté de coordonner les efforts de formation avec les opérateurs sur le terrain en organisant des ateliers annuels pour discuter les plans de formation de l'année suivante.

La formation destinée à la nouvelle unité de la biodiversité démarre seulement en 1994 mais ne fait pas encore partie du plan de formation global de l'ANGAP du fait que cette unité n'a été créée qu'à la fin de 1993.

Les rapports sur les résultats de la formation se limitent à des statistiques sur le nombre de programmes et de participants et, jusqu'à présent, ne donnent pas d'information sur l'utilisation et l'impact de la formation. L'évaluation des activités de formation s'est limitée jusqu'ici à celle faite par les participants à la fin des séances de formation individuelles. La première évaluation de suivi de la formation se déroule actuellement sous

forme d'une enquête sur les résultats d'une formation sur le "professionnalisme" conduite en février 1993 à l'intention des guides dans les parcs.

3. Conclusions

a. Un plan et une stratégie de formation généraux ont été élaborés par l'ANGAP pour une période de trois ans mais les changements au niveau des responsabilités de gestion et de la disponibilité de fonds ont engendré une certaine confusion dans la prise de décision sur la formation.

b. Sur la base de la documentation disponible, il semble que les analyses des besoins de formation antérieures n'ont pas été suffisamment approfondies et ont conduit à une stratégie de formation et à un plan d'exécution qui comportent des directives générales mais qui ne sont pas suffisamment spécifiques pour identifier des indicateurs de succès. Il serait possible de renforcer ces analyses en les considérant comme une responsabilité conjointe des supérieurs immédiats, des membres du département de la formation et des stagiaires éventuels.

c. Le manque d'évaluation de suivi systématique et axée sur l'impact réduit l'aptitude à prendre des décisions sur les efforts de formation actuels. Bien que le département de la formation soit responsable d'aider les stagiaires à acquérir ou à améliorer des compétences, les superviseurs immédiats devraient être responsables des changements de performance au niveau des unités de travail.

d. Les responsables de l'ANGAP (et non seulement le département de la formation) pourraient profiter d'un appui en vue de renforcer la stratégie et le plan de formation de l'ANGAP en conformité avec la stratégie organisationnelle globale et de conduire des évaluations sur l'impact de la formation.

4. Recommandations

a. L'ANGAP devrait prendre l'initiative de gérer le contenu et le budget de son plan de formation, avec un appui de TR&D sous forme d'assistance technique (voir d. ci-dessus) et, au besoin, sous forme d'autorisation financière.

b. Il y a lieu de considérer la formation et l'assistance technique comme deux outils qui se complètent mutuellement pour assurer le transfert des compétences techniques. Il conviendrait de continuer à allouer une partie des fonds pour la formation à des activités de formation dans un tiers pays/voyages d'études. Il conviendrait aussi d'élargir les possibilités de "formation non traditionnelle" et de perfectionnement du personnel en utilisant les ressources locales (ANGAP, opérateurs, GRM, USAID) et, plus précisément, en établissant des réseaux, en organisant des réunions d'un ou deux jours sur des questions particulières et les leçons assimilées, en conduisant des échanges de personnel à court terme ou en organisant des stages.

c. Il conviendrait d'examiner et de modifier la stratégie et le plan de formation de l'ANGAP de manière à prendre en considération l'évolution du rôle de l'ANGAP en qualité de directeur de parcs et/ou de chargé de subventions, les besoins qui en résultent et l'expertise disponible au niveau des opérateurs, de l'ANGAP et des organismes apportant une assistance technique.

d. Il conviendrait de lancer un programme d'évaluation de suivi systématique portant sur l'impact de la formation.

e. Il conviendrait de clarifier le budget total disponible à la formation (au niveau de toutes les sources de financement du projet SAVEM).

H. Transfert de la fonction de gestion des subventions de la GMU à l'ANGAP

1. Thème

De quelle manière la GMU remplit-elle ses responsabilités relatives à l'augmentation de la capacité de l'ANGAP en matière de gestion des subventions?

2. Observations

L'ANGAP a été créée comme une des institutions d'exécution prévues par le Plan d'action environnemental (PAE) de quinze ans. C'est donc le gouvernement, par l'intermédiaire de l'Office national de l'environnement, qui est chargé de sa coordination. A présent, son rôle technique consiste à coordonner et non vraiment à exécuter le mandat du programme d'aires protégées stipulé dans le PAE.

Bien que les Etats-Unis, par l'intermédiaire du projet SAVEM, apportent la plus grande contribution au PAP et à l'ANGAP, il y a plusieurs bailleurs de fonds qui jouent un rôle. Même au cours de la première période quinquennale de la mise en oeuvre du PAE, l'aide des Etats-Unis est complétée par celle d'autres donateurs, y compris la Banque mondiale, la NORAD, le KFW/Allemagne, la Coopération française, le gouvernement des Pays-Bas et les Nations Unies.

La composante gestion des subventions du projet SAVEM est une unité temporaire chargée de soutenir les fonctions d'octroi de subventions du projet et d'assurer que les subventions individuelles testent une variété d'hypothèses reliant la conservation et le développement à la protection améliorée des habitats. Le document de projet original indique que le rôle éventuel de l'ANGAP relatif aux responsabilités de l'administration des subventions au niveau des aires protégées serait examiné à la fin de la troisième année du projet. Suite à une évaluation interne des fonctions de gestion des subventions effectuée en mars 1993, l'USAID a pris la décision de réorienter un rôle majeur de la GMU afin de fournir un appui technique à l'ANGAP en vue d'augmenter sa capacité d'assumer les fonctions de gestion des subventions et de transférer ces responsabilités. Ces changements au niveau des responsabilités de la GMU sont documentés dans la modification n°7 à l'accord coopératif de PACT signée en mai 1994.

En novembre 1993, un plan de transfert a été élaboré au moyen d'un atelier auquel ont assisté des représentants de l'ANGAP, de la GMU et de l'USAID. Ce plan a recommandé des actions dans les domaines suivants:

- analyse de la capacité actuelle de l'ANGAP en matière de gestion;

- changement de la structure de l'ANGAP pour lui permettre d'être enregistrée auprès de l'USAID;

- formation professionnelle et transfert des fonctions d'appel et de gestion de petites subventions (SAC) (y compris la mise en oeuvre de contrôles financiers A-133 de l'USAID); et

- formation professionnelle et transfert des fonctions d'appel et de gestion de subventions PCDI. L'Annexe I inclut un résumé de ce plan.

Ce plan s'est basé sur des mesures de performance plutôt que sur un calendrier particulier, c'est-à-dire que le transfert pouvait se faire dès que l'ANGAP avait fait preuve de la compétence requise ou réussi à achever la tâche. Cependant, un objectif important de l'atelier n'a pas été atteint, celui d'identifier des indicateurs objectifs du succès de l'exécution des activités prévues dans le plan de transfert. Des efforts complémentaires pour identifier de tels indicateurs se poursuivent mais, jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'accord mutuel à ce sujet.

Depuis ce temps, un plan général à trois étapes concernant le transfert à l'ANGAP des activités liées aux subventions SAC a été élaboré et l'exécution du plan a été entamée. Un certain niveau de participation préliminaire de l'ANGAP à la négociation du budget final des subventions SDAP s'est également produit.

Cependant, l'exécution du plan de transfert a été ralentie par l'indisponibilité de deux éléments clés après l'élaboration du plan. Un rapport de contrôle financier à l'intention de l'ANGAP, attendu au premier trimestre de 1994, n'avait pas été reçu et le directeur financier/administratif de la GMU n'a pas été dans le pays. Il semble, à la fin de la période de cette évaluation, que ces deux questions ont été résolues.

3. <u>Conclusions</u>

a. L'octroi des subventions par la GMU est associé à un seul bailleur de fonds, l'USAID. L'intégration complète de cette fonction de la GMU dans l'ANGAP pourrait exercer des incidences négatives sur l'objectif de responsabiliser les parties malgaches, plutôt que l'USAID, envers le Programme d'aires protégées et l'ANGAP.

b. Le plan de transfert existant est vague et semble refléter un manque de consensus concernant la responsabilisation. L'absence d'indicateurs de référence axés sur la performance et mutuellement acceptés entrave l'exécution du transfert.

c. Bien qu'il semble clair que certaines fonctions de la GMU, par exemple le suivi programmatique des activités SDAP, conviennent au développement à long terme de l'ANGAP, il semble plus logique de situer ailleurs certaines autres fonctions telles que la gestion du programme de petites subventions et le développement des ONG.

d. Il serait possible de contribuer au développement global de l'ANGAP en l'aidant à augmenter ses connaissances et capacités dans des domaines tels que la participation locale, les analyses financières/économiques et la gestion des subventions; ce n'est pas, cependant, la même chose que d'assumer la gestion d'une ou de l'ensemble de ces fonctions.

4. Recommandations

a. Etant donné la multitude de sources de financement, il conviendrait d'analyser le plan de transfert des responsabilités de la GMU à l'ANGAP dans le contexte des responsabilités multiples de l'ANGAP en matière de gestion administrative et financière.

b. L'USAID, l'ANGAP et PACT/GMU devraient réexaminer les plans actuels concernant le transfert des responsabilités de la GMU à l'ANGAP afin de déterminer les fonctions à transférer, l'unité qui devrait les assurer et le calendrier du ou des transferts. Ce réexamen devrait:

- faire la distinction entre les activités de programme ou techniques de gestion des subventions et les activités financières de gestion des subventions;

- examiner séparément le transfert des activités liées aux subventions SDAP et celui des activités liées aux subventions SAC; les premières ont clairement pour objet d'atteindre les objectifs du modèle PCDI mais les dernières visent les activités de conservation et sont axées sur le renforcement institutionnel des ONG et la création d'une capacité participative locale, ce qui ne devraient peut-être pas s'insérer dans les responsabilités de l'ANGAP;

- réexaminer la décision de transférer les activités de gestion financière des subventions à l'ANGAP; en plus du plan actuel, entreprendre des études approfondies pour déterminer de quelle manière cette fonction pourrait être:

  - assurée par le Trust Fund prévu pour le projet KEPEM;

  - gérée au moyen d'un accord de services techniques sensiblement réduit avec PACT ou un autre contractant, au cas où il y aurait un projet SAVEM phase II;

  - gérée par un directeur financier engagé en qualité de contractant/services personnels (PSC) et attaché au bureau du contrôleur de l'USAID;

- analyser le contexte des responsabilités multiples de l'ANGAP en matière de gestion administrative et financière.

c. Compte tenu de l'incertitude à long terme relative à l'institutionnalisation des fonctions de gestion des parcs de Madagascar, l'équipe recommande que, dans l'avenir, la responsabilité principale de gestion financière et de gestion de subventions pour ce qui est des SDAP du PCDI devrait être transférée à une tierce partie (fondation ou trust) plutôt qu'à l'ANGAP elle-même. La GMU retiendrait les responsabilités de gestion financière des subventions secondaires du projet SAVEM pendant la période restante de la phase actuelle du projet. Si un trust malgache est établi avant la fin du projet SAVEM I, l'USAID devra réfléchir à la possibilité d'apporter des avenants au projet de manière à incorporer les fonctions de gestion financière de PACT dans un trust spécifique sous la nouvelle fondation.

(Il existe un exemple de cette méthode d'approche au Costa Rica, où une fondation à but non lucratif permanente a été établie (FUNDACOR: Fondation pour le développement de la cordillère volcanique centrale). La FUNDACOR finance le développement des zones tampons pour contribuer à la gestion des parcs, ainsi que des initiatives locales ayant pour objet d'augmenter les revenus. Elle peut apporter des fonds au Service des parcs nationaux, aux ONG locales et aux participants au projet FORESTA (Recherches forestières pour un environnement stable). En Bolivie, le Fonds national pour l'environnement, FONAMA, constitue un modèle plus complet d'une fondation qui vise à conserver la biodiversité.)

d. L'USAID, en collaboration avec la GMU, devrait jouer un rôle plus proactif en relation avec l'ANGAP dans les domaines suivants:

- identifier les domaines de formation professionnelle qui peuvent aider l'ANGAP à mieux assurer ses fonctions globales et définir un tel plan de formation professionnelle;

- identifier les activités qu'il convient le mieux de transférer à l'ANGAP; et

- préciser les démarches à prendre pour transférer les fonctions approuvées, identifier les indicateurs à utiliser pour confirmer l'achèvement du transfert et assurer que les démarches et les calendriers sont respectés.

e. L'USAID, la GMU et l'ANGAP devraient se mettre mutuellement d'accord sur les fonctions de la GMU à transférer à l'ANGAP suffisamment tôt pour en tenir compte dans la conception du projet SAVEM II.

I. Création d'un centre d'excellence

1. Thème

Comment l'ANGAP pourrait-elle tourner à son avantage les progrès importants qu'elle a réalisés jusqu'à présent en institutionnalisant ses activités et en créant un esprit d'équipe au sein de l'ANGAP et entre l'ANGAP et les autres parties intéressées?

2. Observations

L'ANGAP et l'USAID ont indiqué qu'elles s'intéressent à la situation actuelle du PCDI et à ses perspectives d'avenir. Les parties intéressées au projet SAVEM et au PAP ont enregistré des progrès considérables en surmontant les problèmes opérationnels associés à la création de l'ANGAP et en précisant son mandat de coordination du Programme d'aires protégées. Les efforts de création d'un esprit d'équipe, entrepris d'abord avec le soutien de TR&D et par la suite avec celui de la GMU, ont aidé à clarifier les problèmes perceptifs et opérationnels de base qui ont entravé le fonctionnement efficace des nombreux participants au Programme d'aires protégées. Des actions de correction font actuellement un élément régulier du système. Nous examinons ailleurs dans ce rapport ces progrès, ainsi que les thèmes importants qui n'ont pas encore été résolus.

Une question de portée plus large concerne l'avenir et la vision institutionnelle à long terme de l'ANGAP. Pour reprendre les mots de l'un des opérateurs, "Que ferons-nous à la prochaine réunion de renforcement de l'esprit d'équipe? Nous sommes arrivés au point où nous commençons à revenir chaque fois sur les mêmes sujets." A une époque où la notion de réinventer et de restructurer les institutions recueille l'approbation du monde entier, un personnage important a parlé de l'acte de "rezonage" comme un moyen de s'adapter aux circonstances et espérances changeantes.

Compte tenu du développement rapide de l'ANGAP, de la prochaine phase de projets des opérateurs et des changements de direction et d'attitude à la DEF, le fait de tenter une prochaine démarche importante serait opportun et refléterait le haut niveau de discussion observé par l'équipe d'évaluation au niveau du personnel du projet, en particulier à la réunion annuelle des directeurs nationaux à Tamatave.

Ces démarches devraient permettre à l'ANGAP, en tant qu'institution, d'évoluer vers un statut éventuel de "centre d'excellence" global pour Madagascar et même, sur le plan régional, pour l'Afrique, sur les questions liées au domaine très large de la conservation de la biodiversité, de l'amélioration de l'environnement et des activités connexes de développement social et économique. Comme il a été mentionné plus haut à plusieurs reprises, nous savons maintenant que les réponses à ces questions passent bien au-delà du secteur forestier d'où l'ANGAP est issue.

L'amélioration des capacités techniques et opérationnelles de l'ANGAP, en premier lieu, aura pour effet de poser des demandes professionnelles plus importantes sur les ressources internes de l'ANGAP. Une prochaine démarche serait donc de catalyser vigoureusement les sources d'expertise localement disponibles (y compris le GRM, les instituts de recherche locaux, les opérateurs, le personnel de l'USAID et d'autres bailleurs de fonds et le personnel de divers projets). Il conviendrait d'orienter l'expertise technique disponible en créant un réseau de groupes de travail techniques ou, autrement dit, des centres

d'excellence techniques, axés sur des thèmes spécifiques qui comprendraient, sans s'y limiter: 1) la gestion des parcs; 2) la gestion des bassins versants; 3) les questions socio-culturelles; 4) l'écotourisme; 5) le développement de nouveaux moyens d'existence et types d'entreprise; 6) la vulgarisation agroforestière; 7) la politique économique et institutionnelle et le régime foncier; 8) les environnements maritimes; et 9) les systèmes d'information de gestion.

L'ANGAP et l'USAID devraient réfléchir à la possibilité de passer au-delà des ressources locales pour obtenir la formation et l'assistance technique dont l'ANGAP aura besoin pour progresser à ce niveau technique plus élevé.

3. Conclusions

a. A présent, il semble que l'évolution continue des connaissances et des améliorations se limite dans une large mesure aux procédures opérationnelles et aux structures organisationnelles Un mécanisme d'avancement viable serait particulièrement utile au Programme d'aires protégées.

b. En qualité de centre d'excellence de classe mondiale et hautement professionnel, l'ANGAP pourrait mieux développer son mandat existant, tester l'hypothèse du PCDI et:

- assurer un échange d'idées hybrides et élaborer des critères, des directives et des sources d'information en vue d'aider les opérateurs individuels qui mènent des recherches sur les différentes approches possibles en matière de gestion des exploitations et de production agricole;

- informer les opérateurs des visites de spécialistes de l'assistance technique prévues qui seront financées par un autre opérateur de sorte qu'ils puissent éventuellement profiter de l'occasion et partager les coûts associés à ces visites;

- créer une collection de référence de l'ANGAP où seraient classés tous les rapports, études, analyses, mémoires, etc., ainsi qu'un système pour informer les opérateurs et le personnel du projet de cette documentation; et

- assurer pour les opérateurs la coordination avec les autres agences du gouvernement qui exercent des incidences sur leurs efforts pour soutenir les aires protégées (par exemple, Département de l'agriculture, Direction des domaines, Mines et énergie, Commerce, Recherches scientifiques, ONE, Communications, Education et Santé).

c. Sur plusieurs plans, le projet SAVEM est sur le point de s'embarquer dans de nouveaux domaines inexplorés d'ordre politique, substantiel et technique. L'adoption par l'ANGAP d'une approche de "tests d'hypothèse" au niveau de ses projets PCDI dans les

aires protégées individuelles et des stratégies de gestion des zones périphériques aura vraisemblablement pour effet de produire de nouvelles informations hautement sophistiquées sur les efforts qui aboutissent et ceux qui n'aboutissent pas. Le traitement, l'analyse, la distribution, l'utilisation et l'évaluation de ces informations, entrepris dans un esprit de partenariat et de professionnalisme, profiteront non seulement à Madagascar mais également, d'une manière générale, aux organismes de conservation et de développement du monde entier.

d. On peut s'attendre à ce que le SIG/ANGAP joue un rôle de plus en plus important en tant qu'outil de suivi de la biodiversité. Cette approche prometteuse, si on la laisse évoluer, sera utile au PAP et servira également de modèle méritant une plus grande attention internationale. En combinaison avec une gamme d'activités d'exécution et de suivi innovatrices entreprises par les opérateurs, il pourra en résulter une synergie au niveau de la conception et de l'expérimentation des approches de conservation/développement, du suivi et de l'évaluation de ces approches et, enfin, de l'incorporation de méthodes analytiques dans un programme de perfectionnement continu.

e. La globalité et la dynamique de la méthode d'approche PCDI appliquée au PAP de Madagascar avec le soutien des projets SAVEM et KEPEM et du programme Debt-for-Nature de WWF sont assez uniques dans la région, ce qui pourrait et devrait mériter une reconnaissance générale à mesure que la situation évolue. Si l'ANGAP n'avance pas prudemment, il existe de bonnes chances qu'elle deviendra excessivement rigide et qu'elle sera dépassée par les événements.

4. Recommandations

Pour rehausser ses capacités en matière de planification, de formulation de politique et d'assistance technique, l'ANGAP devrait se développer comme "centre d'excellence" en vue de contribuer au développement des aires protégées et des zones périphériques. Pour cela, il s'impose de mieux reconnaître les leçons du développement, notamment en établissant des noyaux d'information et d'analyse de pointe et en créant un réseau de groupes de travail qui servirait à relier les centres d'expertise (GRM, USAID, opérateurs, institutions de recherche) à des institutions internationales pour les questions clés d'ordre technique et opérationnel.

L'ANGAP devrait définir davantage ses priorités en ce qui concerne l'utilisation de ses énergies et de ses ressources et prendre des décisions, par exemple, sur son rôle dans la gestion des subventions et la gestion directe des parcs et même sur son statut juridique définitif. L'ANGAP ne devrait pas tenter d'assurer simultanément des fonctions importantes relatives à la gestion des subventions et pareillement à la gestion des parcs. L'ANGAP devrait en plus clarifier son rôle et sa vision à long terme vis-à-vis d'autres organisations locales qui s'occupent de la gestion des ressources naturelles, de la conservation et de la protection de la biodiversité.

Recommandation globale

L'ANGAP devrait définir ses rôles et responsabilités et se fixer des priorités claires afin de devenir un centre d'excellence.

a. Recommandations relatives aux activités en matière de politique et de planification

1. L'ANGAP devrait mieux définir ses priorités en ce qui concerne l'utilisation de ses énergies et de ses ressources et prendre des décisions, par exemple, sur son rôle dans la gestion des subventions et la gestion directe des parcs et même sur son statut juridique définitif. Dans la mesure où elle réfléchit actuellement à la possibilité d'expérimenter une approche de gestion plus directe des subventions, il lui serait peut-être utile d'obtenir l'autorisation nécessaire pour expérimenter une approche de gestion directe des parcs. Etant une nouvelle institution qui possède des capacités croissantes mais limitées, elle ne devrait probablement pas tenter de faire les deux, du moins à court et à moyen terme (2-8 ans).

2. L'ANGAP devrait continuer à clarifier son rôle et sa vision à long terme vis-à-vis d'autres organisations qui s'occupent de la gestion des ressources naturelles, de la conservation et de la protection de la biodiversité.

3. Il conviendrait de faire appel à un spécialiste de la planification des systèmes d'aires protégées qui possède de l'expérience sur les relations entre les populations et les parcs pour travailler à plein temps et aider l'ANGAP à devenir un véritable centre d'excellence. Cette personne serait chargée, entre autres tâches, d'aider à établir et à opérationnaliser les groupes de travail et de contribuer ainsi à la mission globale de l'ANGAP (planification des systèmes, redéfinition de la politique relative aux AP, détermination des besoins techniques, coordination de l'assistance technique à court terme pour tout le système, etc.).

4. L'ANGAP devrait évaluer ses capacités et ses ressources disponibles avant d'assumer simultanément des responsabilités d'octroi de subventions et de gestion directe, compte tenu en particulier de l'expansion du volume de travail dans les domaines des systèmes d'information sur la biodiversité et du suivi des PCDI.

5. L'ANGAP devrait suivre, analyser et partager avec les opérateurs des informations sur les stratégies efficaces d'établissement de partenariats productifs entre le personnel et les bureaux locaux du service forestier et le personnel et les programmes des PCDI.

b. Recommandations pour promouvoir la coordination entre les activités de conservation et développement intégrés

1. Dans le but de rehausser sa fonction de base qui consiste à coordonner la gestion des AP au niveau des opérateurs financés par le projet SAVEM et autres, l'ANGAP devrait renforcer sa capacité de résoudre les questions communes d'ordre

technique et opérationnel en fournissant des solutions, des conseils utiles et des réseaux efficaces reliant ses partenaires et collaborateurs.

2. Il conviendrait d'élaborer et de promouvoir des directives claires au sujet des futures propositions de PCDI en utilisant des techniques de communication professionnelles, par exemple des ateliers de planification, afin d'assurer que les opérateurs éventuels possèdent une idée claire des objectifs du projet.

3. Le conseiller en ressources naturelles de TR&D devrait travailler avec les opérateurs pour réviser et mettre à jour le document de six pages sur le concept des PCDI de manière à mieux refléter les thèmes généraux (importance de la sensibilisation, politique, rôle légitime des fonctions de mise en vigueur, gestion des parcs, rôle des PCDI dans la stratégie globale de conservation de la biodiversité, etc.) qui s'ajoutent à l'accent particulier sur l'analyse des pressions. Cet exercice devrait s'effectuer d'une manière qui donnera aux opérateurs une bonne compréhension des paramètres dont il faut tenir compte en poursuivant des approches innovatrices, expérimentales et nouvelles pour ce qui est de la conception des PCDI.

4. L'ANGAP devrait établir un réseau de groupes de travail qui réunira les sources d'expertise locales (GRM, USAID, opérateurs, institutions de recherche) pour attaquer les questions techniques et opérationnelles clés concernant le PAP en vue d'améliorer ses capacités dans les domaines de la planification, de la formulation de politique et de l'appui technique.

c. <u>Recommandations relatives aux systèmes d'information et de gestion de données</u>

1. L'ANGAP devrait procéder à une analyse spatiale pour évaluer la suffisance du système AP actuel en relation avec les exigences des politiques et des stratégies nationales (et internationales) de conservation de la biodiversité. Il lui serait peut-être utile de prévoir des subventions analytiques pour établir la cartographie historique de la flore et de la faune de l'île, en projetant les conditions qui existaient avant l'arrivée du premier homme.

2. L'ANGAP devrait engager un autre technicien du DSEP chargé d'utiliser le système d'information géographique (SIG) pour suivre les résultats obtenus par rapport aux hypothèses du PCDI pendant la phase de démarrage du système ou d'instituer d'autres mécanismes ayant pour objet d'accélérer la mise au point des outils analytiques basés sur le SIG dont le DSEP a besoin.

3. Le DIVB devrait travailler avec les autres départements de l'ANGAP pour aider à préparer une démonstration à base informatique ou une séance de diapositives qui montre de quelle manière les fonctions du DIVB servent à appuyer les programmes de l'ANGAP.

4. Il conviendrait de déployer des efforts pour encourager et faciliter l'établissement de réseaux et d'échanges d'information et de données entre les techniciens SIG non seulement au niveau du PAP et de l'ONE mais à travers le pays entier (Recensement, Santé, etc.).

d. Recommandations relatives à la capacité de l'ANGAP en matière de gestion financière et administrative

1. L'ANGAP devrait continuer à améliorer les manuels administratifs, financiers et du personnel afin de normaliser dans la mesure du possible les procédures utilisées par les opérateurs, de faciliter les activités de démarrage de nouveaux opérateurs et de réduire la concurrence administrative entre eux. Les thèmes des manuels comprendraient:

- le barème des salaires pour le personnel local, en particulier les directeurs nationaux de chaque PCDI;

- les compléments de salaire, les allocations journalières et les congés payés offerts aux employés locaux par les organisations bénévoles privées américaines et internationales; et

- les règles et les procédures relatives au versement des impôts locaux.

CHAPITRE V

PROCESSUS DE LA GESTION DES SUBVENTIONS

La Figure 6 à la page suivante contient des chiffres en date du 31 mai 1994 sur la situation de $17.225.241 de subventions secondaires SDAP et SAC signées entre PACT/GMU, les opérateurs et les ONG. Sur le montant global stipulé dans l'accord de projet SAVEM, il reste donc la somme de $3.674.759 pour laquelle des subventions secondaires n'ont pas été exécutées. En ce qui concerne l'ensemble des contrats signés, $4.809.766 (soit 28% de l'allocation totale) ont été dépensés jusqu'à présent.

A. Subventions pour le développement des aires protégées

1. Thème

Dans quelle mesure le processus de la gestion des subventions SDAP s'est-il révélé efficace?

2. Observations

Un élément clé du projet SAVEM consiste à accorder six SDAP importantes à des ONG locales et/ou internationales (y compris un échange de créances avec Conservation International) pour exécuter des plans de gestion conjointe et interactive portant sur des efforts de développement et de conservation dans certaines aires protégées et les communautés humaines environnantes. Le document de projet a constaté que trois organisations bénévoles privées internationales et deux ONG locales participaient déjà à la gestion des aires protégées de Madagascar. Six sites AP ont été choisis pour la mise en oeuvre de projets PCDI à travers le projet SAVEM, dont quatre avaient abrité des activités antérieures. Des subventions préliminaires de la Phase I ont été consenties pour la phase de conception des PCDI à quatre sites. Un seul site (Andasibe) a fait l'objet d'un appel d'offres auprès des opérateurs éventuels.

Les critères PCDI élaborés sur la base d'une étude importante conduite pour le projet au début de 1992 n'ont pas réussi à établir une base solide pour s'attaquer à l'aspect de test d'hypothèse des subventions SDAP. En outre, le travail effectué sur le système de suivi et d'évaluation avant la prise de la décision d'ajouter au contrat de TR&D un poste d'assistant technique à long terme dans ce domaine de spécialisation a été axé sur l'utilisation de profils économiques familiaux comme indicateur principal. C'est par la suite qu'il a été déterminé que cet indicateur serait insuffisant pour l'approche PCDI adoptée. Le spécialiste de suivi et d'évaluation de TR&D n'a commencé à travailler sur le projet qu'à la fin de 1993, quand une bonne partie de la conception des projets de la Phase II avait déjà été faite.

CALENDRIER DES SUBVENTIONS SECONDAIRES DE PACT-GMU/MADAGASCAR AU 31 MAI 1994

	BENEFICIARE DE SUBVENTION SECONDAIRE	N°SAG	GRANT AMOUNT	AWARD PERIOD		DISBURSED TO DATE
				BEGIN	END	
	PARTENAIRE:					
1	Dev Alternatives Inc. (DAI)	Partnaire	1.054.580	oct 91	sept 95	650.336
	SDAP:					
1	VITA Réseau radio numérique	SDAP 1-01	33.699	juin 92	juil 92	33.155
2	VITA Andasibe PHASE 1	SDAP 1-04	389.526	déc 92	mars 94	376.710
3	CARE Mgne d'Ambre PHASE 1	SDAP 1-03	178.956	juil 92	avr 93	107.764
4	CARE Masoala PHASE 1	SDAP 1-02	317.538	juil 92	août 93	353.871
5	WWF Andohahela	SDAP 1-06	158.000	oct 93	mars 94	19.637
6	WWF Mgne d'Ambre	SDAP II-03	2.656.846	fév 94	fév 95	0
7	Conservation Intl	SDAP	4.000.000	oct 93	mars 96	1.830.461
8	CARE Masoala PHASE 2	SDAP II-02	2.699.120	nov 93	mars 96	443.297
9	VITA Andasibe PHASE 2	SDAP II-04	2.699.985	mai 94	mars 96	450.409
10	Research Foundation/SUNY	SDAP II-05	2.685.569	mai 94	mars 96	297.919
	CONTRAT A FORFAIT:					
1	VITA Imexmad (prix fixe)	M-00-103502	153.137	nov 92	juin 94	137.823
	SAC:					
1	WWF Madagascar	SAC 001/93	20.175	mars 93	déc 93	15.080
2	SAF/FJKM	SAC 002/93	7.500	avr 93	avr 94	7.500
3	MDM (espèces)	SAC 003/93	2.621	juin 93	juin 94	1.115
3	MDM (nature)	SAC 003/93	3.879	juin 93	juin 94	1.720
4	MDM (espèces)	SAC 004/93	2.586	juin 93	déc 93	829
4	MDM (nature)	SAC 004/93	3.614	juin 93	déc 93	3.493
5	MDM (nature)	SAC 005/93	18.790	juin 93	juin 94	1.899
6	SAF/FJKM (espèces)	SAC 006/93	25.550	juil 93	juil 94	18.496
6	SAF/FJKM (nature)	SAC 006/93	27.875	juil 93	juil 94	19.921
7	PPNR	SAC 007/93	22.868	août 93	avr 94	20.379
8	IDEA	SAC 008/93	18.500	nov 93	mai 94	14.424
9	OASIS	SAC 009/93	10.757	avr 94	sept 95	2.075
10	ASOS	SAC 010/93	20.507	déc 93	août 94	11.915
11	SAF/FJKM	SAC 011/94	7.950	fév 94	mai 94	7.940
12	TEFY SAINA	SAC 012/94	pending			
13	VORONKODOHODO (espèces)	SAC 013/94	53	mai 94	mai 95	53
13	VORONKODOHODO (nature)	SAC 013/94	5.060	mai 94	mai 95	1.545
			17.278.188			5.690.884

NOTE: Les chiffres sur le montant décaissé au niveau du partenaire, des SDAP et du contrat à forfait datent du 30 avril 1994; les chiffres sur le montant décaissé pour les SAC datent du 31 mai 1994.

L'incorporation de la méthode d'approche analytique de l'ANGAP consistant à utiliser une analyse des pressions humaines et à créer des hypothèses et des indicateurs pour des activités spécifiques, bien qu'avancée par l'ANGAP et la GMU depuis près de deux ans, n'a été sensiblement liée aux tests d'hypothèse dans la plupart des projets qu'après l'approbation des subventions et s'est effectuée concurremment avec l'approbation du plan de travail annuel de la première année.

En ce qui concerne la conception des propositions de la Phase II, l'approche adoptée par la GMU s'est basée sur plusieurs suppositions exprimées dans le document de projet SAVEM original: qu'il existait un grand nombre d'organisations bénévoles privées et d'ONG internationales et locales à Madagascar s'intéressant à travailler ensemble et possédant la capacité d'assurer la conception et l'exécution de programmes de conservation et développement intégrés; que ces organisations seraient en mesure de faire participer les populations locales à la conception et à l'exécution des activités d'une manière importante; et qu'il existait de nouvelles technologies qui pourraient être adoptées pour offrir des incitations aux populations locales en vue de modifier leurs pratiques non durables d'utilisation des ressources naturelles.

Au moment de l'évaluation des conceptions initiales de la Phase II, il s'est trouvé que ces suppositions étaient excessivement optimistes et qu'une mise au point de la conception serait nécessaire pour mieux s'attaquer aux liens entre la conservation et le développement et pour renforcer la participation locale à tous les niveaux. La rareté des ONG malgaches ayant suffisamment d'expérience dans les activités de conservation et/ou de développement, ainsi que dans les opérations des aires protégées et des zones périphériques, a conduit à une approche moins circonscrite au sujet des partenariats entre les organisations bénévoles privées internationales et les ONG malgaches; dans les cas jusqu'ici définis, ces partenariats comprendront le développement de la capacité des ONG et le transfert progressif de la responsabilité de certains éléments des activités PCDI à la direction des ONG locales.

Le comité d'octroi des SDAP s'est composé de représentants de l'ANGAP, de la GMU, de l'ONE et de l'USAID. A l'origine, il avait été envisagé que la GMU présiderait ces séances et que l'ANGAP "représenterait" les opérateurs lors de la séance d'évaluation mais ce plan a été modifié pour que l'ANGAP préside les réunions et que les opérateurs y assistent afin de présenter et de défendre leur proposition devant le comité. Avant chaque réunion, les représentants de l'ANGAP et de la GMU devaient effectuer une analyse technique de la proposition puis, à la réunion même, présenter leurs remarques verbales et par écrit. Le plus souvent, il y a eu deux réunions d'évaluation de chaque proposition avant que l'approbation ne soit accordée et les négociations terminées.

Quatre propositions de la Phase I ont été approuvées entre juillet 1992 et octobre 1993. Six SDAP de la Phase II ont été approuvées par le comité d'octroi. Deux ont été approuvées en novembre 1993 et trois autres entre mars et mai 1994; ces cinq accords de subvention ont tous été signés. Le dernier accord de subvention fait actuellement l'objet de négociations (juin 1994). Le budget original de chacune des cinq subventions s'est chiffré autour de 2,7 millions de dollars pour une période d'exécution de trois ans. On a considéré que les fonds de subvention constituent une "masse globale", des décisions budgétaires

révisées devant être prises chaque année concurremment avec l'approbation du plan de travail annuel et l'évaluation des progrès enregistrés au cours de la période précédente.

3. Conclusions

a. Le processus de l'approbation des subventions semble long et difficile; parfois c'est comme si on tire à une cible mobile. Cela est dû en partie à la nature "expérimentale" des SDAP et en partie au temps requis pour mettre au point la méthodologie du PCDI. En outre, les critères de proposition annoncés en juillet 1992 ont été très généraux. Par exemple, les directives de la Phase II n'ont pas mentionné les "tests d'hypothèse" comme faisant partie de la conception. En ce qui concerne le suivi et l'évaluation, les conditions imposées aux propositions n'ont pas reflété l'aspect de test d'hypothèse des projets.

b. Certains des opérateurs ont essayé d'établir des priorités au niveau des zones et des domaines d'activité mais bon nombre des projets semblent rester très généraux dans l'espoir d'"offrir quelque chose à tout le monde". Les opérateurs ont varié les uns des autres quant à leur approche et à leur aptitude à faire participer les populations locales. Plusieurs organisations bénévoles privées et ONG ont utilisé les techniques de l'évaluation rurale participative pour impliquer les habitants des zones périphériques à la conception des projets. D'autres ont établi des conseils consultatifs locaux; encore d'autres ont tenté d'atteindre une représentation générale au niveau de leurs animateurs. Dans l'ensemble, cependant, la participation locale demeure insuffisante pour ce qui est de la conception et de l'exécution de la plupart des projets des opérateurs.

c. Les SDAP individuelles semblent avoir été influencées par les niveaux de financement disponibles plutôt que par un besoin confirmé ou une méthode d'approche PCDI spécifique. La période d'exécution de trois ans est considérée comme trop courte pour les programmes ambitieux adoptés. L'utilisation de budgets annuels glissants engendre un haut degré d'incertitude, d'autant plus que les critères et le calendrier de la prise de décision financière sont ambigus.

d. Compte tenu en particulier de la fluidité des conditions, le processus utilisé par le comité d'octroi pour évaluer les propositions semble avoir réussi à assurer la communication et la collaboration entre toutes les parties concernées en essayant de finaliser les documents de projet.

e. Du point de vue du projet SAVEM, l'avantage d'utiliser des sites prédéterminés et, pour la plupart, des opérateurs identifiés d'avance peut inclure la disponibilité d'infrastructures (humaine et physique) pouvant servir de point de départ. En revanche, cette méthode de passation des marchés a peut-être perdu une certaine "créativité" par rapport aux nouvelles approches associées à certains groupes qui ne sont pas actifs à Madagascar. De plus, à plusieurs sites les opérateurs de la Phase II ont eu à surmonter d'importants problèmes d'"attitude" et autres découlant des interventions antérieures. Un processus plus concurrentiel de sélection des opérateurs aurait peut-être apporté une telle créativité tout en augmentant le nombre d'opérateurs.

f. Bien que le PAE ait identifié la pression exercée par les populations sur les terres comme l'une des causes fondamentales de la destruction de la biodiversité, sur les six SDAP deux seulement (Andasibe et Ranomafana) incluent une composante de planning familial.

g. Dans la mesure o l'exécution des subventions de la Phase II ne fait que commencer, il n'y avait pas suffisamment d'information disponible pour s'attaquer à la question de l'utilisation de subventions ou d'accords coopératifs par opposition à des contrats (sur appel d'offres ou affectation spéciale).

4. Recommandations

a. Si, pour l'exécution des SDAP, on retient le système actuel d'approbation de budgets annuels glissants, la GMU, conjointement avec l'ANGAP, les opérateurs et l'USAID, devrait élaborer des critères pour régler ces décisions et devrait déterminer l'horizon des approbations annuelles futures et le communiquer à toutes les parties concernées (nous comprenons que l'on s'attaquait à cette question au moment de la rédaction du présent rapport).

b. Il conviendrait de se servir des prochaines évaluations à mi-parcours de chaque PCDI pour identifier les questions à résoudre en vue d'assurer la durabilité des efforts après l'achèvement de la période de subvention.

c. La GMU devrait suivre l'utilité et l'efficacité des rapports que doivent fournir les bénéficiaires de subvention SDAP et simplifier les procédures dans la mesure du possible.

d. Compte tenu de son mandat en matière de développement des ONG locales et aussi de son expertise relative aux stratégies de participation communautaire, la GMU devrait coordonner un échange général entre les opérateurs, l'ANGAP et les autres groupes s'occupant de la conservation (ANAE, etc.) dans le but d'augmenter l'efficacité des efforts pour promouvoir le développement des ONG locales et la participation communautaire.

e. Il conviendrait de renforcer les critères s'appliquant aux subventions secondaires de manière à refléter l'évolution des réflexions sur les projets PCDI et les tests d'hypothèse. Les critères pourraient inclure un plus grand accent sur l'expérience pertinente de la ou des organisations qui soumettent la proposition, ainsi que sur l'expérience de leur personnel clé, notamment en relation avec l'exécution des PCDI et l'utilisation de processus participatifs dans la conception et l'exécution des projets. L'analyse technique qui précède les réunions de synthèse formelles devrait devenir plus structurée et cohérente en utilisant une méthode de liste de contrôle pour analyser chaque proposition en fonction des critères de préparation de commentaires écrits pour un passage en revue par le comité entier.

B. Subventions pour les actions de conservation

1. Thème

Quel a été l'impact du programme de petites subventions sur la réalisation des objectifs du projet SAVEM?

2. Observations

La conception originale du projet SAVEM envisageait non seulement les subventions SDAP importantes mais également une série de Subventions pour les actions de conservation (SAC) de moindre taille ($25.000 au maximum) et plus nombreuses (jusqu'à 100 subventions) dans le but de compléter le travail des SDAP à l'intérieur ou à proximité des 50 AP. L'objet de ces subventions était de contribuer à des initiatives locales de conservation et de développement à l'intérieur ou à proximité des AP. Les SAC devaient encourager un souci de la conservation dans ces zones. Les décisions relatives à la sélection des sites et à l'octroi des subventions SAC devaient s'effectuer avec le concours de l'ANGAP et l'approbation de l'USAID.

La description initiale des conditions requises pour recevoir une SAC a été très générale. On s'est d'abord concentré sur la région autour de Fianarantsoa. Des directives ont été publiées en août 1992. Après avoir procédé à la promotion active du programme SAC, il s'est trouvé que le document de projet SAVEM original avait surestimé le nombre d'ONG locales ayant la capacité de participer à des programmes PCDI importants ou à des programmes SAC plus petits. Le plus souvent, les quelques ONG qui travaillaient déjà dans les zones périphériques manquaient d'expérience dans la planification et l'exécution des activités de développement rural au niveau de la communauté. Ceci a été documenté par le personnel du programme SAC dans un papier rédigé en janvier 1993, qui a inclus des recommandations pour réorienter le programme. L'évaluation interne de la gestion des subventions conduite en mars 1993 a proposé des changements à apporter au programme SAC.

Le programme SAC a donc été réorienté conformément aux recommandations du personnel du programme SAC par le biais d'une modification à l'accord coopératif qui a été signée en mai 1994 et qui a stipulé "une concentration sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités organisationnelles et administratives des ONG locales travaillant dans le domaine de la gestion de l'environnement". En outre, les subventions SAC devaient désormais fournir un appui au niveau des programmes et du lancement des activités à des ONG qui cherchaient à étendre leurs activités de développement dans les zones périphériques. Un système de suivi d'impact devait être mis en place également. Le montant maximum des subventions SAC est resté à $50.000 (bien que, jusqu'à présent, PACT ait choisi de limiter les subventions à $25.000 afin d'éviter la nécessité de prévoir des contrôles financiers A-133).

En réponse à la réorientation du programme SAC, la GMU a révisé sa méthode d'approche en vue d'augmenter la contribution des SAC aux objectifs globaux du projet

SAVEM. En février 1994, la GMU a conclu que le programme SAC devait évoluer davantage, en particulier dans deux domaines:[3]

- intégration plus complète du programme SAC dans les objectifs de conservation globaux du projet SAVEM en utilisant les SAC pour aider à tester l'hypothèse que les activités de développement peuvent contribuer aux objectifs de la conservation; et

- élaboration d'un système de suivi d'impact pour les SAC afin de pouvoir mesurer leur impact du point de vue du développement rural et pareillement de la conservation.

Une méthode d'approche se basant sur la technique d'évaluation rurale participative (PRA) a été adoptée afin d'aider les ONG et les communautés locales à analyser rapidement les pressions sur les aires protégées et les zones périphériques et à concevoir des activités de conservation et de développement destinées à réduire ces pressions. La méthodologie PRA fait actuellement l'objet d'une dissémination plus large pour que les communautés locales puissent l'utiliser dans un système de suivi et d'évaluation participatif qui permettra d'analyser les résultats des activités subventionnées. Ce système a été élaboré par la GMU avec le concours d'un consultant.

Un processus de développement et d'approbation de projets révisé a été adopté et ce processus incorpore des analyses villageoises basées sur la méthodologie PRA, une formation PRA à l'intention des ONG et le rassemblement de données de référence pour les activités de suivi et d'évaluation (par le biais de l'élaboration d'un cahier villageois à partir des résultats des exercices PRA). Cette méthode d'approche a été testée sur le terrain mais sa mise en oeuvre complète ne fait que commencer. Chaque proposition est classée dans une des catégories suivantes:

- présente un lien direct entre la conservation et le développement;

- présente un lien indirect; ou

- ne présente aucun lien évident.

Des efforts doivent être déployés pour inclure dans le projet une composante de sensibilisation à l'environnement. Lorsque la subvention est approuvée, des indicateurs de conservation et de développement spécifiques doivent être identifiés pour les activités de suivi et d'évaluation (comme une forme de "test d'hypothèse").

Jusqu'à présent, 14 subventions SAC ont été approuvées, se chiffrant au total à approximativement $180.000. Sept des subventions approuvées ont suivi l'approche SAC originale (approuvées entre mars et août 1993), cinq ou six ont utilisé une approche de transition modifiée (approuvées entre novembre 1993 et avril 1994) et la plus récente a suivi

---

[3] Orientation du programme SAC, février 1994.

l'approche révisée. Il y a actuellement 12 à 15 propositions qui sont à l'étude. Les subventions consenties jusqu'ici sont passées par un processus assez prolongé, dû en partie à l'interruption de l'étude des propositions pendant plusieurs mois au moment de la mise au point et de l'approbation de la nouvelle méthodologie. Deux SAC seulement ont été achevées et aucune évaluation de SAC n'a été faite jusqu'à présent. Il a été indiqué que l'arriéré de propositions actuel devrait être régié avant la fin d'octobre 1994.

Il semble exister une certaine frustration à tous les niveaux du fait que le processus n'a pas progressé plus rapidement. Plusieurs des subventions SAC initiales se sont situées dans les zones périphériques à côté des aires protégées où des SDAP avaient été consenties. L'approche actuelle consiste à se concentrer sur les AP où il n'y a pas d'opérateur et à charger trois agents de terrain de la GMU, situés à Fianarantsoa, à Tamatave et à Diego, d'assurer le contact principal avec les ONG locales et les populations locales. Deux de ces agents, ceux qui sont à Tamatave et à Diego, ont été engagés au début de 1994 dans le cadre de la réorientation du programme SAC. Les agents de terrain sont également chargés d'aider à établir trois centres d'information et de soutien régionaux à l'intention des ONG.

3. Conclusions

a. La réorientation des SAC répond à un besoin identifié de renforcer la capacité institutionnelle des ONG malgaches et d'augmenter leurs activités au niveau des zones périphériques. A l'heure actuelle, les résultats du programme SAC sont trop limités, trop nouveaux, trop diffus et trop peu nombreux pour pouvoir évaluer la qualité du processus de la gestion des subventions SAC ou les résultats de ces subventions.

b. Jusqu'à présent, on ne peut pas dire avec certitude dans quelle mesure le processus SAC révisé permettra de raccourcir le délai entre l'étude initiale des subventions et leur approbation définitive. Il semblerait difficile, cependant, d'accorder 2 millions de dollars de petites subventions avant la fin du projet.

c. La nouvelle méthode d'approche offre la possibilité d'apporter une assistance technique individualisée aux ONG qui reçoivent une subvention. Il existe le souci, cependant, que le fait de concentrer les SAC dans les AP sans opérateur servira à disperser les efforts plutôt qu'à élargir leur impact. En outre, les agents de terrain sont chargés de s'occuper d'une variété d'activités différentes avec peu de ressources. Il semble exister une bonne possibilité de tester plusieurs approches en matière de renforcement des ONG et de développement communautaire à travers le processus SAC, ainsi que les micro-activités des opérateurs PCDI et les programmes de petites subventions de l'ANAE. A présent, cependant, il semble qu'on ne pense pas beaucoup à la possibilité de collaboration et de communication entre ces groupes.

d. L'introduction de ces processus spécifiques et participatifs de conception et d'évaluation d'activités pourra éventuellement catalyser l'intérêt local quant aux activités de développement qui contribuent aussi aux objectifs de la conservation.

4. Recommandations

a. Il y a lieu de laisser s'écouler un certain temps afin d'acquérir de l'expérience relative aux SAC avant de prendre de nouvelles décisions sur leur utilisation optimale ou le transfert de la responsabilité des SAC à un autre organisme. Il conviendrait d'effectuer une évaluation du programme SAC à la fin du premier trimestre de 1995, avant le départ du spécialiste des SAC, prévu en juin 1995. Les questions à poser devraient inclure:

- Dans quelle mesure les efforts pour renforcer les ONG locales sont-ils efficaces?

- Dans quelle mesure les techniques de conception et d'évaluation participatives sont-elles efficaces?

- Quels sont les résultats des activités entreprises en matière de développement et/ou de conservation?

- Comment les efforts de continuation vont-ils marcher dans les AP sans opérateur ou se concentrer dans des AP où des SDAP plus importantes ont déjà été financées?

- Les SAC ont-elles contribué à la fonction de test d'hypothèse?

b. Le système de suivi et d'évaluation devrait ajouter des indicateurs relatifs au renforcement des capacités des ONG, par exemple en ce qui concerne l'aptitude à rédiger des propositions sans aide externe, l'aptitude à gérer les fonds, le succès des activités de projet et la durabilité des résultats, etc.

c. La GMU devrait organiser des réunions des parties intéressées en vue de se mettre d'accord sur le rôle légitime des SAC dans le contexte du projet, constituant ainsi une meilleure base de jugement pour la prochaine évaluation proposée du programme SAC.

d. La définition des tâches de l'évaluation devrait prévoir une mise au point du rôle du programme SAC dans le contexte du projet SAVEM et permettre d'imprimer une direction relative à l'exécution des fonctions continues telles que le renforcement des ONG, les programmes de petites subventions, l'élaboration de processus participatifs, etc.

CHAPITRE VI

QUESTIONS LIEES AU PROGRAMME D'AIRES PROTEGEES

A. Possibilité d'atteindre la durabilité

1. Thème

Quelle est la possibilité d'atteindre la durabilité institutionnelle et financière de l'ANGAP en tant qu'institution clé de soutien au Programme d'aires protégées?

2. Observations

L'ANGAP s'est développée tellement vite qu'elle fait face aujourd'hui à une sorte de crise d'identité. Devrait-elle évoluer vers le sens exact de son nom et se lancer réellement dans la gestion des aires protégées? Devrait-elle absorber des capacités de gestion des subventions et devenir une organisation d'octroi et de suivi de subventions? Peut-elle (ou devrait-elle) faire les deux? L'ANGAP est-elle une véritable association? Si elle coordonne toute la gestion des aires protégées et que la DEF exécute un programme de gestion des aires protégées, devra-t-elle coordonner en conséquence le travail de son superviseur? Quel est le statut institutionnel approprié de l'ANGAP à long terme: association, service public, fondation, institut (bureau) public/privé comme l'institution Smithsonian aux Etats-Unis? Faut-il une nouvelle loi pour définir sa place exacte? L'ANGAP continuera-t-elle à exister après l'achèvement du PAE ou sera-t-elle réabsorbée dans le GRM et, dans ce cas, à quel niveau?

Bon nombre des recommandations et suggestions présentées dans ce rapport d'évaluation se basent sur ces questions et d'autres questions similaires. L'équipe veut encourager la poursuite des réflexions mais nous tenons à souligner que le fait d'instituer des programmes efficaces et opérationnels constitue le pas le plus convaincant vers la durabilité. Aux chapitres précédents nous avons confirmé les progrès enregistrés par l'ANGAP vers la durabilité institutionnelle: un mandat de plus en plus clair, un engagement mutuel envers les objectifs de l'institution, la stabilité du personnel, un programme de perfectionnement du personnel, des systèmes financiers, du personnel et administratifs viables, etc.

La vision actuelle de l'ANGAP consiste à élaborer une méthode d'approche PCDI qui contribuera progressivement à la réduction de la pression sur les terres, à la stabilisation des menaces pesant sur l'intégrité des AP, à l'amélioration des conditions économiques à Madagascar et à l'organisation améliorée des populations locales s'intéressant à participer au programme de conservation de la biodiversité du fait qu'elles en saisissent les avantages. Le succès d'un tel programme sera un élément clé de la réalisation de la durabilité à long terme. Comme la direction de l'ANGAP l'a expliqué, "Si nous n'arrivons pas à faire cela, nous ferons aussi bien de fermer les portes." Une fois obtenu le succès du PCDI, les besoins de soutien et de gestion restants au niveau d'une AP pourraient être réduits à un petit personnel axé sur la gestion du parc. On peut trouver les détails de cette vision dans le procès-verbal de la réunion annuelle des directeurs nationaux de 1994 (qui sera publié prochainement).

Durabilité financière. Les coûts globaux du programme, y compris au niveau de l'administration centrale (ANGAP) et sur le terrain (surtout le budget des opérateurs à présent), devraient atteindre leur maximum au cours de la période du PAE. Bien que le scénario actuel minimise la probabilité du besoin d'un effort de développement continu comme un élément permanent de la gestion des AP, les coûts de programme actuellement associés au projet SAVEM exigent clairement un niveau de financement non soutenable. L'équipe interprète ce gros investissement comme les coûts d'investissement initiaux d'un effort de recherche et développement, compte tenu de la fonction de test d'hypothèse du projet SAVEM, et comme un investissement à long terme dans le développement institutionnel. D'après les projections, les charges d'exploitation annuelles de l'ANGAP à la date d'achèvement de l'assistance du projet seront de $750.000 mais ce chiffre risque de monter si un plus grand nombre d'aires protégées sont placées sous la coordination de l'ANGAP.

Comme dans plusieurs autres domaines du projet, il y a eu des progrès considérables au cours des six derniers mois concernant les options en matière de durabilité financière. Une contribution utile qui a semblé importante pour engager la discussion est la petite étude sur les options de "durabilité financière à long terme de l'ANGAP", préparée vers la fin de 1993 par le conseiller en gestion de TR&D. L'équipe d'évaluation s'est également réunie avec l'assistant technique du projet KEPEM chargé d'aider le pays à établir un trust de l'environnement. Ce trust pourrait servir de source de financement pour une partie du budget d'exploitation de l'ANGAP et pour les activités sur le terrain.

L'introduction d'un programme de distribution égale des droits d'entrée aux parcs entre l'AP qui a ramassé les fonds et l'ANGAP semble avoir engendré une tendance en faveur de l'acceptation des AP et de la responsabilisation des populations locales qui profitent désormais ou qui comptent profiter des avantages du programme AP. Cette nouvelle source de financement de l'ANGAP contribuera à la durabilité de ses opérations. Au Népal, un programme similaire a été codifié dans un avenant de "gestion de zones tampons" à la loi nationale sur la faune et la flore. Cette approche devrait permettre d'éviter l'arbitraire dans les systèmes de partage de revenus.

La notion de la "promotion sociale" de l'ANGAP est d'un intérêt particulier. Elle suggère que la biodiversité "se vend". Il se peut que l'ANGAP puisse passivement tirer avantage de ce que les économistes des ressources naturelles appellent une "disposition à payer". On pourrait tourner cette disposition à son avantage de plusieurs manières.

Par exemple, le conseiller en suivi et évaluation est également spécialiste de l'apiculture tropicale. Le projet MAELSP est en train d'examiner l'avantage comparatif de Madagascar en tant qu'exportateur de produits organiques. L'équipe s'est réunie avec un représentant allemand de ProTrade, un groupe qui travaille sur les questions de certification de produits organiques provenant des pays en développement. Plusieurs opérateurs ont identifié l'abattage de grands arbres par les ramasseurs de miel comme un problème critique. Il existe donc des options pour financer les activités de l'ANGAP ou pour apporter une contribution sous l'optique d'une analyse coûts-avantages générale du projet. On pourrait

envisager des scénarios semblables pour le café naturellement sans caféine, le café robusta organique, etc.

Il serait peut-être possible de faire appel à une fondation, établie avec un appui politique du projet KEPEM et un complément de renforcement financier au niveau de la gestion des subventions, en vue de saisir l'intérêt global, en passant par la DEF bien entendu mais avec un esprit d'ouverture quant à diverses formes et sources de financement et de trust. L'équipe encourage vivement la poursuite de cette possibilité dans la mesure où elle pourrait jouer un rôle important en aidant le Programme d'aires protégées à promouvoir la disposition à soutenir la conservation de la biodiversité qui est déjà évidente mais qui n'est pas forcément permanente. Ce sera à l'ANGAP de suivre de près les délibérations du projet KEPEM.

3. Conclusions

a. Le projet SAVEM fonctionne depuis trois ans seulement. Malgré les progrès cités plus haut, cette période de temps est insuffisante pour tirer un grand nombre de conclusions globales relatives à la durabilité institutionnelle du projet. Elle est trop courte, par exemple, pour que le projet:

- ait élaboré des solutions techniques nouvelles ou améliorées aux pressions contribuant à la dégradation de l'environnement;

- ait changé l'opinion publique et modifié les comportements sociaux de manière à permettre l'introduction de nouvelles technologies;

- ait entièrement établi une nouvelle institution importante comme l'ANGAP tout en assurant la formation appropriée de son personnel et en confirmant son mandat opérationnel;

- ait entièrement testé des hypothèses sophistiquées en matière technique, sociale, institutionnelle, de conservation et de développement.

b. Il faudra un bon bout de temps pour répondre à la question de la durabilité de l'existence de l'ANGAP et de ses activités associées au PAP--certainement plus de temps que la période actuelle du projet SAVEM. Même aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral continue à contribuer au financement des parcs nationaux américains et, dans cette optique, il se peut que la gestion des AP de Madagascar ne devienne jamais entièrement autosuffisante; elle ne le sera certainement pas à court terme tant qu'on est en train de mettre au point des stratégies de gestion appropriées. Il s'impose d'utiliser d'autres critères, par exemple les avantages indirects, dans l'avenir prévisible.

4. Recommandations

a. En ce qui concerne la question de durabilité financière, l'USAID devrait être prête à prendre un engagement à long terme envers ce programme.

b. L'ANGAP et les opérateurs devraient essayer de diversifier leurs sources de financement en dehors de l'USAID, en incluant des contributions du secteur privé, de fondations d'écotourisme et de tourisme culturel, d'autres bailleurs de fonds et d'ONG, ainsi que des échanges de créance, le développement économique du pays au sens général, des prêts à long terme et même des fonds provenant de fondations distinctes. L'ANGAP devrait accentuer cette diversité pour montrer à tous qu'il s'agit d'une institution malgache permanente plutôt que d'une structure de projet temporaire qui dépend de l'USAID.

c. L'ANGAP devrait quantifier les besoins de financement prévus au niveau du PAP, y compris les siens, et le faire en fonction de plusieurs scénarios différents puis incorporer ces scénarios dans ses activités de planification futures.

B. Intégration des femmes dans les programmes PCDI du projet SAVEM

1. Thème

Dans quelle mesure les programmes PCDI ont-ils réussi à faire participer toutes les parties intéressées, y compris les femmes, à leurs efforts?

2. Observations

Du fait que ce projet est relié à l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles, il existe une bonne possibilité, voire un besoin, de faire participer les femmes qui, le plus souvent, constituent le facteur clé de l'amélioration de l'utilisation des ressources. A Madagascar comme ailleurs, les femmes représentent une grande proportion des bénéficiaires éventuels.

Il existe peu de références dans le document de projet pour assurer la participation des femmes au projet. Le personnel de la GMU et pareillement de l'ANGAP inclut un nombre considérable de femmes dans des postes spécialisés ainsi que dans des postes de soutien. En plus, des femmes occupent des postes importants au niveau du personnel de plusieurs opérateurs sur le terrain.

Les plans PCDI sont variés quant à la manière dont ils envisagent de faire participer des femmes aux activités du projet. Plusieurs opérateurs font des efforts explicites pour assurer une gamme complète de participation des femmes aux activités; d'autres offrent des activités "séparées", notamment dans les domaines du petit crédit et de la santé. Au moins deux des PCDI relativement grands ont pris des mesures pour assurer que 25 à 50% de leurs agents de terrain/animateurs sont des femmes.

L'assistance à la conférence annuelle des directeurs d'aire protégée a donné peu de réponses positives au questionnaire de l'équipe d'évaluation pour ce qui est des problèmes qui concernent les femmes. Et même, lors des discussions préliminaires sur le questionnaire, un haut responsable local de la GMU a demandé pour quelle raison la question avait été posée et a indiqué que c'est une question qui concerne les Américains mais qui est sans importance à Madagascar.

3. Conclusion

Il existe la possibilité de renforcer l'impact des projets PCDI au moyen d'une plus grande participation des femmes et cela à deux niveaux: interventions au niveau du personnel et activités au niveau de la communauté.

4. Recommandations

a. L'USAID devrait assurer que les contractants américains fassent plus attention aux problèmes des femmes lorsqu'ils fournissent une assistance technique à l'ANGAP ou accordent des subventions secondaires à des opérateurs ou à des ONG sur le terrain.

b. L'ANGAP devrait assurer que ses efforts de suivi et d'évaluation comprennent un examen des questions de genre et de situation socio-économique au niveau du projet. Il conviendrait de préparer des statistiques sur la participation des femmes à diverses activités au niveau du personnel des opérateurs et pareillement sur le terrain et de préparer des études et des recommandations spécifiques sur l'impact actuel et éventuel de la participation des femmes sur la réalisation des objectifs du projet. Il y a peut-être lieu de prêter une attention particulière au rôle des femmes en tant qu'agent de terrain.

c. PACT/GMU devrait charger son spécialiste de la femme et le développement d'accéder à des informations sur les questions de genre en relation avec le développement (par l'intermédiaire de l'Office sur la femme et le développement de l'USAID, du projet GENESYS ou d'autres projets), avec un accent particulier sur les techniques de rassemblement et d'analyse de données susceptibles d'améliorer la conception et l'exécution des projets, ainsi que sur les techniques destinées à augmenter la participation des femmes à tous les niveaux de l'exécution des activités.

d. Le membre du personnel de la GMU chargé de la femme et le développement devrait servir d'expert auprès de tous les participants au projet SAVEM (au niveau de l'ANGAP, des opérateurs et des ONG). Il conviendrait de tenir compte de ce rôle sur la femme et le développement dans le transfert des fonctions de la GMU à l'ANGAP.

C. Participation communautaire et développement des ONG

1. Thème

Dans quelle mesure les organismes d'exécution du projet ont-ils inclus les ONG et les populations locales dans l'élaboration et l'exécution des activités PCDI?

2. Observations

a. Développement des ONG locales

Plusieurs leçons ont été assimilées concernant les capacités des organisations bénévoles privées américaines et des ONG malgaches. D'une manière générale, les organisations bénévoles privées américaines qui travaillent à Madagascar sont axées soit sur la conservation soit sur le développement. Elles commencent tout juste à se rendre compte de la nécessité de se préparer à travailler simultanément dans les deux domaines. Historiquement parlant, ce sont des organisations qui travaillent à titre d'opérateur indépendant. Elles n'ont pas particulièrement l'habitude de travailler en partenariat avec des ONG locales ou, autrement dit, de se pencher sur le transfert des compétences organisationnelles à des groupes locaux et communautaires.

Il existe de nombreuses ONG malgaches, souvent d'orientation religieuse et axées sur la prestation des services sociaux. Il semble que l'existence du PAE a engendré une augmentation du nombre d'ONG locales. Comme nous l'avons indiqué plus haut au chapitre sur le Processus de la gestion des subventions (Chapitre V), le document de projet avait surestimé de loin la capacité des ONG locales. Sur les 40 à 50 ONG malgaches qui s'intéressent au développement et qui ont de l'expérience dans ce domaine, environ 10% seulement possèdent une capacité suffisante pour exécuter des activités du type PCDI avec un minimum de soutien externe. Plus de 75% des ONG malgaches se trouvent à présent à la phase de "démarrage" et il en existe très peu qui travaillent actuellement dans les zones périphériques ou qui ont la capacité d'y intervenir sans assistance externe.

L'analyse de Grimm/Byers, conduite en mars 1994, a examiné cette question sous l'optique de l'insuffisance du nombre d'institutions à échelle intermédiaire capables de relier les organisations communautaires au niveau local avec les ONG nationales et internationales, basées le plus souvent à Antananarivo. L'analyse de Grimm/Byers a indiqué que les subventions SDAP importantes accordées à des organisations bénévoles privées internationales prévoient en principe une collaboration avec les ONG locales. Les résultats, cependant, sont équivoques. La présente évaluation accepte les conclusions de cette analyse. Les opérateurs PCDI sont actuellement en train d'identifier des ONG locales avec qui ils pourraient éventuellement collaborer. Pour la plupart, jusqu'ici peu de détails concernant ces collaborations ont été définis. Deux opérateurs ont inclus un budget modeste (autour de $50.000) pour l'ONG locale qui serait leur partenaire principal.

L'analyse de Grimm/Byers a également conclu que les SAC sont généralement trop petites pour mobiliser les ONG existantes de Madagascar de sorte qu'elles s'embarquent dans de nouveaux types d'activité (PCDI et/ou nouvelles aires protégées ou zones tampons). L'analyse a observé, comme nous le faisons d'ailleurs dans cette évaluation, que la réorientation récente du programme SAC cherche à résoudre cette question.

L'unique réseau de soutien connu qui apporte un appui aux ONG travaillant dans le développement et l'environnement, le COMODE, demeure lui-même à une phase de démarrage/développement. A présent, sa capacité de contribuer au développement institutionnel de ses membres et d'autres ONG est limité.

b. <u>Participation communautaire et locale</u>

La "participation locale" est un objectif clé du projet. Les propositions SDAP devaient inclure des informations sur la manière dont les populations locales participeraient à la conception/exécution des projets. Comme indiqué plus haut à la discussion sur le processus SDAP, les propositions de la Phase II ont été en général faibles en ce qui concerne la question de la participation locale.

Il existe à présent plusieurs initiatives ayant pour objet de prêter une attention particulière aux petites activités communautaires axées simultanément sur la conservation et le développement, en particulier dans les zones périphériques. La décision de l'ANGAP de partager avec les communautés locales une partie des droits d'entrée payés par les touristes est un exemple d'un effort pour encourager la participation locale. Les activités de micro-projet de plusieurs PCDI, les conseils communautaires et locaux que l'on est actuellement en train d'établir, l'utilisation des droits d'entrée des touristes par les communautés locales, le programme SAC et le programme de petites subventions de l'ANAE contribuent tous à cet objectif. La GMU a également aidé à introduire plusieurs approches participatives utiles au niveau du programme SAC (dans les domaines de la conception des projets, des analyses villageoises et des activités de suivi et d'évaluation communautaires), comme l'ont fait plusieurs opérateurs d'ONG qui ont utilisé les techniques PRA dans la conception de leurs projets.

Le document de projet SAVEM indique que la préférence sera donnée aux propositions qui "incluent des mesures pour accorder aux populations environnantes un accès de quasi-propriétaire à l'aire protégée". Il stipule en plus que "les propositions devraient indiquer si certaines activités traditionnelles peuvent se poursuivre sans danger à l'intérieur de l'aire protégée et, le cas échéant, identifier ces activités".

Le projet SAVEM n'a pas suffisamment mis en valeur cette stratégie. Elle demeure une bonne stratégie et constitue l'une des meilleures possibilités d'établir un lien direct et positif entre les aires protégées et le bien-être social et économique des populations locales, de créer des partenariats entre les PCDI et les communautés locales et de responsabiliser les populations locales envers la gestion des ressources naturelles.

3. Conclusions

a. Le développement de la capacité des ONG locales par le biais du projet SAVEM risque de rester limité dans la mesure où l'accent est sur les zones périphériques où peu d'ONG interviennent ou sont en mesure d'intervenir.

b. Il existe un nombre croissant de méthodes d'approche en matière de participation locale qui font l'objet d'une expérimentation à l'intérieur comme à l'extérieur du projet SAVEM, sans modalité de collaboration évidente.

c. La GMU possède l'expertise requise au niveau de son personnel, ainsi qu'un mandat découlant de l'avenant récent au document de projet, pour travailler sur les questions de la participation locale et du développement des ONG.

4. Recommandations

a. PACT/GMU devrait entreprendre des études sur (a) la meilleure manière de développer les ONG locales et (b) la meilleure manière d'aider les organisations bénévoles privées internationales à créer des partenariats utiles avec les ONG locales et à assurer un transfert de compétences.

b. Il conviendrait d'entreprendre une évaluation interne du programme SAC à la fin du premier trimestre de 1995 (plus tôt que prévu) afin d'évaluer l'expérience avec les ONG locales, les techniques de conception et d'évaluation participatives, l'impact des activités SAC, etc.

c. Le système de suivi et d'évaluation du projet SAVEM devrait ajouter des indicateurs relatifs au renforcement des capacités des ONG, par exemple en ce qui concerne l'aptitude à rédiger des propositions sans aide externe, l'aptitude à gérer les fonds, le succès des activités de projet et la durabilité des résultats, etc.

d. PACT/GMU devrait organiser des réunions des parties intéressées en vue de se mettre d'accord sur le rôle légitime des SAC dans le contexte du projet.

e. PACT/GMU devrait aider l'ANGAP à créer et à promouvoir une bonne compréhension de la participation locale et communautaire et à encourager cette participation dans l'exécution des efforts PCDI et, en particulier, de ceux qui relèvent du projet SAVEM, et devrait constituer une ressource centrale de l'ANGAP pour la question de la participation locale. Sur la base de son travail avec les SAC, la GMU devrait collaborer avec les opérateurs PCDI, et notamment avec ceux sous le parrainage du projet SAVEM, dans le but de promouvoir une discussion générale sur les questions liées à la participation communautaire et les leçons assimilées.

f. PACT/GMU devrait aider les organisations bénévoles privées internationales qui fonctionnent en qualité d'opérateur à collaborer avec les ONG locales pour créer des partenariats utiles entre les organisations bénévoles privées et les ONG et pour assurer un transfert de compétences. Suivant la recommandation de l'analyse de Grimm/Byers, il y a lieu d'examiner la possibilité d'une formation directe à l'intention des ONG et des communautés locales sur la résolution des conflits au sujet de l'environnement et des ressources naturelles. Le plan de formation global de l'ANGAP devrait tenir compte des besoins de formation et d'assistance technique des opérateurs en ce qui concerne la participation de la communauté locale. Au niveau des opérateurs, de tels programmes de formation et d'assistance technique à l'intention des ONG locales leur servant de partenaire devraient faire partie des plans de travail et des budgets individuels des opérateurs.

g. L'ANGAP et PACT/GMU devraient promouvoir l'utilisation négociée, à faible impact et durable des zones tampons à créer suivant la recommandation du document de projet SAVEM concernant la promotion de la participation des communautés locales au projet. L'ANGAP devrait assumer le premier rôle en engageant des négociations avec la DEF pour que de telles activités pilotes puissent être testées. Si leur succès est prouvé, ces

activités pilotes pourront servir de base aux futures réformes de la politique et de la législation.

h. Pour ce qui est du développement des ONG, PACT/GMU devrait adopter une méthode d'approche aussi créatrice que possible afin d'exercer un impact maximum malgré le caractère limité des ressources humaines et financières disponibles. Il pourrait s'agir, par exemple, d'utiliser les organisations existantes comme intermédiaires entre la GMU et ses clients régionaux, comme ce qui est prévu dans le cas de l'utilisation d'une ONG locale pour fournir une formation à la gestion financière et une assistance technique aux bénéficiaires des subventions SAC.

i. L'USAID devrait parrainer une étude des options possibles à Madagascar pour satisfaire les besoins à long terme du développement des ONG et de la participation locale. Il conviendrait de terminer cette étude suffisamment tôt pour contribuer à l'évaluation proposée du programme SAC et à la conception du projet SAVEM II.

j. PACT/GMU devrait coordonner un échange général entre les opérateurs, l'ANGAP et les autres organisations de conservation (ANAE, etc.) dans le but d'augmenter l'efficacité des efforts pour promouvoir le développement des ONG locales et la participation communautaire.

k. Il conviendrait de renforcer l'aptitude du personnel de PACT/GMU à fournir à l'ANGAP et à d'autres groupes un appui sous forme de consultation et d'animation dans ses domaines d'expertise, c'est-à-dire développement des ONG, processus participatifs, formation, questions de genre, etc.

l. Il conviendrait de prévoir un complément d'assistance technique et de formation dans le but d'améliorer l'aptitude des opérateurs PCDI, des ONG locales et d'autres groupes à appliquer des méthodologies participatives. Il y a lieu d'incorporer des programmes à l'intention des opérateurs PCDI dans le plan de formation global de l'ANGAP et pareillement des programmes à l'intention des ONG locales et des participants SAC dans le plan de formation continu de la GMU.

D. Questions et analyse socio-culturelles à long terme

1. Thèmes

a. Le projet SAVEM a-t-il fait suffisamment attention aux questions socio-culturelles, par opposition aux questions techniques, qui permettront de mieux comprendre les raisons pour lesquelles de nombreux exploitants agricoles se comportent d'une manière qui peut ne pas être dans leur propre intérêt à long terme?

b. En dehors des techniques de communication discutées plus haut, y a-t-il encore d'autres leçons à assimiler concernant la substance du message à transmettre à la population en vue de l'encourager à modifier les comportements exerçant un impact négatif sur l'environnement et, en fin de compte, sur elle-même?

2. Observations

Dans notre entrevue avec le directeur de la DEF, il a suggéré qu'il existe des solutions techniques à plusieurs problèmes liés à la conservation de la biodiversité mais que le vrai problème est d'identifier des moyens plus efficaces de travailler avec la population des zones périphériques pour qu'elle modifie ses utilisations destructives des forêts et des terres. Si c'est bien le cas -- et il y a d'ailleurs plusieurs spécialistes des sciences sociales qui travaillent actuellement avec les opérateurs en vue de tester l'hypothèse que les attitudes et les pratiques des populations peuvent être changées -- quelles suggestions pourrait-on faire pour soutenir les efforts de l'unique socio-économiste (sur un effectif de 32 personnes) de l'ANGAP, dont la capacité d'imprimer une direction à partir de son poste au DSEP est relativement limitée?

Il a été recommandé que les questions socio-culturelles devraient constituer l'objet de l'un des réseaux inclus dans le centre d'excellence proposé de l'ANGAP. Il faudrait en plus assurer que la résolution des questions socio-culturelles fasse partie de chaque subvention et que les PCDI incorporent la contribution continue d'un spécialiste des sciences sociales (sociologue, anthropologue, spécialiste de la géographie humaine). La participation de tels spécialistes devrait se poursuivre d'une manière continue et ne pas se limiter à une petite visite au commencement d'un projet. Ces spécialistes pourraient constituer un élément utile de l'équipe chargée de mener des enquêtes socio-économiques sur l'impact des activités de programme sur des parties intéressées spécifiques et d'assurer l'identification, la conception et l'exécution de diverses activités de développement. Ces individus apporteraient vraisemblablement une contribution importante à leur propre PCDI mais, tous ensemble, aideraient le projet à mieux comprendre les mouvements et les activités productives et destructives des populations à travers Madagascar et contribueraient à l'effort global de suivi et d'évaluation.

Citons quelques exemples des études et des contributions que pourraient faire les spécialistes des sciences sociales:[4]

a. Recherches sur les activités de développement

Il s'impose de se concentrer davantage sur la gestion appliquée des ressources au niveau de l'exploitation. Le tavy est partout cité comme constituant la pression la plus sérieuse sur les aires protégées. Le tavy est une pratique culturale traditionnelle considérée indispensable par des milliers de cultivateurs. Au niveau des recherches, une réponse possible serait de chercher à prolonger la période pendant laquelle les exploitants peuvent cultiver un champ avant de le laisser en jachère. Il n'existe que très peu de méthodes ou même aucune méthode prouvée permettant d'assurer la durabilité des systèmes d'exploitation à base de tavy dans les régions montagneuses. Il faudrait donc prévoir de nouvelles recherches appliquées, bien conçues et bien coordonnées, au niveau de l'exploitation.

---

[4] Nous remercions Richard Swanson de TR&D de ses suggestions.

b. Questions liées au régime foncier

Les PCDI qui ont identifié la gestion des forêts comme une hypothèse prioritaire devraient tenter d'identifier les régimes fonciers traditionnels dans les zones périphériques (terroirs communautaires, terroirs familiaux, etc.) afin de pouvoir s'appuyer sur ces systèmes traditionnels pour élaborer, en collaboration avec les populations concernées, des systèmes durables de gestion des forêts. Les projets ANGAP et KEPEM devraient négocier avec la DEF et la DD pour accorder, sur une base pilote, des droits d'utilisation des forêts à la population locale qui considère déjà que les terres en question lui appartiennent. Pour ce faire, il s'impose d'accorder aux groupes communautaires une certaine sécurité de jouissance relative à ces terres puis de déterminer par la suite si, et dans quelle mesure, les terres sont entretenues. (Nous avons compris que cette question fera peut-être l'objet d'une discussion lors d'un atelier prochain du projet KEPEM.)

c. Inventaires biologiques

La classification taxinomique scientifique apporte des données importantes à la recherche sur la biodiversité mais le rassemblement des informations nécessite souvent des investissements de temps et financiers considérables. Il conviendrait de faire de plus grands efforts pour identifier aussi la classification traditionnelle de la faune et de la flore auprès des populations des zones périphériques. Les taxinomies traditionnelles sont souvent plus complètes que les taxinomies "scientifiques" et apportent une plus grande différenciation que le système Linean. Il serait possible d'identifier la classification traditionnelle avec un investissement de temps et de fonds nettement inférieur et il en résulterait un plus grand respect pour les connaissances locales, ainsi qu'une meilleure participation des populations locales au projet. Les connaissances locales au sujet des utilisations de la faune et de la flore pourraient s'avérer utiles aux systèmes d'information sur la biodiversité et pour identifer des activités de conservation et de développement améliorées.

3. Conclusion

La modification des attitudes et des comportements des exploitants agricoles et d'autres habitants des aires protégées et des zones périphériques est aussi difficile, sinon plus, que l'identification des solutions techniques à la dégradation de la biodiversité et des ressources naturelles. Pourtant, les aspects techniques du projet ont reçu beaucoup plus d'attention que les aspects sociaux.

4. Recommandations

a. Comme nous l'avons indiqué au Chapitre IV, les questions socio-culturelles devraient constituer l'objet de l'un des réseaux de l'ANGAP inclus dans le centre d'excellence proposé. Un complément de formation, d'assistance technique et d'attention aux questions socio-culturelles sera critique pour assurer le succès de ce projet.

b. L'ANGAP et la GMU devraient assurer que les opérateurs incorporent des thèmes socio-culturels dans tous les propositions de projet, plans d'exécution et systèmes

de suivi et d'évaluation. L'ANGAP devrait inclure des critères socio-culturels dans ses propres analyses, études et système de suivi et d'évaluation.

CHAPITRE VII

PERFORMANCE DES CONTRACTANTS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

A. Plans de travail et performance du contractant de la GMU

1. Thème

Dans quelle mesure la performance du contractant de la GMU a-t-elle été efficace?

2. Observations

Un accord coopératif a été signé avec PACT en octobre 1991 pour la période allant jusqu'à la fin du mois de mars 1996. Suite à la modification n°7 de l'accord coopératif, signée en mai 1994, la période de cet accord a été prolongée jusqu'au 30 septembre 1997. Le rôle de PACT consiste à fournir l'assistance technique à long terme suivante: chef de mission (68 mois), administrateur financier (46 mois) et conseiller en formation (12 mois).

DAI est un sous-traitant auprès de PACT qui est chargé de fournir une assistance technique à long terme au niveau du poste de directeur des Subventions pour les actions de conservation (SAC). La modification n°7 a fixé la durée totale de ce poste à 44 mois.

La modification n°7 a apporté deux changements principaux: une réorientation du programme SAC en faveur du développement institutionnel des ONG et une concentration sur le rôle de l'assistance technique dans le transfert à l'ANGAP des fonctions de gestion des subventions.

Au cours des 18 premiers mois du contrat, il s'est produit des problèmes sérieux au niveau du personnel et des programmes. En conséquence, il y a eu plusieurs changements au niveau du personnel chargé des programmes et, en mars 1993, une évaluation interne a été effectuée. Les résultats de cette évaluation ont conduit à la modification n°7 de l'accord coopératif mentionnée plus haut.

Une étude clé intitulée The Broken Forest (La forêt "cassée"), effectuée au début de 1992, devait servir de base à l'établissement des critères s'appliquant aux SDAP et aux SAC. Son utilité, cependant, s'est révélée équivoque. Des critères ont bien été élaborés et approuvés mais, comme nous l'avons expliqué plus haut, le processus des subventions SDAP de la Phase I et de la Phase II a été prolongé, en partie à cause des faiblesses de ce document original.

Le conseiller en gestion a travaillé avec l'ANGAP pendant la période d'un an prévue; la plupart des responsabilités, à l'exception de l'élaboration d'un plan de formation, ont été remplies.

Le programme SAC a été lancé. Le personnel a identifié assez tôt un défaut important de la conception du projet SAVEM concernant la disponibilité d'ONG malgaches expérimentées pour travailler dans les zones périphériques. La réorientation proposée du programme SAC en vue de renforcer les capacités des ONG locales a été incluse dans le supplément au document de projet de décembre 1993.

Il existe à présent, au sein de la GMU, un excellent personnel de base qui possède une expérience considérable dans le développement rural et des ONG. La GMU, par l'intermédiaire de PACT, a aidé à introduire à Madagascar la méthodologie PRA.

Des séances de renforcement de l'esprit d'équipe ont été organisées dans le but d'améliorer la communication et la coordination entre l'ANGAP et la GMU à cause des mauvaises relations de travail qui s'étaient produites. Il semble qu'il existe toujours une certaine tension latente mais, au dire de tout le monde, il y a eu des progrès considérables dans ce domaine. Il ne semble pas exister de gros efforts pour examiner ce qui se passe en dehors de sa propre activité spécifique -- par exemple, au niveau des activités PCDI ou dans d'autres organisations similaires telles que l'ANAE -- pour dégager des liens programmatiques possibles ou des leçons pertinentes.

La documentation du programme est très complète. Les procédures financières et administratives semblent très conservatrices, c'est-à-dire qu'elles dépassent les normes exigées par l'USAID. Le plan annuel le plus récent est beaucoup plus clair en reliant les activités de la GMU aux objectifs du projet.

3. Conclusions

a. Au cours des 18 premiers mois du projet, PACT a eu de la difficulté à installer une équipe expatriée d'experts techniques qualifiés. Il y a eu des changements de personnel au niveau de deux ou trois postes. Au cours de la même période, PACT a réussi à installer un personnel de programme local très qualifié.

b. Depuis l'évaluation interne de la gestion des subventions, effectuée en mars 1993, la GMU a joué un rôle clé en réorientant le projet vers les "tests d'hypothèse" et en encourageant l'USAID à intervenir en temps opportun pour engager par contrat un conseiller technique à long terme en suivi et évaluation.

c. La GMU a pris des démarches positives pour aider à renforcer les capacités des ONG locales au moyen de la réorientation du programme SAC, de l'introduction de méthodologies de conception et d'évaluation de projet participatives et de l'identification d'une ONG locale pour apporter un appui en gestion financière aux ONG participant au programme SAC.

d. A mesure qu'on entame et examine le processus de transfert des activités de la GMU à l'ANGAP, la mission de la GMU fait l'objet d'une mise au point. Les activités de renforcement de l'esprit d'équipe ont aidé à créer une relation généralement positive entre le personnel de l'ANGAP et celui de la GMU.

4. Recommandations

a. PACT devrait revoir ses procédures financières et administratives afin d'identifier les possibilités de simplifier et d'améliorer les conditions imposées aux bénéficiaires en matière d'établissement des rapports.

b. PACT devrait engager une discussion avec l'USAID en vue de créer une plus grande souplesse en couvrant les coûts administratifs justifiables encourus par les ONG locales participant aux activités PCDI, ainsi que pour les activités SAC non admissibles à un taux négocié.

c. Il conviendrait de renforcer l'aptitude du personnel de la GMU à fournir à l'ANGAP et à d'autres groupes un appui sous forme de consultation et d'animation dans ses domaines d'expertise, c'est-à-dire développement des ONG, processus participatifs, formation, questions de genre, etc. Il conviendrait aussi de planifier des changements au niveau des responsabilités du personnel de la GMU à mesure que l'on commence à mettre en oeuvre les plans de transfert des compétences.

d. Il conviendrait de prévoir un complément d'assistance technique et de formation dans le but d'améliorer l'aptitude des opérateurs PCDI, des ONG locales et d'autres groupes à appliquer des méthodologies participatives. Il y a lieu d'incorporer des programmes à l'intention des opérateurs PCDI dans le plan de formation global de l'ANGAP et pareillement des programmes à l'intention des ONG locales et des participants SAC dans le plan de formation continu de la GMU.

B. Plans de travail et performance de TR&D

1. Thème

Dans quelle mesure l'assistance technique à long et à court terme apportée par TR&D en vue de contribuer au développement institutionnel de l'ANGAP a-t-elle été efficace?

2. Observations

Le contrat de soutien institutionnel à l'ANGAP a été accordé à TR&D en septembre 1991, pendant une période de mobilisation sociale à Madagascar qui a conduit à une transition démocratique au niveau du gouvernement. Le premier chef de mission de TR&D a assumé ses fonctions au début de novembre 1991. Un deuxième membre de l'équipe à long terme, le conseiller en gestion, est arrivé en février 1992. Ils ont tous deux été en fonction au moment de la présente évaluation à mi-parcours.

Depuis le début, le personnel de TR&D a cherché à s'intégrer dans la structure de l'ANGAP en même temps que celle-ci continuait à évoluer. L'objet de cette méthode d'approche était d'assurer la responsabilisation institutionnelle de l'ANGAP vis-à-vis des procédures et des programmes qui ont été élaborés et adoptés.

Le fait que l'ANGAP se sent capable de modifier les profils de contractant pour la période restante du contrat de TR&D est une indication du succès des efforts de TR&D. Parmi les points positifs cités dans le rapport annuel de 1993 de l'ANGAP, il a été observé que "l'ANGAP a également profité de la présence d'une assistance technique entièrement intégrée avec l'équipe nationale". Le même document affirme la méthode d'approche PCDI élaborée en collaboration avec le conseiller en gestion des ressources naturelles de TR&D et pareillement les services rendus (1993-1994) par le consultant chargé d'aider à élaborer le système de suivi et d'évaluation qui a contribué à institutionnaliser cette méthode d'approche.

Une critique défavorable dirigée contre l'équipe technique réside dans l'impression qu'elle a consacré trop de temps aux aspects administratifs. Cette critique semble justifiée mais ce n'est peut-être pas la faute de l'équipe d'assistance technique. Au cours de la période en question, l'ANGAP recrutait son personnel initial. TR&D a assumé le contrôle du financement relais afin de contribuer au démarrage de l'ANGAP. Les systèmes administratifs et financiers de l'ANGAP, ainsi que le financement opérationnel norvégien, n'étaient pas encore en place. Ceci a imposé un fardeau administratif excessif sur l'équipe d'assistance technique de TR&D qui est devenu plus prononcé à mesure que le volume de travail technique est devenu plus grand. Au milieu de 1992, la situation est arrivée à un point où il était nécessaire d'ajouter un complément de soutien technique (suivi et évaluation) et administratif. TR&D a donc fait appel à un consultant à court terme en suivi et évaluation au mois de juin et de nouveau en octobre 1992. Un complément de personnel de soutien administratif a été ajouté par la suite.

Durant toute cette période, la DEF transférait progressivement à l'ANGAP diverses responsabilités: en février 1992, la coordination des projets dans une certaine nombre d'aires protégées; en juin 1992, les droits d'entrée aux parcs; et en janvier 1993, la coordination de la gestion des AP de priorité 2. Les conseillers de TR&D ont travaillé efficacement en vue d'appuyer la participation de l'ANGAP à la conception du PCDI, une de ses premières responsabilités. TR&D a également apporté un appui lorsque l'ANGAP a assumé la responsabilité de la gestion des droits d'entrée payés par les visiteurs. Au milieu de 1992, les évaluations des subventions de programme opérationnel liées au PCDI conduisaient à un plus grand souci de prévoir une modification de la conception.

Les ateliers sur le suivi et l'évaluation organisés concurremment avec l'assistance technique à court terme auraient convaincu les opérateurs de la nécessité de créer des unités spéciales et d'assurer un suivi au niveau de la population mais les liens avec la conception des PCDI et avec la condition de test d'hypothèse stipulée dans les subventions du projet SAVEM n'ont jamais été établis. Un examen des retards survenus en arrivant à des conceptions de projet acceptables pour la Phase II permet de voir qu'une occasion a été manquée de créer la synergie qui semble exister aujourd'hui entre la GMU, TR&D et l'ANGAP.

A mesure que les efforts de conception ont progressé au cours de l'année civile de 1993, il est devenu évident que les liens entre la conservation et le développement étaient faiblement esquissés. A ce stade, le personnel de PACT/DAI à la GMU s'était stabilisé. Pourtant, l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé qu'il y ait eu des efforts pour établir un rapport

entre le souci d'un manque de capacité en suivi et évaluation au niveau de l'ANGAP/TR&D et le souci d'élaborer des critères de conception au niveau de la GMU (notamment en ce qui concerne les tests d'hypothèse dans les PCDI). La question de développement institutionnel qui se pose n'est pas tellement celle de l'efficacité de l'assistance technique à long terme vers la fin de 1993 mais plutôt celle de savoir pour quelles raisons il a fallu si longtemps pour appporter au projet des fonctions et une assistance technique à long terme en matière de suivi et d'évaluation.

L'assistance technique à long terme originale a investi des efforts considérables pour aider l'ANGAP à examiner sa vision à long terme et à se pencher sur les méthodes susceptibles d'assurer un financement durable pour atteindre cette vision. Le directeur du Département de l'administration et des finances a indiqué qu'il a beaucoup apprécié sa collaboration continue avec le conseiller en gestion.

Il est trop tôt pour évaluer ce qu'on pourrait appeler la "deuxième vague" d'assistance technique, qui consiste en un spécialiste du Système d'information géographique (SIG) et un conseiller en suivi et évaluation. Les deux fonctions sont nécessaires -- la première pour renforcer le développement du DIVB et la seconde pour créer un système de suivi et d'évaluation interactif qui se conforme à la base conceptuelle des PCDI élaborée sous la direction du conseiller en gestion des ressources naturelles. Jusqu'ici, elles sont bien parties toutes les deux. Désormais, la méthode d'approche en matière de suivi et d'évaluation accorde la priorité à la fonction de test d'hypothèse. L'analyse des besoins fournit une bonne base conceptuelle pour les choix de technologie relatifs au SIG/ANGAP, qui constitue un élément clé du système d'information sur la biodiversité global du DIVB. Le conseiller SIG a aidé à éviter des dépenses inutiles et des technologies excessivement sophistiquées.

Nous examinons ailleurs dans ce rapport les compléments d'assistance technique nécessaires, notamment en relation avec l'évolution proposée de l'ANGAP vers un "centre d'excellence". La définition des tâches du conseiller actuel en suivi et évaluation vise un sujet important et nécessite un travail à temps complet. Si ce conseiller assume les responsabilités de chef de mission, la condition qu'il devrait ensuite limiter son travail en matière de suivi et d'évaluation à 25% de son emploi du temps est peut-être irréaliste. Les possibilités de surcharge de travail deviennent encore plus évidentes lorsqu'on tient compte de la nécessité d'aider la GMU à assurer les systèmes de suivi et d'évaluation et à remplir la condition stipulée dans le document de projet selon laquelle il faut tester les hypothèses de conservation et de développement du modèle PCDI. Il pourrait aussi se produire des contraintes de temps sérieuses du fait qu'il s'imposera de déterminer dans quelle mesure des tests d'hypothèse ont réellement été effectués afin d'évaluer la collaboration de l'assistance technique de TR&D avec la GMU et aussi sous l'optique de la condition que "le rassemblement de données pour les tests d'hypothèse et le suivi de l'impact des projets devrait être considéré comme un effort à long terme, à exécuter par étapes".

L'assistance technique à court terme a été efficacement utilisée pour attirer l'attention sur des questions d'importance: commerce, tourisme, pressions anthropogéniques, suivi et évaluation et communications. Les conférences, les ateliers et les retraites ont renforcé le travail des consultants mais les résultats ont été inégaux.

3. Conclusions

a. Les contributions de l'assistance technique à long terme de TR&D ont été importantes et ponctuelles.

b. Les assistants techniques à long terme ont été surchargés de tâches administratives mais cette situation a été rectifiée.

c. Le besoin continu et prévu d'une expertise en relations entre les populations et les parcs met en question la suffisance du temps alloué à l'assistance technique à long terme pour accomplir son travail dans un projet à horizon très court.

d. Une complémentarité et une synergie se développent à présent entre le personnel de TR&D et celui de PACT/DAI qui profitent à l'ANGAP mais qui arrivent trop tard pour fournir des conseils ponctuels et cohérents aux opérateurs durant la phase de conception des SDAP du projet SAVEM.

4. Recommandations

a. L'USAID devrait assurer que le coût de l'appui logistique et administratif demeure marginal par rapport au budget global sans que cet appui se révèle insuffisant pour satisfaire les besoins de l'assistance technique à long terme jusqu'à l'achèvement du contrat.

b. Afin d'assurer que le futur chef de mission/conseiller en suivi et évaluation dispose de suffisamment de temps pour s'acquitter de toutes ses responsabilités relatives au développement institutionnel de l'ANGAP, le DIVB devrait réfléchir à la possibilité d'ajouter un autre membre de personnel malgache qui travaillerait sur ces fonctions du DIVB, notamment en ce qui concerne la collaboration avec le DSEP.

CHAPITRE VIII

ETUDES SUGGEREES DANS UN PROCHE AVENIR

D'autres projets dans le portefeuille de l'USAID/Madagascar exercent des incidences sur les activités du projet SAVEM. Certains, comme le projet KEPEM, présentent une relation très étroite; d'autres, comme le projet MAELSP, présentent un lien plus distant. Il serait peut-être plus approprié de mener les études suggérées ci-dessous sous les auspices d'un autre projet dans le portefeuille de l'USAID mais nous les citons ici du fait qu'elles revêtent une certaine importance du point de vue du projet SAVEM, quelle que soit leur source de financement.

A. Analyse de la législation qui a créé les parcs nationaux

L'USAID devrait travailler avec l'ANGAP et la DEF pour étudier et réexaminer les lois et les décrets qui ont établi les parcs et les aires protégées mais qui ont été mises en vigueur immédiatement sans laisser suffisamment de temps pour sensibiliser les populations locales ou avant que d'autres options de formation de revenu n'aient été explorées. Plutôt que de criminaliser les actes des populations locales d'un jour à l'autre, souvent sur la base d'une loi qui n'est guère appliquée, il conviendrait de déterminer une période de transition raisonnable pendant laquelle on pourrait sensibiliser les populations locales et identifier de nouvelles utilisations des terres et de nouvelles sources de revenu tout en déployant des efforts pour réduire la dégradation de la biodiversité (voir l'Annexe G).

B. Impact du régime fiscal du GRM sur les objectifs du projet SAVEM

La définition de tâches de cette évaluation a demandé à l'équipe d'examiner les options économiques en dehors des programmes PCDI, c'est-à-dire en dehors des types d'activité déjà pris en considération par les opérateurs dans les domaines de l'agriculture, de la foresterie, des pêcheries, de la conservation, de la gestion des bassins versants et d'autres ressources non biologiques et naturelles. Un tel examen est absolument indispensable et, à long terme, pourrait identifier des options plus puissantes pour atteindre les objectifs du projet. Il s'agirait dans une large mesure d'étudier les options pour encourager un maximum de personnes à quitter les terres protégées et à abandonner l'agriculture de subsistance en faveur des activités industrielles et commerciales. Une telle notion soulève, cependant, des questions de politique et de stratégie qui passent bien au-delà de la portée de la présente évaluation.

Un certain nombre d'opérateurs du projet SAVEM tentent actuellement d'introduire une composante sur le développement des petites entreprises privées. Cette approche peut constituer un excellent début pour examiner les options économiques. Il existe plusieurs approches de politique macro-économique qui pourraient certainement exercer des incidences et nous supposons que ces approches seront examinées dans le cadre du projet KEPEM qui est en quelque sorte le projet jumeau du projet SAVEM.

Une étude proposée, peut-être sous les auspices du projet SAVEM mais certainement sous ceux du projet KEPEM, serait d'examiner le régime fiscal du gouvernement afin de déterminer dans quelle mesure il exerce ou peut exercer un impact sur les objectifs du projet SAVEM. Cette étude porterait plus précisément sur les thèmes suivants:

1. changer/augmenter les impôts sur l'exportation des ressources forestières ou biologiques ou d'autres ressources non renouvelables dans le but de réduire la sortie de ces ressources;

2. ajouter/augmenter les impôts sur les terres boisées nouvellement défrichées et les terres traditionnelles laissées en jachère ou qui présentent un autre type de potentiel commercial;

3. réduire les impôts sur l'importation des produits et des marchandises dans le but de réduire l'utilisation des ressouces locales non renouvelables et d'autres pratiques destructives, par exemple la riziculture sur tavy; et

4. adopter un système de paiements du gouvernement aux cultivateurs pour réduire les superficies consacrées aux cultures.

C. Contrôle des systèmes financiers PCDI

Il est déjà prévu que des évaluations de programme approfondies seront conduites sur les six Subventions pour le développement des aires protégées avant d'entreprendre l'évaluation finale du projet SAVEM mais, avant de procéder à ces évaluations de programme, il conviendrait de prévoir un contrôle financier portant sur les activités et les systèmes financiers des PCDI. Il conviendrait aussi de prévoir un contrôle financier semblable concernant les systèmes financiers de TR&D, de PACT/GMU et des SAC/ONG. (Un contrôle financier de l'ANGAP a déjà été effectué et le rapport financier sera distribué prochainement.)

D. Analyse des systèmes de suivi et d'évaluation de l'ANGAP

Le système de suivi et d'évaluation est en place depuis très peu de temps et la période passée à Madagascar par la présente équipe d'évaluation a également été relativement courte; néanmoins, nous avons pu offrir quelques observations positives, tout en exprimant certains soucis concernant le nouveau système de suivi et d'évaluation de l'ANGAP. Mais le système d'évaluation est une composante de projet trop importante pour se contenter de faire quelques remarques en passant. Il est recommandé, dans les 12 à 18 prochains mois, que l'on effectue une analyse plus formelle du système d'évaluation de l'ANGAP.

E. Impact de la décentralisation du GRM

Avant les prochaines élections politiques, prévues au mois d'août, et la progression attendue vers une structure administrative et gouvernementale plus décentralisée, l'USAID/ANGAP devrait mener une étude sur l'impact éventuel de la décentralisation et de

la régionalisation sur le projet SAVEM. Y aura-t-il, par exemple, un niveau de soutien plus prononcé ou, au contraire, moins fort de la part des autorités politiques locales? Sera-t-il nécessaire de prêter une plus grande attention à ces autorités? En ce qui concerne les fonds locaux disponibles pour soutenir le projet, y aura-t-il une augmentation ou une baisse? Les gouvernements locaux pourraient-ils ou devraient-ils devenir des opérateurs dans le cadre du projet?

F. Projection à long terme des coûts du Programme d'aires protégées

Un groupe de travail chargé d'examiner le financement à long terme du PAP a commencé à étudier les options multiples qui sont disponibles à l'ANGAP et aux opérateurs pour assurer le financement à long terme. Les coûts de programme réels devraient comprendre non seulement les charges de fonctionnement de l'association centrale mais également tous les coûts associés au PAP au niveau des secteurs public et non public. Ces coûts sont inconnus à présent et devraient faire l'objet de recherches et de projections suivant plusieurs scénarios différents (durée de la phase PCDI entière, nombre d'AP dans le système, etc.). Il serait possible de comparer les résultats aux sources de revenu possibles, y compris les droits d'entrée payés par les visiteurs, les droits de concession et d'autres stratégies de commercialisation.

G. Relations entre l'ANGAP et les opérateurs financés par l'USAID

Le projet SAVEM de l'USAID, doté d'un budget de 40 millions de dollars, comporte trop de composantes et de thèmes pour que cette équipe de trois membres ait pu les évaluer tous au cours de la période de quatre semaines prévue. Cette évaluation a porté essentiellement sur le rôle de l'USAID, de TR&D et de PACT et sur la gestion et l'institutionnalisation de l'ANGAP mais la limite de 50 pages stipulée dans la définition des tâches a été dépassée de 100% afin de couvrir les tâches assignées. Un domaine particulier qui nécessite un complément d'attention concerne les relations entre l'ANGAP et les opérateurs, notamment ceux qui sont financés par l'USAID. Il conviendrait d'inclure une étude sur ces relations dans la définition des tâches pour les évaluations proposées sur les PCDI individuels.

Bien que chaque PCDI soit en quelque sorte unique et que toutes les AP et communautés locales où interviennent les PCDI diffèrent les unes des autres, l'USAID devrait élaborer une définition de tâches relativement uniforme pour chacun des six PCDI et identifier un seul contractant qui serait en mesure d'envoyer sur le terrain une équipe plus ou moins stable pour évaluer l'ensemble des six PCDI.

CHAPITRE IX

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SOMMAIRES

Le présent rapport d'évaluation à mi-parcours ne recommande **aucune modification majeure** au projet SAVEM tel qu'il a été initialement conçu et par la suite modifié. L'USAID a mis au point certains aspects du projet suite à une évaluation interne et au moyen d'une série de modifications budgétaires apportées aux contrats d'assistance technique et d'opérateur.

L'accord de projet original entre les Etats-Unis et le GRM a été signé le 28 septembre 1990. Jusqu'à présent, les actions clés entreprises dans le cadre du projet SAVEM comprennent:

- Des contrats d'assistance technique se chiffrant au total à 14 millions de dollars ont été signés en vue de fournir un appui à l'ANGAP et d'apporter une assistance technique et une formation au personnel de terrain de l'ANGAP et des opérateurs concernant la gestion, la planification, la coordination et l'exécution des projets de conservation et développement.

- Des Subventions pour le développement des aires protégées (SDAP) se chiffrant au total à 17 millions de dollars ont été consenties à des opérateurs internationaux, américains et locaux dans cinq complexes d'aires protégées (Ranomafana, complexe de la Montagne d'Ambre, Andasibe-Mantadia, Masoala et Zahamena). La dernière SDAP, d'un montant estimatif de 2.200.000 dollars, sera prochainement signée au profit d'Andohahela.

- Treize Subventions pour les actions de conservation (SAC) se chiffrant au total à 180.480 dollars ont été consenties à huit petites ONG locales et encore 12 à 15 petites subventions sont en cours d'approbation.

Le projet SAVEM fonctionne depuis moins de trois ans, ce qui est une période insuffisante pour tirer un grand nombre de conclusions globales, d'autant plus qu'il s'agit essentiellement d'un projet expérimental. Nous pouvons dire, cependant, que le projet SAVEM est déjà en train de prendre les dispositions nécessaires pour monter une attaque contre la dégradation environnementale à l'intérieur et aux alentours des aires protégées de Madagascar. Jusqu'ici, les réalisations du projet comprennent:

- La responsabilisation du personnel du projet, la réalisation d'un sentiment d'engagement mutuel envers les objectifs des projets de conservation et développement intégrés (PCDI) et la mise en pratique d'une participation synergique.

- Des progrès au niveau de l'institutionnalisation de l'ANGAP.

- Une bonne compréhension de la part de la DEF et de l'ANGAP quant à leur rôle opérationnel respectif.

- Une meilleure compréhension du but de la mission et une meilleure orientation concernant la gestion des PCDI par l'ANGAP et les nouveaux bénéficiaires de SDAP en comparaison avec les efforts précédents des Subventions de programme opérationnel (OPG).

- La mise en place d'un nouveau système de suivi et d'évaluation qui permettra à l'ANGAP de rassembler des informations sur les changements de la biodiversité et des indicateurs sociaux pour aider à tester l'hypothèse des PCDI et pour déterminer dans quelle mesure les buts, les objectifs et les résultats attendus du projet SAVEM ont été atteints.

- L'introduction d'un programme de partage équitable des droits d'entrée aux parcs entre la population vivant dans les zones périphériques de l'aire protégée qui ramasse ces fonds, d'une part, et l'ANGAP, d'autre part, ce qui sert à responsabiliser la population locale et à encourager son acceptation de l'aire protégée et contribue aussi à la durabilité financière.

- Formation d'une coalition internationale d'organisations bénévoles privées de l'environnement et du développement qui profite des leçons tirées des expériences antérieures à Madagascar et ailleurs dans le monde.

Les analyses et les conclusions de l'équipe chargée de l'évaluation à mi-parcours ont conduit à des recommandations spécifiques dans six domaines généraux:

A. <u>ANGAP comme centre d'excellence</u>

Pour rehausser ses capacités en matière de planification, de formulation de politique et d'assistance technique, l'ANGAP devrait se développer comme "centre d'excellence" en vue de contribuer au développement des aires protégées et des zones périphériques. Pour cela, il s'impose de mieux reconnaître les leçons du développement, notamment en établissant des noyaux d'information et d'analyse de pointe et en créant un réseau de groupes de travail qui servirait à relier les centres d'expertise (GRM, USAID, opérateurs, institutions de recherche) à des institutions internationales pour les questions clés d'ordre technique et opérationnel.

<u>**Recommandation globale**</u>: **L'ANGAP devrait définir ses rôles et responsabilités et se fixer des priorités claires afin de devenir un centre d'excellence** (recommandation approuvée à la réunion du 2 août 1994 entre l'USAID, l'ANGAP, l'ONE, TR&D et PACT).

<u>Recommandations relatives aux activités en matière de politique et de planification</u>

1. L'ANGAP devrait mieux définir ses priorités en ce qui concerne l'utilisation de ses énergies et de ses ressources et prendre des décisions, par exemple, sur son rôle dans la gestion des subventions et la gestion directe des parcs et même sur son statut juridique définitif. Dans la mesure où elle réfléchit actuellement à la possibilité d'expérimenter une approche de gestion plus directe des subventions, il lui serait peut-être utile d'obtenir l'autorisation nécessaire pour expérimenter une approche de gestion directe des parcs. Etant une nouvelle institution qui possède des capacités croissantes mais limitées, elle ne devrait probablement pas tenter de faire les deux, du moins à court et à moyen terme (2-8 ans).

2. L'ANGAP devrait continuer à clarifier son rôle et sa vision à long terme vis-à-vis d'autres organisations qui s'occupent de la gestion des ressources naturelles, de la conservation et de la protection de la biodiversité.

3. Il conviendrait de faire appel à un spécialiste de la planification des systèmes d'aires protégées qui possède de l'expérience sur les relations entre les populations et les parcs pour travailler à plein temps et aider l'ANGAP à devenir un véritable centre d'excellence. Cette personne serait chargée, entre autres tâches, d'aider à établir et à opérationnaliser les groupes de travail et de contribuer ainsi à la mission globale de l'ANGAP (planification des systèmes, redéfinition de la politique relative aux AP, détermination des besoins techniques, coordination de l'assistance technique à court terme pour tout le système, etc.).

4. L'ANGAP devrait évaluer ses capacités et ses ressources disponibles avant d'assumer simultanément des responsabilités d'octroi de subventions et de gestion directe, compte tenu en particulier de l'expansion du volume de travail dans les domaines des systèmes d'information sur la biodiversité et du suivi des PCDI.

5. L'ANGAP devrait suivre, analyser et partager avec les opérateurs des informations sur les stratégies efficaces d'établissement de partenariats productifs entre le personnel et les bureaux locaux du service forestier et le personnel et les programmes des PCDI.

<u>Recommandations pour promouvoir la coordination entre les activités de conservation et développement intégrés</u>

6. Dans le but de rehausser sa fonction de base qui consiste à coordonner la gestion des AP au niveau des opérateurs financés par le projet SAVEM et autres, l'ANGAP devrait renforcer sa capacité de résoudre les questions communes d'ordre technique et opérationnel en fournissant des solutions, des conseils utiles et des réseaux efficaces reliant ses partenaires et collaborateurs.

7. Il conviendrait d'élaborer et de promouvoir des directives claires au sujet des futures propositions de PCDI en utilisant des techniques de communication professionnelles, par exemple des ateliers de planification, afin d'assurer que les opérateurs éventuels possèdent une idée claire des objectifs du projet.

8. Le conseiller en ressources naturelles de TR&D devrait travailler avec les opérateurs pour réviser et mettre à jour le document de six pages sur le concept des PCDI de manière à mieux refléter les thèmes généraux (importance de la sensibilisation, politique, rôle légitime des fonctions de mise en vigueur, gestion des parcs, rôle des PCDI dans la stratégie globale de conservation de la biodiversité, etc.) qui s'ajoutent à l'accent particulier sur l'analyse des pressions. Cet exercice devrait s'effectuer d'une manière qui donnera aux opérateurs une bonne compréhension des paramètres dont il faut tenir compte en poursuivant des approches innovatrices, expérimentales et nouvelles pour ce qui est de la conception des PCDI.

9. L'ANGAP devrait établir un réseau de groupes de travail qui réunira les sources d'expertise locales (GRM, USAID, opérateurs, institutions de recherche) pour attaquer les questions techniques et opérationnelles clés concernant le PAP en vue d'améliorer ses capacités dans les domaines de la planification, de la formulation de politique et de l'appui technique.

Recommandations relatives aux systèmes d'information et de gestion de données

10. L'ANGAP devrait procéder à une analyse spatiale pour évaluer la suffisance du système AP actuel en relation avec les exigences des politiques et des stratégies nationales (et internationales) de conservation de la biodiversité. Il lui serait peut-être utile de prévoir des subventions analytiques pour établir la cartographie historique de la flore et de la faune de l'île, en projetant les conditions qui existaient avant l'arrivée du premier homme.

11. L'ANGAP devrait engager un autre technicien du DSEP chargé d'utiliser le système d'information géographique (SIG) pour suivre les résultats obtenus par rapport aux hypothèses du PCDI pendant la phase de démarrage du système ou d'instituer d'autres mécanismes ayant pour objet d'accélérer la mise au point des outils analytiques basés sur le SIG dont le DSEP a besoin.

12. Le DIVB devrait travailler avec les autres départements de l'ANGAP pour aider à préparer une démonstration à base informatique ou une séance de diapositives qui montre de quelle manière les fonctions du DIVB servent à appuyer les programmes de l'ANGAP.

13. Il conviendrait de déployer des efforts pour encourager et faciliter l'établissement de réseaux et d'échanges d'information et de données entre les techniciens SIG non seulement au niveau du PAP et de l'ONE mais à travers le pays entier (Recensement, Santé, etc.).

Recommandations relatives à la capacité de l'ANGAP en matière de gestion financière et administrative

14. L'ANGAP devrait continuer à améliorer les manuels administratifs, financiers et du personnel afin de normaliser dans la mesure du possible les procédures

utilisées par les opérateurs, de faciliter les activités de démarrage de nouveaux opérateurs et de réduire la concurrence administrative entre eux. Les thèmes des manuels comprendraient:

- le barème des salaires pour le personnel local, en particulier les directeurs nationaux de chaque PCDI;

- les compléments de salaire, les allocations journalières et les congés payés offerts aux employés locaux par les organisations bénévoles privées américaines et internationales; et

- les règles et les procédures relatives au versement des impôts locaux.

Recommandations relatives à la formation et au développement professionnel

15. L'ANGAP devrait prendre l'initiative de gérer le contenu et le budget de son plan de formation, avec un appui de TR&D sous forme d'assistance technique (voir d. ci-dessus) et, au besoin, sous forme d'autorisation financière.

16. Il y a lieu de considérer la formation et l'assistance technique comme deux outils qui se complètent mutuellement pour assurer le transfert des compétences techniques. Il conviendrait de continuer à allouer une partie des fonds pour la formation à des activités de formation dans un tiers pays/voyages d'études. Il conviendrait aussi d'élargir les possibilités de "formation non traditionnelle" et de perfectionnement du personnel en utilisant les ressources locales (ANGAP, opérateurs, GRM, USAID) et, plus précisément, en établissant des réseaux, en organisant des réunions d'un ou deux jours sur des questions particulières et les leçons assimilées, en conduisant des échanges de personnel à court terme ou en organisant des stages.

17. Il conviendrait d'examiner et de modifier la stratégie et le plan de formation de l'ANGAP de manière à prendre en considération l'évolution du rôle de l'ANGAP en qualité de directeur de parcs et/ou de chargé de subventions, les besoins qui en résultent et l'expertise disponible au niveau des opérateurs, de l'ANGAP et des organismes apportant une assistance technique.

18. Il conviendrait de lancer un programme d'évaluation de suivi systématique portant sur l'impact de la formation.

Recommandations destinées à assurer la durabilité

19. L'ANGAP et les opérateurs devraient essayer de diversifier leurs sources de financement en dehors de l'USAID, en incluant des contributions du secteur privé, de fondations d'écotourisme et de tourisme culturel, d'autres bailleurs de fonds et d'ONG, ainsi que des échanges de créance, le développement économique du pays au sens général, des prêts à long terme et même des fonds provenant de fondations distinctes. L'ANGAP devrait accentuer cette diversité pour montrer à tous qu'il s'agit d'une institution malgache permanente plutôt que d'une structure de projet temporaire qui dépend de l'USAID.

20. L'ANGAP devrait quantifier les besoins de financement prévus au niveau du PAP, y compris les siens, et le faire en fonction de plusieurs scénarios différents puis incorporer ces scénarios dans ses activités de planification futures.

B. Méthode d'approche PCDI et tests d'hypothèse

Recommandations relatives aux tests d'hypothèse

1. Il conviendrait de clarifier et de mettre au point les responsabilités concernant les tests d'hypothèse au niveau des SDAP afin d'éviter la confusion (recommandation approuvée à la réunion du 2 août 1994 entre l'USAID, l'ANGAP, l'ONE, TR&D et PACT). L'équipe d'évaluation recommande que:

- la première responsabilité pour formuler, exécuter et rapporter les résultats des tests d'hypothèse devrait incomber aux opérateurs SAVEM;

- la première responsabilité pour guider et analyser la procédure de vérification des hypothèses et pareillement pour élaborer un système de suivi et d'évaluation opérationnel qui incorpore des indicateurs de progrès et d'impact pour les tests d'hypothèse dans le Programme d'aires protégées (PAP) devrait incomber à l'ANGAP (cf. les pages 73-74 du document de projet);

- la première responsabilité pour apporter un appui technique concernant le système de suivi et d'évaluation élaboré par l'ANGAP pour vérifier l'objectif du projet SAVEM relatif aux tests d'hypothèse devrait découler du contrat de TR&D; en plus, au niveau de la supervision, PACT/GMU devrait jouer un rôle de catalyseur et d'animateur dans ce processus; et

- la première responsabilité pour clarifier et pour vérifier la base contractuelle sur laquelle TR&D et PACT/GMU remplissent ces responsabilités devrait incomber à l'USAID.

2. Examiner d'autres méthodes de test d'hypothèse. Les opérateurs qui expérimentent de nouvelles approches pour réduire les pressions mais qui estiment que le système global de l'ANGAP ne pourra pas saisir les résultats devraient incorporer des méthodologies de suivi spécifiques comme, par exemple, des évaluations rurales participatives ou des recherches opérationnelles qui leur fourniront, ainsi qu'à l'ANGAP/SAVEM, des données indispensables sur les progrès et la validité définitive de leurs efforts en matière d'exécution.

3. L'ANGAP devrait définir clairement et de manière plus exacte ce qu'elle entend par test d'hypothèse. En ce qui concerne le présent projet, il serait peut-être plus utile de réserver la notion de "test d'hypothèse" à un usage spécifique et de la définir en termes de niveau d'impact, d'analyse de performance et de communication de données.

4. Il conviendrait d'organiser un atelier sur les tests d'hypothèse avec la participation de tous les partenaires concernés afin d'aider à clarifier les concepts et les méthodes, ainsi que les différents intérêts et points de vue des parties concernées, et d'établir des prévisions réalistes de ce qui peut être accompli d'ici la conclusion du projet SAVEM I. Ce serait également un forum pour encourager un échange d'information sur l'expérience des parties intéressées quant à l'incorporation de la fonction de tests d'hypothèse dans la conception et les plans de travail annuels des SDAP de la Phase II.

Recommandations en matière de suivi et d'évaluation

5. Encourager l'esprit créateur en ce qui concerne l'élaboration des modèles et des systèmes de suivi PCDI. Eviter d'appliquer le modèle et les systèmes de suivi PCDI de l'ANGAP de telle manière qu'il en résulte une série de méthodes d'approche PCDI excessivement homogènes.

6. Le personnel du DSEP devrait analyser les informations de suivi et d'évaluation à des intervalles réguliers dans le but de détecter les questions d'exécution ou techniques communes qui intéressent d'une manière générale tous les opérateurs du PAP. Il serait alors possible de prévoir un retour d'information aux opérateurs dans le cadre du programme opérationnel général.

7. Il conviendrait de réviser les formulaires actuels du DSEP de manière à refléter les liens entre la conservation et le développement tels que ceux-ci ont été définis dans la méthode d'approche globale des PCDI, élaborée en conformité avec le besoin de la GMU de vérifier les tests d'hypothèse. La révision de ces formulaires devrait s'effectuer en consultation avec les opérateurs qui fourniront les données demandées sur les formulaires.

8. L'ANGAP devrait expliquer aux opérateurs de quelle manière ils peuvent utiliser le cadre général du système de suivi et d'évaluation pour s'attaquer à des questions à long terme en identifiant des chaînes causales plus complexes en association avec les indicateurs de progrès intermédiaires.

9. L'ANGAP et la GMU devraient assurer que les opérateurs incorporent des thèmes socio-culturels dans tous les propositions de projet, plans d'exécution et systèmes de suivi et d'évaluation. L'ANGAP devrait inclure des critères socio-culturels dans ses propres analyses, études et système de suivi et d'évaluation.

10. L'ANGAP devrait assurer que ses efforts de suivi et d'évaluation comprennent un examen des questions de genre et de situation socio-économique au niveau du projet. Il conviendrait de préparer des statistiques sur la participation des femmes à diverses activités au niveau du personnel de l'opérateur et pareillement sur le terrain et de préparer des études et des recommandations spécifiques sur l'impact actuel et éventuel de la participation des femmes sur la réalisation des objectifs du projet. Il y a peut-être lieu de prêter une attention particulière au rôle des femmes travaillant comme agent de terrain.

Recommandations au sujet des SDAP/PCDI

11. Conjointement avec l'ANGAP, les opérateurs et l'USAID, PACT/GMU devrait élaborer des critères pour l'approbation du budget annuel renouvelable des SDAP, déterminer le calendrier des approbations annuelles futures et les communiquer à toutes les parties intéressées.

12. Il conviendrait de se servir des prochaines évaluations à mi-parcours de tous les PCDI afin d'identifier les démarches nécessaires pour résoudre la question de la durabilité des efforts après l'achèvement de la période de subvention.

13. PACT/GMU devrait examiner l'efficacité et l'utilité des rapports et des données que les bénéficiaires de subvention SDAP sont obligés de fournir et, dans la mesure du possible, rationaliser et simplifier les procédures.

14. PACT/GMU devrait coordonner un échange général entre les opérateurs, l'ANGAP et les autres organisations de conservation (ANAE, etc.) dans le but d'augmenter l'efficacité des efforts pour promouvoir le développement des ONG locales et la participation communautaire.

15. Il conviendrait de renforcer les critères s'appliquant aux subventions secondaires de manière à refléter l'évolution des réflexions sur les projets PCDI et les tests d'hypothèse. Les critères pourraient inclure un plus grand accent sur l'expérience pertinente de la ou des organisations qui soumettent la proposition, ainsi que sur l'expérience de leur personnel clé, notamment en relation avec l'exécution des PCDI et l'utilisation de processus participatifs dans la conception et l'exécution des projets. L'analyse technique qui précède les réunions de synthèse formelles devrait devenir plus structurée et cohérente en utilisant une méthode de liste de contrôle pour analyser chaque proposition en fonction des critères de préparation de commentaires écrits pour un passage en revue par le comité entier.

C. Transfert de la fonction de gestion des subventions

Recommandations

1. L'USAID, l'ANGAP et PACT/GMU devraient réexaminer les plans actuels concernant le transfert des responsabilités de la GMU à l'ANGAP afin de déterminer les fonctions à transférer, l'unité qui devrait les assurer et le calendrier du ou des transferts. Ce réexamen devrait:

- faire la distinction entre les activités de programme ou techniques de gestion des subventions et les activités financières de gestion des subventions;

- examiner séparément le transfert des activités liées aux subventions SDAP et celui des activités liées aux subventions SAC; les premières ont clairement pour objet d'atteindre les objectifs du modèle PCDI mais les dernières visent les activités de conservation et sont axées sur le renforcement institutionnel des ONG et la création d'une capacité participative locale, ce qui ne devraient peut-être pas s'insérer dans les responsabilités de l'ANGAP;

- réexaminer la décision de transférer les activités de gestion financière des subventions à l'ANGAP; en plus du plan actuel, entreprendre des études approfondies pour déterminer de quelle manière cette fonction pourrait être:

  - assurée par le Trust Fund prévu pour le projet KEPEM;

  - gérée au moyen d'un accord de services techniques sensiblement réduit avec PACT ou un autre contractant, au cas où il y aurait un projet SAVEM phase II;

  - gérée par un directeur financier engagé en qualité de contractant/services personnels (PSC) et attaché au bureau du contrôleur de l'USAID;

- analyser le contexte des responsabilités multiples de l'ANGAP en matière de gestion administrative et financière.

2. L'USAID, en collaboration avec la GMU, devrait jouer un rôle plus proactif en relation avec l'ANGAP dans les domaines suivants:

- identifier les domaines de formation professionnelle qui peuvent aider l'ANGAP à mieux assurer ses fonctions globales et définir un tel plan de formation professionnelle;

- identifier les activités qu'il convient le mieux de transférer à l'ANGAP; et

- préciser les démarches à prendre pour transférer les fonctions approuvées, identifier les indicateurs à utiliser pour confirmer l'achèvement du transfert et assurer que les démarches et les calendriers sont respectés.

D. Participation communautaire et développement des ONG

Recommandations

1. PACT/GMU devrait entreprendre des études sur (a) la meilleure manière de développer les ONG locales et (b) la meilleure manière d'aider les organisations bénévoles privées internationales à créer des partenariats utiles avec les ONG locales et à assurer un transfert de compétences.

2. Il conviendrait d'entreprendre une évaluation interne du programme SAC à la fin du premier trimestre de 1995 (plus tôt que prévu) afin d'évaluer l'expérience avec les ONG locales, les techniques de conception et d'évaluation participatives, l'impact des activités SAC, etc.

3. Le système de suivi et d'évaluation du projet SAVEM devrait ajouter des indicateurs relatifs au renforcement des capacités des ONG, par exemple en ce qui

concerne l'aptitude à rédiger des propositions sans aide externe, l'aptitude à gérer les fonds, le succès des activités de projet et la durabilité des résultats, etc.

4. PACT/GMU devrait organiser des réunions des parties intéressées en vue de se mettre d'accord sur le rôle légitime des SAC dans le contexte du projet.

5. PACT/GMU devrait aider l'ANGAP à créer et à promouvoir une bonne compréhension de la participation locale et communautaire et à encourager cette participation dans l'exécution des efforts PCDI et, en particulier, de ceux qui relèvent du projet SAVEM, et devrait constituer une ressource centrale de l'ANGAP pour la question de la participation locale. Sur la base de son travail avec les SAC, la GMU devrait collaborer avec les opérateurs PCDI, et notamment avec ceux sous le parrainage du projet SAVEM, dans le but de promouvoir une discussion générale sur les questions liées à la participation communautaire et les leçons assimilées.

6. PACT/GMU devrait aider les organisations bénévoles privées internationales qui fonctionnent en qualité d'opérateur à collaborer avec les ONG locales pour créer des partenariats utiles entre les organisations bénévoles privées et les ONG et pour assurer un transfert de compétences. Suivant la recommandation de l'analyse de Grimm/Byers, il y a lieu d'examiner la possibilité d'une formation directe à l'intention des ONG et des communautés locales sur la résolution des conflits au sujet de l'environnement et des ressources naturelles. Le plan de formation global de l'ANGAP devrait tenir compte des besoins de formation et d'assistance technique des opérateurs en ce qui concerne la participation de la communauté locale. Au niveau des opérateurs, de tels programmes de formation et d'assistance technique à l'intention des ONG locales leur servant de partenaire devraient faire partie des plans de travail et des budgets individuels des opérateurs.

7. L'ANGAP et PACT/GMU devraient promouvoir l'utilisation négociée, à faible impact et durable des zones tampons à créer suivant la recommandation du document de projet SAVEM concernant la promotion de la participation des communautés locales au projet. L'ANGAP devrait assumer le premier rôle en engageant des négociations avec la DEF pour que de telles activités pilotes puissent être testées. Si leur succès est prouvé, ces activités pilotes pourront servir de base aux futures réformes de la politique et de la législation.

8. Pour ce qui est du développement des ONG, PACT/GMU devrait adopter une méthode d'approche aussi créatrice que possible afin d'exercer un impact maximum malgré le caractère limité des ressources humaines et financières disponibles. Il pourrait s'agir, par exemple, d'utiliser les organisations existantes comme intermédiaires entre la GMU et ses clients régionaux, comme ce qui est prévu dans le cas de l'utilisation d'une ONG locale pour fournir une formation à la gestion financière et une assistance technique aux bénéficiaires des subventions SAC.

9. L'USAID devrait parrainer une étude des options possibles à Madagascar pour satisfaire les besoins à long terme du développement des ONG et de la

participation locale. Il conviendrait de terminer cette étude suffisamment tôt pour contribuer à l'évaluation proposée du programme SAC et à la conception du projet SAVEM II.

10. PACT/GMU devrait charger son spécialiste de la femme et le développement d'accéder à des informations sur les questions de genre en relation avec le développement (par l'intermédiaire de l'Office sur la femme et le développement de l'USAID, du projet GENESYS ou d'autres projets), avec un accent particulier sur les techniques de rassemblement et d'analyse de données susceptibles d'améliorer la conception et l'exécution des projets, ainsi que sur les techniques destinées à augmenter la participation des femmes à tous les niveaux de l'exécution des activités.

11. Un membre du personnel de la GMU/femme et développement devrait servir d'expert auprès de tous les participants au projet SAVEM (au niveau de l'ANGAP, des opérateurs et des ONG). Il conviendrait de tenir compte de ce rôle sur la femme et le développement dans le transfert des fonctions de la GMU à l'ANGAP.

12. PACT/GMU devrait coordonner un échange général entre les opérateurs, l'ANGAP et les autres organisations de conservation (ANAE, etc.) dans le but d'augmenter l'efficacité des efforts pour promouvoir le développement des ONG locales et la participation communautaire.

13. Il conviendrait de renforcer l'aptitude du personnel de PACT/GMU à fournir à l'ANGAP et à d'autres groupes un appui sous forme de consultation et d'animation dans ses domaines d'expertise, c'est-à-dire développement des ONG, processus participatifs, formation, questions de genre, etc.

14. Il conviendrait de prévoir un complément d'assistance technique et de formation dans le but d'améliorer l'aptitude des opérateurs PCDI, des ONG locales et d'autres groupes à appliquer des méthodologies participatives. Il y a lieu d'incorporer des programmes à l'intention des opérateurs PCDI dans le plan de formation global de l'ANGAP et pareillement des programmes à l'intention des ONG locales et des participants SAC dans le plan de formation continu de la GMU.

E. Stratégie IEC (information, éducation et communication)

Recommandations

En collaboration avec ses opérateurs, l'ANGAP devrait élaborer un programme et une stratégie IEC externes globaux. Ce plan devrait inclure:

- des efforts répandus de sensibilisation du public basés sur le programme CFESAV;

- la promotion sociale de l'ANGAP et du Programme d'aires protégées;

- d'autres activités de communication visant un groupe cible spécifique, telles que la promotion de l'écotourisme et des efforts pour mieux impliquer les populations des zones périphériques dans l'intégration de la conservation et du développement; et

- dans les domaines où il existe un auditoire plus spécialisé, par exemple le commerce écotouristique international, il conviendrait de demander l'aide de consultants experts et d'inclure cette aide dans le plan de formation/AT de l'ANGAP (nous comprenons qu'un tel appui en matière d'écotourisme est prévu pour le mois de juillet).

F. Gestion du projet

Recommandations relatives à la supervision du projet

1. Le personnel technique de l'USAID devrait faire un plus grand effort pour se réunir avec le personnel technique de l'ANGAP et celui des contractants/bénéficiaires afin d'encourager un échange de points de vue techniques sur le projet et de parvenir à une compréhension plus directe des questions clés du projet (recommandation approuvée à la réunion du 2 août 1994 entre l'USAID, l'ANGAP, l'ONE, TR&D et PACT).

2. L'USAID/Madagascar devrait assurer que les contractants et les opérateurs financés par l'USAID, ainsi que l'ANGAP, soient au courant des dernières politiques, règles, règlements et procédures détaillées de l'USAID.

3. En sa qualité de bailleur de fonds, l'USAID devrait assumer un rôle plus proactif en vue d'assurer que toutes les parties concernées comprennent et acceptent le but et les objectifs du projet de l'USAID.

4. L'USAID devrait tenir compte des impressions différentes de la relation qui existe entre elle, la GMU, l'ANGAP et les opérateurs et organiser une réunion de renforcement de l'esprit d'équipe avec la participation de toutes les parties concernées pour résoudre diverses questions, par exemple:

- Envers qui les opérateurs sont-ils légalement responsables des résultats de leur travail?

- Comment les opérateurs devraient-ils résoudre un problème lorsqu'ils reçoivent des conseils contradictoires de la GMU, de l'ANGAP, de l'USAID ou de TR&D?

- Serait-il considéré inadmissible qu'une ONG soulève un problème directement à l'USAID sans passer d'abord par la GMU ou l'ANGAP?

- Est-ce que toutes les parties concernées comprennent clairement la distinction entre les questions "techniques" dont l'ANGAP a la responsabilité et les questions "financières" qui incombent à la GMU?

5. L'USAID, l'ANGAP et la GMU devraient établir un comité chargé de rédiger une politique de gestion des véhicules qui s'appliquera aux véhicules financés par le projet SAVEM et mis à la disposition de l'ANGAP. Si le comité ne peut pas se mettre d'accord, il conviendra d'examiner la possibilité d'enlever les véhicules du projet en les cédant ou en les vendant à l'ANGAP de sorte que leur entretien financier ne soit plus à la charge de l'USAID. Dans l'avenir, l'USAID ne devrait pas acheter de nouveaux véhicules pour l'ANGAP.

6. L'USAID devrait assurer que les contractants américains fassent plus attention aux problèmes des femmes lorsqu'ils fournissent une assistance technique à l'ANGAP ou accordent des subventions secondaires à des opérateurs ou à des ONG sur le terrain.

7. En ce qui concerne la question de durabilité financière, l'USAID devrait être prête à prendre un engagement à long terme envers ce programme.

8. Dans certains domaines financiers et de gestion, l'USAID devrait commencer à donner à l'ANGAP et aux autres contractants de l'USAID une meilleure possibilité de démontrer leur aptitude à gérer le projet. L'USAID devrait:

- rechercher des mécanismes qui permettraient à l'ANGAP de recevoir directement et de gérer les fonds de l'USAID et aussi d'établir les rapports sur l'utilisation de ces fonds; et

- organiser des réunions annuelles auxquelles l'ANGAP pourrait préparer un budget d'exploitation total qui inclut les fonds de l'USAID dépensés pour le compte de l'ANGAP par TR&D et PACT (bien que ces fonds puissent ne pas passer par les comptes de l'ANGAP). L'ANGAP devrait participer à la prise de décision sur l'utilisation des ressources qu'elle reçoit.

<u>Recommandations relatives à la relation entre les projets SAVEM, KEPEM et TRADEM et les autres projets de l'USAID</u>

9. Assurer une interaction fréquente entre l'USAID (NR/PDA) et l'ANGAP/DIVB-DEF concernant l'élaboration du projet TRADEM (recommandation approuvée à la réunion du 2 août 1994 entre l'USAID, l'ANGAP, l'ONE, TR&D et PACT).

10. Le programme du projet TRADEM devrait à la fois appuyer et utiliser la capacité créée au sein du Département d'information et de valorisation de la biodiversité (DIVB) de l'ANGAP.

11. L'USAID devrait inviter le personnel du projet SAVEM à des conférences pertinentes du projet KEPEM, par exemple sur le principe de gouvernement local et le régime foncier.

12. L'USAID devrait jouer un rôle plus proactif en vue d'assurer une plus grande coordination entre les APN du projet Debt for Nature (échange de créances contre la protection de la nature) et l'ANGAP de manière à contribuer aux objectifs des projets SAVEM et KEPEM relatifs à l'amélioration de la protection des forêts au moyen de la création de partenariats directs sur le terrain et de manière à tester ou à soutenir l'hypothèse des PCDI du projet SAVEM.

13. Il conviendrait d'organiser une action de renforcement de l'esprit d'équipe avec la participation du personnel de KEPEM/ONE et de SAVEM/ANGAP dans le but d'assurer l'efficacité du programme, notamment dans des domaines tels que la durabilité du financement, l'augmentation des incitations économiques et l'amélioration de la sécurité de jouissance/utilisation des ressources.

14. Le personnel chargé de la conception des projets au niveau de l'USAID et celui de son Office des ressources naturelles devraient se réunir plus souvent avec l'ANGAP/DIVB-DEF afin d'examiner les incidences d'un projet TRADEM éventuel sur les politiques actuelles en matière de biodiversité et la délégation progressive des responsabilités de la DEF à l'ANGAP.

15. L'USAID et WWF devraient soutenir une analyse spatiale des forêts restantes et d'autres terres vierges; cette analyse aiderait à fixer le placement des APN de sorte que ceux-ci contribuent aux objectifs du PAP (y compris les programmes AP de priorité III), ainsi qu'à l'initiative de la DEF concernant la mise en oeuvre d'activités de gestion des forêts naturelles.

16. L'USAID devrait travailler avec la DEF et d'autres agences du GRM, ainsi qu'avec les autres organisations s'occupant de la conservation et du développement d'une manière générale, dans le but de les encourager à réexaminer leur méthode d'approche relative aux zones périphériques qui renferment des forêts. Pour les petites forêts, y compris les bois communaux et privés, et pour les forêts naturelles gérées, il s'impose d'incorporer dans les objectifs de la gestion le souci de conserver la biodiversité.

Recommandations relatives aux utilisations de l'assistance technique

17. L'USAID/Madagascar devrait assurer que le personnel directorial et technique malgache dans le secteur de la conservation et de la protection de la biodiversité possède la capacité requise pour assumer la responsabilité entière des activités liées à la protection de la biodiversité dans les AP à l'expiration de l'aide des Etats-Unis.

18. Il conviendrait d'effectuer une analyse des besoins techniques au niveau de l'ANGAP et des 39 aires protégées dont l'ANGAP assure la coordination, afin de clarifier les besoins d'assistance technique au niveau central et sur le terrain.

19. L'USAID devrait intervenir auprès de TR&D/Gainesville pour que cet organisme accorde à son chef de mission à Madagascar davantage d'information, de responsabilité et d'autorité en ce qui concerne la prise de décision sur les programmes et les questions administratives et financières.

20. PACT devrait revoir ses procédures financières et administratives afin d'identifier les possibilités de simplifier et d'améliorer les conditions imposées aux bénéficiaires en matière d'établissement des rapports.

21. PACT devrait engager une discussion avec l'USAID en vue de créer une plus grande souplesse en couvrant les coûts administratifs justifiables encourus par les ONG locales participant aux activités PCDI, ainsi que pour les activités SAC non admissibles à un taux négocié.

22. L'USAID devrait assurer que le coût de l'appui logistique et administratif demeure marginal par rapport au budget global sans que cet appui se révèle insuffisant pour satisfaire les besoins de l'assistance technique à long terme jusqu'à l'achèvement du contrat.

Suggestion finale

Pour terminer, l'équipe d'évaluation tient à attirer l'attention de l'USAID sur un problème éventuel. Dans la mesure où les nombreuses parties intéressées à ce projet n'ont pas toujours le même point de vue, l'USAID devrait faire des efforts particuliers pour assurer la responsabilisation permanente du Gouvernement de Madagascar en ce qui concerne la composante biodiversité du PAE et pour assurer aussi que l'ANGAP demeure l'institution chef de file responsable de la réussite de ce projet dans les aires protégées. Encourager une identité distincte pour la GMU ou pour un autre contractant ou opérateur financé par l'USAID ne serait pas compatible avec les objectifs de renforcement institutionnel à long terme et le principe de la responsabilisation locale totale.

CHAPITRE X

LECONS ASSIMILEES

Ce chapitre présente une petite sélection de leçons assimilées au niveau du projet SAVEM qui peuvent être utiles à l'USAID/Madagascar et aux projets de l'USAID dans d'autres pays. L'objet n'est pas de fournir une liste complète de toutes les leçons assimilées.

A. Engagement à long terme de l'USAID envers les projets nécessitant des solutions à long terme

Le projet SAVEM a été autorisé pour une période de six ans et demi. Les subventions secondaires accordées aux opérateurs SDAP sont d'une durée de trois ans. La durée des subventions secondaires SAC consenties à des communautés et à des ONG locales est plus courte.

Presque tout le monde accepterait que la période prévue est courte pour tester les hypothèses sophistiquées des PCDI, très courte pour créer une nouvelle institution hautement spécialisée comme l'ANGAP, trop courte pour élaborer et pour introduire de nouvelles solutions techniques aux problèmes de la conservation et, enfin, beaucoup trop courte pour sensibiliser les populations rurales isolées à Madagascar aux avantages qui leur reviendront si elles modifient leurs pratiques culturales.

Les expériences du passé auraient dû indiquer à l'équipe chargée de la conception de ce projet et aux responsables de l'USAID qui l'ont approuvé que les projets sur l'environnement exigent une période d'exécution plus prolongée. Le fait que le Plan d'action environnemental national s'étale sur une période de 15 ans aurait dû donner une bonne indication du calendrier approprié.

Le mandat de l'USAID elle-même doit être autorisé tous les deux ans. Les administrations américaines offrent souvent de nouveaux "piliers" sur lesquels doit se baser l'assistance économique, parfois durant une période de quatre ans. Les nouveaux administrateurs de l'USAID et directeurs de mission essaient fréquemment de laisser leur propre marque sur le programme de l'USAID. Les équipes d'évaluation ont souvent tendance à critiquer les projets qui ne présentent pas d'impact positif rapide. Par conséquent, sur le plan structural, l'USAID est prédisposée en faveur des projets à relativement court terme bien qu'il s'impose de considérer les projets sophistiqués sur l'environnement comme des activités à long terme.

L'USAID/Madagascar examine à présent la possibilité d'une deuxième phase du projet SAVEM mais les réflexions sur le projet se limitent toujours à un horizon relativement court et ne tiennent pas suffisamment compte des besoins à long terme. Dans la mesure où il s'agit d'un problème institutionnel qui se répercute sur le projet SAVEM et les autres activités de l'USAID, le personnel de l'USAID à tous les niveaux devraient s'efforcer de surmonter cette contrainte institutionnelle interne du programme de l'USAID.

B. Incidences d'une conception glissante sur les projets expérimentaux

Les efforts de l'USAID pour concevoir et approuver des projets complexes et les efforts prolongés des contractants pour élaborer des approches concurrentielles au niveau de l'exécution de ces projets sont généralement suivis, lors de la phase d'exécution des projets, d'autres efforts pour modifier les projets et pour apporter des changements "à mi-parcours" afin de tenir compte des réalités dégagées sur le terrain et d'introduire de nouvelles idées se basant sur une meilleure compréhension de la situation. En ce qui concerne le succès définitif des projets, une leçon à tirer de cette expérience concerne les avantages d'une "conception glissante" et d'un processus permettant d'autoriser facilement des "modifications glissantes en cours d'exécution".

Ces avantages sont soumis, cependant, à certaines contraintes imposées par les chargés de contrats de l'USAID, qui peuvent autoriser des changements de "seulement 15%" pour les postes de budget individuels sans passer par un long processus d'autorisation de montant supérieur qui comporte des obstacles à plusieurs niveaux: ces mêmes chargés de contrats qui s'opposent à toute modification à mi-parcours dans la mesure où elle constitue un changement des conditions contractuelles; les avocats et les hauts responsables de l'USAID qui s'opposent à toute modification de programme introduite par le personnel opérationnel sans autorisation institutionnelle; les contractants qui ne sont pas suffisamment souples pour changer leurs méthodes de gestion de projet habituelles; et les équipes d'évaluation qui décrient avec ferveur la performance de ceux qui s'éloignent du cadre logique formel du projet.

La leçon à tirer est que le personnel de l'USAID à tous les niveaux devrait tenter de surmonter ce conflit interne du processus d'approbation et d'exécution de projet de l'USAID et rechercher des solutions qui permettent d'incorporer dans les projets les avantages d'une conception glissante. Celle-ci doit comporter, par exemple, au moins quelques indicateurs de progrès. Sinon, on risque de rester toujours à une phase de planification où les actions ne sont jamais soumises à une évaluation.

C. Introduction d'une composante de suivi et d'évaluation dès le commencement du projet

Du fait que de nombreux projets de l'USAID, y compris le projet SAVEM, sont de nature expérimentale et exigent en conséquence une conception et une exécution glissantes, l'USAID incorpore régulièrement dans ses projets une composante de suivi et d'évaluation. C'est le cas du projet SAVEM, d'autant plus que les tests d'hypothèse constituent un élément important du projet. Bon nombre des documents de projet, comme celui du projet SAVEM, comportent un plan de suivi et d'évaluation approfondi et, de plus en plus, les plans d'évaluation exigent la collecte précoce de données de référence pouvant servir de base aux évaluations futures.

La justification de cette attention aux activités de suivi et d'évaluation est que la collecte précoce de données de référence, l'obtention d'un consensus sur les critères d'évaluation et la formation du personnel de projet en vue de conduire de telles évaluations présentent des avantages considérables. Nous avons indiqué dans ce rapport d'évaluation que

le projet SAVEM n'a pas inclus de telles actions précoces en matière de suivi et d'évaluation. Nous avons également indiqué que de telles actions se poursuivent à l'heure actuelle. La leçon générale à tirer est que le personnel de l'USAID à tous les niveaux, à Washington comme sur le terrain, devrait faire plus attention à l'élaboration et à l'utilisation des activités de suivi et d'évaluation le plus tôt possible pendant la durée de vie utile du projet.

Annex A

Définition des tâches de l'équipe d'évaluation

SAVEM PROJECT
MID-TERM EVALUATION
SCOPE OF WORK

I. PURPOSE OF EVALUATION

The purpose of this evaluation is to provide the following information:

A. An analysis of the Project's accomplishments to date vis a vis the objectives set forth in the Project Paper (PP) and as modified in the PP Supplement, Project Monitoring and Evaluation Plan, and annual work plans of the contractor/recipient as defined by outputs, purpose and objectives.

In particular, the evaluation will focus on the institutional development of National Association for the Management of Protected Areas (ANGAP) in relation to the technical assistance provided under SAVEM, the design of integrated conservation and development activities, the reorientation of Conservation Action Grants (CAG) program, overall grants management to include whether the transfer of grants management from GMU to ANGAP is on track; and impact of the project, if any, on the development of the institutional capacity of local NGOs.

B. An assessment of the viability of the approaches promoted by ANGAP and applied by the sub-grantees in the design of integrated conservation and development projects (ICDPs) that includes spatial analysis of human pressures on Protected Areas (PAs); prioritization of pressures; analysis of causes of these pressures; development of hypotheses of diminishing human pressures; and design of economic alternatives to destructive practices.

C. Recommendations to improve project implementation, use of project resources and quality of outputs. In addition to improving program performance at all levels, the evaluation results will also be used for determining continued long term and short term technical assistance requirements for SAVEM.

D. The evaluation will also assess SAVEM's contribution to: 1) achievement of Mission Strategic Objective No. 3 (in particular, targets nos. 1 and 3 as per the APIs); 2) its impacts and potential for impact, both positive and negative; and 3) prospects for sustainability after USAID's funding ends.

II. BACKGROUND

A. Project Background

Madagascar's natural resource base, upon which the vast majority of Malagasy depend directly, is seriously threatened. The scale and intensity of deforestation, loss of biological diversity, soil

erosion and associated declines in overall land productivity are unparalleled. Under present agricultural practices and policies, Madagascar is biologically and physically disintegrating, seriously jeopardizing the continued livelihood of its increasing practices.

In recognition of these problems described above, the Government of the Republic of Madagascar (GRM) first enunciated a strategy for the conservation of natural resources in December 1984 with the adoption of a "Malagasy Strategy for Conservation and Sustainable Development". The GRM took the first steps in making the strategy operational in 1988/1989 with the preparation of an "Environmental Action Plan" (EAP). The EAP was prepared with the assistance of a wide range of Malagasy experts and the support of a World Bank led group of donors, international agencies, and non-governmental organizations (NGOs). This group included USAID, Cooperation Suisse, UNDP, UNESCO, and the World Wildlife Fund for Nature (WWF). The goal of the EAP over the next fifteen years is to assist the Malagasy population in protecting and improving its environment while working for sustainable development.

The Environment Program I (EP-I), designed by a multi-donor team of environmental specialists, is the first segment of the Environmental Action Plan. The Sustainable Approaches to Viable Environmental Management (SAVEM) Project was designed within the framework of EP-I. Through SAVEM, USAID is taking the lead in helping the GRM implement the biodiversity and institutional strengthening components of the EAP.

USAID's environmental and natural resource policy is based on the premise that environmental protection and conservation of natural resources are essential to sustained economic and social development. The central objective of this policy is to help developing countries conserve and protect their environment and natural resources, and to promote long-term economic growth by managing exploited resources for sustainable yields.

The SAVEM Project reflects both this Agency-wide strategy and the high priority accorded to the conservation of biodiversity in Madagascar. SAVEM is seeking to carry out the Agency's mandate by improving the management of Madagascar's priority protected areas while simultaneously assisting surrounding communities to identify and implement more sustainable ways of using the natural resources on which they depend.

Additionally, SAVEM is supporting efforts to undertake ecological inventory, species-level research, and environmental education and training.

B. Project Activities:

1. Project Goal

The goal of the SAVEM Project is to establish sustainable human and natural ecosystems in areas of Madagascar where biodiversity is threatened. Attainment of the goal would be reflected in no deterioration in the biodiversity in Madagascar as measured by appropriate indices; better understanding of the nature of biodiversity and of the interactions between humans and other

members of Madagascar's ecosystems; and a stabilization at sustainable levels of Madagascar's 50 protected areas.

2. Project Purposes and Outputs

The purpose of SAVEM is to identify and initiate systems (including institutions, methods, and behaviors) for the management of protected areas of Madagascar and the peripheral zones adjoining these areas on a sustainable basis. The Project will realize this purpose through four interrelated sets of outputs. These are:

(a) Establishment of a National Association for the Management of Protected Areas (ANGAP) with sufficient authorities and capabilities to perform their management functions including biodiversity/socio-economic planning, monitoring, and analysis, capable of tracking and communication information on biodiversity conservation.

(b) Implementation of interactive management plans in six protected areas of Madagascar and the adjacent peripheral zones.

(c) Support for Malagasy individuals and communities interested in conserving biodiversity in 50 priority areas.

(d) Enhancement of the managerial and technical capacity of GRM and NGO personnel active in the conservation of natural resources.

SAVEM is to be implemented through two basic strategies. The first, or traditional approach will help develop the country's institutional, managerial, technical, and human resources. The second, or non-traditional approach, will test the hypothesis that local populations will alter their behavior from destruction to conservation of their environment if they see a relationship between their economic and social well-being to the conserved area, and if they are empowered to make the right kinds of decisions. The purpose will have been entirely achieved if, by the end of the Project, the following has taken place:

-- SAVEM, its grantees, and the GRM agencies with which they will collaborate have identified and begun to test various hypotheses concerning the management of sustainable, interactive development efforts in up to six protected areas. In this context, the phrase "protected areas" refers not only to the parks and reserves whose management SAVEM will seek to improve, but also to the communities living in the peripheral zones adjacent to those parks and reserves.

-- The populations of these peripheral zones are using improved production adaptations that decrease their need to rely on continued, non-sustainable use of resources located within those protected areas.

-- The same local communities, including both governmental and non-governmental representatives are involved in the interactive management of the resources of the protected areas adjacent to their homes.

-- Public awareness of the prospects for interactive management of protected areas has increased.

3. Project Inputs

SAVEM will provide technical assistance, training, and commodity support to both governmental and non-governmental institutions through two project components: (1) institution strengthening of ANGAP to include biodiversity/socio-economic planning, monitoring, and analysis and geographical information system; and, (2) a Grant Management Unit (GMU) to award and administer Protected Area Development and Conservation Action Grants to develop and implement plans for the joint, interactive management of development and conservation efforts in protected areas and their peripheral zones. Each entity will maintain its own administrative and financial structure and there will be a separate contracting mechanism for each component. Training activities will be developed according to the specific needs of each Project component.

a. Institutional Development of ANGAP

The principal purpose of ANGAP is to coordinate activities in protected areas and the surrounding peripheral zones which require particular and technically focused approaches. This purpose may be expanded to management of the protected areas based on demonstrated capabilities of ANGAP. ANGAP will be progressively responsible for, but not restricted to, the following functions:

- Refinement of national policy on biodiversity;
- Coordination of protected areas;
- Administration and financial management;
- Education, training, and communication;
- Monitoring and evaluation;
- Establishment of a biodiversity/socio-economic data system.

Not all of these functions will be immediately integrated into the overall operations of the organization from the onset. Rather, they will be assumed gradually as ANGAP's capacity increases over the life of the Project. The execution of protected areas management plans are to be delegated to competent field operators, such as international and national NGOs, universities, or other appropriate operators.

The SAVEM Project assists ANGAP through an institutional contract with Tropical Research and Development (TRD) which provides long term and short term technical assistance to ANGAP in these interactive areas of responsibility. This includes technical assistance required for the integration within ANGAP of biodiversity/socio-economic planning and analysis which was originally intended to be a separate Project component.

b. Grant Management Unit

Under the second Project component, USAID established a Cooperative Agreement with Private Agencies Collaborating Together (PACT), A U.S. Private Voluntary Organization, to act as the

grant manager for funds to be provided by the Project for activities in the protected areas and peripheral zones. Through the Grant Management Unit (GMU), SAVEM will provide $20.8 million for three types of grants: (1) up to six large Protected Area Development Grants (PADGs) to local and/or international NGOs (to include a debt swap with Conservation International); (2) analytical grants for field data collection required for biodiversity/socioeconomic planning and analysis; and (3) approximately 100 small Conservation Action Grants (CAGs) to local NGOs, governmental units, and individuals for more limited, locally initiated interventions in peripheral zones adjacent to any of Madagascar's 50 protected areas.

PADG grant recipients are responsible for developing and implementing plans for the joint, interactive management of development and conservation efforts in six selected protected areas and in the human communities surrounding those areas. These plans will include not only measures to protect endangered species and virgin forest, but also more effective local community involvement in resource management. The direction of each PADG will emerge in response to the demands of its particular region. SAVEM thus treats each protected area as a somewhat autonomous operational unit. The smaller, more numerous CAGs complement the work of the PADGs. All decisions concerning site selection and grant awards are made with the concurrence of ANGAP and approval of USAID.

III. Scope of Work:

A. **Preliminary Research:** The contractor shall review SAVEM and USAID/Madagascar files to familiarize her/himself with SAVEM Project activities and planned outputs of Annual Work Plans as well as with Mission's Strategic Objective No. 3 program outputs and progress indicators. The evaluation team should read the following documents for background information: USAID/ Madagascar Country Program Strategy Plan; SAVEM Project Paper, September 1990; SAVEM Internal Assessment/ Evaluation, March 1993; SAVEM PP Supplement, December 1993; Annual Work Plans and Quarterly Narrative Reports by contractor/recipient; ANGAP Annual Work Plans and Reports; World Bank Staff Appraisal Report for EAP, March 1990; and Mid-term review of EAP documentation, Fall 1993.

Based upon the preliminary research, the contractor shall develop a Work Plan that includes: (1) a proposed schedule; (2) how the contractor proposes to address the key evaluation issues; and, (3) how they plan to complete the scope of work. This Work Plan will be submitted to the USAID Project Coordinator no later than one week after arrival in Madagascar.

B. **Handbook Requirements:** USAID (Evaluation Handbook, p. 23) requires that all evaluations examine several broad concerns that are applicable to any type of development assistance. These concerns are:

- **Relevance:** Are the development and conservation constraints the Project was initially designed to address still germane to Project strategies? Are the principal technical, policy, and institutional constraints being addressed by SAVEM ' s Project components?

- **Effectiveness:** Is the Project achieving satisfactory progress toward the stated goal, purpose, and outputs? Are the goal, purpose, and outputs as defined in the Project Paper and PP Supplement still valid? Is the Project achieving satisfactory progress toward SAVEM Project outputs and USAID/Madagascar Strategic Objective No. 3?

- **Efficiency:** Are the effects of the Project being produced at an acceptable cost compared with alternative approaches to accomplishing the same objective?

- **Impact:** What positive and negative effects are resulting from the Project?

The evaluation team is expected to go beyond the simple examination of inputs, outputs and the Project Paper to explore these broader issues and in particular to assess the utility of the SAVEM Project as a model to be used for assisting the Agency of International Development in attaining its environmental goal.

C. Illustrative Issues and Questions to be Addressed:

1. Project Management

a. Overall Design and Implementation

1. During the development of the Project Paper, was adequate analysis done for: (a) determining the probability of achieving project objectives, and (b) determining the priority of project activities under each component for achieving objectives? Was the Project Paper realistic or overambitious?

2. What has been the overall impact of the Project? What are the most significant accomplishments? Have project interventions enhanced the conservation of biological diversity? The list should cite past significant accomplishments by each component.

3. Assess the Project's strategy in developing and promoting the critical linkage between development and conservation activities that not only improve local living standards but also lead to strengthened management of the protected areas.

4. Has the GRM allocated sufficient financial resources to assist implementation? Has the project developed a good working relationship with ANGAP, DEF, and other executing agencies of the Environmental Action Plan? How effectively has the project taken into consideration the needs of the customers (ANGAP, PADG/CAG recipients)?

b. USAID Project Management

1. Is USAID staff adequate for project oversight? To what degree has the Mission been involved in project planning and management? How might USAID Project management be modified to improve Project performance?

2. Assess the management information system. Is it functioning in terms of reporting requirements, and how it was described in the Project Paper? Provide recommendations to improve project reporting, documentation management, and distribution of information within the Project as well as to clients?

3. How can operational procedures be refined to improve project implementation and attainment of objectives? What administrative support issues need to be addressed?

4. Assess the effectiveness of the SAVEM Steering Committee (COS/SAVEM) and make recommendations to improve its effectiveness. What have been the roles of each member?

5. Have the contractor/recipient annual work plans been adequate guides for implementing program activities? Have they been implemented as scheduled and within approved budgets. When not, is there a common cause?

6. Did the Project Internal Assessment carried out in March 1993 accurately identify all the constraints and problem areas affecting the implementation of SAVEM? Does the PP Supplement approved in December 1993 respond well to these constraints and problems in reorienting the project?

2. Institutional Development of ANGAP

a. General

1. Assess the effectiveness of the long term technical assistance (LTTA) provided under SAVEM (Natural Resources Advisor, Management Advisor, GIS Advisor, and Monitoring and Evaluation Advisor) in providing institutional support to ANGAP in relation to their time in the position. How well do the individual scopes of work reflect the TA needs for ANGAP? Evaluate ANGAP's remaining long term technical assistance needs.

2. How effective is the coordination and synergy between the LTTA and the PACT/GMU staff in attaining the overall objectives of SAVEM? What are the strengths and weaknesses of the working relationships with ANGAP and GMU? Recommend areas for improvement.

3. Assess the short term technical assistance (STTA) provided to ANGAP. Has the STTA addressed their needs? What can done be to further strengthen ANGAP so they can become an institution fully capable to perform their mandates? What are the additional short term technical assistance requirements? Examine the merits

and drawbacks of meeting these needs with outside consultant as opposed local consultants.

b. Capacity for policy and planning activities

1. One of the responsibilities of the technical assistance provided under the SAVEM project is to assist ANGAP in examining short and long term policy and planning issues. Assess the ANGAP's efforts in developing long range plans for the improved management of protected areas and providing policy recommendations to the GRM regarding the status and direction of biodiversity conservation activities.

2. What is ANGAP's long term vision concerning the protected areas program? What is ANGAP's future capacity to manage protected areas directly? What assistance is being provided by SAVEM to allow them to move in this direction of managing protected area directly? Assess the positive and negative outcomes for ANGAP to manage protected areas.

3. Evaluate the role SAVEM has had on ANGAP's ability to influence decision-making on natural resources and biodiversity matters.

4. Assess the establishment of a centralized information system within ANGAP as part of SAVEM. Determine whether the system will allow monitoring of biodiversity that will provide primary inputs to the policy formulation process, both for ANGAP and the ICDP operators.

c. Capacity for financial and administrative management

1. One of the initial responsibility of the technical assistance to assist ANGAP in setting up a personnel system and procedures as well as administrative procedures and policies for procurement and property control. Assess these systems established by ANGAP. Do they adhere to acceptable international standards? Provide recommendations to improve these procedures.

2. Assess ANGAP's financial management, accounting system and financial planning and the input provided by the technical assistance team. SAVEM also provided assistance for the establishment of a computerized financial management and accounting system within ANGAP. Has this improved the efficiency of ANGAP's financial reporting and internal controls and accounting system?

3. Technical assistance was provided to assist ANGAP in establishing a system for the receipt and programming of park fees that were allocated to ANGAP by the GRM. Assess the system established for this purpose.

4. Has the assumption that ecotourism activities will assist ANGAP in implementing a sustainable protected areas strategy to generate income for the conservation of

biodiversity proven true? Assess the strategies devised to diversify funding. What progress has been made in establishing sustainable funding sources?

d. Capacity for promoting coordination among integrated conservation and development activities

1. One of the primary responsibilities of the technical assistance provided under the SAVEM project is to assist ANGAP in establishing effective procedures for reviewing protected area management plans and coordinating these activities. Assess the procedures and review process that has been established by ANGAP.

2. Has ANGAP developed a collegial, participatory relationship with field operators which has allowed valuable technical input and an open exchange of ideas with operators in developing realistic integrated conservation and development projects which include local populations, promote good natural resources and park management, and address the long term sustainability?

3. Assess the management information system to ensure coordination among the protected area projects. Is it functioning in terms of expanded knowledge of other operators activities and provision of accurate and timely data on protected area program activities. Provide recommendations to improve project reporting, documentation management, and distribution of information among field operators.

4. Has the operator' s annual work plans been an effective management tool for ANGAP in their coordinating role as well as an adequate guides for monitoring PA program activities? How effective are field management visits?

5. How effective has ANGAP been in assisting the operator in resolving implementation problems as well as facilitating their relationship with DEF? What are the positive and negative aspects of the ANGAP-operator relationship? How could this be improved? How have the SAVEM team building workshops improved or hindered this relationship? Are annual ANGAP-operator meetings an effective means to ensure an open and continued dialogue with the operators?

e. Development of biodiversity/socio-economic monitoring and evaluation systems as a management planning and analysis tool for ANGAP and protected area projects

1. Assess the monitoring and evaluation (M&E) plan for the protected area projects? Is it functioning as envisioned in the Project Paper and generating feed-back information for use by ANGAP and SAVEM, particularly as concerns the hypothesis testing objective of SAVEM. Will the system be capable of measuring threats to the protected areas and capable of identifying local socioeconomic conditions that impact on project interventions? Have progress and impact indicators been developed by the protected area projects to monitor project impact?

2. Determine whether the M&E system will be able to track the development components of ICDPs with the new SIB-provided collection and analysis of spatial information on biodiversity within protected areas. Are project level M&E units sufficiently focused, organized and financed to result in a steady flow of relevant information that will assist in refining policies for effective stewardship of Madagascar's natural resources?

f. Development of communications and information skills and capacity

1. Assess the information network that has been established among and between organizations working in protected areas. Is the network effective? How can communication been improved? How has the packet radio network provided by SAVEM enhanced communication?

2. What has been the impact of ANGAP's public education strategies (newsletters, audio-visual material, etc.) to enhance public understanding of issues related to biodiversity conservation and rural development?

g. Training and professional development

1. SAVEM project has the responsibility to provide technical assistance to promote an institutionalization of training activities to be coordinated by ANGAP for the biodiversity component of the EAP. Assess ANGAP's capacity in planning and coordinating training programs. Are the training plans developed by ANGAP appropriately targeted and realistic? Do these respond to the actual needs?

2. Evaluate the effectiveness of SAVEM's training activities in terms of impact, increasing skill levels, increasing awareness of natural resources problems, etc. Have training activities been coordinated effectively within the project to maximize efforts? Have they been cost-effective? Cite specific examples where training activities have been beneficial. Provide recommendations to improve training activities.

3. Has training of ANGAP staff influenced the execution of technical and administrative tasks within the organization?

3. Grants Management Unit (GMU)

a. Grants Management

1. Assess the effectiveness of PACT/GMU as a grants manager? How well does PACT/GMU ensure adherence to USAID policies, procedures and regulations in the administration of grants? Have the sub-grant agreements been satisfactory to client requirements? Would sub-contracts have been a better mechanism? Assess effectiveness of GMU in managing these agreements, e.g. is staff capable, type of management required, etc.?

2. Assess the criteria and guidelines that were established for PADGs and CAGs, based on a preliminary assessment undertaken by GMU in March 1992. Do the criteria adequately respond to the outputs expected through these grants? Has the criteria been a useful tool in the review of these grants? What lessons have been learned? How could have the criteria been improved?

3. Examine the review process for grants. How effective is the collaboration between ANGAP, GMU and USAID in the review of these proposals?

4. Examine GMU's financial management and accounting system? How effective has been the financial management of the GMU and sub-grantees? How can financial management be improved? What assistance has GMU provided to field operators to ensure that adequate accounting systems have been put in place?

5. GMU is responsible for increasing ANGAP's capacity in the grants management. Assess GMU's relation with ANGAP and the transfer plan developed mutually with ANGAP and the associated performance indicators for the eventual transfer of grants management responsibilities. Is GMU adequately skilled to ensure this transfer? What has been their performance to date?

6. Identification of effective development strategies/activities and interactive management structures which result in stabilized or reduced pressures on the protected areas is to be accomplished by GMU through hypothesis testing in PADGs. Determine what progress has been made in identification, testing and monitoring of different hypotheses. Assess the collaboration between ANGAP, GMU and the field operators in identifying the hypotheses and establishing of a common system to monitor the testing of this hypothesis.

7. Assess the short term technical assistance (STTA) provided by PACT/GMU? Has STTA addressed their project needs? What has been the impact of the team building technical assistance provided by PACT/GMU? What are the additional short term technical assistance needs?

b. Protected Area Development Grants

1. Have the approaches to design Integrated Conservation Development Project (ICDP) been appropriate? Has the analysis of human pressures on the protected area been an effective tool in developing hypotheses for diminishing these pressures and design of alternatives to destructive practices? Was there enough leeway for creativity or too much direction? Which hypotheses seem the most valid and why?

2. Has design of PADGs occurred at the right pace, too fast, or too slow given the sub-grantee capabilities, and the requirements of establishing each protected area program? Does the activity load per project accurately reflect that sub-grantee's capability to execute programmed activities?

3. What have been the merits and drawbacks of working with pre-determined sites and operators based on USAID's and the operators' previous experience working in these protected areas? Would a more competitive selection process have been more worthwhile?

4. One of SAVEM's guiding principles is to elicit local participation, and commitment to a process of participation on selecting activities. How effective have been the approaches to promote participation? Were all the resource users involved in the development of PADGs and/or actively participating (e.g. indigenous groups, women)? Cite specific examples.

5. What has been the extent and impacts of public and private sector cooperation and collaboration in the planning and design of PADG activities? What strategies for partnership with Malagasy NGOs have been developed for each PADG? What recommendations can be made for strengthening this collaboration and cooperation?

6. Are appropriate levels of project staff and financial resources being dedicated for each PADG? Is the staffing, equipping, training, and provision of infrastructure appropriate and adequate for protecting these areas? What is the cost effectiveness of the PADGs and long term sustainability of the project activities?

7. How have women and other disadvantaged groups been included in project design? Is gender-specific data collected and used for project planning? How can the project improve its effectiveness in addressing gender related issues?

c. Conservation Action Grants

1. Assess the activities being implemented by NGOs, indigenous federations, and community organizations under SAVEM's CAG program. Does the CAG approach relate to the goals and objectives of the SAVEM project? Identify success stories, problem areas, and offer solutions.

2. What NGOs, indigenous groups, and community organizations have been strengthened or significantly supported with the assistance of the CAG program? What is their impact on the conservation of the protected areas?

3. Has the information and other services provided to community development organizations and indigenous groups been appropriate with respect to linking development with conservation in the peripheral zones of protected areas.

Annex B

Cadre logique du projet

NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	ASSUMPTIONS
Goal:			(Goal to subgoal)
To establish sustainable human and natural ecosystems in areas of Madagascar where biodiversity is threatened.	1. No deterioration in the biodiversity of Madagascar as measured by appropriate indices. 1.1. Reduced rate of forest loss in target areas. 1.2. Reduced rate of biodiversity loss in target protected areas. 2. Better understanding of nature of biodiversity in Madagascar. 3. Size of Madagascar's 50 protected areas (PA's) stabilized at sustainable level.	1.1 Comparison of baseline data of no. hectares of undergraded habitat and forest. 1.2 Comparison of baseline & endline census data on numbers of species in ecosystem and genetic variation within species. 2. Dissemination of research findings on nature of biodiversity. 3. Agreement between GRM & populations of peripheral zones (PZ's) on size of all PA's.	Stabilization of ecosystems will lead to increased biodiversity conservation.
Project Purpose:			(Purpose to Goal)
To identify and initiate systems (including institutions, methods, and behaviors) for the management of protected areas of Madagascar and the peripheral zones adjoining those areas on a sustainable basis.	1. Up to six hypotheses concerning the management of sustainable, interactive development efforts developed & in process of being tested in 6 PA's & adjacent PZ's. 2. Increased percent of target protected areas implementing approved management plans. 3. Increased percent of management plans in target protected areas with village participation. 4. Increased percent of village households in target zones that have adopted program sponsored alternatives to destructive practices. 5. Percentage of village households in pilot communities of peripheral zones with increased income coming from program induced sustainable economic activities. 6. Increased public awareness of prospects for interactive management of PA's & PZ's.	1. Review and approval of up to 6 NGO proposals for interactive development efforts in PA's & PZ's; mid-term and final evaluations to verify implementation and validity of hypotheses. 2. Review of management plans in place in protected areas. 3. Comparison of baseline socio-economic data. 4. Site visits to PA's & PZ's; interviews with NGO, GRM, & private individuals in PZ's. 5. Site visits to PA's & PZ's; interviews with NGO, GRM, & private individuals in PZ's. 6. Sample of public opinion/awareness.	Maintenance of sustainable ecosystems will lead to stabilized or increased availability of the resources on which Malagasy people depend their livelihood.

BEST AVAILABLE COPY

Annex II: REVISED LOGICAL FRAMEWORK Sustainable Approaches to Viable Environmental Management Project (SAVEM, 687-0110)

NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	ASSUMPTIONS
OUTPUTS:			(Outputs to Purpose)
1. Establishment of a National Association for Management of Protected Areas (ANGAP) with sufficient authorities & capabilities to perform its management function to include biodiversity and socio-economic planning, monitoring and analysis.	1.1 Responsibilities of ANGAP & other organizations working in NR sector clarified.	1.1 Issuance of GRM decrees or institutional by-laws clarifying respective responsibilities.	ANGAP will be capable of participating, and willing to participate, in design & testing of hypotheses re the management of sustainable interactive development efforts in PA's and PZ's.
	1.2 Demonstrated ANGAP organizational capacity in administrative and financial management.	1.2 Evaluation of ANGAP internal procedures; non-Federal audit decree.	
	1.3 National standards and site-specific procedures established for effective coordination of conservation & development activities in PA's & PZ's.	1.3 Review of ANGAP reports & policy recommendations; site visits.	ANGAP's planning and analysis departement will provide a convenient, uniform source of information for those seeking to identify sustainable systems for natural resource management.
	1.4 ANGAP on-the-ground tracking system established and providing information on NGO activities.	1.4 Review of ANGAP reports; interviews with local NGO's.	
	1.5 ANGAP has developed & proposed policies for promoting communication among & between NGO's & entities active in sector.	1.5 Review of ANGAP policy recommendations.	
	1.6 Unified protocol in place on data collection & management.	1.6 GRM issuance of protocol on data collection & management.	
	1.7 GIS compatible with other GIS systems in Madagascar in-place.	1.7 Comparison of GIS with other similar systems in Madagascar.	
	1.8 ANGAP using data gathered to monitor activities in PA's & PZ's throughout Madagascar.	1.8 Analysis of ANGAP reports & publications.	
	1.9 Data generated by Field operators being used in ANGAP planning efforts.	1.9 Review of ANGAP reports & publications.	

BEST AVAILABLE COPY

NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	ASSUMPTIONS
Outputs (cont.)			
2. Implementation of interactive management plans in up to 6 protected areas and the adjacent peripheral zones.	2.1 Up to six PA's formally registered with boundaries marked & core & buffer zones designated. 2.2 Infrastructure of up to six PA's improved. 2.3 Local populations participating in definition and implementation of plans for controlled, sustainable use of resources of six PA's. 2.4 Systems for registering plant & animal species in place in up to six PA's. 2.5 Decrease in frequency of non-sustainable resources use in six PA's & adjacent PZ's. 2.6 Information flow established between management of 6 PA's & ANGAP.	2.1 park records & patrol reports; inspection of boundaries. 2.2 Site visits to verify marked trails, adequate huts & roads, etc. 2.3 Presence of buffer & core zones; park records; interviews with GRM & NGO representatives & other members of local communities. 2.4 Grantee records. 2.5 Site inspections in sample portions of PA's & PZ's grantee records. 2.6 Examination of grantee & ANGAP reports; interviews with grantee & ANGAP staff.	2.1 Local populations willing to adopt alternate activities to compensate for decreased access to resources of PA's. 2.2 Alternate activities can quickly replace traditional income sources.
3. Support for malagasy individuals and communities interested in conserving biodiversity in 50 priority areas.	3. Issuance by grant Manager (GM) of up to 100 Conservation Action Grants of less than $25,000 each.	3. GMU records; interviews with CAG recipients.	3. Support to locally initiated conservation efforts will generate important lessons re the development of techniques for sustainable, interactive management of threatened natural resources.
4. Enhanced managerial & technical capacity of GRM & local NGO personnel active in natural resource management.	4.1. ANGAP staff: a. 18 PM short-term U.S. & 3 rd country training b. 75 PM in-country short-term training c. 15 PM 3rd-country study tours. 4.2. NGO Training: a. 10 PM 3rd-country study tours. b. 15 PM 3 rd-country seminar training c. 10 PM NGO orientation training d. 40 PM NGO planning and design training. e. 40 PM NGO Management training f. 100 PM technical training 4.3 Biodiversity Planning Training: 60 PM in-country training in GIS 20 PM in field data collection	4. GMU and ANGAP records.	4. Improved staff and NGO skills will contribute to the development & testing of methods for sustainable management of threatened natural resources.

NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	ASSUMPTIONS
Inputs			Inputs to Outputs
1. ANGAP Development	1. ANGAP Development	1. Contractor billings; contractor reports; site visits.	1.1 GRM willing to delegate effective responsibilities to ANGAP.
a. Long-term TA i) Mgt. Advisor ii) NR Advisor iii) GIS Advisor iv) M&E Advisor	a. 138 PM i) 36 PM ii) 36 PM iii) 36 PM iv) 30 PM		1.2 ANGAP will prove willing and able to coordinate effectively with other NGO's.
b. Short-term TA c. Commodity Support d. Local Operating Costs e. Training	b. 56.5 PM c. $1,200,000 d. $ 500,000 e. $ 730,000		1.3 Malagasy trainees capable of learning GIS and other techniques required to operate biodiversity information system.
2. Grant Management	2. Grant Management	2. Grantee billings; grantee reports; site visits.	
a. Long-term TA i) Chief of Party ii) CAG Specialist iii) Admin/Finance Spec. iv) Training Advisor	a. 162 PM i) 60 PM ii) 48 PM iii) 42 PM iv) 12 PM		
b. Short-term TA c. Commodity Support d. Local Operating Costs e. Training	b. 28 PM c. $ 431,000 d. $ 650,000 e. $ 300,000		
3. Protected Area Development Grants	3. Up to 6 grants totalling $ 10 million	3. Grantee billings; grantee reports; site visits.	3. GRM & local populations willing to allow & participate in controlled, sustainable use of resources of PA's.
4. Conservation Action Grants	4. Up to 100 grants totalling $2 million	4. Grantee billings; grantee reports; site visits.	
5. Project Coordination	5. Project Coordination	5. Contractor billings, contractor reports.	
a. Long-term TA b. Short-term TA c. Commodity Support d. Local Operating Costs	a. 72 PM b. 12 PM c. $ 75,500 d. $ 80,000		

Annex C

Calendrier des activités de l'équipe d'évaluation

SAVEM PROJECT
MID-TERM EVALUATION
Schedule of Work (6/5)

Field Day#	Date	Activity
	5/19	Team Reviews Material in Washington
	5/20	Team Building Meeting at MSI/Washington
1	5/24	Team arrives Madagascar. Settles in at Hotel Colbert
2	5/25	Meet -Lisa Gaylord, USAID -Roy Hagen, TRD/COP -George Scharffenberger, PACT/COP
3	5/26	Courtesy Call-George Carner, USAID Mission Director Three local members join expatriate team Review evaluation TOR with USAID/Natural Resources Review evaluation TOR with ANGAP (Raymond Rakotonindrina) Make arrangements for site visits and interviews.
4	5/27	Breakfast with CARE Assist PACT/GMU retreat at Media Club Continue review with TRDI and ANGAP
5	5/28	Breakfast meeting: expatriate team and ANGAP Director Team reviews material and individual assignments. Members draw up list of question.
	5/29	Sunday -- Team departs by car to Andasibe/Mantadia.
6	5/30	Team drives to Tamatave
7	5/31	Meeting with all grantees at Annual Meeting to discuss evaluation
8	6/1	Participate at Annual Meeting of ICDP Directors
9	6/2	Team returns to Antananarivo
10	6/3	Work Plan presented to USAID Project Coordinator with a) final schedule, b) evaluation methodology, and c) preliminary report outline. Interviews with GMU staff; focus on training

11	6/4	Team reviews material and conducts individual interviews.
	6/5	Sunday
12	6/6	Team reviews material; conducts interviews with ANGAP
13	6/7	Interviews with GMU; Mid-term oral briefing to USAID
14	6/8	Team A flies to Amber Mountain Complex - Diego Team B drives to Ranomafana
15	6/9	Teams on field visits
16	6/10	Teams on field visits
17	6/11	Teams on field visits
	6/12	Sunday -- Return to Antananarivo
18	6/13	Research and writing
19	6/14	Team meeting to agree on findings/recommendations.
20	6/15	First draft of report sections to team leader
21	6/16	Initial draft report of conclusions and recommendations in English and French given to USAID and GOM. Informal briefing with McKenzie
22	6/17	Oral presentation of initial draft to USAID, ANGAP, ONE, DEF, TRD and PACT, et al.
23	6/18	USAID/ANGAP written comments to team on initial conclusions and recommendations
	6/19	Sunday -
24	6/20	Team members make final changes to their portion of final draft report. Meeting with USAID Mission Director (return from US)
25	6/21	Team Members Zimmermann and Sowers Depart Madagascar Local team members complete their assignments.
26	6/22	Team Leader edits final English draft report
27	6/23	Team Leader completes 6-8 page summary in English and gives it to local translator

28	6/24	Team leader edits final English report
29	6/25	Final draft report in English and 6-8 page summary in French submitted to USAID
	6/26	Sunday-Team Leader Rosenthal departs Madagascar
	7/11	Team in Washington completes further changes suggested by USAID. MSI translates entire report into French. Final Report in English and in French express mailed to Madagascar

Annex D

Questionnaire du projet

PROJET SAVEM: EVALUATION A MI-PARCOURS
QUESTIONNAIRE DESTINEE AUX OPERATEURS DES PCDI

REUNION ANNUELLE DES DIRNAT ET CTP DES PCDI
TOAMASINA (30 MAI - 02 JUIN 1994)

1. NOM DU PCDI _____
RNI___ RS___PN ___C___

2. VOTRE STATUT:

DIRNAT	_____	ANGAP STAFF	_____
CTP	_____	TR&D	_____
STAFF PCDI	_____	GMU STAFF LOC	_____
CONS. PCDI	_____	PACT/DAI EXPAT	_____
ONG Local	_____	BUR CENTRAL OPERATEUR	_____
USAID	_____	AUTRES BAILLEURS	_____

AUTRES (EXPLIQUEZ)

3. OBJECTIF/HYPOTHESE: SACHANT QUE LE PRINCIPE D'UN PCDI COMPREND UNE ASSOCIATION ENTRE CONSERVATION ET DÉVELOPPEMENT, DANS UNE OU DEUX PHRASES, QUELLE EST L'APPROCHE POUR EFFECTUER CETTE LIAISON SPÉCIFIQUE À VOTRE PROJET? (POUR LES PROJETS FINANCES AU TRAVERS DU SAVEM, PRESENTEZ VOTRE RÉPONSE EN FORME DE HYPOTHÈSE OU HYPOTHÈSES PARTICULIÈRES)

4. CRITERE DE SUCCES: A LA FIN DE LA PHASE ACTUELLE DE VOTRE PROJET, QUELS SONT LES INDICATEURS, SUR LESQUELS UN EVALUATEUR POURRA JUGER SUR LA REUSSITE DU PROJET?

5. CITEZ TROIS CONTRAINTES PRINCIPALES (AU MAXIMUM) QUI NUISENT LE BON DEROULEMENT DU PROJET:

6. JUSQU'A QUEL DÉGRÉ, LES STAFFS DES COMPOSANTS DEVELOPPEMENT ET CONSERVATION DU PROJET SONT-ILS INTEGRÉS DAN L'ORGANIGRAMME, LA GESTION, ET LE DEROULEMENT DU PROJET:

DISTINCT / PEU INTEGRÉ / ASSEZ INTEGRÉ / TRES INTEGRÉ / PAS DE DISTINCTION

7. EST-CE-QUE VOTRE DOCUMENT DE PROJET (IIme PHASE) REFLETE LES BESOINS SPECIAUX DES FEMMES? OUI _____ NON _____
SI OUI, DECRIVEZ-LES:

8. CITEZ LE RESULTAT LE PLUS IMPORTANT JUSQU'ICI DE VOTRE PROJET:

9. CITEZ UN SEUL CONSEIL OU ACTION QUE L'ANGAP POURRAIT PRENDRE POUR MIEUX REALISER LES OBJECTIFS DU PROJET SAVEM:

10. CITEZ UN SEUL CONSEIL OU ACTION QUE LA **DEF** POURRAIT PRENDRE POUR MIEUX REALISER LES OBJECTIFS DU PROJET SAVEM:

11. CITEZ UN SEUL CONSEIL OU ACTION QUE LE **GMU** POURRAIT PRENDRE POUR MIEUX REALISER LES OBJECTIFS DU PROJET SAVEM:

12. CITEZ UN SEUL CONSEIL OU ACTION QUE LA DIRECTION DU PROJET A L'**USAID (BCP)** POURRAIT PRENDRE POUR MIEUX REALISER LES OBJECTIFS DU PROJET SAVEM:

13. ESTIMEZ LE POURCENTAGE DES FONDS SAVEM DESTINES DANS VOTRE PADG AUX ACTIONS:
    a. DE CONSERVATION _____ DE DEVELOPPEMENT _____

    b. PAR RAPPORT A L'IDEAL:
       CONSERVATION _____ DEVELOPPEMENT _____

14. QUEL POURCENTAGE DU BUDGET TOTAL DU PROJET VOUS RESERVEZ POUR LES BENENFICIARES EUX-MEME (LES VILLAGEOIS)?

15. LISTEZ UN CONSTAT A VOUS SUR LE PROGRAMME DES AIRES PROTEGES QUE VOUS JUGEZ INDESPENSABLE POUR NOTRE EQUIPE D'ELABORER SON RAPPORT D'EVALUATION A MI-PARCOURS:

Annex E

Situation actuelle relative aux recommandations de l'analyse interne de la gestion des subventions du projet SAVEM

	RECOMMANDATIONS - SAVEM INTERNAL ASSESSMENT	C	PC	NC
1.	**ANGAP Operational Issues** **Speed Up and Increase the Devolution of Authority from MEF/DEF to ANGAP:** USAID should work with other donors and the GOM, in the context of the EAP, to examine how the timetable for transferring authority to ANGAP could be sped up.	x		
2.	Reduction in MEF/DEF's direct operational role (particularly its relinquishing the presidency of the steering committees of the various protected area projects and its role in selecting National Directors).	x		
3.	**Harmonize the Perceptions of ANGAP and the Operators:** A team building program should be initiated between ANGAP and its operators to improve communications and develop common understanding as to roles, responsibilities and mutual expectations.	x		
4.	ANGAP and operators should have a flexibility, patience and a collaborative style featuring effective communication and a sense of partnership.		x	
5.	**GMU to Support Dialogue Between ANGAP and the Operators:** The GMU should play a proactive role in facilitating a dialogue between ANGAP and its operators.	x		
6.	In partnership with the TR&D technical assistance team provided directly to ANGAP, the GMU also should facilitate the dialogue between ANGAP and USAID on issues relating to ANGAP's evolving mandate and role as a grant manager.	x		
7.	**ANGAP/GMU Relations** **Use of Professional Outside Facilitators:** GMU should use facilitators to develop and implement an on-going program of team building for both staffs as an essential part of reversing the serious problems in the working relationships between them.	x		
8.	The leadership of both organizations should have a clear, public commitment towards close, cooperative working relations.	x		
9.	Department heads and technical assistance teams must equally commit to making the partnership work.	x		
10.	**Standardize Working Conditions:** GMU and ANGAP working conditions should be standardized through regular consultation and maximum transparency in setting and applying administrative rules and regulations.	x		

	RECOMMANDATIONS - SAVEM INTERNAL ASSESSMENT	C	PC	NC
11.	**Increase GMU/ANGAP Interaction and Collaboration:** USAID/Madagascar Should Assist in Bringing ANGAP and GMU Together: USAID should work with both staffs to ensure that the tasks assigned to the GMU which relate to control of the use of USG-provided resources (e.g. project vehicles) be implemented in a fair and transparent manner. (Note: USAID project vehicle is in process of being finalized)		x	
12.	ANGAP and the GMU should be encouraged to themselves resolve differences when they arise.	x		
13.	GMU Should Increase Its Technical Support Role: GMU's current role vis a vis ANGAP should be radically re-oriented to include the transfer of grant management skills as a primary function.	x		
14.	GMU's own grant management activities should be re-focused to provide the maximum opportunities for such a transfer to take place.	x		
15.	ANGAP and GMU should develop a mutual understanding of the GMU's revised technical assistance role and the expectations of each as to how such assistance is to be provided, by whom, to whom and over what time frame.	x		
16.	**Develop Grant Management Transfer Indicators:** USAID/GMU should contract someone with specific skills in institutional analysis and the design of performance indicators relevant to grant management of the type ANGAP is called upon to perform.	x		
17.	**SAVEM Project Interim Evaluation:** SAVEM project interim evaluation should be an assessment of ANGAP's capacities to fulfill the functions called for in the EAP and its MEF-ascribed mandate.		x	
18.	**ANGAP's Management of the World Bank Grant Funds:** If ANGAP is willing, the GMU and ANGAP could develop a plan under which the GMU would be associated with ANGAP's management of the World Bank-funded activities. In collaboration with AID, ANGAP and the GMU could develop mutually agreed upon performance indicators related to the use of the Bank's funds.			x
19.	If requested by ANGAP, the GMU could also extend its technical support role to include the World Bank-funded activities.			x
20.	ANGAP's World Bank loans should be used to develop grant management skills and to measure ANGAP's evolving capacities in grant management.		x	

	RECOMMANDATIONS - SAVEM INTERNAL ASSESSMENT	C	PC	NC
	Grants Procedures			
21.	Designate primary responsibility for all aspects of grants management to ANGAP (with the exception that the financial management of grants should remain with GMU). ANGAP should take the lead in distributing documents, setting up meetings and securing required approvals.	x		
22.	Designate an individual within ANGAP to be the primary contact for each grant procedure. The other participating organizations should designate an individual who would serve as the primary liaison with ANGAP.		x	
23.	Limit ANGAP's role to technical assistance and review during the project design phase of PADGs.	x		
24.	Designate ANGAP as chairperson of the "Comité d'Octroi" for the PADGs. The approval of proposals should continue to be through consensus with input from all committee members. The committee should be limited to a maximum of seven members to include representatives from ANGAP, GMU, USAID, ONE, and COMODE (or other NGO representative).	x		
25.	Involve ANGAP in the budget analysis, establishment of accounting systems and financial monitoring for PADGs as part of GMU's increased role in the transfer of skills to ANGAP in grants administration.	x		
26.	Better define the roles and responsibilities of the Project Steering Committee (Conseil d'Administration/Comité d'Orientation). Explore with MEF the possibility of naming ANGAP to committee chairperson, consistent with ANGAP's overall role as coordinator for the Protected Areas Program.		x	
27.	Discuss with MEF/DEF the transfer of responsibility for the final selection of the national directors and long term technical advisors/consultants to the Project Steering Committee.	x		
28.	Create a single line of authority for the national directors so that he/she comes under the direct supervision of only one organization -- that which pays his/her salary, the operator. Responsibilities of the national director vis à vis ANGAP should be defined in the "contrat de programme" between ANGAP and the operator. Conflicts arising from responsibilities to ANGAP should be settled between ANGAP and the operator.	x		
29.	Enlarge the SAVEM Project Steering Committee to include representatives of the field operators to encourage their full partnership in the SAVEM project by providing them with a more active voice.	x		
	Conservation Action Grants			
	NGO Institutional Strengthening: NGOs should require institutional strengthening in the following areas:			

	RECOMMANDATIONS - SAVEM INTERNAL ASSESSMENT	C	PC	NC
30.	Proposal Preparation: The CAG program should provide direct assistance to local NGOs and village associations This assistance should begin in the areas of project identification (including PRA training) and proposal preparation.	x		
31.	Project Implementation: Additional training and support to help the NGOs implement their projects is required.	x		
32.	Technical Training: As the need arises CAG should employ local, private sector consultants to provide advice and training to NGOs on technical aspects of their projects.		x	
33.	Financial Management: The CAG unit should need to provide financial management training to NGOs and village associations to help them account for their grant fund disbursements.	x		
34.	The CAG unit should look into the possibility of contracting with local accounting firms to provide support and follow-up to NGOs.			x
35.	**Programmatic Support to NGOs** The project paper should be modified to allow the CAG component to broaden its criteria to cover take advantage of these opportunities.	x		
36.	**Increased Impact Monitoring** : The CAG unit should put together an impact monitoring plan and decide how to allocate their staff resources towards that work.	x		
37.	**Complementary Activities:** The CAG staff should plan to get together periodically with ANAE to exchange ideas and review lessons learned.		x	
38.	**Biodiversity Planning Service** **Increased Capacity for Impact Monitoring and Program Evaluation in ANGAP:** The SAVEM project should move forward and contract the long-term technical assistance (or, if necessary to begin M&E activities as soon as possible, a combination of short-term TA followed by long-term TA) to establish the impact monitoring and program evaluation system for SAVEM.	x		
39.	GMU should work in close collaboration with ANGAP and the field operators in impact monitoring of SAVEM-funded ICDPs. This should be an area of GMU's support in the development of grant management skills within ANGAP.	x		
40.	The data collection for hypothesis testing and project impact monitoring should be viewed as a long-term effort to be implemented in stages.		x	
41.	**Service Orientation of Geographical Information System:** the SAVEM project should proceed with contracting of the long term GIS Technical Advisor who would then identify the appropriate institutional framework for the geographical information system and provision of other required services to ANGAP.	x		

42.	Need for this process should be done in stages on a progressive basis based on ANGAP's institutional capacity and needs.	x		
43.	Maintain the geographical information system as a service oriented entity with a certain level of autonomy vis à vis the other departments of ANGAP.		x	
44.	House the GIS in a different building from ANGAP. (Note: Larger ANGAP office building obtained)			x
45.	**Training** **ANGAP's Training Role** It is appropriate that ANGAP rather than GMU take prime responsibility for training activities targeted for field operators working in protected areas.	x		
46.	**Continued Training Role for GMU** **CAG Training for NGOs:** The CAG component of GMU should provide several different types of training programs for NGOs, including: exploratory PRA, monitoring and evaluation PRA, proposal writing, accounting basics, and project management.		x	
47.	CAG should provide ways for people from rural communities and local NGOs to get together to exchange ideas and learn from each other's experiences.		x	
48.	**Staff Development:** The GMU, like any organization, should build the skills of its staff to enhance their capacity and improve their performance		x	
49.	The GMU should have occasional staff retreats and planning workshops to take the time to reflect on project goals and ways of going about work-related activities.	x		
50.	**Technical Assistance Needs** **GMU Long-Term Staffing:** Revise job descriptions and a different mix of skills as existing GMU long-term technical assistance staff positions are filled. The new Chief of Party and Financial Manager should play key roles in the transfer of grant management skills to ANGAP.	x		
51.	The replacement for the Financial Manager should be brought on for a two year contract.	x		
52.	Increase the responsibilities of the CAG Manager and extend the level of effort by 12 months so that mechanisms for NGO training and institutional strengthening are put in place.	x		
53.	Priority should be given to recruiting a socio-economist to assist ANGAP in the implementation of impact monitoring and program evaluation systems (if necessary, using a combination of short-term and long-term TA).	x		

54.	**BPS Long-Term Staffing:** SAVEM should move quickly to hire a long term Technical Advisor to provide assistance for the implementation of the impact monitoring and program evaluation component originally envisioned as part of the BPS.	x		
55.	**GMU Short-Term TA:** Team Buiding: Short-term technical assistance should be provided, through the GMU, to hold a series of ANGAP/GMU team building workshops.	x		
56.	PADG Operators need to develop better working relationships with ANGAP.	x		

C: Completed
PC: Partially completed
NC: Not completed

Annex F
Tableaux budgétaires

TR&D
Tropical Research & Development, Inc.

7001 S.W. 24th Avenue • Gainesville, Florida 32607 • USA
Telephone (904) 331-1886 • FAX (904) 331-3284 • E-MAIL TRD/313-2319@mcimail.com

Controller, USAID/Antananarivo
Institutionalization of ANGAP
Contract Number: 623-0110-C-00-1041-00
Invoice Number: 1098

ɔgory	Revised Budget Amount	Inception to Last Reported Period	This Period	Cumulative Amount	Remaining Amount	Percent of Budget Expended
ARIES AND WAGES	771,399	500,538.41	6,946.04	507,484.45	263,914.55	65.79%
NGE BENEFITS	103,880	75,453.54	972.45	76,425.99	27,454.01	73.57%
ERHEAD	671,195	428,623.91	6,176.42	434,800.33	236,394.67	64.78%
VEL & TRANSPORTATION	528,468	251,279.84	3,789.13	255,068.97	273,399.03	48.27%
OWANCES	472,636	160,237.86	5,226.99	165,464.85	307,171.15	35.01%
HER DIRECT COSTS	392,095	108,505.67	3,021.69	111,527.36	280,567.64	28.44%
BAP COMMODITIES	320,741	266,819.43	(688.34)	266,131.09	54,609.91	82.97%
TICIPANT TRAINING	405,000	151,701.14	18,663.08	170,364.22	234,635.78	42.07%
BCONTRACTS	535,185	99,287.23	17,834.80	117,122.03	418,062.97	21.88%
ED FEE	212,995	103,193.22	3,097.11	106,290.33	106,704.67	49.90%
TAL COST PLUS FIXED FEE	4,413,594	2,145,640.27	65,039.37	2,210,679.63	2,202,914.38	50.09%

1. Total Contract Amount: $4,413,594.00
2. Period Covered by Voucher: May 1-15, 1994
3. Amount This Voucher: $65,039.37
4. Cumulative Expenditures: $2,210,679.63
5. Total Contract Period of Performance: 48 months
6. Months Remaining in Contract: 16.5 months
7. Previous monthly expenditure rate: $68,000.00
8. Projected monthly expenditure rate for period remaining in contract: $133,500.00
9. Total Fixed Fee: $212,995.00
10. Fee Billed to Date: $106,290.33
11. Fee billed this voucher: $3,097.11
12. Percentage Contract Completion: 50.09%
13. Based on projections taken from items 1-12 above there are sufficient funds remaining in the contract.
14. The amount of fee billed is commensurate with the percentage of work completed.

MADAGASCAR SAVEM PROJECT LOP : 10/1/91 - 3/31/96						
Line Item	LOP Budget a	Prior Cumulative Expenses (YR1 + YR2) b	Current Period Exps (YR3) c	CUMULATIVE LOP Exps (b+c)	Budget Balance (a)-(b+c)	Percent Expended
Field Personnel	1,504,086	378,000	105,083	483,083	1,021,003	32.12%
Home Office Personnel	164,059	13,373	11,586	24,959	139,100	15.21%
Consultants	192,360	46,005	71,521	117,526	74,834	61.10%
Travel/Per Diem	599,212	165,563	27,469	193,032	406,180	32.21%
Allowances	696,842	205,631	56,278	261,909	434,933	37.59%
Training	302,666	76,340	6,434	82,774	219,892	27.35%
Other Direct Costs	1,187,458	320,367	72,983	393,350	794,108	33.13%
Subgrants	20,800,000	872,127	60,814	932,941	19,867,059	4.49%
Partner / DAI	963,847	562,122	47,472	609,594	354,253	63.25%
SUBTOTAL	26,410,530	2,639,529	459,640	3,099,169	23,311,361	11.73%
PACT Indirect Costs	2,067,705	448,086	112,465	560,551	1,507,154	27.11%
TOTAL	28,478,235	3,087,615	572,105	3,659,720	24,818,515	12.85%

BUDGET EVOLUTION				
Line Item	Original Budget	Modification #4 (i)	Modification #5 (ii)	Modification #7 (iii)
Field Personnel	791,063	1,007,606	1,007,606	1,504,086
Home Office Personnel	11,266	129,878	129,878	164,059
Consultants	53,875	61,767	61,767	192,360
Travel/Per Diem	226,947	484,150	484,150	599,212
Allowances	447,795	440,729	440,729	696,842
Training	114,259	150,000	150,000	302,666
Other Direct Costs	116,530	736,478	736,478	1,187,458
Subgrants	12,000,000	12,000,000	12,000,000	20,800,000
Partner / DAI	963,421	1,054,580	1,054,580	963,847
SUB-TOTAL	14,725,156	16,065,188	16,065,188	26,410,530
PACT Indirect Costs	758,051	758,051	1,274,835	2,067,705
TOTAL	15,483,207	16,823,239	17,340,023	28,478,235

NOTES:

(i) : USAID Letter dated 05/27/93 signed by PACT on 06/14/93
(ii) : USAID Letter dated 07/26/93 signed by PACT on 08/03/93
(iii): USAID Letter dated 04/28/94 signed by PACT on 05/11/94

I. FIELD PERSONNEL	173,154	204,846	263,155	290,533	310,072	262,326	1,504,087
II. HOME OFFICE PERSONNEL	1,404	11,970	28,608	39,575	34,616	47,886	164,059
III. CONSULTANTS	43,765	2,240	63,200	15,400	27,026	40,729	192,360
IV. TRAVEL/PER DIEM	65,853	99,710	94,748	118,020	96,641	124,240	599,212
V. ALLOWANCES	82,552	123,079	106,981	121,600	146,956	115,674	696,842
VI. TRAINING	47,520	28,819	54,000	59,400	65,340	47,587	302,666
VII. OTHER DIRECT COSTS	51,466	268,902	164,117	177,306	313,655	212,012	1,187,458
VIII. SUBGRANTS	0	1,133,577	6,750,000	7,650,000	3,600,000	1,666,423	20,800,000
IX. PARTNER/DAI	280,820	291,618	208,446	182,963	0	0	963,846
PACT INDIRECT	186,462	268,657	428,768	466,955	406,864	309,999	2,067,704
TOTAL PROGRAM	932,996	2,433,418	8,162,024	9,121,753	5,001,169	2,826,876	28,478,235

GMU budget costs which could be considered in direct support of ANGAP's operations

DESCRIPTION				YR 1*	YR 2*	YR 3	YR 4	YR 5	YR 6	TOTAL
Drivers Salaries[1]	$1,927	/yr ea				11,562	12,718	13,990	15,389	53,659
Drivers Per Diem	6 drivers	$35 per day	65 days per year			16,517	18,168	19,985	21,983	76,653
Team Building ANGAP/GMU/Operators [2]										
Consultant costs (10 days per year)	$35,000 year 3; $12,800 year 4-6					35,000	14,080	15,488	17,037	81,605
Teambuilding workshop costs	$3,500	per wkshop				3500	3850	4235	4658.5	16,244
NGO Capacity Building Consultant [3]	$16,600	Years 4-6						10,086	22,095	32,181
PADG Workshops (2 per yr) [4]	$5,000	per wkshop				10000	11000	12100	13310	46,410
Office Maintenance and Utilities [5]						1,750	550	605	666	3,571
Office Cleaning Service	$1,000	/year				1,000	1,100	1,210	1,331	4,641
Office Garage Rental [6]	$16,800	/year				4,900	9,240	10,164	11,180	35,484
Garage Guards	$5,160	/year				1,505	2,838	3,122	3,434	10,899
Vehicle Operating Costs and Maintena	Yrs 3-6: 6 vehicles					21,600	15,682	17,250	18,975	73,506
Tools						500	500	500	250	1,750
Replacement for office equipment	$6,000	/year				6,000	6,600	7,260	7,986	27,846
Vehicle insurance	$1,575	/vehicle yrs 3-6				7,875	8,663	9,529	10,482	36,548
TOTAL						113,834	96,326	115,995	138,294	464,448

* Due to changes in budget presentation, actual expenditures for year 1 and 2 by sub-line items are not immediately available.
[1] Six drivers. Includes base salary, all benefits and employment taxes.
[2] These may or may not be considered direct support for ANGAP It is expected that the need for outside facilitators will end by year 6.
[3] Consultants to assist in analysis of NGO sector and assist operators in strategies for NGO capacity building. May not be on-going function of ANGAP.
[4] Costs for workshops dealing with NGO capacity building, hypothesis testing, local participation. May not be on-going function of ANGAP
[5] In addition to maintenance costs currently provided under the TR&D contract.
[6] Assumes cost sharing with another project for current warehouse space.

158

CLICHES VISION ANGAP
SUR LES PLANS STRUCTUREL ET FINANCEMENT
1991 - 1994 - 1998

1, Rue Naka Rabemananitsoa - Antanimena - Tél. 305.18 - Fax 261-2-319.94
B.P. 101 -

159

NOTE EXPLICATIVE POUR LES TROIS CLICHES VISION ANGAP 1991 - 1994 - 1998

1.- Les clichés concernent l'ANGAP en tant qu'Agence et non le réseau programme Aires Protégées.

2.- a/ Pour le financemet 1994, certaines données sont encore prévisionnelles d'autres sont déjà acquises.

b/ A noter que les chiffres alignés pour 1994 prévoient aussi des actions de terrain en plus des budgets "développement institutionnel ANGAP".

3.- Pour 1998, le cliché fait valoir le scenario de 4 antennes régionales.

4.- Les montants sont exprimés en franc malgache constant (taux 1991).

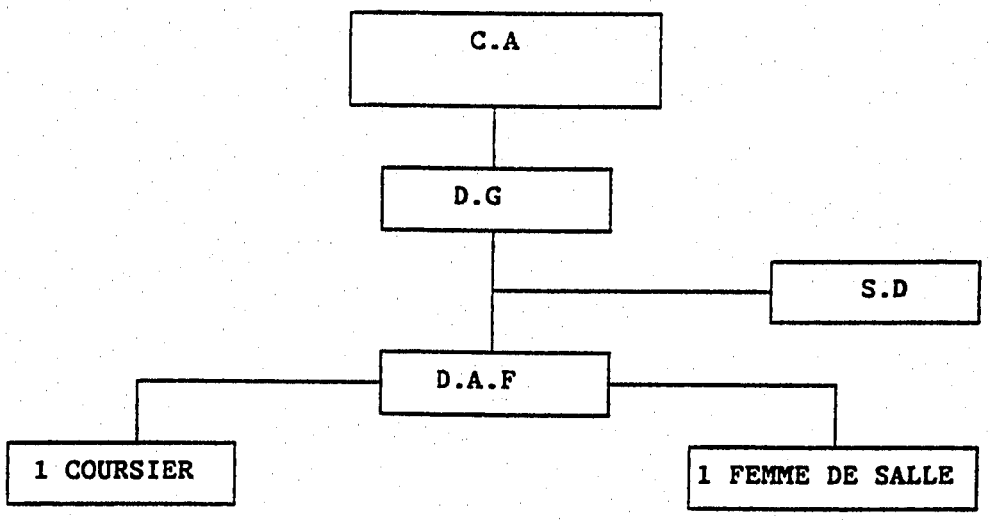
5.- Voir page 7 liste abréviations.

****

160

CLICHE VISION ANGAP - 1991

1.- STRUCTURE

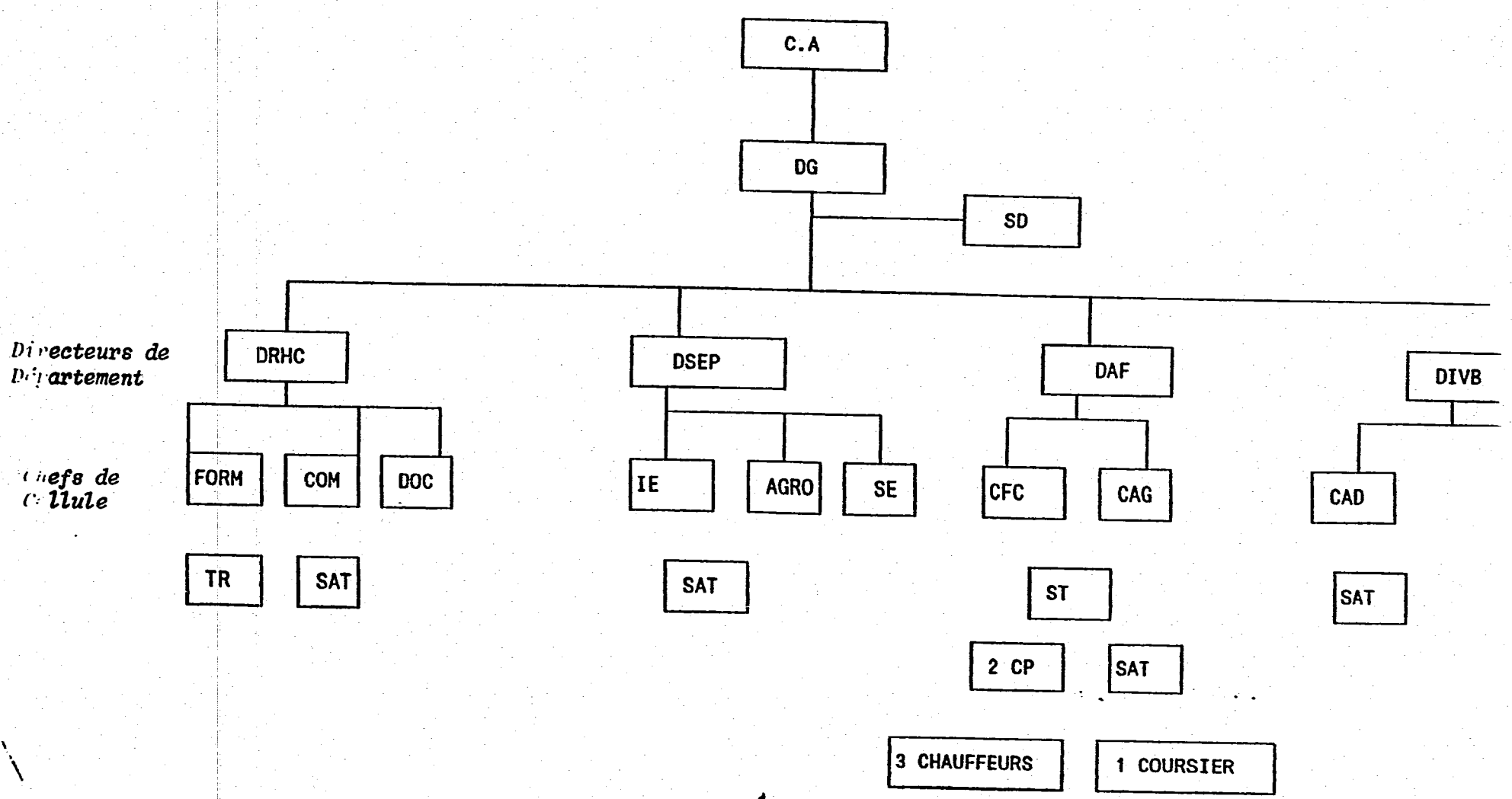


2.- FINANCEMENT ACQUIS

- Part gouvernementale	:	30.000.000 FMG
- Part USAID	:	225.000.000 FMG
		==========
TOTAL	:	255.000.000 FMG

CLICHE - ANGAP VISION 1994

1.- STRUCTURE



2.- FINANCEMENT ACQUIS ET PREVISIONNEL

.- Part Gouvernemental	:	255.000.000 FMG	(?)
.- Part Norvège	:	500.000.000 FMG	(*)
.- Part USAID	:	4.315.000.000 FMG	(1) *
.- BM/IDA cat.6	:	900.000.000 FMG	(2) *
.- DEAP prévisionnel	:	100.000.000 FMG	(?)
TOTAL	:	6.120.000.000 FMG	

(1): Budget pour assistance technique + montage DIVB

(2): Budget géré par ANGAP mais prévu pour des actions de terrain

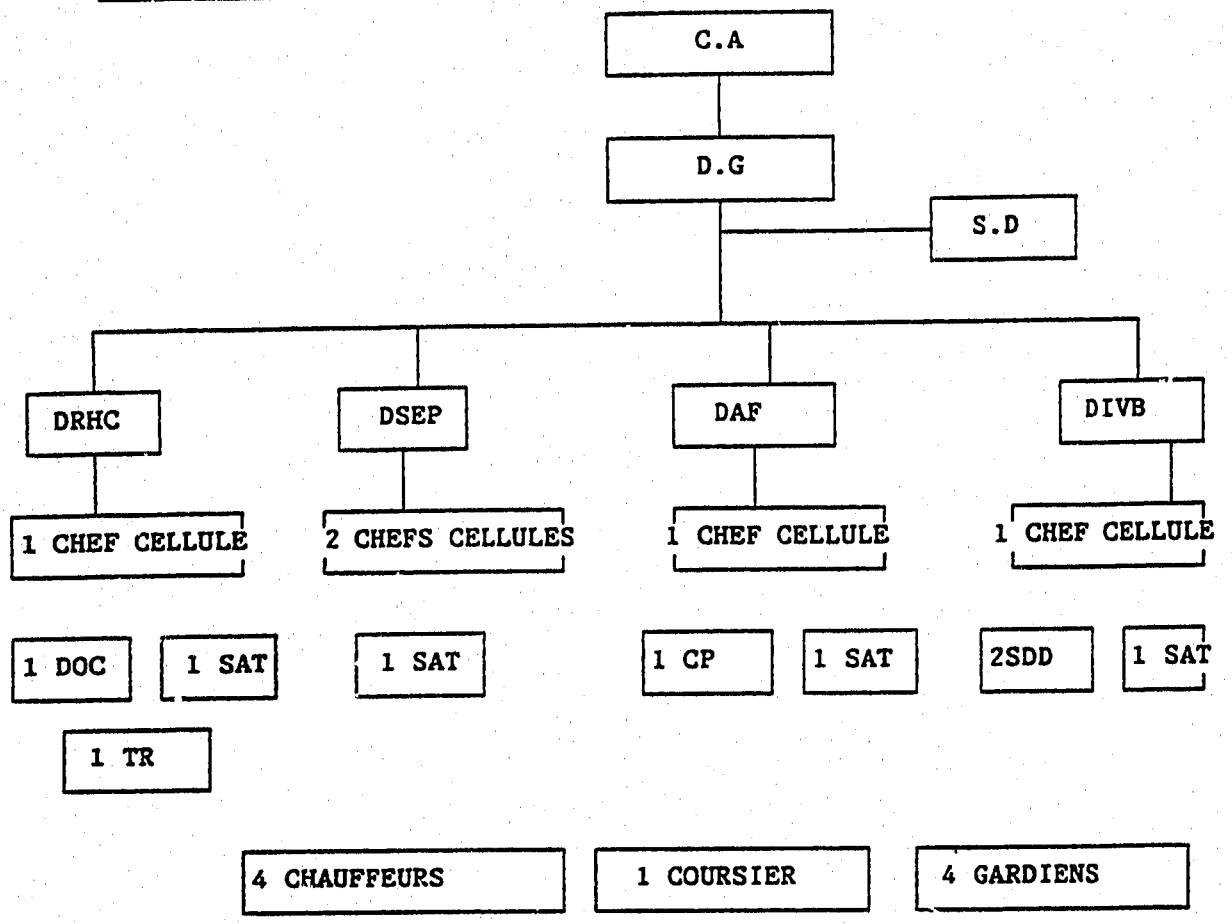
* : Financement acquis

* : Financement prévisionnel

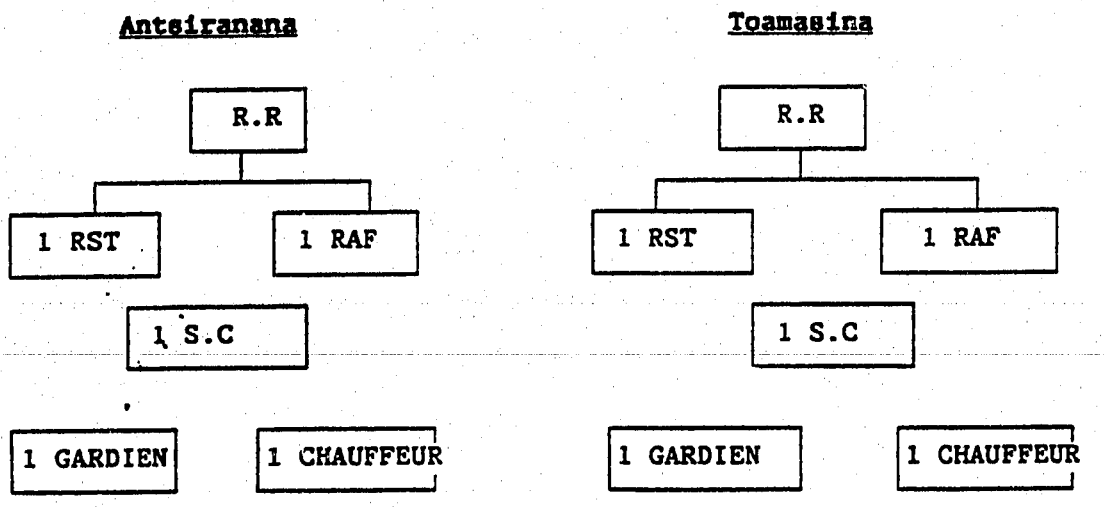
CLICHE ANGAP VISION 1998

1.- STRUCTURE PREVISIONNELLE

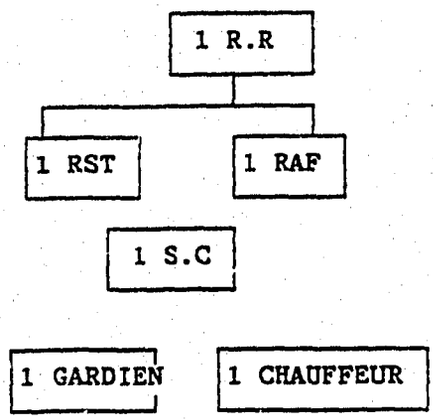
1.1 Central



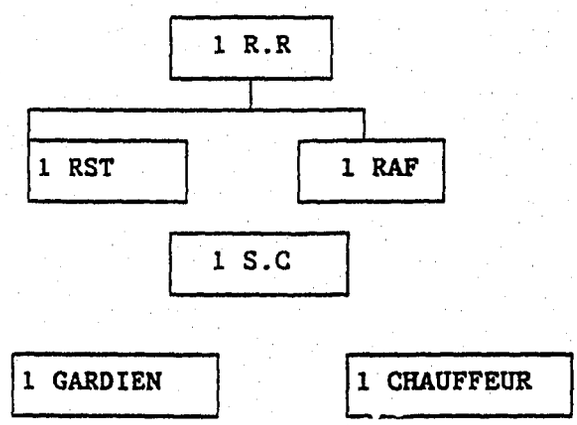
1.2 - 4 ANTENNES REGIONALES



Fianarantsoa



Toliara



2.- FINANCEMENT PREVISIONNEL

.- Part Gouvernemental	:	250.000.000 FMG
.- Autres bailleurs (extérieurs, etc...)	:	750.000.000 FMG
.- DEAP	:	250.000.000 FMG
TOTAL	:	1.250.000.000 FMG

LISTE DES ABREVIATIONS

****

AGRO : Chef Cellule Agronomie
C.A : Conseil d'Administration
CAD : Cellule Analyse de données
CCD : Cellule Collecte de données
CAG : Cellule Affaires Générales
CFC : Cellule Financement et Comptabilité
COM : Cellule Communication
CP : Comptable
DAF : Département Administratif et Financier
DG : Directeur Général
DIVB : Département Information et Valorisation de la Biodiversité
DRHC : Département de la Valorisation des Ressources Humaines et Communication
DOC : Documentaliste
FORM : Chef Cellule Formation
IE : Chef Cellule Ingénieur d'Etudes
SAT : Secrétaire
SC : Secrétaire - comptable
SD : Secrétaire de Direction
SDD : Saisie des données (informaticien)
TR : Responsable transmission

****

OSEP : Département Suivi Evaluation et Planification
SE : Cellule Socio-économie

Annex G

Présentation par un étudiant en droit d'un problème juridique du projet

Lalaina Norohanta RAKOTOSON
Faculté de Droit
Université de Fianarantsoa
1993 - 1994

PRESENTATION OF THE PROBLEM

SUBJECT: The conflict between the decree allowing the creation of Ranomafana National Park and the local customs and traditions.

PRESENTATION: sociological discrepancy of the status creating Ranomafana National Parc with the local customs and traditions.

In the frame work of the strategy for nature preservation, nowadays, it is debated on the international level that Madagascar is considered one of Natural Laboratories because of its endemic and unequaled fauna and flora (Presentation note 1990).

Ranomafana National Park was created by decree nº 91250 of may 7, 1991. According to article nº3 of the mentioned decree, " Ranomafana National Park is closed to any activity in the forest and people are restricted from all use rights ". Many prohibitions were put in place due to the fact that a National Parc is protected by law for different activities such as: cutting trees for housing, clearing land, cattle grazing, and even some primary substance activities (food gathering, hunting, fishing,..) (Rarojo 1991).

In spite of these legal restrictions, the laws, in reality are not applied. In practice, the Tanala people are still attached to their traditions: the slash and burn practices or **Tavy**, and the aformentioned destructive resource use activities, religion and different traditional beliefs, as well as social and political institutions bequeathed by the ancestors. In spite of all, traditions always play an important role in this region. Traditions have become the guaranty of social cohesion and socio-political stability and even the economy (Solondraibe, Radilahy, Samisoa 1985).

In fact, all of that justifies the sociological incompatibility of the legal status creating Ranomafana National Park with the local customs and traditions. The restructions placed on the Tanala people concerning forest use means that they are the people who are paying for this conservation. Without considering local customs and traditions, the creation of Ranomafana National Park is creates suffering rather than positive effects on local residents(Despax 1989).

To create a positive approach, it is necessary to find legal procedures in order to overcome the encountered difficulties, by the proceeding in the integration of a judicial norm within local contexts and put the customs and the modern law in harmony.
To reach the objective, it is essential to keep in mind when carrying out in mind the rewiew of the human right issue. Human beings are the central interest of development.
Human rights involve participation. Participation is one condition which depends on putting into action the well being of other human rights and could assure particular importance to the people who have the traditional cultural (Nation Unis 1991).

The guiding idea of the strategy is found in the integration process of nature conservation for and a sustainable development. It is not a question of achieving development in one hand and nature protection in the other hand (PAE 1988). The division into two different fields often opposing one another, have to be surpassed. Local people have to be integrated into conservation by providing them jobs through rural and economic development, especially by promoting ecotourism.

Among the existing six volets withing the PPNR, The volet rural development plays a very important role. The approach of this volet could possibly reduce deforestation problems due to Tavy practices by introducing a more effective technology on rice cultivation for rural people. Concerning the traditional aspects of land owning laws, reconciliation of the customary right and the modern law is possible through the " collectivization of landed property ". The volet of Ecotourism also plays an important role because it can be a financial source for the people in the region, by preserving the inherent humanism of their culture. Local population participation in tourist activities is very important. Tourism can be the subject of regulation, it is necessary to keep in mind the cultural value of the Tanala people in order to promote ecotourism, especially by showing the value of habitat, traditional folklore, as well as the sites and even the history of the region. Another volet of the PPNR, the volet of Education should not be neglected because it is foundation of any success. Even If it is necessary to put the dispositions of the decree creating the Ranomafana Nationa Park into action, it is only through the education of local people that this message would be transmitted. Change of mentality is only possible through education. Human rights and development questions should be the primary objectives of education and all of these have to be accomplished in a realistic manner.(NU 1991).

Finally, the decree creating the Ranomafana National Park must be endorsed by texts of application inspiring closer connection to the local customs and traditions. That requires judicial support because rural people need to be helped so that they know how to improve their rights by using them. The law which is the people's own will, must be developed in their ways. It is essential to inspire laws from the culture and traditions of the Tanala people so that they will respect it freely. The secret of success could be without any doubt the reconciliation of the traditions with the modernity, with more emphasis on the former as it is the basis of the survival of the economy and socio-political basis of the tanala population.

Annex H

Liste de l'assistance technique à court terme américaine et locale

ANNEX H
SHORT TERM TECHNICAL ASSISTANCE
AND CONSULTANT CONTRACTS (Firms and Individuals)

A. Funded Through TR&D

Qtr/Year	Consultant(s)	Subject
2-1992	Brusberg	Monitoring and Evaluation
2-1992	SEDRIC	Technical/Administrative Procedures for Creating PAs
3-1992	Peters	Ecotourism Development
4-1992	Brusberg	Monitoring and Evaluation
1-1993	MacGregor	Ecotourism Development
1-1993	Image Making	Publishing "Hanitriiala"
2-1993	Jenkins and Rakatomanapison	Export Trade/Plants and Animals
2-1994	Mary Leeds and Andriamialison	Training in Communications
2-1994 in PAs	SEDRIC	Case Studies: Problems of Human Squatters

B. Funded Through PACT/GMU

1-1992	Lala Raharinjanahary	Rural Sociology Study
1-1992	Rene Rabezandrina	PA Agronomic Studys
1-1992	Jean Aime Rakotoarisoa	Ethnological Study
1-1992	Bruno Remi Ramiandriso	Field Trip Guide and interpreter
1-1992	Nivoherizo Rokotobe	Public Health Study
1-1992	Pepe Mamison Andrianomanana	PA Economic Study
3-1992	Jean de Dieu Rakotondramanana I	Investigation of bridges at Ambilobe

4-1992	Rene Rabezander	Training Workshop Study
4-1992	Fepe Mamison Andrianomanana	Training Workshop
4-1993	Marcel Rakotomalala	Project Field Study for WWF/Dette Nature

Annex I

Plan de transfert des fonctions de la GMU à l'ANGAP

II. LE PLAN POUR LE TRANSFERT

Le tableau suivant présente le programme conçu par l'équipe et comprend les indicateurs de progrès du transfert à chaque étape. Les indicateurs de la capacité de l'ANGAP ne sont pas inclus ici.

Tableau 2. LE PLAN

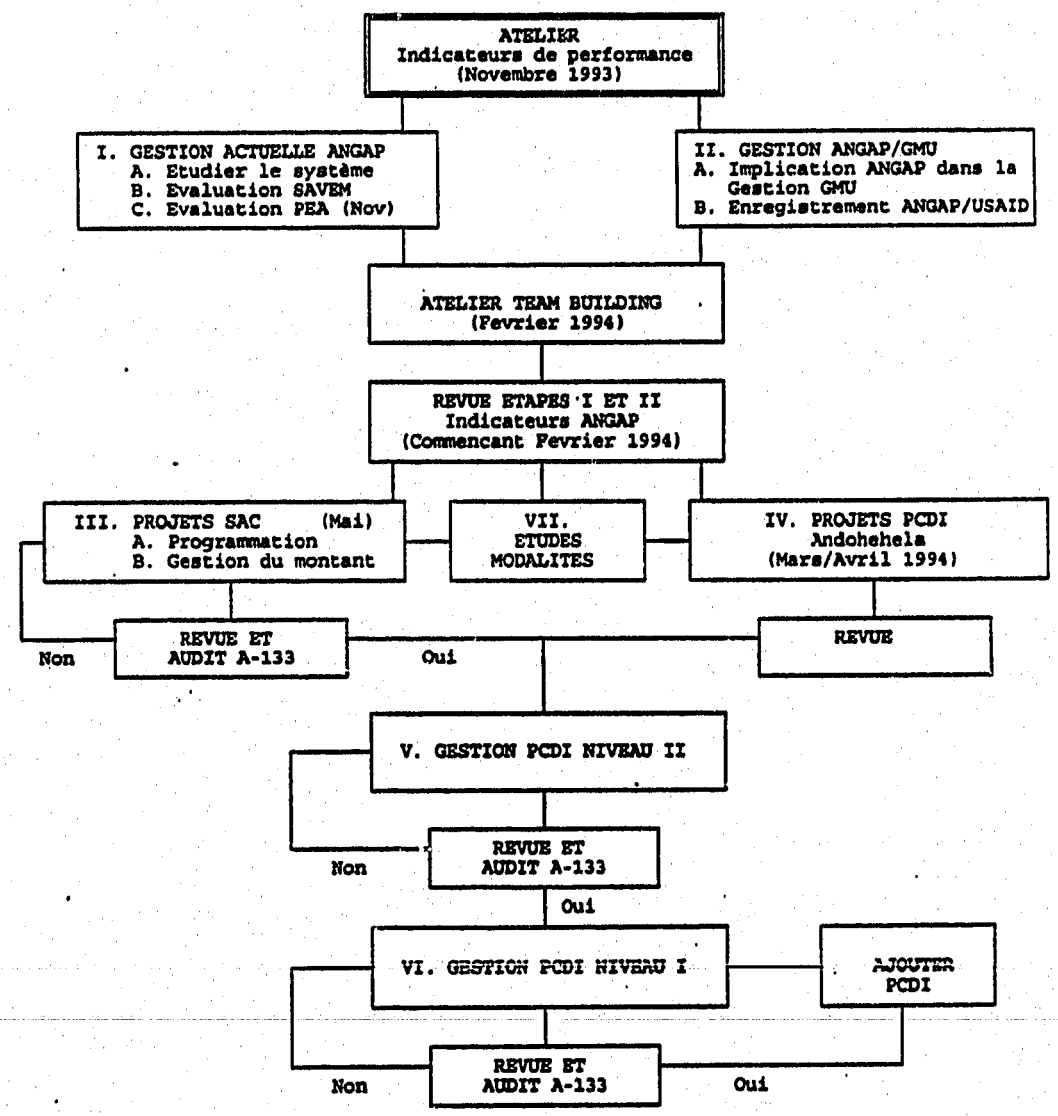
Etape	Qui	Quand	Indicateurs de performance
I. GESTION ACTUELLE 1-A Etudier l'audit ensemble (Jan/Fev) Etudier le système de gestion, relations, finances, facilitation, technique, etc.) 1-B Evaluation SAVEM: Evaluation technique -> impact (Mars) Revue capacités: Communications Administrations/Finances Formation Suivi-évaluation Coordination des aires protégées 1-C Evaluation mi-parcours PEA (Nov) • Mesures d'adéquations • Ref: ateliers financières du 28 Novembre	ANGAP avec GMU	Nov 1993	Revue -Documents -Manuel de procédures (gestion, financière) -Système de contrôle interne Audit -Application des recommandation de l'audit de l'année précédente. -Conformité avec les régles de la comptabilité.
II. FORME DE GESTION ACTUELLE 2-A • Implication de l'ANGAP dans la gestion du GMU. 2-B • Concertation AID/ANGAP sur les critères et processus pour enregistrement de l'ANGAP avec l'USAID. REVUE DES ETAPES I ET II.	GMU avec ANGAP	avant Mars	Revue des étapes I et II basée sur les indicateurs de performance de l'ANGAP.
<<< NOTE: Les étapes III & IV sont prévus a commencer en même temps. >>>			
III. PROJETS "SAC" 3-A Programmation Financement des petits projets (Subventions GMU - ANGAP) 3-B Gestion du montant (à définir) par l'ANGAP REVUE DE L'ETAPE III AUDIT EXTERNE A-133	ANGAP avec GMU	Mai 1994	III-A. -Critères conformes aux objectifs SAVEM et aux mandats de l'ANGAP/USAID. Approuver par l'USAID. -Projets approuvés par USAID. -Réexamination des projets financés. -Audit interne III-B Audit A-133 a donné son avis favorable. (C'est l'indicateur pour passer à Etape V.)
IV. PROJETS PCDI (Andohebela) • Gestion financière • Négociation budgétaire • Accord de subvention • Formulation de contrat • Suivi financier • Autres PCDI: évaluation/suivi ensemble, etc. REVUE	ANGAP avec GMU	Mars/ Avril 1994	
V. GESTION PCDI NIVEAU II • Gestion par ANGAP REVUE: AUDIT A-133	ANGAP avec GMU	Suite à A-133 favorable	- ANGAP = Gestionnaire Tous les indicateurs précédents et audit A-133 -- annuellement.

Etape	Qui	Quand	Indicateurs de performance
VI. REVUE ANNUELLE • Interne/externe (Avec le personnel de l'USAID de Nairobi)	ANGAP/ GMU/ USAID/ REDSO	Annuelle	- ANGAP = Gestionnaire Tous les indicateurs précédents et audit A-133 – annuellement.
VII. ETUDES SUR LES FONDATIONS ET AUTRES MODALITES (En même temps que III & IV) Par le GMU, l'ANGAP, l'USAID et les consultants du KEEPEM.	ANGAP/ GMU/ USAID/ KEEPEM	Mai 1994	(Etudes: pas d'indicateur)

Dans le Tableau 2 la structure du plan reste encore obscure. Par exemple, les étapes III, IV et VII sont prévue à commencer en même temps. L'analyse du Tableau 3 ci-dessous rend plus explicite les relations entre les différentes étapes.

Tableau 3

ANALYSE DU PLAN



Le Tableau 4 ci-dessous donne le détail des indicateurs de capacité de l'ANGAP. Résuriant ainsi le contenu de l'exposé du plan conçu pendant l'atelier.

Annex J

Personnes contactées

Annex J

LIST OF PERSONS CONTACTED

Association Nationale pour la Gestion des Aires Proteges (ANGAP)

Raymond Rakotonindrina	Director General
Hery-Zo Rakotondrainbe	Training coordinator
Alphonse Mamason	Agronomist
Andriamahaly Louis Rasolofo	Director, Planning and Evaluation
Solonirina Ratrimoarisaona	Director, Finance and Administration
Fara Niadama	Director, Biodiversty Mon. and Eval.
Jacqueline Rakotoarisoa	Director, Human Resources and Communication

Department of Water and Forests (DEF)

Henri Finoana	Director
Estelle Raharinaivosoa	Technical Support Services Chief
George Rakotonarivo	Service Chief, Forestry Ecosystems

Office National de L'Environment (ONE)

Jean-Chrisostome Rakotoary	Operation and Program Director
Vololomihaja Rasamimanana	Chief, Office of Evaluation

COMODE

Heingo Rajaofara	Coordinator

SAF/FJKM

Leonard Rakotondrazaka	Director
Rija Rabemananjara, Environmental	Program Chief

SAVEM Andasibe ICDP Project Volunteers in Technical Assistance (VITA)

Herijoana Randriamenantenasoa	National Director
Richard Slacum	Principal Technical Advisor
Jacques C. Denis	Technical Assistant
Harlys Rabarison	Coordinator
Ndranto Razakamanarina	Responsible Officer, SAF/FJKM Andasibe Rija Rabemananjara Environmental Program Officer

CARE

Remko Vonk	Director
John Veerkamp	Asst Country Operations Officer

Conservation International

Sahondra Radilofe	National Director

Private Agencies Acting Together (PACT-GMU)

George Sharffenberger	Chief of Party
Paige Carlson-Heim	Administrative and Financial Officer
Rajoharisoa Andrianantenaina	Regional Coordinator, GMU/SAC
Evelyn Miyasato	Administrative and Financial Officer
Sohandra Rabenarivo	Intern
Joseph Ramamonjisoa	PADG Manager
Christiane Randrianarisoa	Program Assistant
Verotiana Razafimahatratra	Chief, PADG Evaluation
Tiana Razafindrainibe	Accountant
Jean Briand Samser	Logistical Specialist
Rob Solem	CAG Specialist (DAI)

Tropical Research and Development Institute (TRDI)

Roy Hagen	Chief of Party, NRM Advisor
Jean-Michael Dufils	GIS Specialist
Peter Robinson	Management Advisor
Richard Swanson	Monitoring and Evaluation Officer
Pauline Wynter	Home Office Project Backstop

World Wildlife Fund (WWF)

Sheila O'Conner	Program Director
Olivia Lagrand	Technical Advisor
Jim Webster	Technical Advisor

Abt Associates

Charlie Stathacos	Agricultural Economist
Steve Martin	Chief, International Agr Programs

Ranomafana National Park Project (Stony Brook and Cornell University)

Ravelomanantsoa Zeze	National Director
Lyn Robinson (S)	Principal Technical Advisor
Benjamin Andriamihaja	National Coordinateur

Department of Rural Development

N. Etienne Rakotonirina	Chief, Agricultural Component
John Dennis (C)	Technical Advisor
Shobbhana Madhavan	Chief, Conservation and Development Training
P. Gabrielle Razafimahatratra	Chief, Education Component
Claire Razafimandimby	Communications and Education Advisor
Dr. Bosco Bezara	Chief, Health Component
Gilbert Rakotoarisoa	Chief, Infrastructure Component

Conservation Department

Rolland Ramahafaly	Park Chief
Tantely Razafimandimby	Deputy Park Chief
Scott Grenfell	Technical Advisor
Ernestine Raholimavo	Museum Director
Richard Malenky	Ecological Monitoring

Monitoring and Evaluation Component

Jeanette H. Rasoarimalala	Chief, Monitoring and Evaluation

Others

Lalaina Rakotoson	Public Law Student, Fianasantoa Univ.
Richard P. Greiser	Consultant, Environmental Education

Peace Corps

Bob Friedman	Director
Theres Glewacky	Associate Director, Natural Resources

World Bank - Environmental Program Mission to Madagascar

Michael Simeon	Team Leader, Senior Agr Economist
Benoit Bosquet	Consultant
Isabel Valencia	Agriculture and Nat Res Specialist

USAID/Antananarivo

George Carner	Mission Director
Carl M. Gallegos	Supervisory Natural Resources Officer
Lisa Gaylord	SAVEM Project Coordinator (PSC)

Jean Marc Andriamanantena	Environmental Program Specialist
William Hammink	Project Development Officer
Robert Hanchett	Natural Resource Officer
Donald R. Mackenzie	Deputy Mission Director
Frank Martin	Economic Officer
Spike Millington	KEPEM Program Coordinator (PSC)
Jean-Paul Paddack	Office of Program Development and Assessment
Jennifer Rabesahala	SAVEM Project Assistant
Frederique Rakotoarivelo	KEPEM Project Assistant
Josoa Razafindretsa	Office of Program Development and Assessment
John Thomas	Agriculture Development Officer

USAID/Washington

Jerry Cashion	Madagascar Desk Officer
Tony Pryor	Africa Bureau/ARTS Natural Resources Officer

VITA

Harlys Rabarison	Coordinator

Note: The Evaluation Team also attended the Annual ANGAP Conference of National Directors and ICDP Chief Technical Assistants and had the opportunity to discuss SAVEM issues with over 50 participants.

Annex K

Documents consultés

ANNEX K
DOCUMENTATION REVIEWED

Africa: Growth Renewed, Hope Rekindled; A Report on the Performance of the Development Fund for Africa, 1988-1992, USAID

ANGAP Reports
- Programme annuel de travail 1992 et Projet de budget Janvier 1992
- Programme annuel de travail 1993, Septembre 1992, Document No. 1
- Programme annuel de travail et Projet de budget 1994, Janvier 1994
- Plan triennal (1993-1995), Septembre 1992
- Plan strategique 1994 - 1996, Janvier 1994
- Plan de formation, Aout 1993
- Rapport des activites de l'ANGAP et gestion financiere 1991, Document I
- Situation Execution: Programme annuel de travail 1992, Juin 1992
- Situation d'Execution de la composante biodiversite sous-composante aires protegees, Novembre 1992, Document No. 3
- Rapport d'Activites de l'ANGAP: premier trimestre 1993, Avril 1993
- Rapport d'Activites: second trimestre 1993, Juillet 1993
- Rapport Annuel d'Activites (1993), Mars 1994
- Situation des projets de conservation-developpement integres (1993), Avril 1994
- Realisations de la composante conservation et developpement du patrimoine de biodiversite, Novembre 1991, Volume I
- Rapport d'Auto-evaluation ANGAP (1991-1993), Revue a mi-parcours du programme environnement-1, Composante biodiversite, Septembre 1993
- Elaboration d'un P.A.T. au niveau des PCDI, revision Avril 1994
- Procedures d'utilisation des fonds USAID via TR&D, Juin 1994

Clement, Peg, 1991-1993 Training Plan SAVEM Project, 15 July 1992

Clement, Peg and Hery-zo Rakotodrainibe, Formation: SAVEM, 31 March 1993

Clement, Peg, SAVEM Project: Training Component, Final Report, April 1993

Cliches vision ANGAP sur les plans structurel et financement: 1991 - 1994 -1998, ANGAP, June 1994

Comite d'Orientation et de Suivi (COS/93), Rapport Final, 10 Decembre 1993, Volume I

Coverdale, Choisir et Ameliorer des Indicaterus de Performance: Suggestions pour PACT par Coverdale, 22 February 1994

Gaylord, Lisa (USAID/Madagascar), George Scharffenberger (PACT),and Chris Seubert (DAI), SAVEM Grants Management Internal Assessment, March 1993

Grimm, Curt and Bruce Byers, The Roles, Capacities, and Potential of Indigenous and International NGOs in the Integration of Conservation and Development in Madagascar: An Overview/Assessment for the USAID SAVEM Project, 28 February - 18 March 1994, Draft April 1994

Hagen, Roy T., Integrated Conservation and Development Project Design in Madagascar, January 1994

Hagen, Roy T., Overview of the ANGAP Institutinalization Contract (AIC) of the USAID SAVEM Project, undated

Jennings, H.L. and Laurent Razafindrazaka, Deux Ateliers pour renforcer l'esprit d'equipe entre l'ANGAP, le GMU, les operateurs et l'USAID, Rapport Final, 4 March 1994; Annexes

PACT, Annual Work Plans, Grants Management Unit
- Year 1: 1992
- Year 2: 1 November 1992 - 31 October 1993
- Year 3: 1 October 1993 to 30 September 1994

PACT, Quarterly Reports, Grants Management Unit
- 20 September 1991 - 31 December 1991
- 1 January 1992 - 31 March 1992
- 1 April 1992 - 30 June 1992
- 1 July 1992 - 30 September 1992
- 1 October 1992 - 31 December 1992
- 1 January 1993 - 31 March 1993
- 1 April 1993 - 30 June 1993
- 1 July 1993 - 30 September 1993
- 1 October 1993 - 31 March 1994 (Semi-Annual Progress Report)

PACT, Reports, Grants Management Unit
- Guidelines and Administrative Requirements for Protected Area Development Grants, 30 July 1992
- Guidelines and Administrative Requirements for Conservation Action Grants, 30 July 1992
- Conservation Action Grant Program: Proposed Revisions, January 1993
- CAG Proposal Assessments (CAG001/93 - CAG/014/94)
- CAG Program Reorientation, February 1994
- Financial Risk Management Plan for Conservation Action Grants
- Organization Chart

PADG Project Statements
- Masoala Project, CARE International and New York Zoological Society/The Wildlife Conservation Society (PADG-II-1)
- Zahamena Integral Natura Reserve, Conservation International (PADG-II-2)
- Amber Mountain Complex of Protected Areas, World Wildlife Fund (PADG-II-3)
- Andasibe-Mantadia Protected Areas Complex, VITA, SAF/FJKM, Tropical Forestry Management Trust, Clark University International Development Program (PADG-II-4)
- Ranomafana National Park Project, Institution for the Conservation of Tropical Environments (SUNY), Cornell University (PADG-II-5)

Programme Annuel de Travail, Projet Parc National de Ranomafana: Phase II, 1994

Project Paper, Sustainable Approaches for Viable Environmental Management (SAVEM), #687-0110, USAID/Madagascar, August 1990

Project Paper Supplement, Sustainable Approaches for Viable Environmental Management (SAVEM), 687-0110, USAID/Madagascar, December 1993

Sensenig, Barton (Coverdale), Rapport: Consultation sur les indicateurs de performance institutionnelle (2-19 Novembre 1993), November 1993

Socio-Economic Surveys in the Ranomafana National Park Periphery, Ranomafana National Park Project, December 1992

Sowers, Fred, Karen McKay, Raymond Daviesson, Lala Raharinjanahary, Protecting Biological Diversity: Madagascar Case Study, USAID Center for Development Information and Evaluation, March 1994

Staff Appraisal Report, Democratic Republic of Madagascar Environment Program, World Bank, 19 March 1990

The Broken Forest: Applying the Integrated Conservation and Development Paradigm to Madagascar's Protected Areas, Synthesis Report & Volume II (Appendices), June 1992

The Multi-Donor Secretariat Mission Report: Madagascar Environment Program, 20 June - 5 July 1993

Tropical Research & Development (TR&D), Annual Work Plans
- First Annual Work Plan: Institutionalization of ANGAP, February 1992
- Second Annual Work Plan for period 1 November 1992 - 31 October 1993, 31 October 1993
- Third Annual Work Plan for period 1 January 1994 - 31 December 1994, January 1994

Tropical Research & Development, Quarterly Reports
- Quarterly Report, 5 November 1991 - 31 March 1992
- Quarterly Report, 1 April 1992 - 30 June 1992
- Quarterly Report, July - September 1992
- Quarterly Report, October - December 1992, 11 March 1993
- Quarterly Report, January - March 1993, April 1993
- Quarterly Report, April - June 1993, July 1993
- Quarterly Report, July - September 1993, October 1993
- Semi-Annual Report, 1 October 1993 - 31 March 1994

Tropical Research & Development, Reports
- Monitoring and Evaluation System for Development Components of Integrated Conservation and Development Projects, 7 November 1992
- Technical Report, ANGAP Monitoring and Evaluation of Integrated Conservation and Development Projects, 1994

USAID/Madagascar Project Implementation Reports, SAVEM Project
- 19 September 1991
- November 1991 - May 1992
- 1 January 1992 - 30 September 1992
- 1 October 1992 - 31 March 1993
- 1 April 1993 - 30 September 1993
- 1 October 1993 - 31 March 1994

USAID/Madagascar, Cooperative Agreement No. 623-0000-A-00-1035-00, Modification No. 7, Attachment No. 2, Program Description, May 1994

Verin, Pierre, Socio Economic Factors in Economic Development in Madagascar, Final Report for USAID/Madagascar, March 1992

Volunteers in Technical Assistance (VITA), Madagascar Integrated Conservation and Development Project (Phase II), December 1993

VITA, The Andasibe Regional Ecoturism Product Development Strategy

Annex L

Commentaires écrits sur la version préliminaire du rapport final formulés par les parties intéressées

ANNEX L

STAKEHOLDER WRITTEN COMMENTS ON FINAL DRAFT REPORT

The evaluation team wishes to thank SAVEM project partners and stakeholders who where so open and generous with their verbal and written comments on the final draft report. Many of the observations in the written communications had been discussed during the numerous debriefing sessions held in the final days of the evaluation in Madagasar. Issues of fact have been corrected in this evaluation report. Conclusions and recommendations have been clarified or modified where new/additional information/arguments changed the evaluation team's thinking.

The team feels good that we have been instrumental in sponsoring heightened intra-project discussions and dialogue. In some cases, professional differences of opinion remain. To assure that some of these difference have "equal time" we have included in this annex most of the written comments on draft final reports. Comments include those from:

- Synthesized Mission comments in July 8, 1994 letter signed by Carl M. Gallegos, Sup NRO
- Association Nationale Pour la Gestion des Aires Protegees
- PACT/GMU - Paige Carlson-Heim, with attachment
- PACT/GMU - Joseph Ramamonjisoa
- TR&D - Richard Swanson (Informal notes)
- WWF - Shiela O'Conner (Informal notes)
- WWF - Olivia Legrand
- Summary USAID comments in August 3, 1994 letter signed by Frank Martin, Acting PDA

Some written comments were based on much earlier drafts and would be unintelligible to the reader. We have elected to omit these.

July 8, 1994

Ms. Roberta Warren
Management Systems International
600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024

Dear Ms. Warren:

The final draft of the mid-term evaluation has been reviewed by the Mission. We would like to congratulate the evaluation team on this comprehensive and reflective report. We greatly appreciated the very productive meetings that were held during the last week in Madagascar to more fully discuss the accuracy of their findings and the appropriateness of their recommendations. We would like to express our appreciation for taking our numerous comments into consideration.

At this time, we would like to provide you with the comments/recommendations based on the Mission review held on July 1, 1994 and request that these be taken into consideration in finalizing the report. We have also attached a synthesis of the comments received from the SAVEM project collaborators, with the exception of ANGAP whose comments have not yet been received. USAID's comments are as follows:

(1) Overall, the report is difficult to read for those who do not know the project well. It is sometimes discursive and repetitive, making it difficult for the reader to clearly grasp the findings and recommendations. In the current version of the report, there are over 30 recommendations of various degrees of importance. Instead all recommendations should be actionable and specific. It is suggested that the major summary section be better synthesized.

The section on major recommendations should be revised to differentiate between specific follow up actions/recommendations that need to be tracked by USAID/Madagascar, and suggested recommendations to improve ongoing project activities. The latter recommendations could be a sub-set of the major recommendations and would be tracked directly by the project. Examples of overarching recommendations that were identified by the Mission are the following:

• Development of ANGAP as a "Center of Excellence in Integrated Conservation and Development".

• Clarification of ANGAP's role and long term vision through priority setting on use of its energies and visions to decide, for example, on its role in grants management, direct park management, and as a center of excellence.

• Re-examination of the transfer of grants management skills from ANGAP to GMU.

• Clarification of responsibilities for hypothesis testing and the role of the M&E system.

• Development of an Information, Education, and Communication (IEC) Strategy.

• Promotion of a closer collaboration between SAVEM, KEPEM, and TRADEM (and Debt Swap which was not mentioned) to ensure greater complementarity among these projects in achieving the overall strategic objective.

(2) The "Center of Excellence" concept is vague and we would like to see this concept defined and developed in more detail. This is a concept being developed within many of USAID projects worldwide, therefore, it is important to develop the concept as it pertains specifically to ANGAP. Technical areas of competence, such as park management, watershed management, agroforestry (agricultural research should be dropped), socio-cultural issues, ecotourism, management information systems, etc., should be better defined and prioritized.

There should be clearer recommendations on how ANGAP would attain the competence level of "excellence" in these different technical areas, including specific recommendations concerning technical assistance. Consideration should also be given to technical areas that are more appropriate to other collaborating agencies, and how ANGAP can help strengthen these areas through better collaboration and information sharing, rather than ANGAP developing an expertise in all areas. To better focus the discussion on the "Center of Excellence", we suggest that this concept be treated as a separate chapter within the report rather than weaved within several sections in chapter III (D,E.)

(3) Long and short term technical assistance needs as well as overall training needs are not clearly stated and justified. Rather than addressing this as a separate generic recommendation, it is suggested that specific technical assistance and training needs be incorporated into the pertinent recommendation, eg. STTA and training needs for the creation of ANGAP as a Center of Excellence.

(4) The Mission does not feel that another long term technical assistance position is justified as described in the report. If the evaluation team continues to feel that this position is needed, the report should provide a stronger justification and suggested scope of work for this position and/or provide specific recommendations how technical assistance needs could be provided through short term options.

(5) The evaluation report does not adequately address II.B. under the scope of work; that is, to assess the design process of the ICDPs which is based on a spatial analysis and prioritization of pressures on the protected areas as a means to develop strategies for diminishing pressures on protected areas through appropriately designed development activities linked to a specific hypothesis. The report tends to overemphasize hypothesis testing as an end in itself rather than as a means to develop and test different approaches.

This was already discussed with the evaluation team in Madagascar. We agreed that chapter IV would be expanded to "ICDP Approach and Hypothesis Testing" to include a discussion and analysis of the ICDP approach that is being used by the operators. The discussions, conclusions, and recommendations for the monitoring and evaluation system should then follow this section to allow the reader to better understand the logic of the M&E system which is being developed by ANGAP.

(6) Hypothesis testing is seen by USAID as the most dynamic and evolving aspect of the SAVEM project. Even though hypothesis testing has been embraced by ANGAP, continued project management and oversight is required to ensure that this objective of SAVEM is attained. PACT/GMU was explicitly mandated by USAID with the responsibility for hypothesis testing. This is being accomplished through the PADGs and CAGs by identifing effective development strategies/activities and interactive management structures which result in stabilized or reduced pressures on the natural resources in protected areas. However, the report tends to polarize PACT's, TR&D's and ANGAP's roles and responsibilities for hypothesis testing rather than providing recommendations/suggestions on how their expertise can be maximized and synergized more effectively.
It was also noted in our review that hypotheses need to be better developed and defined before they can be properly tested. The report should make it clear that it is the role of the operators to state the hypotheses; and they should be provided with adequate latitude to develop them.

(7) Long term sustainability, community participation and NGO development were only superficially addressed in the report whereas these are key to the overall success of the project and need to be addressed more pro-actively.

(8) The role of PACT/GMU in support of ANGAP in overall grants management (including hypothesis testing) is minimized, as well as their role in providing support to NGO development. The evaluation report tends to simplify grants management into technical and financial responsibilities and does not adequately address the relationship with the grantee and the benefit of grant making as opposed to implementing ICDPs through contracts. Likewise, the report does also not adequately document the transformation of GMU and its emerging technical assistance role since the Internal Assessment in March 1993.

(9) The role of the CAG program as a means to test hypotheses and to serve as a mechanism to provide institutional support to local NGOs was not adequately addressed in the report. It is suggested that an assessment of this program be undertaken before the departure of the CAG Specialist in June 1995, rather than in another 12 - 18 months.

(1O) It is suggested that ANGAP's organization chart be included within the main body of the evaluation report.

Again, we would like to thank the entire team for their input and contribution to the evaluation and your efforts for ensuring a timely and useful evaluation. Please let us know if you need any further clarification on these comments/recommendations. We look forward to receiving the final report.

Sincerely,

Carl M. Gallegos
Supervisory Natural Resources Officer

SAVEM PROJECT
Mid-term Evaluation "Final Draft" Report
Comments from Project Collaborators (except ANGAP)
July 1994

(1) General

- The perception of the team does not always correspond to the reality; and consequently, the proposed analyses and recommendations are not always appropriate. The conclusions and recommendations of the evaluation team are therefore not always coherent with the discussion and analysis of the issue. This is due primarily to the complexity of the project and the time available to the team to read and understand the background documents, hold discussions with project staff and collaborators, and undertake field visits.

Example: The analysis made by the team on the status of the internal assessment recommendations is not clear and does not logically lead to the recommendation to reconsider the decision to transfer all the grants management functions from GMU to ANGAP.

- Some of SAVEM collaborators were surprised that the evaluation was only concerned with USAID, ANGAP, TR&D, and PACT/GMU; and it was not an evaluation of the operators's performance nor the relationships between the different institutions.

- The evaluation is oriented primarily on ANGAP and GMU without taking into consider the concerns of the operators.

- Concept of the Center of Excellence is unclear. The areas of technical competence, such as ecotourism, long term planning, park management, park-people conflicts, management information, etc. should be defined.

- Relationship of the Debt Swap project as one of USAID initiatives is not discussed.

(2) ICDP approach/hypothesis testing/M&E system

- The report does not indicate a good understanding by the evaluation team of the ICDP approach.

- As concerns the monitoring and evaluation and hypothesis testing, the team did not have the time to adequate discuss the approaches being promoted by ANGAP and applied by the sub-grantees in the design of the ICDPs; and therefore, they did not adequately appreciate or understand these approaches and system. First of all, the analysis and prioritization of the pressures are not limited to pressures on the PAs, but also to potential threats perceived according to the socio-economic and cultural context. Secondly, in the analysis of the causes of the pressures, the system takes into consideration not only direct causes, but also indirect causes. The methodology, approach, and techniques presently being used and promoted by ANGAP/GMU

is to provide the operators with a logical framework between the different steps of the system; and the linkages that must exist between the pressures, the causes of the pressures and the actions to undertake. The operators are then independent to apply their own methodology with their own tools and techniques.

- A clarification is requested concerning hypothesis testing. How can GMU play a role of "facilitator and catalyzer" if they are not involved in the creation of the system and participate in its establishment and monitoring?

- The ICDP operators are very aware of the socio-cultural factors in order for the project to succeed, and already include in their program the studies recommended by the team as well as others.

- The report states that SAVEM is developing "a series of homogenous ICDP approaches". This is an unfortunate use of terms. The evaluation team should give some specific evidence that the so called ANGAP ICDP model and M&E systems are actually encouraging this and that the operators have been discouraged from having the "freedom to experiment with wide-ranging and more indirect approaches to reducing human pressures". An operators is perfectly free to select population growth as the #1 pressure they wish to address, with activities of family planning as the activities they wish to monitor.

- Operators have the impression that ANGAP believes that the ICDP hypothesis is true and that testing is no longer a popular term, and should be altered to justifying. The "research" design for scientific testing of hypotheses is faulty as there is not enough independence in variables, data sets and the number of replicates or data points are few.

(3) DIVB

- The activities of the DIVB are focused on ecological monitoring without examining the possibilities for scientific and commercial valorization of the biodiversity. The TRADEM project should be directly linked to the DIVB.

- The operators are not concerned about the high technology of the GIS system, but rather by the abrupt and directive manner in which it is being introduced within the ICDPs.

(4) Transfer of Grants Management

- The evaluation team's recommendation that the transfer of grants management be re-examined and other options considered has been mis-interpreted (primarily by ANGAP) that the technical aspects of grants management be conveyed to ANGAP in the short term and that the financial/administrative aspects to either a Trust Fund or to a Financial Manager within USAID. ANGAP has therefore interpreted the recommendation as a "carte blanche" to proceed as if the GMU no longer plays a significant role in the SAVEM project. This recommendation should be carefully worded to only reflect that the grants management transfer plan should be reviewed and clarified, with the final decision to be taken jointly by USAID, PACT/GMU, and ANGAP.

.a4

• It is suggested that the evaluation team provide more clarification on the conclusions and recommendations concerning the transfer of responsibilities/functions from GMU to ANGAP. What are the functions of GMU that are appropriate to the development of ANGAP in the long term and which one are not?

• The evaluation team spent very little time with GMU staff, and only covered superficially the work of GMU in the report, indicating that they do not think it is an important aspect of the project. The report indicates that the grants management aspects can and should be separated and divided. It is suggested that the team provide a model of a situation where this has worked effectively.

(5) PADGs/CAGs

• The guidelines for the elaboration for Phase II, including criteria for both PADGs and CAGs, were developed in consultation by all collaborating agencies and approved by USAID. PACT/GMU therefore can not be considered as the only one responsible for the shortcomings in this document as indicated by the evaluation team.

• The report does not address the hypothesis testing support aspects of the CAG program whereas this is one of the most exciting, experimental/forward thinking aspects of the CAG reorientation.

• CAGs: some factual clarifications.

- The maximum funding level for CAG grants has always been $50,000, but in order to avoid having to conduct A-133 audits, PACT decided to limit the grants to $25,000

- There are some Malagasy NGOs who are currently working in the peripheral zones; the term "virtually none" is incorrect.

(6) Vehicles

• The recommendation to remove vehicles from the project if a joint USAID/ANGAP/GMU committee cannot agree on how to manage the SAVEM vehicles is totally impractical. Not only would GMU be, in effect, punished for what is really a problem with ANGAP, but the entire project would be hampered in its implementation. It is suggestion that the recommendation state that one or all of the vehicles should be transferred to ANGAP.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES

Antananarivo, le 11 juillet 1994

Monsieur Carl Gallegos
Directeur des Ressources Naturelles
USAID
Antananarivo

Monsieur le Directeur,

Je tiens a vous remercier et a traver l'USAID, adresser mes vives felicitations a l'equipe d'evaluation a mi-parcours du projet SAVEM.

Bien qu'on ne peut pas reduire le projet SAVEM au developpement institutionnel de l'ANGAP, il faut reconnaitre qu'il a joue un grand role dans le montage institutionnel et le renforcement de sa capacite operationnelle. Aussi, les remarques souvent pertinentes glanees dans ce projet de rapport sont-elles importantes pour nos propres reflexions.

Toutefois, le rapport qui a ete soumis a l'ANGAP pour commentaires soulève quelques reserves voire meme inquietudes au niveau de notre Agence dans certaines de ses parties. Veuillez lire, annexees a la presente, nos observations. En fait, ils ne font que reprendre celles que les responsables nationaux de l'ANGAP ont exprimees lors des deux "debriefing" organises par l'USAID et consacres a l'examen des "drafts" de rapport.

En vous reiterant nos remerciements pour votre assistance,

Je vous prie d'agreer, Monsieur le Directeur l'expression de mes salutations distinguees.

Copie a:

Madame Lisa Gaylord - BCP/SAVEM

COMMENTAIRES DE L'ANGAP SUR LE RAPPORT
DELA MISSION D'EVALUATION
A MI-PARCOURS DU PROJET SAVEM

I. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 La traduction francaise du pre-rapport final (resume executif, resumes importants) est difficile a comprendre parfois. Certaines phrases sont pratiquement incomprehensibles.

1.2 La methodologie adoptee par les evaluateurs est globalement valable et apparemment, leur a permis, dans un delai de temps relativement reduit, d'embrasser une bonne partie les differentes facettes du projet SAVEM.

1.3 Les termes de reference proposes par l'ANGAP ne semblent avoir ete pris en consideration que tres partiellement.

1.4 Les recommandations presentent des points forts qu'il faudrait valoriser. D'autres le sont moins et sont meme inquietantes selon l'ANGAP.

II.- LES POINTS FORTS DU PRE-RAPPORT FINAL

2.1 Methodologie adoptee par les evaluateurs

a/ L'ANGAP a beaucoup apprecie l'approche participative des evaluateurs qui a permis aux cadres contactes de s'exprimer en toute quietude.

b/ Les evaluateurs ont tenu a visiter deux PCDI et constate de visu certaines realites de terrain et s'entretenir avec des responsables sur place.

c/ Les evaluateurs ont eu la grande chance de participer a la reunion annuelle ANGAP-DEF-OPERATEURS et on pu ainsi vivre le programme AP.

d/ La presentation du pre-rapport final denote un souci d'analyse. En effet, pour chaque grand theme, la problematique ou question-cle est posee. Suit une description analytique de la situation pour aboutir a une conclusion assortie de recommandations.

2.2 L'ANGAP prevue pour etre un centre d'excellence

Bien que les modalites pratiques pour y arriver soient plutot vagues, le fait d'assigner a l'ANGAP une telle evolution est excellent.

2.3 Pour rendre l'ANGAP plus operationnelle, les recommandations de la mission de separer les activites techniques et celles liees aux relations publiques rencontrent notre assentiment.

2.4 Les recommandations de la mission concernant la reevaluation du programme de transfert de la gestion des subventions repond aux soucis de l'ANGAP. Notre Agence a toujours fait etat que la gestion du financement SAVEM par ANGAP n'est pas un objectif mais un moyen. Dans la mesure ou les regles procedurielles de cette gestion risque d'embourber l'ANGAP, l'option d'une structure de gestion est a retenir (trust fund) mais sur laquelle notre Agence aura de pouvoir decisionnel (octroi de financement) et acces aux informations. Par contre, cette option n'empeche pas la dotation directe de fonds a l'ANGAP pour son developpement institutionnel et qui serait regi par sa propre procedure (dotation s/forme de subvention).

2.5 Les soucis et les recommandations des evaluateurs sont identiques a ceux de l'ANGAP quant au developpement fonctionnel des deux projets SAVEM-KEPEM (meilleure circulation d'information).

2.6 L'ANGAP partage la conclusion et recommandations de la mission concernant la liaison (sinon integration) des projets SAVEM (ANGAP/DIVB) et TRADEM. L'ANGAP a toujours fait etat que TRADEM gagnerait a valoriser le DIVB.

2.7 La plupart des constats de la mission sont positifs voire meme courageux dans leurs formulations (circuit d'informations financieres, contraintes dans le developpement et execution du plan de formation...).

....

Ces observations ne sont pas exhaustives mais constituent, du point de vue de l'ANGAP quelques points saillants.

III.- LES ZONES D 'OMBRE DU PRE-RAPPORT

3.1 Sur le plan approche methodologique, certains responsables de l'ANGAP (niveau Directeur de Departement) n'ont pas ete suffisamment sollicites dans les echanges.Cet aleas s'est traduit pas des erreurs dans la transcription des informations.
Exemple: liaison fonctionnelle DIVB-DSEP, (para 4b p.24 rapport anglais), la structure fonctionnelle ANGAP vis-a-vis de la DEF...). Nous reviendrons sur quelques cas typiques imputables certainement a d'erreurs d'appreciation ou insuffisance de comprehension/echanges.

3.2 La mission n'a pas aborde ou a, a peine, frole certains domaines que nous estimons importants pour une meilleure comprehension du chemin parcouru par le projet SAVEM.

a/ Aspect analyse financiere:

L'ANGAP, dans ses T.D.R, a exprime son desir d'une incursion de la mission au sein des SDAP notamment dans l'analyse de leur eclatement par rubrique. Ces SDAP profitent-elles reellement aux communautes locales et a la structuration de la conservation ? Si non, quelles seraient les recommandations ?

b. Aspect logistique

La gestion de la logistique qui est defectueuse actuellement et porte prejudice dans le vecu quotidien de l'ANGAP (qui n'est que simple utilisatrice soumise a de contraintes procedurielles) n'est pas abordee. De propositions concretes devraient etre formulees dans le transfert de competence GMU --> ANGAP et USAID ----> ANGAP pour depasser cette problematique qui n'a qu'assez dure. L'ANGAP aurait apprecie les commentaires et conclusions de la mission concernant la realisation du programme d'acquisition de biens et equipement prevus pour son developpement institutionnel (Apport SAVEM, Contepartie nationale).

c/ Perception roles ANGAP par operateurs et place operateurs vue par ANGAP.

Un dilemme se pose au sein du projet SAVEM quant a la perception des roles et fonction de l'ANGAP par les recipiendaires des subventions (operateurs) SDAP/PCDI du GMU. Ces derniers ont eu toujours une appreciation differente de ceux que le Gouvernement a confie a l'ANGAP. Le fait que le GMU double dans ses fonctions techniques l'ANGAP a exacerbe cette quiproquo.

Les points de vue de l'ANGAP quant au constat actuel des PCDI geres operationnellement par les operateurs meritent d'etre rapportes. Il aurait genere de reflexions qui aboutiraient a de prise de decision fondamentale. En conclusion, cette omission cree une lacune au sein du pre-rapport.

3.3 Des mises au point meritent d'etre apportees dans le pre-rapport.

La liste suivante resulte tres certainement d'erreurs d'enregistrement d'informations de la part de certains membres de la mission.

a/ Capacite de l'ANGAP en matiere de politique et de planification.

La version francaise (page 8 - para 4b) n'a pas de correspondance avec celle en anglais (page XXIV- para 4). Il faut modifier la version francaise:

* Au lieu de "la DEF est responsable de la politique et de la supervision technique [..].

Nous proposons:

"La DEF est [..] de la supervision du fonctionnement du systeme Edf-ANGAP-Operateurs".

b/ Confusion dans les performances ANGAP et GMU
(cfp.13 - 21.aversion francaise et p.66-3a version anglaise).

Le GMU a "contribue a la reconcentration du projet sur les "tests des hypotheses" <u>mais il n'est pas vrai</u> qu'il a "assure la mise en place du systeme de suivi evaluation," activite a afficher a l'actif de l'ANGAP/DSEP (action concertee ANGAP-Operateurs). Le GMU y a participe tout au plus.

c/ Developpement de la capacite de suivi et evaluation.

Le souci de voir le systeme de S.E concentre sur des zones limitees traduit une incomprehension de l'approche PCDI dans sa phase actuelle qui est la spatialisation et la priorisation des actions sans pour autant delaisser les autres actions.

3.5 L'ANGAP ne partage pas les points de vue de la mission sur les points suivants:

a/ Reorientation SAC (cf p.44 version anglaise et p. 18)

La reorientation du SAC permet un renforcement accru des ONG et la creation de la capacite participative locale. La mission signale que "ceci n'est pas approprie aux responsabilites de l'ANGAP". Autrement dit, l'ANGAP n'est pas concernee.

Il faut preciser que les SAC sont prevus pour tester l'hyptohese "Developpement-conservation". Le renforcement des ONG est une etape/moyen. Il est tout a fait inadmissible de disqualifier l'ANGAP dans ce domaine.

b/ Assistance technique

L'ANGAP ne partage pas les recommandations de la mission sur le renforcement numerique des conseillers techniques. L'ANGAP juge pertinents et justifies les themes cites en p. 16 - para + (version francaise) et p. 36 (version anglaise) mais elle est reticente a admettre un troisieme conseiller technique long terme. Les themes cites qui justifient le recrutement d'un expert en Parcs et Reserves (...) meritent toute notre attention. Mais notre option est plutot le recours a des consultations a

court terme (2-3 mois) selon les besoins justifies (ecotourisme, amenagement Parcs et Reserves, organisation gestion financiere etc...).

L'ANGAP estime que ce n'est pas le nombre des CT qui est important mais plutot leur style et leur savoir-faire quand bien-meme ils sont reduits numeriquement.

3.6 Accentuation roles techniques ANGAP au sein projet SAVEM.

Le pre-rapport est laconique a ce sujet. La seconde partie de la phrase du para 12b (page 11 - version francaise) merite plus de developpement (definition roles ANGAP-GMU).

L'ANGAP apprecierait de trouver une traduction formelle de ses commentaires, le cas echeant, dans le pre-rapport redige.

COMMENTS FROM PACT/GMU

TO: Lisa Gaylord

FROM: Paige Carlson-Heim

Attached you will find the thoughtful comments of Joseph. as they are rather than attempt to summarize them. It is always interesting to see how the same recommendations/ findings can be so differently interpreted by different people.

The version that Joseph is using is not the final version in either French or English, so ignore his references to page numbers. It isn't difficult to find the references using the section titles. The following are points he and I discussed, where perhaps our perceptions differ, as well as other general comments:

1. In some ways I agree with his observations on park management v grants management. However, I wouldn't interpret the recommendation to say that both should be the mandate of ANGAP. If it does say this, then I would say that these two functions are not compatible. I guess the whole idea of park management comes from the original project documents which mentioned this as a possible role for ANGAP. It seems odd to see it in this evaluation report since we seem to have moved beyond this.

2. Joseph seems to have perceived that the Evaluation Team faults GMU for the "disappointing ICDP designs." Indeed, in advancing reasons why this might be true, GMU's failure "to establish clear guidelines" is listed as one of many reasons. Perhaps Joseph is being too sensitive. Also, I believe his comment on the impact of ANGAP's institutional development would not necessarily receive any arguments from the evaluators, who say that this has not <u>yet</u> happened.

3. I think Joseph brings out many of the current issues with regard to the establishment of the M & E system. It is the GMU's role to try and bring ANGAP and the operators to a common ground, but it is becoming increasingly difficult to play this role given ANGAP/TRD's view that GMU should be reduced to a bookkeeping role.

4. Regarding the transfer of Grant Management Functions, there has been some general confusion over how we have apparently moved from the recommendation of the evaluators which says that the whole idea should be reexamined and other options considered to an interpretation that the technical aspects of grants management be conveyed in the short term to ANGAP and that the financial/administrative aspects to either a Trust Fund or to a Financial Manager within USAID. I believe that this interpretation has come about because of the terminology used in the recommendation, such as "disaggregate" and "reconsider the decision to transfer grant financial management activities." Whereas the original sense of the recommendation may have been to simply review the plans and consider whether alternative options were available and made sense, one can infer from the terms used that the team really doesn't think that transferring the skills is a valid idea. Further, in conversations with the team it is clear to me, and I believe to the DG of ANGAP, that the whole idea of the GMU is unnecessary and doesn't contribute to the project. The team believes that grant management aspects can and should be separated and divided up-I wonder if they could provide a model of such a situation that is effective. Finally, the evaluation team spent very little time with the GMU staff, and covered only superficially the work of the GMU in the report, indicating that they do not consider it an important aspect of the project. It is for these

reasons that I believe that ANGAP has interpreted the recommendation as "carte blanche" to proceed as if the GMU will no longer play a significant role in the SAVEM project.

To avoid such lack of clarity, I suggest that the evaluators do one of two things: either they should state plainly that they recommend that USAID revise PACT's cooperative agreement to provide for the dissolution of the GMU and/or a significantly reduced role, or they should simply make a recommendation to review and clarify the grant management transfer plan, without offering more details which can lead to an inference which may or may not be correct. They need to clearly state what they think, and leave it to USAID to accept or reject. I concur that the plan needs to be firmed up, and that it would be a good idea to consider other options. It has always been our desire that ANGAP assess for itself, as part of its ongoing clarification of vision/mandate, whether grants management should be one of its functions. I fail to see how they can make an informed decision if they do not have any relevant experience. It is in this light that we have established the transfer plan, such as it is.

Clearly, from our perspective only one of the above suggested recommendations is desirable. However, part of the job of an evaluator is to call the shots as s/he sees them. I don't think being unclear benefits any of us.

5. On page 27 there is a recommendation to remove vehicles from the project if a joint USAID/ANGAP/GMU committee cannot agree on how to manage SAVEM vehicles. Frankly, I preferred the recommendation to transfer vehicles to ANGAP completely. Though neither recommendation may be realistic, I think the current one is absurd. Not only would GMU be, in effect, punished for what is really a problem with ANGAP, but the entire project would be hampered in its implementation. In the three weeks that I have been back, there have never been more than 2 vehicles in Tana at any one time. This project is in full implementation and the SAVEM vehicles, despite ongoing issues with ANGAP, are being used as they were designed to be used, primarily for field work. Further, the current recommendation ignores steps which have already been taken by the mission to deal with this issue within the SAVEM project and among all projects. I strongly urge you to request a revision to this recommendation.

6. CAGs: First some factual clarifications-page 53 of the report states that the reorientation of the CAG program as provided for in the May 1994 amendment increased the maximum funding level for CAG grants to $50,000. In fact, this was always the limit but we made a decision, in order to avoid having to conduct A1 33 audits, to limit the grants to $25,000.

On page 60, as part of the discussion of the development of local NGOs it is stated that "virtually none of the Malagasy NGOs work currently in peripheral areas or have capacity to move there without outside assistance." We are not sure this is accurate-it probably depends on how one interprets "virtually none.

Nowhere in the discussions of CAGs does the report address the hypothesis testing support aspect of the CAG program. One of the most exciting, experimental/forward thinking aspects of the CAG reorientation is the possibility that CAGs may be used to support the hypothesis testing objectives of the ICDPs. This was discussed at length with the evaluation team, but there is still no mention of it. Further, it is exactly this "hypothesis" that they can be used in this way, which ties the CAG program back into the overall project. If CAGs are to be relegated to only institutional support of local NGOs and development of local community participation, it almost could be a completely separate project-sort of the way it was prior to the internal assessment. The evaluators seem on

the one hand to be heralding the reorientation, yet on the other hand to be advocating a return to the old focus-completely missing a key element of the reorientation.

I hope this helps. In some ways, I feel like we are not saying anything different from what we were saying three weeks ago. Let me know if I can help more.

CAG PROGRAM REORIENTATION

Background

After careful review of the CAG program after the first year of making grants, the GMU has concluded that, while it has made considerable progress in reaching its original objectives (implementing small scale sustainable development activities in protected area peripheral zones, institutional support and training for local NGOs, etc,...), there is still a need for the CAG program to do more, particularly in the following two areas :

1) integrating the CAG program more fully with the overall conservation objectives of the SAVEM Project by using CAGs to help test the hypothesis that development activities can further conservation goals;

2) devising an impact monitoring system for CAGs that will measure the impact of the CAGs from both a rural development as well as a conservation perspective.

It should be noted that neither of these two elements were explicity a part of the CAG program as defined in the original SAVEM project paper. However, now that the CAG team has become more proficient in promoting basic rural development activities and supporting local NGOs, this is an opportune time to initiate these additional elements which will only increase the contribution the CAGs make to the overall SAVEM project goals.

Consequently, in order to address the two areas of concern noted above, the GMU felt that it was necessary to devise two addotional, complementary, methodologies to :

1) rapidly analyze the pressures on the protected areas and assist local NGOs to design appropriate conservation and development activities to mitigate those pressures.

2) monitor and evaluate the efffectiveness of CAGs in the areas of :

a) **Goals** - has the CAG reached it stated project objectives?;

b) **Process** - What has been the impact of the project on village institutional capacity?;

c) **Conservation/Development linkages** - What has been the impact of the project on reducing human pressures on the protected area?

Choice of methodologies

The CAG program is committed to promoting broad local participation in the design and management of the projects it funds. For this reason, the CAG program has been instrumental in introducing PRA in Madagascar and has already sponsored four PRA training sessions (specifically for the purpose of the project design) for Malagasy NGOs. Therefore, in considering what types of methodologies to use for protected area pressure analysis and CAG monitoring and evaluation, it was logical for us to look something that was also based on the same principles as PRA.

The advantages of PRA-based methodologies are :

1) PRA encourages local responsibility by bringing ownership of the project activities to the local communities that design and implement them;

2) PRA promotes regular public discussions of project activity which facilitates design, management and monitoring of projetcs;

3) PRA encourages partnership among government agents, village institutions, NGOs donors;

4) PRA promotes transparency in the management (particularly financial) of the project activities which helps ensure the proper use of funds.

5) PRA is both rapid and low cost which are essential requirements for the design and monitoring of small, low-cost grants.

In addition to being PRA based, it was felt that any new methodologies developed by the CAG program should, to the extent possible, be complementary with the present process and not make it significantly more lenghty and complicated. With this in mind, the CAG staff took the initiative to devise and field-test a PRA based methodology that would fit into the current project development and approval process.

In order to assist the CAG staff, a consultant was brought in for the purpose of developing a methodology specifically for participatory monitoring and evaluation of CAGs. The consultant led a training workshop in Tana which included participants from ANGAP and SAF/FJKM (a local NGO) who werw already experienced in PRA techniques and contributed greated to this workshop. After developing the theoritical basis for PRA based monitoring and evaluation, the team spent a week in the field (Betampona) to test several possible approaches. After this experience, the team developed a set of practical guidelines for monitoring and evaluating small projects. These guidelines will also be shared with other local NGOs once they have been finalized.

205

In addition to developing a methodology for monitoring and evaluating CAGs, the workshop was also instrumental in helping the team identify a similar PRA-based methoology for analyzing village pressures on protected areas. The extensive field experience of the GMU, SAF/FJKM and particularly ANGAP in this area enabled us to devise a practical methodology which will fit in with the CAG project development and approval process.

After developing both of these methodologies, we then revised the present CAG project development and approval process to include them in a way that will complement the current process and not be too difficult or too lengthy for local NGOs (with the help of GMU's field monitor) to apply.

Revised Project Development and Approval Process

Follows is a list and brief description of the steps involved in the revised project development and approval process. Steps which have been added to incorporate the new methodologies are noted as such.

I. Initial Review of Document (existing)

Once a project is received by the field monitors, it is reviewed to see if it conforms to the CAG criteria, that it involves a valid village-level organization and that the sponsoring NGO is credible.

II. Village Assessment (new)

The objective of the village assessment is :

A) to confirm that the project is indeed a grass roots project which responds to the needs of the villagers and,

B) to identify the major pressures exerted by the village (or zone as the case may be) on the protected area in order to determine potential links between CAG activities and conservation of the protected area.

C) to identify appropriate conservation activities for proposed projects which have no, or weak, links to reducing pressures on the protected area.

The methodology for objectives A and B will involve using several common PRA techniques (e.g. problem identification and ranking, informal interviews with focus groups, etc...).

For projects proposed where there is an existing ICDP, their analysis of the pressures will be used and an additional analysis only done if special circumstances warrant it.

For objective C, projects will be classified according to which they address the

pressures on the protected area. For those projects that directly address the pressures (e.g. an agroforestry project in a region where tavy is a pressure), no additions will be made. For those projects which address the pressures only indirectly, or not at all, appropriate complementary conservation activities and/or a conservation education program will be recommended to the proposing NGO. If these recommended activities are agreed to by the community and the NGO, then the next step (III) will take place.

The village assessment will initially be conducted by GMU field monitors (each in their respective regions) along with the proposing NGO. It is anticipated that this should take no more than 2 days in the fields. As local NGOs gain experience with PRA techniques, this time may be reduced.

III. PRA Training for NGOs (new)

NGOs that do not yet have experience in PRA will be given limited training in those PRA techniques necessary for monitoring and evaluating projects. There are approximately six PRA tools that it will be used to get baseline data and it is estimated that NGOs can learn these tools in approximately one day. The GMU field monitor will be responsible for providing this training.

IV. Baseline Data for Monitoring and Evaluation (new)

As described above, monitoring and evalauting CAGs will be done uing quantitative and qualitative data rpoduced by PRA techniques. This data will be presented in the form of a village log book of which a copy will remain in the village as a reference for the villagers. The data in this village log book will therefore be avalaible for internal monitoring and evaluation by the villagers in addition to serving the external monitoring and evalaution needs of GMU, the sponsoring NGO, ANGAP, etc,... The purpose of this is to more fully empower and mobilize villagers in the development of their communities. The village log becomes a tool by which they can evaluate their particular situation and chart any progress that occurs over time.

The village log is designed to incorporate three elements.

First, it contains baseline data collected in PRA and other village data gathering exercises. The use of PRA data - charts, tables, maps, graphs - as baseline data for villages to update at regular intervals is a new idea. The following PRA tools were selected by the team during our recent field trials as the best suited for gathering general baseline information about conditions in the villages.

1) sketch maps of the village,
2) transect,
3) livelihood
4) institutional context
5) trends (general and specific)
6) problem ranking

Second, the log includes a detail Community Action Plan (CAP). The plan will

be based upon the proposed project and will designate actions to be taken in the project, when they shall be carried out, and who will do them. There is a provision in the booklet for the project calendar and managing the project budget (at least that portion that will be spent at the village level). Additionally, the villagers with the NGO will agree upon the indicators that will be used to monitor both the project implementation as well as the impact of the project on the protected area.

Third, there is a concluding section which provides room for project specific financial, managerial and community inputs.

For the purpose of the proposed project activity, a village monitoring and evaluation committee will be established. Several village leaders will be chosen to be on this committee as well as representative of the sponsoring NGO. The GMU field monitor will be open to the villagers.

Gathering the information for the village log book will be done by the sponsoring NGO and the villagers with the assistance of the GMU field monitor as required. Eventually, the sponsoring NGO should be able to undertake this activity with just limited oversight by the GMU field monitor. It is estimated that conducting this activity will take approximately two days.

After the initial village log book is established, monitoring will be done on a periodic basis (probaly no sooner than after six months of the project activity and then at the conclusion of the activity). Again, the local NGO will undertake this activity with assistance from the GMU.

V. Approval by ICDP Operators/Conduct IEE (existing)

Once the field monitor is satisfied with the contents of the project, he will submit it to the ICDP operator, if one exists, for approval. If the nature of the project activity is ecologically not complex, then the field monitor will conduct the IEE using the basic checklist. If conducting the IEE exceeds the capacity of the field monitors, they will contact the GMU for the assistance.

VI. Review of Project by GMU (existing)

Once the field monitors have completed their data gathering tasks with the sponsoring NGOs, gotten the approval of the ICDP operators (if any) and conducted IEE (if possible), they will submit the project dossier to the GMU office. If the field monitors have done their homework correctly, there should be few corrections that will need to be made by the GMU office.

The purpose of giving the field monitors maximum responsibility in preparing the project dossier is that this should significantly reduce the correspondence back-and-forth between the GMU office and the local NGOs and/or field monitors. Initially, the

field monitors will be closely monitored to ensure their competence doing this.

VII. Approval by ANGAP (existing)

Once the project has been reviewed by the GMU office, it will be sent to ANGAP for their approval. This will be done as soon as possible, even if there are additional minor changes that must be made to the project by the sponsoring NGO.

VIII. Field Survey and IEE (existing)

When the project dossier is approval by ANGAP and there appears to be no additional obstacles to approval, the GMU will make arrangements for conducting a field survey (either by the GMU or by an outside firm).

If the field monitor was not qualified to conduct the IEE, the GMU will look for someone who is qualified to conduct an IEE and arrange for it to take place.

IX. Technical Review (existing)

If the p[roject requires review by a technical consultant (e.g. civil engineer), this will be arranged by the GMU office.

X. USAID Approval (existing)

XI. Grant Agreement (existing)

Joseph Ramamonjisoa
PACT/GMU
06 juillet 1994

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT DE LA MISSION D'EVALUATION DU PROJET SAVEM

Observations generales.

Le projet SAVEM est un exemple de complexite, autant dans sa conception et ses objectifs que ses approches et organisation institutionnelle. Et il faut reconnaitre que la mission d'evaluation a accompli un travail immense pour parvenir en si peu de temps, a comprendre et surmonter cette complexite, a analyser les problemes qui y sont rattaches pour finalement formuler des recommandations. Le travail a du etre d'autant plus dur pour les expatries que les membres malgaches de la mission n'ont pas toujours ete presents lors de leurs deplacements en ville ou sur les sites des projets.

Malgre tout, a cause de cette complexite, du peu de temps a disposition de la mission, soit pour lire tous les documents, soit pour s'entretenir suffisamment avec les differents responsables, soit encore pour voir les realisations sur le terain, la perception des choses ne semble pas toujours correspondre a la realite et par consequent les analyses faites et les recommandations proposees ne paraissent pas toujours appropriees.

Dans le meme ordre d'idee les conclusions et recommandations de la mission ne semblent pas toujours coherentes avec la presentation et l'analyse qu'elle a faites des problemes.

Enfin toutes les parties interessees au projet n'ont pas toujours la meme vision du projet SAVEM et de ses multiples facettes et la perception des problemes par la mission peut changer en fonction de ses interlocuteurs.

Observations particulieres.

<u>Evaluation methodology</u>.

En p.7 la mission definit clairement la portee de son mandat qui, selon elle, est avant tout de faire une evaluation de l'USAID, TR&D, PACT et ANGAP sur le plan institutionnel et de la gestion. Telle n'a pas ete la perception de certains qui s'etonnaient qu'on n'ait pas fait une evaluation de la perfonmance des operateurs ou des relations entre les differentes Institutions.

<u>"Environnement"and "Developement" as it relates to SAVEM(p.12-13).</u>

Contrairement a la perception de la mission la pauvrete est consideree par beaucoup de responsables des PCDIs comme une cause majeure des pressions sur les APs et dans leurs programme ils proposent des actions qui vont bien au-dela du cercle restreint du secteur forestier.

<u>SAVEM grants management internal assessment(15-16)</u>.

Ce qui est presente en p. 15 et 16 est un exemple de l'incoherence de certaines presentations de la mission. Ce que la mission rappelle comme sujet de discussion de l'evaluation interne de l'annee derniere n'a rien a voir avec ce qu'elle rappelle des constats faits par l'equipe d'evaluation.

L'analyse que fait la mission de la situation d'execution des recommandations de l'evaluation interne ne semble pas suffisamment claire et en tout cas ne conduit pas logiquement a la recommandation faite a USAID/ANGAP/GMU de reconsiderer la decision de transferer toutes les fonctions du GMU a l'ANGAP.

ANGAP capacity for policy and planning activities.(18-20).

La recommandation faite a l'ANGAP en p.20b de demander au meme titre la possibilite d'assurer la gestion des subventions et la gestion directe d'un parc n'est pas aussi simple a mon avis. La gestion d'une aire protegee, parc ou reserve, est un domaine ou l'Etat manifeste sa souverainete que l'Etat pourrait deleguer plus facilement a un de ses demembrements (collectivites decentralisees telles que Fokontany, Firaisana...) plutot qu'a une organisation de droit prive comme l'ANGAP.

Promoting coordination among integrated conservation and development

De ma perception les "guidelines" pour l'elaboration de la phase II des projets, y compris les criteres d'octroi des SDAPs et des SACs, ont fait l'objet de consultation de toutes les organisations et approuves par l'USAID avant d'etre appliques. Le GMU ne pourrait donc pas etre considere le seul responsable de l'imperfection constatee dans ce document.

La conclusion de la mission sur le manque d'impact significatif de la creation et du developpement institutionnel de l'ANGAP sur les efforts menes par les operateurs sur le terrain ou des impacts de ces efforts sur la biodiversite, percue comme une certaine faiblesse, est assez surprenante dans la mesure ou la phase II, donc des realisations concretes, ne commence que maintenant seulement.

Development of monitoring and evaluation capacity(p.30-32).

En ce qui concerne le systeme de suivi-evaluation et le test des hypotheses je pense que la mission n'a pas eu suffisamment de temps pour discuter avec tous les responsables pour apprecier a sa juste valeur le bien-fonde des choses. Tout d'abord, tel qu'explique aux responsables des PCDIs, le systeme, dans l'analyse et la priorisation des pressions, ne se limite pas aux pressions qui se manifestent deja sur les APs, mais egalement aux menaces potentiels percus suivant le contexte socio-economique et culturel dans lequel se trouvent ces APs.

Ensuite dans l'analyse des causes de pressions le systeme prend en consideration non seulement les causes directes mais aussi les causes indirectes, telles que la pauvrete, la pression demographique... Et dans la recherche des solutions alternatives l'attention des responsables est toutjours attiree sur la vision a long terme des choses, le changement de comportement et d'attitude de la part de la population etant de nature une tache de longue haleine.

Sur la plan de l'approche methodologique et des techniques a utiliser l'effort de l'equipe ANGAP/GMU s'est concentre a montrer aux operateurs la sequence logique entre les differentes etapes du systeme, les liens qui doivent exister entre les pressions, les causes de pression et les actions a entreprendre. Les operateurs restent toujours libres de choisir la methode et les outils pour realiser l'action.

Il est vrai que Richard Swanson a tendance a imposer son point de vue jusque dans le choix des sites, leur nombre, leur localisation .... mais nous ne sommes pas d'accord avec lui. Pour nous les operateurs sont libres d'appliquer leur propre methodologie, de faconner leurs propres outils et techniques.

Par exemple ils peuvent choisir de mener d'abord une enquete socio-economique generale avant l'analyse des pressions. Ils peuvent utiliser des fiches d'enquetes classiques ou le PRA en associant la population. Ils peuvent determiner une ou plusieurs zones prioritaires pour intervenir. Ils fixent eux-memes le nombre et l'etendue des sites de suivi, leur repartition geographique, le nombre et la localisation des echantillons de menages, les indicateurs les plus significatifs a suivre, par exemple l'augmentation de revenu en FMG, la reduction des superficies defrichees en Ha, la variation des especes les plus menacees ou les plus precieuses(valeur economique) en nombre, la longueur de limites de parc marquees ou traçees en Km...

Creating a center of excellence.(p.33-35).

Je ne percois pas tres bien la portee d'un centre d'excellence. C'est la premmiere fois que j'en entends parler. Mais c'est probablement une bonne chose si c'est pour jouer le role de modele de reference, de "jurisprudence", de "maitre-conseil" en matiere de conservation et developpement integres, sur le plan national et international.

Transfer of grant management function from GMU to ANGAP(p.40-43).

Il est souhaitable que la mission donne plus de clarification sur ses conclusions et recommandations en ce qui concerne le transfert de responsabilite/fonction du GMU a l'ANGAP. En fait dans ma perception le plan de transfert n'est pas encore etabli definitivement. Il manque les indicateurs, le calendrier....

D'apres la mission quelles sont les fonctions du GMU qui sont appropriees au developpement a long terme de l'ANGAP et quelles sont les autres qui ne le sont pas? (p.42c)

En p.42b on semble comprendre qu'il s'agirait de desagreger les fonctions actuellement assumees par le GMU seulement pour le besoin de l'analyse et le planning du transfert. En p.43c la recommandation est plus explicite pour confier la responsabilite de gestion des fonds des PCDIs et du PAP a une tierce partie (fondation, trust...)

ICDP hypothesis testing(p.44-47).

La meme clarification est souhaitee en ce qui concerne le test des hypotheses.(p.46) Comment le GMU pourrait jouer le role de facilitateur et de catalyseur pour assurer l'operationnalite du systeme s'il n'est pas lui-meme impregne du systeme et qu'il participe dans sa mise en oeuvre et son suivi?

Developpement socio-culturel a long terme.(p.61-64)

Ma perception est que tous les responsables des PCDIs sont conscients de l'importance du facteur socio-culturel pour la reussite de leur projet et inclent deja dans leur programme les etudes recommandees par la mission et bien d'autres encore. Ils auraient meme tendance a trop faire.

Comments on Evaluation Team's Chapter IV (R.Swanson)

1. In section on note by Fred, Fred refers to the priority threats, speaking of the 53 threats. This sheet was simply given for the team's information on how operators have been prioritizing these threats. The next step was creating lists of causes (direct or indirect) dealing with these threats, and these lists were also prioritized in the methodology by the operator staff. ANGAP strongly encouraged the operators to develop this prioritization list of causes with the PZ communities themselves - and then also involving them in identifying the most appropriate activities to address both threats and causes. All SAVEM operators have developed lists of direct and indirect causes (besides the threats lists), have linked activities to these (see PAT example we gave you). Some activities deal directly with one or more threats, and are "hypothesized" to have an effect many direct and indirect causes. Some activities don't deal directly with any threats and this is fine. Justification is given why this activity is still important to do.

2. The email text I received has no page #s to refer to, so I will simply give reference to first few words at the beginning of the paragraphs in the comments below.

In paragraph starting "Under ANGAP's model, two mechanism..." there is the phrase "the second is a prioritization of threats identified". To be correct, you should add, "of threats and (direct and indirect) causes for the human pressures identified". And there are more than "two mechanisms" - at least you should state that following the steps you mention, then project activities are developed in terms of specifically addressing the human pressures and causes, including the development of specific hypothesis statements which ultimately state what M&E would look for verification/testing if any particular activity were to be selected for monitoring (and as you know, ANGAP is only monitoring with operators some of these). This doesn't mean the operators themselves may not want to check on some of the others too.

3. under sub-points " - the linear nature of the causal..." Why do you think this when the impact monitoring aspect part (which includes hypothesis testing) of the monitoring system being developed is only one of the 4 legs of the M&E system. The other 3 legs are equally important and deal with completely different aspects which in some cases have little, if any, relationship to hypothesis testing. The long term threats are also of concern and are being dealt with in other ways (cf. the various indirect causes being addressed).

under same area "participatory approaches to PRA..." Nothing you have said supports why you would made such a statement. Explain your reason for this statement if you want to made it. I am sure you are aware that almost all IDCPs use PRA, RRA type approaches for "quick and dirty" impressions of PZ populations.

under "the approach appears to assume adequate.....local

governance..." This is another statement which strikes everyone as strange. What are you trying to say? In what way does "the approach" "appear to assume" such a thing?

4. The long paragraph starting with "The team attempted to analyze..." in discussing the 4X4 format. This is not a "format" as such as though we are encouraging that the 4 highest ranked "threats" be addressed by looking at what the project considers the single most important activity they are to implement for each, some may choose 3 threats and more than 4 activities, some will take 4 activities and may select 5 or 6 activities. Don't make "the method" sound more constraining than it is.

Also why do you assume that the "4 highest ranked threats" (done by the operator staff remember, not ANGAP) would not also be "the four most pervasive threats". You are again setting up a straw man here which doesn't exist. Even the examples you cite contradict your own statement - if you would look again at the list of the prioritized threats I gave you. You will see that operators ranked tavy slash and burn as the #1 threat in almost every ICDP (something you don't mention anywhere, yet you say "but rather work with say, agricultural incursion or local cutting of trees...etc. Agricultural incursion is the #1 in most cases, and local cutting of trees is either #2 or # in most cases. You give an example of "honey collectors". I assume you got this example from the Ranomafana document and we were all surprised that this was ranked so high by the ICDP staff - particularly the APNs. When we asked afterwards why this was so high, as it seemed localized and insignificant, their response was exactly that they considered this particular threat to be so pervasive. Why? Because these people were also the ones who were responsible for many of the other natural resource pressures upon the PA (hunting, collecting eels, crayfish, etc, etc.) and also that it was taking place throughout the PA, not in just a few places as was the case with some of the other pressures. So don't jump to false conclusions.

5. The short paragraph "Some operators felt that the data sets..." What data sets are you referring to. I hope you are not referring to some of the monitoring indicators which have nothing to do with hypothesis testing - but have other purposes.

COMMMENTS FROM WWF/Madagascar (Sheila O'Connor)

Executive summary

Avoid word preserve unless mean it.

Is the suivi-evaluation system being set up for individual projects under SAVEM/ANGAP adequate to judge SAVEMs success ln overall objectives?

Has SAVEM project proposed (if not implemented) - any new/improved technical answers, - any methods for changing people's minds, - a plan for finishing off ANGAP's institutional development, - tests to undertake ANGAP's involvement in budget negotiation with operator/GMU for Andohahela led to confusion, anger and misunderstandings. Was this noted so the process can be improved ?

Explain what is meant by Center of Excellence ?

If ANGAP is primarily responsible for the development of monitoring/evaluation. In specific monitoring activities, is there not an option for the operator to develop a different system instead of just adding to the one proposed ?

Need to reevaluate priority areas and the "typical protected area model" is not properly addressed :

Risk if % under DEAP schemes are not maintained (ex. MDA).

- Develop relation between the three projects SAVEM, KEPEM and TRADEM more.

- Problems associated with DEF maintaining "policing" role in PAS coordinated by ANGAP and managed (temporarily) by operators: future planning?

- Distribution or application of GIS not evaluated; not all projects require it. Who will carry systems on ?

- Problem of contractual arrangements between operators and GMU and its influence on relations between different partners isn't clear nor the likelihood (or not) that ANGAP will ever receive fiscal authority from USAID.

- Defined areas of technical competence needed : ecotourism information park management park-people conflicts planning long-term

- Need for technical performance indicators

- Family planning is included in MDA and Andohahela

---- Confusion of rural communities en peripheral zones over GMU/SAC and ANGAP/GMU/PAGD parts.

---- Relation of Debt Swap project as one of USAIDs initiatives to other three not discussed.

Recommendations

1. **aware** please say how through what mechanism.

2. What about Debt Swap too ?

3. How much has ANGAP personnel absorbed from Protected Areas ? Are they really more capable than 2-3 years ago ?

5. ANGAP should promote diversification in types of protected areas created.

13. Insure that SAVEM projects share same goals/objectives and require "similar" but not duplicate systems as other ICDPs, as ANGAP coordinates all ICDPs.

18. Relation of APROPOP to women's or other (men's) issues.

Chapter II, Project Management Pt. C : "Env" and "Dev"

Operators have the impression that ANGAP believe that the ICDP hypotheses is true and that testing is no longer a popular term, it has been altered to justifying. The "research" design for scientific testing of hypotheses is faulty as there is not enough independence in variables, data sets and the number of replicates or data points is few.

REMARQUES GENERALES

COMMENTS FROM WWF/MADAGASCAR (Olivia)

PROJET SAVEM MADAGASCAR (687-0110)

L'evaluation est orientee surtout sur l'ANGAP et le GMU sans tenir compte des preoccupations des operateurs. C'est plutot une evaluation ANGAP/GMU.

2. Ameliorer les tests des Hypotheses

, que la premiere responsabilite pour executer et rapporter les resultats des tests d'hypothese incombe aux operateurs SAVEM

Et les autres operateurs ? Est-ce-que cela ne pourrait pas etre interprete comme si les autres operateurs n'avaient pas cette obligations ?

RESUMES IMPORTANTS

2. L'institutionalisation de l'ANGAP

L'institutionalisation de l'ANGAP devrait repondre aux activites institutionnelles que l'ANGAP a menees.

- est dirige par un Directeur General qualifie et dynamique, et des cadres, reellement soucieux de la conservation et de la situation econimique du peuple malgache;

L'evaluation d'un projet ne devrait pas faire des remarques nominatives mais plutot objectives.

7. L'ANGAP, avec l'assistance de la Tropical Research and Development (TR&D) a commence a mettre en place un nouveau systeme de suivi et d'evaluation qui permettra a l'ANGAP de collecter les informations sur les changements de la biodiversite, ainsi que des indicateurs sociaux pour aider a tester les hypotheses du PCDI et pour determiner la realisation des buts, des objectifs et des resultats du projet SAVEM. Le nouveau systeme d'evaluation a donne un sens nouveau au suivi et a l'evaluation. Il encourage les operateurs a avoir une reflexion plus critique envers les activites proposees, les resultats anticipes et les relations entre la conservation et le developpement.

Il faudra, par contre, admettre que certaines activites de developpement qui n'ont pas de liens directes avec la conservation joue un role important pour le projet vis-a-vis de ses partenaires locaux. S'il fallait partager equitablement les DEAP, L'ANGAP ne devrait pas changer le pourcentage affecte aux populations selon sa convenance.

B. Principales Conclusions

2. ...est utiliser la capacite qui est developpee dans l'ANGAPJDIVB

Jusqu'ici les activites de DIVB sont plutot axees vers le suivi ecologique sans pour autant essayer de voir la possibilite de la valorisation scientifique et commerciale de la biodiversite. Il faudrait plutot combiner le Projet TRADEM avec DIVB pour que DIVB soit en mesure d'assurer cette mission.

5. **c/ Certains operateurs, surtout sur le terrain, ont exprime leur inquietude pour la trop haute technicite du systeme SIG.**

Ce n'est pas la technique de pointe du SIG qui inquiete les operateurs de terrain mais plutot la maniere brusque et directive dont l'ANGAP compte introduire ce systeme au niveau des PCDI.

STATES

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

USAID / ANTANANARIVO
DEPARTMENT OF STATE
WASHINGTON D.C. 20521-2040

INTERNATIONAL POSTAL ADDRESS
c/o AMERICAN EMBASSY
B. P. 5253 - ANTANANARIVO
MADAGASCAR
TEL: 254.89 FAX: 261-2-34883

August 3, 1994

Ms. Roberta Warren
Management Systems International
600 Water Street, S.W.
Washington, D.C. 20024

Dear Ms. Warren:

We would like to express our appreciation for a timely submission of the final report for review by USAID/Madagascar and our counterparts before the departure of the Mission Director. This report was reviewed internally by the Mission on July 28th and with the SAVEM project collaborators (ONE, ANGAP, TR&D, PACT and the operators) on August 2nd, 1994.

At this time, we would like to provide overall comments on this latest version of the report based on these two reviews. More specific clarification and editorial comments are attached to this letter which we request be incorporated into the final version.

(1) The report was much improved from the draft report left by the evaluation team the end of June. In particular, the overall tone of the report tends less to polarize issues and provide more substantive comments and recommendations to improving project implementation, use of human resources and quality of outputs.

(2) The executive summary better synthesizes the overall findings, conclusions, and recommendations with an increase in principal recommendations from 4 to 7. However, the report did not categorize the recommendations as requested between those that should be tracked by the Mission, by the project, and those which are suggestions or comments. The formulation of many of the recommendations remains weak, resulting in several that are so general that they are not actionable.

As part of the review process, we re-classified the recommendations in these different categories and reformulated those we consider priority recommendations that need to be tracked by the Mission. The principal recommendations that were discussed and adopted during the review process consist of: (1) ANGAP should be come a Center of Excellence linked to a clarification of roles and responsibilities and setting of priorities; (2) roles and responsibilities for hypothesis testing should be clarified and creativity should be encouraged

in developing ICDP models; (3) Plans to transfer Grant Management functions from GMU to ANGAP should be reviewed to encompass more explicitly the long term vision of ANGAP; (4) ANGAP, PACT/GMU, and operators should promote and ensure participation of local communities in the project; (5) Increased attention should be given to developing successful partnerships with local NGOs and associations and ensuring the required skills transfer; (6) An external IEC strategy should be developed by ANGAP and the operators; and (7) USAID technical personnel should increase their contact with ANGAP technical personnel and contractor/grantee staff to exchange technical views and achieve a greater understanding of project issues.

We would like to request that the principal recommendations in the executive summary be better formulated and synthesized. As required, we also request that the recommendations in the body of the text be reformulated to ensure that they are actionable. If they are not actionable, but rather suggestions or comments, they should be presented as such.

(3) The recommendation "to Create a Center of Excellence" continues to be problematic as presently formulated. The revised final draft still does not adequately define what is meant by a Center of Excellence. It is stated in the report that "it is beyond the scope of work to suggest in any greater detail how the development of such a center should be pursued". It is therefore not a very useable concept or recommendation as presently stated. As such, we have transformed the recommendation to state that "ANGAP should become a Center of Excellence" with the sub-set of recommendations which will lead to a greater clarification and prioritization of ANGAP's role (eg. grants management and direct park management). We recommended that this recommendation be reformulated accordingly in the final report.

(4) The recommendations concerning long and short term technical assistance continue to be extremely weak. The recommendation "USAID/Madagascar should provide appropriate training and technical assistance to assure the most effective use of the grant" does not say anything new. We are already procuring LTTA and STTA and training through our present contracting mechanisms. Since the evaluation report did not provide any justification or identify any specific areas where STTA or training should be increased beyond the present level of efforts, we consider this recommendation as unactionable as presently formulated. One of the areas where the SAVEM team feels there's a significant amount of immediate TA needed -- above the current level -- is in the area of system level park management, park level park management, and ecotourism. The report needs to provide detailed actionable recommendations on this TA, which the Mission can act upon.

(5) The section on the ICDP approach and hypothesis testing is much improved over the revised version provided to the Mission by e-mail. We would like to congratulate the team on a much improved section which better responds to the scope of work.

(6) Long term sustainability, community participation, and NGO developed were better addressed. In particular, we appreciate the sections concerning participation and NGO development which provides a series of more actionable recommendations on how PACT/GMU can provide support in this domain. Given the importance of these elements to

as the ones concerning the CAG program, as a priority which will be tracked by the Mission.

At this time, we are requesting that the report be revised to take into consideration our comments stated above as well as the editorial and clarifying comments that are included as an attachment. Please let us know if there are any of these comments which you are unable to incorporate into the final report.

Based on these revisions, the Mission could provide final approval of the report. As you are aware, Lisa Gaylord, SAVEM Project Coordinator, will be on vacation from August 4 - 30. In the interim, please direct all comments and communications concerning the finalization of this report to Jean-Paul Paddack, Project Development and Evaluation Officer.

Again, thanks for all your efforts.

Sincerely,

Frank Martin

Frank Martin
Acting Office Chief, PDA

SAVEM Mid-term Evaluation Report
USAID Comments
July 22, 1994

Clarifications:

Preface, para 1: Replace second sentence by the following: USAID/Madagascar has the largest natural resources portfolio in Madagascar.

Executive Summary: Refer to comments contained in letter concerning the reformulation of recommendations in the executive summary. Ensure that the recommendations included in the executive summary track with the formulation of those contained in the body of the report.

Rec. no 3: The wording of this recommendation has caused the most dissension between ANGAP and PACT/GMU and should be reformulated to better represent the position of all concerned parties. We suggest the following reformulation:

"Encourage synergy.....

- the prime responsibility for carrying out and reporting the results of hypothesis testing rests with the SAVEM operators

- the prime responsibility for guiding and analyzing the hypothesis testing process, ensuring the development of an M&e system embodying progress and impact indicators relative to hypothesis testing rests with ANGAP (cf. pp 73-74 of project paper);

- prime responsibility for providing technical support for the M&E system being developed by ANGAP to monitor the hypothesis testing objective rests with TR&D; and with a sub-grant oversight responsibility, PACT/GMU has a catalyst and facilitator role in this process;

- the prime responsibilities for clarifying and verifying the contractual basis upon which TR&D and PACT/GMU fulfill these responsibilities lies with USAID."

Rec no. 5: Social marketing of ANGAP and the Protected Area Program is another type of activity which should be included in and IEC strategy and program.

Rec. no. 4 and 7: Recommendation no. 7 has been eliminated from the Missions priorities as the project is already "providing appropriate training and technical assistance". Rather we suggest that the recommendation that "USAID technical personnel should make a greater effort to meet with contractor and ANGAP technical staff" be included under an overriding recommendation addressing USAID-ANGAP-DEF-Contractor/Grantee relations. This category could also includes recommendations which pertain to promoting closer collaboration with related projects in the Mission's portfolio.

Pg. 18, first two lines: Delete the sentence in parentheses that the long term M&E advisor arrived at post on the same flight as the evaluation team. This does not fairly represent the work that had already been accomplished by the M&E advisor in two subsequent short term consultancy totaling 4 person months of TA.

Pg. 28, section 2. Findings, para 4: The issue is that there is little coordination between the Debt-for-Nature Project's APNs and ANGAP. USAID should play a more pro-active coordinating role. This should be mentioned.

Pg. 29, section D (Environment and Development as it Relates to SAVEM): Suggest that this entire chapter be deleted. We do not understand the purpose or usefulness of this section of the report. There is an entire section on the ICDP approach which addresses "conservation" (or environment) and "development". The primary purpose of this section appears to polarize SAVEM project collaborators by referring to the development and conservation "camps" and stating that "development activities may be too important and too sophisticated to leave primarily to the environmentalists". We feel this is counterproductive.

Pg. 31, section 4.a.: This para needs to be revised as the meaning is not clear.

Pg. 31, last para: Please clarify and justify the statement that "the evaluation team believes that ANGAP requires a higher level of long and short term specialized technical assistance to carry out its work. Higher level than what? Why? What type of TA and what is the recommended level of effort?

Pg. 31, recommendations: These are too general. Please be more specific. What kind of TA is required? How much?

pg. 34: Please be more specific as concerns the evaluation team's opinion concerning the utility of the Internal Assessment. It is stated on this page that the assessment "had the potential for being more balanced" and that it "may have limited the consideration of more options". Did it or did it not? While the assessment team did not have any members from ANGAP or TR&D, both of these organizations were implicated in the formulation of the recommendations of the assessment.

pg. 38, 2.d, 2nd sentence: Replace by "The first policy concerns USAID vehicles which must adhere to USAID/Madagascar Mission Order (dated 6/9/94) for the utilization of project funded vehicles". There is not a separate policy that was developed between PACT/GMU and USAID.

Pg. 41, 4.c: This recommendation is not actionable as it is written. Please clarify what is meant by "consideration should be given to removing the vehicles from the project".

Pg. 44 last para: Insert monitoring and evaluation "and GIS advisor under the TR&D contract.

Chapter IV.E.: This chapter is repetitive with Chapter II. There are some paragraphs which are found in both chapters; therefore, it should be better synthesized. The recommendations also are not coherent with the findings and conclusions. Several of the recommendations would be more appropriate in the section on the Center of Excellence. (eg. d and e) Recommendation 4.c. should be moved to Chapter II and the ICDP paper should also reflect the broader concern of participation.

Pg. 49, last para: Please clarify "The lack of a communication strategy, may have delayed a planned intervention on "social marketing" by a communications consultant in 1993". Who was this?

Pg. 50, 4.a. As part of this recommendation, social marketing of ANGAP and the Protected Area Program is another type of activity which should be included in an IEC strategy.

pg. 58, 4. The concept of a "Center of Excellence" is still poorly developed. It is more just a terminology. This recommendation would be better presented by relating the Center of Excellence concept to the need for ANGAP to clarify its roles and responsibilities and set priorities (pg. 37).

Pg. 70, para 4: Paragraph beginning with "While the team was in Madagascar" is very rambling and should be better synthesized or deleted from the text. It does not seem to serve any specific purpose other than providing an example.

pg. 81 first para/last sentence. The synergy resulted from that analysis.

pg. 81, fifth para: The M&E Advisor was hired primarily to assist in setting up a M&E system for the hypothesis testing objective of the SAVEM project; whether this is accomplished through ANGAP or GMU becomes secondary.

Chapter IX: This section is weak and does not represent a comprehensive cross section of the lessons learned through the SAVEM project, but a selective few.

Annexes L.: We do not feel that it is not appropriate to include all the stakeholder comments which are not always presented in a coherent manner. Rather we suggest that the following comments are included:

- Synthesized comments from PACT/GMU, WWF and TR&D
- Comments from ANGAP
- Hagen/Swanson comments on the ICDP revised section (dated 7/16/94)

Editorial Comments:

Preface, para 2: The Madagascar EAP (delete attempts) coordinates .....

Acknowledgements: It would be appropriate to mention more than only the SAVEM Project Coordinator and the Director General of ANGAP in the acknowledgements section.

Acronyms: PACT: Private Agencies Collaborating Together
PZ: Peripheral Zone
RS Special Reserve (Protected Area)

Executive summary:

Rec no. 4: In the body of the text, the potential for collaboration with the Debt for Nature Swap program is mentioned, but there is no mention of this program in the executive summary.

Pg. 2: CNRE not ONRE

Pg. 6 D.1. USAID activities in support of the EAP also includes:
- increase institutional capacity in support of natural resources conservation

Pg. 10, para 1: Clarify terminology "terribly" new orientations

Pg. 14, last para, line 5: replace "ANGAP" with "the TR&D"

Pg. 20, point no. 3, line 2: Delete the word "do"

Pg. 23, point no. 3, last sentence: Delete "The seventh amendment". PADG hypothesis testing was mandated to PACT/GMU under the cooperative agreement from the very beginning.

pg. 24. A.3.: The last sentence is incomplete.

Pg. 27, section 4.b., second sentence: Suggest you begin sentence with "USAID, PACT and TR&D should not wait for those...".

pg. 29, section 4.a., line 2: the correct name of the DIVB, is the Department of Information and Valorization of Biodiversity.

pg. 29, 4.a.: Change to ANGAP **Department of Information and Valorization of Biodiversity (DIVB)**

pg. 36, 3.d.: Replace MEF by DEF

pg. 40, section "e", first sentence ending with "...Norway/IDA": change to "...Norway/IDA, and the GRM."

pg. 42. 2. second para - "This observation was confirmed by subsequent assessments (SAVEM internal assessment etc.) not SAVEM/GMU internal assessment.

pg. 47 last para: Second sentence should be changed to "One reason may be that clear guidelines were not established for the design of Phase II grants". The establishment of guidelines was the joint responsibility of PACT/GMU, ANGAP and USAID.

pg. 51, footnote: "Mona" not "Nora"

pg. 63 4th para - USAID, ANGAP, and PACT/GMU all agreed that the overall grant money should be a "pool"..... not only PACT/GMU.

pg. 79, 3a. Last sentence should be changed to "GMU was instrumental in refocusing the project on "hypothesis testing" and encouraging USAID to move forward in a timely manner to contract a M&E long term technical advisor.

N.B: Page references are based on the evaluation report printed in Madagascar not the one sent via DHL which was only received on August 2nd.

Clearance:

RHanchett, NRO	_____	Date:	_____
SMillington, NRO	_____	Date:	_____
LGaylord, NRO	_____	Date:	_____
JM Andriamanantena, NRO	_____	Date:	_____
RRatsimbarison, NRO	_____	Date:	_____
JP Paddack,PDA	_____	Date:	_____

c:\wp\eval\final.ltr 8/3/94

Annex M

Composition d'équipe

ANNEX M
TEAM COMPOSITION

Irving Rosenthal, Institutional Development Specialist, Team Leader
Fred Sowers, Natural Resources Specialist
Mary Ann Zimmerman, Development Specialist

with the assistance of Malagasy personnel
Georges Rakotonarivo, Chef du Service des Ecosystemes Forestiers, GOM Department of Water and Forests
Vololomihaja Rasamimanana, National Office of the Environment
Josoa Razafindretsa, USAID/Madagascar PDO
Joseph Ramamonjisoa, Grants Manager, PACT/GMU