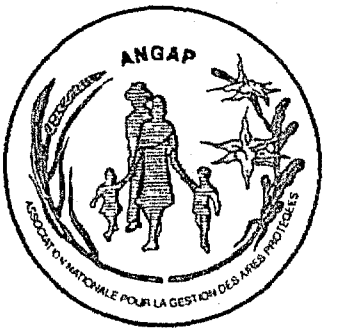


ASSOCIATION NATIONALE pour la GESTION des AIRES PROTEGEES

Audit Institutionnel

Volume I

Chapitre A

Rapport d'évaluation

Juin 1997

Price Waterhouse

Price Waterhouse

24 juin 1997

M Raymond Rakotonindrina
Directeur Général
Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
Immeuble SANTA Antanimena
Antananarivo 101
MADAGASCAR

Monsieur le Directeur Général

AUDIT INSTITUTIONNEL 1997

Nous avons l'honneur de vous soumettre nos rapports suite à notre Audit Institutionnel de l'ANGAP.

Nous joignons nos rapports de mission suivants:

- Le rapport d'évaluation qui contient aussi 5 annexes et le rapport d'atelier
- Le rapport "Notre nouvelle vision de l'ANGAP"

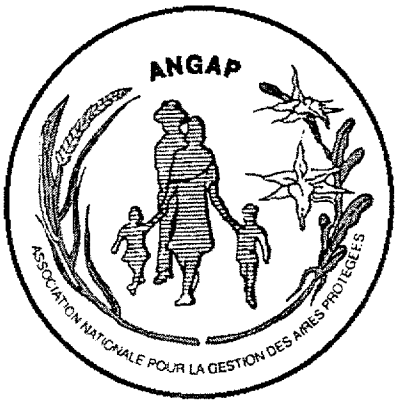
Nous tenons à remercier l'ANGAP pour la confiance qu'elle nous a témoignée en nous confiant cette mission. Nous remerciements vont aussi à toute votre équipe et à vous personnellement pour toute l'aide que vous nous avez apportée.

Nous voudrions faire une mention spéciale pour notre département d'ancrage et en particulier Mr Ratrimoarisaona, dont le professionnalisme et les grandes qualités personnelles nous ont fortement impressionnés.

Nous sommes à votre disposition pour tous renseignements complémentaires.

Veuillez croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de notre haute considération.

Mohammad Issa Taujoo
Associé



ASSOCIATION NATIONALE pour la GESTION des AIRES PROTEGEES

Audit Institutionnel

VOLUME I

Résumé Exécutif

Juin 1997

Price Waterhouse

3

Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP)
Audit Institutionnel

Résumé Exécutif

Dans ce rapport nous faisons le résumé des grands thèmes discutés et des principales conclusions auxquelles nous sommes arrivées, qui sont expliqué en plus de profondeur dans notre rapport détaillé. Dans la première partie nous faisons le résumé des forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM). Ces conclusions sont fondées sur l'ensemble de notre travail et ne font pas nécessairement l'objet d'une rubrique séparée dans le rapport. Cependant une lecture complète du rapport mettra en évidence les raisons qui les ont motivées.

Par contre chacun des grands thèmes dont nous faisons le résumé a fait l'objet d'une ou de plusieurs discussions séparées dans le rapport détaillé.

Forces

- *Leadership fort ayant une vision et des ambitions.* Un DG avec une personnalité forte, ayant toujours en vue ses objectifs et le chemin sur lequel il veut emmener son entreprise.
- *Staff très compétent.* Un des buts avoués de la direction générale est de constituer au siège de l'ANGAP un centre d'excellence où on peut réunir une large gamme de compétences comparable à celles d'un bureau d'études. Cet objectif a été largement atteint.
- *Motivation.* L'équipe de l'ANGAP est fondamentalement motivée, et mesure l'importance de leur mission.
- *Acquis à la mission.* Tous le directeurs de l'ANGAP et la majorité du staff sont acquis à la cause de l'environnement. Ce n'est pas seulement en raison du fait qu'ils sont employés par l'ANGAP.
- *Désir du changement.* Il y a à tous les niveaux un désir sincère de changer. C'est naturellement mélangé avec quelques appréhensions quant aux effets de ce changement.
- *L'âme du privé.* Nous avons vu chez l'ANGAP l'âme et l'esprit (bien que pas les méthodes) du secteur privé qui se caractérisent par un désir de faire plus et d'entreprendre librement.
- *Mission Nationale et cause noble.* Ce sont des facteurs qui peuvent rallier une large sympathie en faveur de l'ANGAP.
- *Appui des bailleurs.* L'ANGAP jouit encore de cet appui indispensable (mais évidemment conditionnel) et qui va probablement continuer pour encore au moins dix ans.
- *Cadre législatif favorable.* (Mais aussi défavorable sous plusieurs aspects, voir plus loin). Un cadre législatif qui confère à l'ANGAP son mandat et son monopole sur la conservation de la Biodiversité.
- *Perception des droits d'entrée.* C'est un premier pas dans la voie de l'autosuffisance financière.

4

Résumé Exécutif

Faiblesses

- *Pionnier*. L'ANGAP n'a pas de références sur lesquels se fonder. Elle est la première entreprise malgache avec une mission de conservation et peut légitimement revendiquer le droit à l'erreur.
- *Organisation jeune*. Elle ne compte que six ans d'existence, qui est très court dans la vie d'une entreprise. Elle se voit déjà confrontée au défi d'un changement majeur de son rôle. C'est une situation défavorable à l'établissement d'un cadre institutionnel solide.
- *Prise de décisions*. Pas assez rapide, fluide et décentralisée. Restreinte par les statuts de l'ANGAP.
- *Cadre législatif*. Les changements suivants sont nécessaires pour permettre à l'ANGAP de mener à bien sa mission:
  - constructions dans les AP
  - sanction des délits
  - imposition d'une taxe verte
  - reconnaissance légale des zones de service, zones tampon, zones d'usage coutumier.
- *Responsabiliser* encore plus les directeurs et responsables des antennes régionales.
- *Lacunes* au niveau de la communication interne surtout au dessous des directeurs.
- *Dépendance* sur des sources de financement extérieurs.
- *Contrats*. L'ANGAP n'a pas été inclue dans des contrats entre les bailleurs et opérateurs.
- *Conseil d'administration*. Elargir la gamme des compétences thématiques et un rôle plus actif.

Opportunités

- *Changement du cadre législatif*. L'ANGAP a contribué à la préparation de la loi programme qui a été votée tout récemment. On attend les décrets d'application.
- *Changement du cadre organisationnel*. Les statuts, le nombre et le profil des membres, le fonctionnement du CA, sous comités du CA, création d'un poste de DGA.
- *Pérennisation*. A travers ses activités écotouristiques - la perception de taxes, les loyers et royalties, les droits d'entrée - elle peut diminuer sa dépendance financière.

5

Résumé Exécutif

- *Tendance mondiale.* La tendance est favorable à l'environnement et à l'écotourisme et cela peut apporter des appuis logistiques, techniques, financiers ou intellectuels venant d'organismes extérieurs.

- *Développement économique.* La réussite de l'ANGAP est un peu tributaire du niveau de développement économique du pays qui pourrait éliminer les causes directes de pression et en même temps renforcer les moyens de les combattre. Sous un autre angle l'ANGAP peut influencer le développement du tourisme en proposant une large gamme de produits écotouristiques.

- *Partenariats.* C'est un secteur qui n'a pas donné tous les bénéfices attendus pendant le PE1. C'est dû à des facteurs internes aussi bien qu'externes. C'est un secteur qui peut être développé avantageusement au cours du PE2.

- *Décentralisation.* C'est un des grands thèmes du PE2 qui pourrait permettre à l'ANGAP d'avoir des assises solides au niveau des régions, d'être plus près des AP et donc plus efficace dans sa gestion.

Menaces

Les menaces de l'ANGAP au cours du PE2 viendraient surtout des facteurs internes.

- Mauvaise gestion qui entraînerait:
  - plus de réglementation et d'ingérence de l'état
  - réticences ou refus des bailleurs de continuer à financer l'ANGAP.

- Projets de génie civile. Une mauvaise gestion de ces projets pourrait signifier la fin de l'ANGAP car les exemples d'entreprises qui ont connus de telles mésaventures sont nombreuses.

- Conflit de compétences inter institutionnelles. L'ANGAP pourrait devenir la victime de ses ambitions et pire, de l'éventuel succès qu'on lui souhaite. Ses nouvelles ambitions l'amèneront à marcher sur les pieds d'autres organismes publiques ou para publiques. Une mauvaise gestion de ces sensibilités pourrait devenir une cause de frictions constantes au cours de PE2.

6

Résumé Exécutif

Grands Thèmes

Pérennité

La dépendance sur des sources de financement extérieures pour la quasi totalité de ses opérations n'est pas une politique soutenable à long terme. L'ANGAP doit dès à présent inscrire sa gestion financière sur une trajectoire d'autosuffisance qui seule peut garantir sa pérennité. Une orientation immédiate dans cette direction est nécessaire avec pour but de décroître progressivement sa dépendance jusqu'à ce qu'elle atteigne l'indépendance financière, ou, tout au moins, un large degré d'autonomie. C'est évidemment une politique à long terme, l'ANGAP devant encore pendant 10-15 ans compter sur des financements et subsides.

Gestion directe ou délégation de gestion

C'est un thème que nous abordons aussi en profondeur dans notre rapport "Vision" et qui a suscité beaucoup de controverses, même des passions. Mais en nous fondant sur les données empiriques recueillies dans plusieurs parties du monde, nous recommandons que l'ANGAP choisisse la délégation de la gestion comme sa principale stratégie. Nous estimons que la mission de gestionnaire de parcs de l'ANGAP ne l'oblige en aucune manière à s'impliquer dans les aspects opérationnels de leurs gestions.

Changement du cadre législatif

Les changements suivants à la législation contribueraient grandement à aider l'ANGAP dans l'atteinte des objectifs de sa mission:

- droit de construire à l'intérieur des AP. C'est nécessaire pour les infrastructures écotouristiques.
- droit d'imposer une taxe sur les activités touristiques préférablement dans les zones périphériques des AP
- reconnaissance légale des zones tampon, zones d'usage coutumier et zones de service.
- droit de sanctionner les délits commis dans les limites des AP

Résumé Exécutif

Changement des Cadres Juridique et Organisationnel

- L'ANGAP doit étendre la qualité de membre à un plus large groupe d'individus et d'organismes qui soient capables d'aider à rehausser son image et à renforcer son lobby
- Enrichir la composition du CA en élargissant la gamme de compétences thématiques en son sein. On pourrait inclure des représentants du privé, des hommes d'affaires ou gestionnaires, des sommités du monde scientifique et de la conservation. Ces compétences pourraient être d'une grande contribution au niveau des sous comités du CA.

Création de Sous Comités du CA

Le rôle du CA est de définir et de guider les grandes orientations de la direction générale, et le superviser. Or ce rôle n'est pas en train d'être joué actuellement car les réunions du CA sont trop peu fréquentes. Nous suggérons la création de trois sous-comités du CA qui se réuniront dans un premier temps au moins chaque trimestre. Ces sous-comités sont:

- sous-comité Administration/Finances/Audit
- sous-comité Conservation
- sous-comité Technique

La liste est suggestive, pas limitative.

Création d'un poste de DGA

Les statuts sont actuellement très restrictifs quant à l'exercice des pouvoirs exécutifs de l'ANGAP. C'est très concentré sur le DG et cela lui a causé une pression énorme au cours du PE1. La création d'un poste de DGA avec des pouvoirs précis ira dans le sens d'une déconcentration des pouvoirs. Cela libérera le temps du DG qui pourra se consacrer plus aux aspects stratégiques du fonctionnement de l'ANGAP.

Style de Management

Malgré l'esprit du privé qui amine chaque cadre de l'ANGAP, les méthodes ne sont pas encore celles du privé. L'ANGAP gagnerait à revoir ses méthodes de prise de décisions:

- pour les rendre plus rapides
- pour encourager les cadres à assumer plus de possibilité dans les limites de leur autorité.

8

Résumé Exécutif

Déblocage des fonds

La procédure pour le déblocage des fonds au cours du PE1 a été très lourde et très lente. Sans sous estimer la nécessité d'un bon contrôle sur le déblocage des fonds, nous recommandons fortement que toute la procédure soit revue avec l'ONE, les bailleurs et toute autre partie intéressée. Le déblocage actuellement prend entre 1 - 3 mois, ce qui est trop long et a mis l'ANGAP en rupture de fonds à deux reprises. Elle gérera des sommes beaucoup plus importantes au cours du PE2 et elle agira simultanément sur plusieurs fronts (par exemple, la construction des structures d'accueil). Une grande fluidité dans le déblocage des fonds sera donc un besoin fondamental.

Partenariat

L'ANGAP est condamné à travailler avec un large groupe de partenaires dans le cadre de la poursuite de sa mission. C'est un groupe qui est appelé à s'élargir. Nos recommandations portent sur:

- l'identification de ces partenaires
- connaître leur spécificité, leurs susceptibilités et pouvoir parler leur langage
- établir des lignes de communications ouvertes avec eux

Travaux de génie civile

Une bonne partie du budget du PE2 leur sera consacré. Nous avons expliqué les risques qui y sont associés. Les grandes lignes de nos recommandations sont:

- confier à des "project managers" de bonne réputation la préparation des dossiers d'appel d'offres, une participation dans la recommandation du choix des contractants, le suivi de l'avancement et de la conformité de travaux
- une cellule de génie civile (qui existe déjà) et qui sera l'interface entre l'ANGAP, les "project managers" et les contractants
- un shortlist de contractants (malgache ou étrangers) qui ont été préalablement évalués quant à:
    - leur réputation, expérience et réalisations
    - la qualité de leur travaux
    - leur surface financière.

9

Résumé Exécutif

Ressources Humaines

Le statut de simple cellule ne convient pas à cette importante fonction de l'ANGAP. Le nombre de ses employés va bientôt passer de 120 à 500 et pourrait atteindre 1.000 l'année prochaine.

Il serait approprié de rehausser le statut de la fonction Ressources Humaines au rang de département. Un nouveau cadre organique reflétant la nouvelle taille et les nouvelles exigences de l'entreprise doit être établi, les recrutements faits et les besoins en formation évalués.

Le concours ponctuel de consultants doit être considéré comme une option, car la charge de travail de cette fonction n'est pas également repartie et connaît des sommets et des bas.

La grille de salaire et les systèmes d'évaluations sont d'autres aspects de la gestion des Ressources Humaines que l'ANGAP doit revoir au plus vite.

Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP)

Audit Institutionnel - Volume I: Rapport d'Evaluation

Chapitre A

1 RAPPORT SOMMAIRE

1.1 Introduction
1.2 L'équipe et la structure organisationnelle
1.3 Revue Institutionnelle
1.4 Indépendance financière
1.5 Cadence de la prise en charge des nouvelles aires protégées
1.6 Mode de prise en charge de nouvelles AP
1.7 Sources de renseignements
1.8 Disponibilité des directeurs

2 GENERALITES

2.1 L'ANGAP - l'enfant du PE1
2.2 Objectif et contexte de notre mission
2.3 Statuts et décrets
2.4 Mission, Stratégies et facteurs clé de succès
2.5 L'enjeu

3 CADRE JURIDIQUE ET REGELEMENTAIRE

3.1 Politique nationale sur l'environnement
3.2 Cadre juridique du secteur environnemental
3.3 Cadre juridique de l'ANGAP

4 CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ANGAP

4.1 Les organes de prise de décisions
4.2 L'exercice des pouvoirs de l'ANGAP en pratique
4.3 Caractère bivalent
4.4 Style de management
4.5 Structure de l'organisation - les départements
4.6 Financement
4.7 Développement et gestion de partenariat
4.8 Les travaux de Génie Civil
4.9 Contribution au développement local et régional

5 ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE L'ANGAP:

5.1 Introduction
5.2 Département Administration et Finances (DAF)
5.3 Département Suivi-évaluation et Planification (DSEP)
5.4 Département Ressources Humaines et Communications (DRHC)
5.5 Département Information et Valorisation de la Biodiversité (DIVB)
5.6 Antennes Régionales

Chapitre B

Annexes

I Une sélection de données sur les Aires Protégées
II Indicateurs externes de la Composante Aires Protégées et Ecotourisme
III Synthèse des études et mission l'ANGAP pendant le PE1
IV Description des postes
V Cadre juridique de l'ANGAP

Rapport d'Atelier de Travail

LISTE DES ABBREVIATIONS ET ACRONYME

AP	Aires Protégées
ANAE	Association Nationale d'Action Environnementale
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
AG	Assemblée Générale
CA	Conseil d'Administration
DAF	Direction Administration et Finances
DEF	Département des Eaux et Forets (actuellement du Ministère des Eaux et Forets)
DIVB	Direction d'Informations et de Valorisation de la Biodiversité
DRHC	Direction Ressources Humaines et Communications
DSEP	Direction Suivi Évaluation et Planification
FTM	Foiben-Taosarintaanin'i Madagasikara (Institut National de Cartographie - sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics)
KFW	Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (République Fédérale d'Allemagne)
MINAGRI	Ministère de la Production Agricole et du Patrimoine Foncier
MPAEF	Ministère de la Production Animale et des Eaux et Forets
ONE	Office National de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAE	Plan d'Action Environnemental
PE	Programme Environnemental
SIG	Système d'Information Géographique
USAID	United States Agency for International Aid - Agence de coopération pour le développement
WWF	World Wide Fund for Nature - Fonds mondial pour la nature

1 RAPPORT SOMMAIRE

1.1 Introduction

Au cours de cette mission nous avons effectué un audit institutionnel de l'ANGAP conformément aux termes de référence contenu dans le dossier d'appel d'offres en date du 31 janvier 1997.

Nous tenons à apporter quelques informations quant à notre approche et à l'organisation de nos rapports qui aideront à mieux les comprendre. Dans ce rapport, nous utilisons aussi les mots "entreprise" et "organisation" pour nous référer à l'ANGAP.

1.2 L'équipe et la structure organisationnelle

Nous avons été agréablement surpris par le travail que l'ANGAP a accompli en si peu de temps car six ans, c'est très court dans l'existence d'une organisation. Malgré ce court délai, l'ANGAP a pu constituer au niveau de son Directeur Général et de ses directeurs une équipe de personnes très compétentes, très motivées et gagnées entièrement à la cause de l'entreprise et de sa mission. En dehors des cadres, il y quelques chefs de cellule qui nous ont fait très bonne impression.

Sur le plan de l'organisation, une structure de base est en place et assure le fonctionnement de l'entreprise. Mais l'ANGAP est une entreprise très jeune. On dit d'une entreprise qu'elle commence à mûrir au bout de dix ans seulement et n'atteint la pleine maturité qu'après 20 ans d'existence. A cette échelle, l'ANGAP en est encore à ses premiers balbutiements.

1.3 Revue institutionnelle

Une revue institutionnelle, de par sa nature, tend à se focaliser sur les point négatifs d'une entreprise. Ceci n'a rien d'inhabituel et s'explique par le fait que le but recherché par le commanditaire de la mission est d'identifier les zones de faiblesses et leurs causes, et de faire des recommandations pour les enlever. C'est sous cette perspective seulement qu'un audit institutionnel fournit le plus de valeur ajoutée. En général, les points forts ne méritent pas plus d'attention que d'être signalés.

Le but de la discussion qui précède est de bien faire ressortir le fait que notre travail portera surtout sur les points faibles. Ceci pourrait donner la mauvaise impression que nous n'avons que des avis négatifs sur l'entreprise. Un audit institutionnel typiquement, même pour une entreprise bien établie et très bien gérée, dévoile un nombre important de faiblesses. C'est le résultat de l'oeil avisé de l'étranger qui remarque les tâches d'huiles auxquelles les occupants de la maison se sont habituées.

C'est d'autant plus vrai pour une entreprise jeune en pleine croissance, qui est encore à la recherche d'une personnalité et d'une culture d'entreprise qui lui sont propres.

L'autre élément qui doit être tenu en ligne de compte dans la lecture de ce rapport est le fait que l'ANGAP est la première entreprise investie d'une mission de conservation à Madagascar. A ce titre, elle est un pionnier. Tout ce qu'elle fait est nouveau, du moins à Madagascar. Elle peut donc légitimement revendiquer le droit à l'erreur et un peu d'indulgence au niveau de son évaluation. Cependant, au niveau de la vision de la nouvelle

ANGAP du PE2, nous avons fait abstraction de ces considérations. Nous proposons un modèle qui est celui d'une entreprise moderne, dans toute sa rigueur.

Nous savons que ce rapport est destiné à un large groupe de destinataires qui tous n'ont pas le même niveau de connaissance de l'ANGAP ou du secteur de l'environnement Malgache. Dans cette optique, nous avons essayé de rendre le rapport aussi complet que possible.

Le but est d'éviter autant que possible au lecteur d'avoir à faire référence à d'autres rapports ou textes afin de comprendre ce rapport. Nous reproduisons donc un certain nombre de faits et expliquons un certain nombre de concepts qui pourraient paraître élémentaires à l'initié. Nous réalisons également que certains des destinataires n'auront pas le temps ou l'intérêt de lire l'intégralité du rapport. Nous avons donc répété certains faits et explications dans différentes sections afin d'en faciliter la lecture.

1.4 Indépendance financière

Depuis son existence, l'ANGAP bénéficie du soutien de bailleurs de fonds et des subventions de l'état pour financer ses opérations. Cet appui extérieur était nécessaire pour la faire démarrer et restera nécessaire pour encore une dizaine d'années au moins. Le Programme Environnemental 2 (PE2) débute en juillet et prévoit un financement de US$ 40.3 millions (d'après le budget du CAPE 02 avril) sur les cinq prochaines années. Puis suivra le PE3 pour une durée supplémentaire de 5 ans.

Il est donc apparent que l'ANGAP peut raisonnablement compter sur des financements extérieurs importants pour encore au moins dix ans. Cependant, nous estimons que l'ANGAP doit dès à présent faire de l'autosuffisance un point central de sa politique. La pérennisation est le seul garant à long terme de la mission de protection et de conservation de l'ANGAP.

Elle doit s'engager résolument dans une politique de diminution graduelle de sa dépendance financière et se gérer de plus en plus comme une entreprise commerciale. Ceci nécessitera un réajustement de sa stratégie et de sa culture et un positionnement dans des créneaux générateurs de bénéfices. Nous devons préciser que cet objectif d'autosuffisance n'est pas une idée nouvelle à l'ANGAP car il va droit dans le sens de la vision du Directeur-Général.

1.5 Cadence de la prise en charge de nouvelles aires protégées

L'ANGAP, à notre sens, le cadre institutionnel n'est pas encore favorable à un élargissement rapide des responsabilités de l'ANGAP. Elle prendra en régie directe quatre nouvelles AP le 01 juillet 1997. Il y a un plan de transition qui a été élaboré il y a un an déjà mais qui à notre avis n'a pas abouti à une préparation suffisante[1]. A notre avis elle devrait se structurer pour gérer ces quatre AP et s'en tenir là pendant le PE2.[2]

---

[1] Il y a un plan de transfert qui a été fait lors de la réunion des directeurs nationaux en juin 1996. Chaque site qui va être transféré a fait l'objet d'un document de transfert. Tous ces documents donnent la situation au point de vue ressources humaines et matériels et les actions à mener au niveau de chaque site jusqu'à la prise en main par l'ANGAP au 01 juillet 1997. Notre évaluation de ce document est qu'il ne va pas plus loin qu'un inventaire de documents, ressources humaines, formations dispensées, la liste du matériel. Ce document gagnerait a inclure la philosophie , les procédures et la méthodologie et du transfert.

Elle doit consolider sa gestion et l'affiner avant de prendre de nouvelles responsabilités. Nous faisons, dans ce rapport, des recommandations pour des changements fondamentaux dans sa structure organisationnelle. A notre avis, elles permettront à l'ANGAP au fil des années de prendre graduellement sous son contrôle de nouvelles AP jusqu'à ce qu'elle atteigne l'ensemble des 44 AP de Madagascar. Mais c'est un programme de longue durée qui ne s'achèvera vraisemblablement pas avant une vingtaine années.

1.6 Mode de prise en charge des nouvelles AP

L'ANGAP prendra en régie directe 4 nouvelles AP le 1 juillet 1997. Elle assurera l'encadrement et tous les aspects opérationnels de la gestion de ces AP en ce qui concerne la conservation - jusqu'au niveau des gardes, des services d'entretien, des guides. L'aspect éducation environnementale sera sous la responsabilité d'opérateurs privés. Nous avons plusieurs observations à faire sur cette approche.

Il est clair que l'organisme responsable de la Gestion des AP à Madagascar est l'ANGAP. Ce qui n'est pas sûr par contre, c'est le mode de gestion qui est le plus efficace. Nous sommes d'avis que gestion ne veut pas dire que l'ANGAP doit s'impliquer directement dans les aspects opérationnels de la gestion des AP. La sous-traitance de la gestion des parcs, selon un cahier de charges défini par l'ANGAP, est tout à fait compatible avec sa mission de gestion de parcs.

Point de vue de l'ANGAP

Le rapport coûts/résultats de la gestion par les opérateurs observée pendant le PE1 n'a pas donné des résultats satisfaisants selon l'ANGAP. L'exemple de l'Isalo qui coûte US$ 300.000 par an comparé à la Montagne d'Ambre - coût US$ 1 million - conforte l'ANGAP dans la conviction qu'une gestion directe est plus efficace et moins coûteuse.

Nos recommandations ne visent pas à privilégier une option par rapport à l'autre: gestion par les opérateurs ou gestion par ANGAP. Ce sur quoi nous insistons est la nécessite de se poser constamment les questions suivantes pour éclairer le choix:

- les comparaisons sont-elles faites sur des bases équivalentes?
- Y a-t-il eu le même niveau d'investissements?
- La pression sur l'AP est-elle équivalente?

Ce qu'il faut vraiment voir, c'est ce qui coûtera le moins à l'ANGAP, chaque AP de plus pris en régie directe entraînant un coût supplémentaires au niveau du siège.

---

[2] Pour compléter ce débat, nous avons cru utile d'incorporer les commentaires faits par le DG: *"ANGAP s'est entourée des précautions nécessaires et s'est investie beaucoup dans l'élargissement de ses responsabilités. Experts internationaux et nationaux, intense campagne de communication tout azimut, multiple descentes sur terrain, concertation et évaluation des ressources humaines des PCDI à relever.....sont parmi les activités de préparation à ce transfert. Par ailleurs depuis 2 années, l'ANGAP a acquis des expériences de gestion de parc au niveau de sept sites dont une de niveau A (Isalo). Toutefois, cette préparation devrait être complétée par les arguments de Price Waterhouse ci-dessus".*

Ces questions doivent être posées continuellement car on ne peut pas avoir toutes les réponses maintenant. On doit tester chacune des hypothèses pour en tirer des leçons afin de trouver la solution optimale pour l'ANGAP.

Une différence par rapport à ce qui se fait souvent en Afrique est qu'à Madagascar les opérateurs sont des ONG qui n'ont pas nécessairement le sens commercial des vrais opérateurs privés. Il faudrait donc créer un environnement incitatif pour attirer à terme les vrai opérateurs privés dans la gestion éventuelle des AP.

De même, ultérieurement, l'ANGAP ne doit pas s'engager dans la construction ou la gestion d'écolodges ou d'hôtels mais les confier à des privés. L'ANGAP n'est pas un groupe hôtelier ou un spécialiste de la gestion des parcs. Ce ne sont là que des activités auxiliaires qui sont un support à sa mission principale, **la conservation.**

1.7 Sources de renseignements

Nous nous sommes fondés, pour les besoins de cette mission, sur les principales sources de renseignements suivantes:

- Les entretiens du Directeur Général, des directeurs, chefs de cellules et employés de l'ANGAP
- Un atelier de travail du 26 mai 1997 avec les directeurs et chefs de cellule
- Lecture de nombreuses études qui ont été réalisées à la demande de l'ANGAP
- Rapports de la Banque Mondiale, des ateliers de travail de l'ANGAP, des rapports de mission et d'autres rapports ayant rapport avec notre audit institutionnel
- L'expérience des membres de notre équipe.

Les sources de renseignements auxquelles nous avons eu accès sont tellement nombreuses et riches qu'il est probable qu'une grande partie de nos observations ou recommandations ont déjà été faites dans un rapport précédent. Nous avons même puisé pas mal de renseignements de ces rapports et, là où c'était nécessaire pour une bonne compréhension du sujet discuté, nous avons pris la liberté d'en reproduire des extraits. Mais notre rapport a ceci de spécifique qu'il assemble au sein d'un même document tous ces éléments dans un ensemble cohérent et, à partir de leur synthèse, dégage une nouvelle vision de l'ANGAP.

1.8 Disponibilité des directeurs

En raison de leurs grandes responsabilités, certains directeurs ont été très peu disponibles. Pour ne citer que la phase finale de la mission (03 - 13 juin), les absences suivantes sont à noter:

Le Directeur Général:	04 juin - 14 juin
Directeur de DIVB:	07 juin - 21 juin
Directeur de DSEP:	10 juin - 16 juin
(et pratiquement tous ses chefs de cellules)	

Notre approche méthodologique comprend des entretiens en face à face avec les intéressés pour discuter d'un draft de notre rapport. Lors de ces entretiens nous avons eu la possibilité de vérifier l'exactitude des faits énoncés dans le rapport. C'est aussi un forum d'échange ou nous exposons nos idées et les confrontons à celles des intéressés. Très souvent, de ce

choc des idées naissent des solutions qui enrichissent les conclusions finales pour le plus grand bénéfice de toutes les parties.

En l'absence des éléments clé de la direction de l'ANGAP, ce genre de consultation ne peut pas être réalisé dans toute sa plénitude, et nous le regrettons très fortement. Cependant, à l'initiative du Directeur Général, nous avons eu la possibilité de discuter en face à face avec tous les directeurs et chefs de cellule qui l'ont souhaité, le lundi 23 juin 1997. De plus, nous avons eu une réunion de travail avec l'ensemble des directeurs et des chefs de cellule l'après-midi. Les échanges ont été d'un excellent niveau, très participatives ou chacun a eu la chance de nous poser des questions sur l'ensemble du rapport.
Cette réunion a vraiment enrichi le débat que ce genre de mission doit susciter. Nous l'avons accueilli avec satisfaction.

Bien sur, les idées apportées au cours de cette discussion ont été reflétées dans notre rapport, soit en parallèle avec nos recommandations soit en remplacement ou modification de nos recommandations précédentes.

Il n'y a évidemment pas eu de consensus sur tous les points et c'est bien ainsi. C'est seulement en confrontant les avis différents et non pas en les supprimant - qu'on peut vraiment apprécier un problème sur tous les angles.

Pour information, nous avons aussi eu des discussions antérieures des drafts de certaines sections de notre rapport avec les directeurs suivantes:

Directeur	Date	Partie du rapport
Le DG	mardi 04 juin 1997	propositions sur les grand axes des reformes institutionnelles
Le DAF	lundi 09 juin 1997	section DAF du rapport
Le DRHC/DERP	mercredi 11 juin 1997	section DRHC du rapport

2 GENERALITES

2.1 L'ANGAP - l'enfant du PE1

Madagascar, qui est situé à quelque 350 kilomètres de la côte d'Afrique du sud-est, s'est séparé du continent il y a 165 millions années. Cet isolement a résulté en l'évolution de formes biotiques en très grand nombre. Il y a des milliers d'espèces végétales et plus de 100 espèces animales qui n'existent qu'à Madagascar, et nulle part ailleurs.

Madagascar est connu dans le monde à la fois pour le caractère unique de ses ressources de faune et de flore et pour l'ampleur exceptionnelle des processus de dégradation du milieu naturel. En un peu plus d'un siècle, Madagascar a perdu 80% de ses forêts. La dégradation qui s'en est suivie a causé des torts immenses à l'environnement. A cause de l'érosion, des milliers de tonnes de terre végétales sont perdues chaque année. La déforestation résulte en une perte annuelle de 200.000 hectares.

Les causes profondes de cette dégradation de l'environnement sont à rechercher au niveau du non développement économique du pays, du déclin de revenu par tête depuis un tiers de siècle et de l'explosion démographique, tous facteurs qui contribuent à maintenir les populations rurales dans la dépendance d'une agriculture de subsistance et les amènent pour survivre à mettre en oeuvre des modes destructeurs d'exploitation des ressources naturelles auxquelles elles peuvent avoir accès. La dégradation de l'environnement a contribué à faire augmenter la pauvreté et à son tour est la cause de plus de pression sur l'environnement. La pauvreté devient ainsi la cause et l'effet de la dégradation de l'environnement, les deux se renforçant mutuellement dans une spirale: résultat d'une trop faible densité de population; résultat de l'enclavement; résultat d'une insécurité foncière joints à la baisse des cours des produits de base et à des politiques inadéquates dans le passé.

C'est donc dans ce contexte qu'a été conçu le Plan d'Action Environnemental (PAE) qui a donné naissance à l'ANGAP. Pendant la première phase de la mise en oeuvre du Plan Environnemental 1 (PE1), les principales actions menées ont permis de:

- Créer une capacité institutionnelle qui était quasi absente au début du PAE à travers la création de quatre entités nouvelles, dont L'ANGAP, et le renforcement de plusieurs organismes préexistants (DEF,DD,FTM)
- S'attaquer en urgence à la gestion des aires protégées
- Développer et tester un certain nombre de modèles au niveau de l'approche des populations: mini projets de conservation, projets intégrés de conservation et de développement (PCDI) et immatriculation des terres autour des aires protégées
- Formuler des politiques adaptées et développer les instruments nécessaires à leur mise en oeuvre.

L'expérience du PE1 a déjà permis de tirer des leçons de la mise en oeuvre des différents programmes, dont les principales leçons sont:

- l'effort doit se diriger au niveau des gens, donc local
- les problèmes de pression sur les ressources naturelles ont souvent des causes multiples, parfois relativement éloignées des lieux ou ces pressions s'exercent et une approche globale au niveau régional est nécessaire.

Les deux mots clé du PE2 seront donc **participation et décentralisation.** La formulation de la stratégie de l'ANGAP pour le PE2 va donc naturellement dans cette direction.

2.2 Objectif et contexte de notre mission

Le Programme d'Action Environnemental (soit le PAE) qui couvre l'aspect environnemental pour le pays prévoit trois phases dans sa réalisation et comporte 17 composantes. L'ANGAP, une de ces composantes, a été constituée dans ce cadre PAE en vue de la mise en oeuvre du volet 'Protection et Gestion de la Biodiversité'. La MPAEF/DEF, tout en gardant la responsabilité globale pour la politique en matière de Biodiversité, a délégué dans le PE1 la coordination de cette composante Biodiversité à l'ANGAP. L'exécution sur le terrain a été confiée à des opérateurs expérimentés et compétents.

La phase II soit le PE2 constituera une évolution logique du PE1 mais avec un changement radical quant au rôle que jouera l'ANGAP. Avec une responsabilité très élargie, elle a comme mission d'établir, de conserver et de gérer de manière durable un réseau national de Parcs et Réserves représentatif de la diversité biologique et du patrimoine naturel propres à Madagascar. Son rôle passe de coordinateur à gestionnaire - un changement de cap radical. L'ANGAP projette de gérer l'ensemble du réseau, soit une quarantaine d'Aires Protégées mais de façon progressive.

Consciente des difficultés que ce changement de fonctions engendra, l'ANGAP a confié au cabinet Price Waterhouse la mission d'évaluation de ses capacités institutionnelles avec pour but d'assurer que ses nouvelles fonctions soit conduites efficacement et économiquement. Notre but principal en rédigeant ce document est de donner à l'ANGAP des recommandations objectives, pratiques et réalisables dans ses fonctions actuelles et futures.

Notre travail a été mis en oeuvre conformément à la méthodologie de Price Waterhouse dite *"Change Intégration"* ou CI. L'approche, et donc notre rapport, est organisée en les étapes suivantes:

- L'évaluation: Qui est l'ANGAP? A ce stade-ci, nous attachons une grande importance à l'établissement des faits.
- La conception: Ou va l'ANGAP et comment réaliser ce but? Sa nouvelle mission et ses besoins.
- Investir: Dans les grandes lignes seulement, la stratégie à mettre en oeuvre et les ressources à employer pour atteindre la nouvelle vision.

Nous devons faire ici une parenthèse pour préciser que vu le changement radical qui va s'opérer, il est impossible à ce stade de formuler des stratégies précises. Nous avons donc suggéré les grandes lignes d'une stratégie évolutive dont l'application permettra à l'ANGAP de mettre en place progressivement. les structures nécessaires

2.3 Statuts et décrets

Afin de mieux cadrer les activités de L'ANGAP, il convient de jeter un coup d'oeil rétrospectif sur la situation du développement institutionnel de l'ANGAP et sur celles des projets AP.

L'ANGAP est une organisation non gouvernementale reconnue d'utilité publique par le décret no 91.592 du 04 décembre 1991. Agréé officiellement en novembre 1990 comme Association, l'ANGAP a mis en place sa structure surtout au cours de l'exercice 1991. Les principales composantes en sont:

- Assemblée Générale
- Conseil d'Administration
- Audit externe
- L'accord d'exécution MPAEF/DEF - ANGAP qui a été conclu en décembre 1990.

L'organigramme, le Règlement Intérieur et le Règlement Général du Personnel ont été adoptés au cours de l'exercice 1991. La Direction Exécutive de l'Association est composée de quatre départements (DAF, DSEP, DPB, DRHC). Les différents responsables ont été sélectionnés et ont pris leur fonction au sein de l'ANGAP en 1991 et au cours du premier trimestre de 1992.

Dans le cadre de l'exécution des conditions de décaissement (exercice 1992), le Gouvernement a confié à l'ANGAP la perception et la gestion des droits d'entrée dans les Aires Protégées et a conféré à l'Association le statut d'utilité publique.

Conformément au plan de responsabilisation progressive de l'ANGAP , le MEF/DEF a délégué à l'ANGAP la coordination et le suivi des projets AP du niveau - 1 à travers l'accord de janvier 1992 que ANGAP a effectivement pris sous sa responsabilité en juin 1992.

Le démarrage de l'ANGAP a été assuré par le projet SAVEM/USAID et l'apport national. Deux experts à long terme ont été prévus pour l'appui institutionnel financé par le projet SAVEM et ont rejoint l'ANGAP en octobre 1991 (expert en gestion des ressources naturelles) et février 1992 (expert en gestion). Un expert en formation qui coiffe les trois entités du projet SAVEM (GMU, ANGAP,DPB) a renforcé l'équipe en 1992.

Le fonctionnement de l'ANGAP a été assuré en grande partie jusqu'à fin septembre 1992 par le fonds SAVEM et relayé par celui de Norvège/IDA à partir du mois d'octobre 1992 ainsi que par la contribution gouvernementale.

2.4 Mission, stratégies et facteurs clé de succès

La mission de l'ANGAP est d'établir, de conserver et de gérer de manière durable un réseau national de parcs et réserves représentatif de la diversité biologique et du patrimoine naturels propres à Madagascar. Le maître mot de la mission de l'ANGAP est la **conservation**. Tout le reste tourne autour de cet objectif principal et en sont des supports.

Nous n'avons pu identifier de stratégies formelles pour atteindre cette mission. Mais nos investigations ont dévoilé l'existence de stratégies *de fait* suivantes:

- sensibilisation des communautés riveraines, des forces vives et des décideurs politiques
- coordination des actions d'éducation environnementale à travers les PCDI
- contribution au développement des zones périphériques
- recherche pour obtenir plus de données sur les écosystèmes des AP
- Prioriser les AP en termes de leurs besoins en efforts de conservation.

Pour réussir dans sa mission, l'ANGAP doit:

- identifier les AP qui méritent moins d'attention soit en raison de l'état avancé et irréversible de leur dégradation, soit en raison du peu de risques qu'elles représentent (éloignement géographique, inaccessibilité).
- effectuer un recensement complet des écosystèmes des AP sous sa juridiction
- collecter et mettre à jour des données pour s'assurer que ces AP sont représentatives de la Biodiversité Malgache (ainsi que les écosystèmes marécageux, lacustres et marins qui ne font pas partie des unités biogéographiques actuelles)
- obtenir des informations précises et rapides sur la nature, l'étendue et les causes fondamentales de toute dégradation des AP
- une délimitation précise, visible et sans ambiguïtés des AP
- obtenir un moyen efficace de réprimer les agressions contre l'environnement.

2.5 L'enjeu

Madagascar, sur le plan écologique, est considéré par la communauté internationale comme l'un des pays les plus riches de la planète où le patrimoine de diversité biologique est le plus en danger. Madagascar se trouve pris dans une spirale de dégradation de l'environnement qui menace le développement durable et ce qui reste du patrimoine biologique et écologique unique de l'île. La protection de la diversité biologique de Madagascar a suscité au niveau international une attention et un appui croissants et a renforcé la reconnaissance des causes fondamentales de la dégradation environnementale. Quelques exemples de ce phénomène dévastateur:

- la plupart des cours d'eau prennent leurs sources sur les massifs forestiers et plus particulièrement des Aires Protégées, lesquelles agissent comme de véritable réservoirs hydriques. A titre d'exemple, une vingtaine de cours d'eau prennent naissance au niveau des AP de Montagne d'Ambre, une dizaine au niveau de la RNI d'Andringitra, une vingtaine au niveau de la RNI Marojery, une dizaine au niveau de la RNI d'Andohahela
- les données nationales font état d'une réduction annuelle de forêts de l'ordre de 200,000 hectares
- à Montagne d'Ambre, les défrichements répétés ont contribué aux tarissement des sources (une dizaine au cours des deux dernières décennies)
- dans certaines régions de Madagascar, l'érosion atteint jusqu'à 400t/ha/an de terre arable perdue alors que 10t/ha/an est considéré comme le seuil tolérable

Le Gouvernement malgache a établi, avec l'appui d'un consortium de bailleurs de fonds, un Plan d'action Environnemental (PAE) sur 15 ans destiné à résoudre les problèmes environnementaux pressants qui menacent le patrimoine de la Biodiversité de Madagascar et ses perspectives de développement durable. Le Programme Environnemental 1 (PE1) tire à sa fin le 30 juin 1997 et constitue la première tranche quinquennale du PAE. Les objectifs étaient d'établir de solides fondations pour la mise en oeuvre de l'ensemble du PAE et de traiter des problèmes environnementaux les plus urgents. Les problèmes environnementaux peuvent être classifiés comme suit:

- *érosion*: ce grave problème qui existe à Madagascar diminue la productivité agricole et menace les principales infrastructures.
- *Biodiversité*: le patrimoine tout à fait exceptionnel au plan mondial est menacé de déboisement.
- *Cadre institutionnel*: avant le PAE, il n'existait aucun cadre institutionnel spécifique pour traiter des questions environnementales.
- *Insécurité foncière*: cela n'encourage guère les exploitants et les propriétaires fonciers à investir dans leurs terres.
- *Protection et gestion de l'environnement*: Il manque à Madagascar des outils et procédures pour les études d'impact sur l'environnement permettant de filtrer les investissements
- *Information*: la conscience environnementale des malgaches est encore peu développée dû à un manque d'information sur les problème environnementaux spécifiques et leurs solutions
- *Recherche*: la connaissance en matière de Biodiversité terrestre et sa dynamique est très limitée - il faut mieux définir et intensifier la recherche appliquée et réduire la recherche pure

3 CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

3.1 Politique nationale sur l'environnement

Politique nationale sur l'environnement

Nous empruntons ce qui suit en Annexe V, à la présentation faite par Guy Razafindralambo, un des meilleurs spécialistes en matière d'environnement a Madagascar, et l'un des rédacteurs de la Charte de l'Environnement, lors du Séminaire de formation sur les Etudes d'Impacts Environnementaux organisé par l'ONE en juillet 1996.

La Charte de l'Environnement Malgache

C'est une loi dans laquelle on trouve l'affirmation de la volonté de Madagascar de défendre et conserver son environnement.

Elle porte principalement sur les principes généraux et les dispositions traduisant en termes opérationnels la politique nationale de l'environnement, et les règles fondamentales devant inspirer toute action nationale ou régionale, collective ou individuelle dont l'objectif est de protéger l'environnement.

La Charte contient les définitions suivants:

L'Environnement

"l'ensemble des éléments qui conditionnent et déterminent l'activité humaine et notamment:

- l'entourage biologique: l'homme, la faune, la flore
- l'entourage physique: l'équilibre biologique, les ressources naturelles, le climat, le sol
- l'entourage socioculturel: le patrimoine matériel ou culturel engendré par la nature ou créé par l'homme, l'organisation sociale
- l'interaction de ces différents éléments"

La dégradation de l'environnement

- toute action entraînant directement une exploitation abusive des richesses naturelles renouvelables par rapport à leur capacité de régénération
- toute croissance directe ou indirecte engendrée par une exploitation abusive de l'environnement

La relation entre environnement et développement

- en ce sens que l'action gouvernementale ne doit pas se réduire à la seule protection et la sauvegarde des ressources naturelles, des espèces rares ou des sites. Elle est inséparable des actions pour un développement économique et social durable.

La politique nationale de l'environnement (PNE)

- l'ensemble des mesures qui déterminent les orientations des actions de protection de l'environnement. Cette politique ne peut être figée dans un texte. La Carte de l'Environnement malagasy doit être évolutive.

Le PAE-PE1

- l'ensemble des mesures adoptées en vue de la mise en oeuvre de la PNE
- le PAE-PE1 nécessite l'adoption de diverses dispositions de mise sur pied. Il s'agit des programmes environnementaux (PE) qui peuvent comporter des phases (PE première phase ou PE1, PE deuxième phase ou PE2, etc.)

La PNE

Objectif

Réconcilier l'homme avec son environnement, c'est-à-dire "rétablir un équilibre durable et harmonieux entre les besoins de l'homme et les soucis écologiques". Au centre du problème de dégradation de l'environnement se trouve l'homme qui est l'auteur et la victime de la dégradation. "Il ne peut donc y avoir de conservation de l'environnement sans développement, la conservation devant être le fruit d'un développement rationnel et harmonieux avec la nature".

Axes principaux

- Développement des ressources humaines
- Promotion d'un développement durable, équitable et bien reparti sur tout le territoire national en gérant mieux les ressources naturelles
- Réhabilitation, conservation et gestion du patrimoine malgache de Biodiversité
- Amélioration du cadre de vie des populations rurales et urbaines
- Maintien de l'équilibre entre croissance de la population et développement des ressources

Conditions de réussite

- Dynamiser le cadre institutionnel
- Désengager l'état
- Intégrer l'environnement dans notre processus de planification à moyen et long terme:
  lutter contre la tendance qui traite l'environnement comme un secteur plus ou moins marginal et en dehors des affaires économiques
- Améliorer les outils de maîtrise de l'évolution de notre environnement
- Définir une politique de population claire et applicable
- Assainir les relations entre l'homme et son espace: résolution des problèmes fonciers, résolution de la gestion des ressources naturelles, feux de brousse et pâturage

Le PAE ou Plan d'action Environnemental

Caractéristiques

- Plan de développement pérenne à long terme
- Plan d'impulsion, de coordination et non de substitution
- Plan d'application des orientations nationales basées sur la démocratie, la décentralisation, la promotion du secteur privé, le désengagement de l'Etat, la libéralisation, l'ajustement structurel.

Finalités du PAE

- Enrayer la spirale de la dégradation
- Créer une spirale de reconstruction

Principes

- Changement de mentalité et d'habitudes des populations vis-à-vis de l'environnement
- Abandon de l'esprit de projet
- Eradication de l'esprit d'assistance
- Approche intégrée des problèmes et application de leurs solutions
- Vision à long terme des actions et financements
- Intensification du dialogue au lieu de la transmission hiérarchique
- Présentation du PAE à la population sous l'angle du bénéfice plutôt que sous celui des contraintes
- Mobilisation de la population locale dans la réalisation des activités environnementales
- Recours aux organisations non gouvernementales et aux opérateurs privés dans la mise en oeuvre des activités

Objectifs du PAE

- Conservation et gestion du patrimoine de la Biodiversité
- Promotion du développement durable par une meilleure gestion des ressources naturelles
- Amélioration des conditions de vie dans les zones rurales et urbaines
- Développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles

Le PE1

Objectifs

- Démarrage du PAE
- Mise en place institutionnelle
- Mise en place de la méthodologie, des procédures, des normes et des critères de performance
- Dynamisation des institutions existantes
- Résolution des problèmes d'urgence
- Mise en place du cadre législatif
- Mise en place des crédits
- Mise en place de la Mise en Comptabilité des Investissements avec l'Environnement(MECIE)
- Mise en place des tableaux de bord
- Poursuite d'opérations pilotes ou d'actions recherche

Le PE2

Objectifs

- Intensification des actions menées ou initiées lors du PE1
- Plus de terrain, moins d'études
- Mise en place définitive et amélioration des outils
- Résolution des problèmes d'urgence
- Extension des secteurs d'intervention
- Acquisition de la vitesse de croisière

3.2 Cadre juridique du secteur environnemental

Henri Raharijaona a présenté une excellente communication lors de l'Atelier sur le code et le régime des investissements par rapport à l'environnement (document d'appui 1 / KEPEM / ONE - Nosy Be, 13-17 novembre 1995) que nous lui avons emprunté.

Etant donné la longueur et la complexité de cette discussion, nous l'avons reproduite en l'Annexe V.

3.3 Cadre juridique de l'ANGAP

Statut légal

L'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées désignée par le sigle ANGAP est régie:

- par le décret portant reconnaissance d'utilité publique
- par l'ordonnance No 60-133 portant régime général des Associations
- par ses statuts en date du juin 18 juin 1990

Les deux premiers Articles du décret 91-592 du 4 décembre 1991 portant reconnaissance d'utilité publique de l'ANGAP sont:

"Article 1: L'association dite "ASSOCIATION NATIONALE POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES" (ANGAP), rue Razafindratandra Ambohidahy est reconnue d'utilité publique.

Article 2: Elle est reconnue comme auxiliaire des pouvoirs publics en vue de promouvoir la politique nationale de gestion de la Biodiversité et de mettre en oeuvre la stratégie de conservation et de développement au niveau des Aires Protégées"

L'objet de l'ANGAP

L'Article 3 des statuts décrit l'objet de l'ANGAP comme suit:

> *"Au titre du Programme Environnement (PE) et par le biais d'une convention à passer entre l'État Malgache et l'Association, l'ANGAP a pour mission de coordonner la mise en application de la politique gouvernementale en matière de protection des Aires Protégées et de développement des zones périphériques."*

Les membres fondateurs de l'ANGAP sont:

L'Etat Malgache - 7 représentants, principalement de divers ministères

Les ONG suivantes

le Sampan' ASA Fampandrosoana (SAF/FJKM)
le SAFARI
le Syndicat des Hôteliers
l'Orin'ASA Mpamprioborobo ny Kojakojan'Ala eto Madagasikara (ORIMPAKA)
le World Wide Fund for Nature (WWF)
le Conservation International (CI)
le Missouri Botanical Garden (MBG)
l'Association Nationale d'Actions Environnementales (ANAE)

4 CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ANGAP

4.1 Les organes de prise de décisions

Organisation de l'ANGAP

Selon ses statuts (Article 6) l'ANGAP est composée des organes suivants:

- L'Assemblée Générale
- Le Conseil d'Administration
- La Direction Générale

L'Assemblée Générale

L'Assemblée Générale est l'organe suprême de l'Association et se réunit au moins une fois par an. Elle:

- définit les orientations de l'ANGAP
- décide sur toutes les questions d'ordre administratif qui ne relèvent pas des compétences du CA
- entend le rapport du CA sur la marche de l'ANGAP
- entend le rapport du Commissaire aux comptes
- approuve les comptes
- nomme et révoque les administrateurs
- confère au CA les autorisations nécessaires pour tout acte excédant ses pouvoirs

Le Conseil d'Administration

L'article 19 des statuts définit la composition des membres du Conseil d'Administration comme suit:

- Le Ministre chargé des Eaux et Forets ou son représentant
- six représentants de l'État qu'il aura désignés lui même
- six représentants élus des autres membres.

Chaque membre dispose d'une voix.

Le ministre chargé des Eaux et Forets ou son représentant préside aux réunions du Conseil d'Administration. Il préside aussi les réunions des Assemblées Générales. Le CA se réunit au moins deux fois par an (Article 20). Il jouit, vis-à-vis des tiers, des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'ANGAP et faire autoriser les actes ou opérations relatifs à son objet.

Le CA jouit de pouvoirs étendus quant à la gestion de l'Association, y compris les suivants (non limitatifs):

- nomination du Directeur Général
- l'emploi des ressources de l'Association
- arrêté des comptes et budgets
- exercice de toute action judiciaire
- délégation de tout ou partie de ses pouvoirs au Directeur Général

La Direction Générale

La Direction Générale comprend un Département Administratif et Finance (DAF) et autant de départements qu'il faudra pour mener à bien les travaux de l'ANGAP.

4.2 L'exercice des pouvoirs de l'ANGAP

Le Directeur Général

Le DG est investi des pouvoirs les plus étendus tant en exécution des décisions du CA que dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués. Il établit et soumet au conseil:

- les programmes d'activités
- le rapport annuel sur la situation financière
- l'état prévisionnel des recettes et dépenses pour l'exercice suivant
- l'organigramme des emplois
- il arrête les comptes financiers et les soumet au Commissaire aux Comptes
- il a seule qualité pour signer les actes et opérations engageant l'ANGAP et effectue toutes opérations financières qui en découlent
- il représente l'ANGAP vis-à-vis des tiers.

L'Assemblée Générale

L'Assemblée Générale se réunit une fois l'an et traite des affaires qui sont normalement traitées à toutes les Assemblées Générales. Nous n'avons pas d'observations particulières à formuler quant au fonctionnement de l'AG.

De janvier 1996 à fin mai 1997, le Conseil d'Administration s'est réuni en deux occasions seulement: avril 1996 et avril 1997, soit une seule fois en 1996. Cette périodicité nous parait tout à fait insuffisante pour permettre du CA de mener à bien sa mission. Le CA est l'organe responsable de formuler les politiques et orientations de l'ANGAP et d'exercer une supervision sur sa gestion. Les statuts prévoient au moins deux réunions annuelles, mais en raison de la taille et des responsabilités grandissantes, des réunions beaucoup plus fréquentes sont nécessaires.

Dans les faits donc, les pouvoirs de l'ANGAP sont aujourd'hui exercés presque exclusivement par le Directeur Général. C'est une situation indésirable pour les raisons suivantes:

- le DG est appelé à prendre plus de responsabilités qu'un homme seul est capable d'assumer . Il nous a même avoué qu'il espérait que notre rapport n'augmenterait pas davantage ses responsabilités car il ne se sent pas la force d'en assumer plus.
- bien que le DG soit généralement reconnu comme un homme de grande vision, l'ANGAP bénéficierait avec de réunions plus fréquentes du Conseil d'Administration et d'une plus grande participation de ce conseil dans la formulation de sa vision, sa politique et ses stratégies
- le CA n'est pas en train d'assumer pleinement ses responsabilités dans la définition des orientations de l'ANGAP et de la supervision de sa gestion.

4.3 Caractère bivalent

L'ANGAP est une association de droit privé qui, par l'ordonnance No 10-133. est aussi reconnue d'utilité publique. Les raisons qui ont motivé ce caractère bivalent ne sont pas claires mais cette situation présente aussi bien des avantages que des inconvénients.

Le caractère publique de l'ANGAP lui confère les avantages suivants:

- la rétrocession des prêts de l'État à L'ANGAP
- les subventions accordées à l'ANGAP qui devraient techniquement revenir à l'Etat
- L'ANGAP bénéficie de l'appui direct du gouvernement là où c'est nécessaire
- la perception et la gestion des droits d'entrée dans les AP.

Le risque est une ingérence de l'Etat dans la gestion de l'ANGAP qui ralentirait la prise de décisions.

En tant qu'Association de droit privé, l'ANGAP:

- bénéficie de l'appui des bailleurs qui insistent que l'action environnementale qu'ils financent soit menée par un organisme privé
- jouit d'une grande liberté quant à sa propre gestion, le recrutement, la formation et la rémunération de son personnel, de levée des fonds pour financer ses activités, de traiter avec des tiers.

4.4 Style de management

Politique Interne de l'ANGAP

- Tous les pouvoirs sont concentrés autour du DG à tel point qu'en son absence (il s'absente souvent en missions) des décisions ne peuvent être prises même, par exemple, pour des achats relativement modestes
- L'atelier de travail que nous avons eu avec les directeurs et cadres perçoit la Direction Générale comme forte et visionnaire mais trop dirigiste et paternaliste
- Bien que les directeurs que nous avons interrogés s'estiment libre de la tutelle gouvernementale et membres à part entière du privé, ils estiment aussi que le style de management porte l'empreinte du secteur public. La prise de décisions est lente, bureaucratique et centralisée
- Les procédures administratives sont aussi très lourdes
- En l'absence du DG, les directeurs assument l'intérim par alternance avec des directives d'intérim
- L'atelier a révélé aussi que la mission de conservation est bien ancrée dans chaque responsable de l'ANGAP et qu'elle fait vraiment partie de la culture de l'entreprise.

Réunions de travail

Les directeurs se réunissent une fois chaque semaine pour une réunion de travail . La présidence de cette réunion est assurée à tour de rôle. On fait un tour de table pour demander à chacun des ordres du jour qui comprennent deux aspects:

(a) circuler des informations; ou
(b) la prise de décisions

Parfois on convient tout de suite de la marche à suivre, sinon on décide de se réunir ultérieurement pour prendre des décisions sur un point précis. Un procès verbal de chaque réunion est fait par celui qui assure la présidence.

Les directeurs se rencontrent aussi pour un déjeuner mensuel au cours duquel ils discutent d'un thème stratégique. Par exemple, à la réunion précédant l'arrivée de Price Waterhouse, les directeurs discutèrent de:

- l'audit institutionnel
- du transfert.

Le communication se fait par écrit, toujours de manière très formelle. Il y a aussi une forte culture de réunions tant au niveau des directeurs qu'au niveau de chaque département. Les directeurs consacrent entre 10 à 14 heures par semaine, soi une bonne partie de leur temps à des réunions. Les heures de réunion pour les chefs de cellule varient entre 3 à 5 heures par semaine.

Remarque du DG:

"D'après le DG. les Directeurs disposent de suffisamment de pouvoir pour l'exercice de facto de leurs fonctions liées à la mission de leur Département respectif et sanctionné en plus par des délégations de pouvoir contenues dans des instructions permanentes. Seuls certains pouvoirs liés à l'engagement contractuel de l'ANGAP ne sont pas délégués et ceci est lié par les statuts de l'ANGAP. Le DG estime pour sa part que la bureaucratie est crainte au niveau de deux Départements et est liée à de style de travail individuel et non au système."

4.5 Structure de l'organisation - les départements

Les départements

L'ANGAP est dirigée par une direction générale se composant:

- d'un Directeur Général qui jouit de pouvoir étendus quant à la gestion de l'Association
- de quatre directeurs ayant chacun la responsabilité d'un département

Les départements sont:

- Département Ressources Humaines et Communications (DRHC)
- Département Administration et Finances (DAF)
- Département Suivi, Évaluation et Planification (DSEP)
- Département Information et Valorisation de la Biodiversité (DIVB)

Quelques points sont à noter ici:

- A partir du 1er juillet 1997, les changements suivants seront officiellement apportés:

Appellation Actuelle	Nouvelle Appellation/sigle
DRHC	DERP - Département écotourisme et Relations Publiques[3]
DAF	Pas de changement; mais sera responsable des Ressources Humaines et de la Formation[4]
DSEP	DOGR -Département Opérations et Gestion des Réseau
DIVB	Pas de changement

[3] Le Chef de Cellule Ressources Humaines de DRHC ne fait plus de formation depuis janvier 1997. Il est maintenant responsable de la communication

[4] La formation et la gestion du personnel ont été transférées de DRHC au DAF depuis janvier. Il faut noter ici que le Chef de Cellule Ressources Humaines et Formation n'a pas l'expérience ou les compétences nécessaires pour être responsable de formation. Ce poste demeure donc vacant pour le moment.

4.6 Financement

Les fonds disponibles pour l'ANGAP sur le crédit PE1 sont:

Crédit IDA 2125 MAG - emprunt de 10 ans en différé de 2 ans avec intérêt (en US$) 1 DTS = 1.36 US$						
	Montant alloué	Total décaissé au 28 mai 1997	Projection de décaissement		Total utilisé/ en cours d'utilisation	*Réliquat/ écart*
			Plan de décaissement	Engagement en cours à L'ONE		
Génie Civil	531.760	348.027	86.978	9.624	444.629	*87.131*
Equipement et véhicules	289.680	233.340	49.763	1.895	284.998	*4.682*
Consultants, études et formation	1.033.600	1.075.504	81.984	38.480	1.195.968	*(162.368)*
Coûts de fonctionnement	545.360	463.783	55.556	121.325	640.664	*(95.304)*
TOTAL (US$)	**2.400.400**	**2.120.654**	**274.281**	**171.324**	**2.566.259**	***(165.859)***
TOTAL (DTS)	**1.765.000**	**1.559.304**	**201.677**	**125.973**	**1.886.955**	***(121.955)*** [5]

Don Norvégien 05-2332-0					
	Montant alloué	Total décaissé au 28 mai 1997	Projection de décaissement	Total utilisé/en cours d'utilisation	*Réliquat/ écart*
Coûts de fonctionnement	**3.808.000**	**3.605.727**	**198.872**	**3.804.599**	***3.401***

[5] Le dépassement sera financé par un réaménagement entre les AGEX - par exemple FTM et DD auront un reliquat à la fin du PE1 et ils seront en mesure de financer le "déficit" des AGEX en rouge dont l'ANGAP

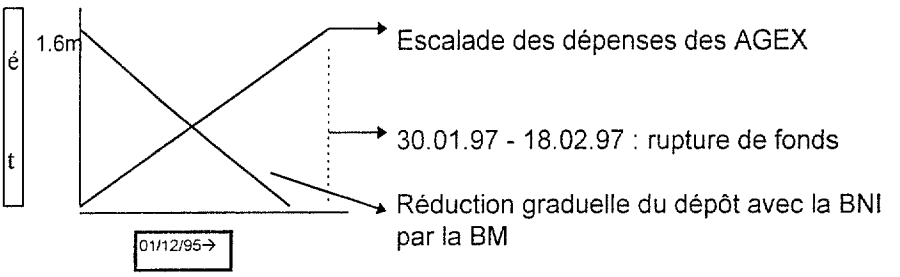
Contrepartie malgache	Montant alloué (FMG - million)	Décaissement au 30/04/97	Reliquat
Contributions	2.091	1.786	305
Fonds PL 480 sur RPI	373	373	0

Remarques:

Le CFC n'a pu nous donner une ventilation de ces dépenses par catégorie. Une analyse des coûts d'investissement et opérationnels par AP aurait été utile sur plusieurs plans:

1) appréciation du coût cumulatif de chaque AP au fil des années
2) analyse et comparaison des AP ayant des caractéristiques similaires
3) permet au management de prendre des mesures correctives dans le futur
4) permet la préparation d'un budget cohérent et fondé sur des hypothèses solides appuyées par des faits concrets.

1996 - La clôture de l'accord de crédit est fixée pour le 31/12/96 (initialement prévue pour le 30/06/96 mais reportée de six mois en raison de la faible utilisation des fonds). La procédure de la BM veut que 6 mois avant cette date, le dépôt sur le compte spécial devrait être réduit graduellement à zéro au 31 décembre 1996. La réduction se fait par un remboursement par la BM au Compte Spécial de 2/3 seulement des dépenses présentées par l'ONE.



Dû à l'effet combiné d'un rythme accéléré des dépenses par les AGEX d'une part et la réduction du dépôt d'autre part pendant la période Octobre 96 à Décembre 1996 , le PE1 s'est trouvé en rupture de fonds à deux reprises:

30.01.97 - 18.02.97
28.02.97 - 16.04.97

Les dépenses des 6 AGEX s'élevaient à plus de US$ 1million pour le mois de décembre, US$ 156.000
pour janvier 1997 et US$ 942.000 en février 1997 - le délai de renflouement était en moyenne de 30 jours. Il faut noter que la clôture du crédit a été reportée à deux reprises, au 31/03/97 et finalement au 30/06/97.

Il y a aussi eu une rupture de fonds de novembre 1995 à février 1996 en raison d'un changement de système à Washington. Ce changement a coïncidé avec une période d'utilisation très active par les AGEX. Le délai de renflouement du compte spécial allait jusqu'à 92 jours.

Les procédures de déblocage de fonds par l'ONE

Il y a trois catégories de procédures:

- Le Bailleur gère directement une partie de l'enveloppe de crédit allouée à l'ANGAP: Technical Research & Development (appui institutionnel de US$ 5.748 million) , une partie du financement de Isalo qui est en régie directe par ANGAP vient directement de PACT/SAVEM - US$ 225.000 pour la période 01/01/96 à 30/06/97. (Isalo est aussi financé directement par l'ANGAP à hauteur de US$ 57.000)

- Pour le reste de l'enveloppe de crédit (IDA: 1.765 million DTS et Don Norvégien: 1 million NOK), l'utilisation par ANGAP se fait comme suit. Il est à signaler que l'ANGAP n'a jamais été gestionnaire, au sens administratif de ce terme, d'aucune dotation. Elle n'a été que l'utilisatrice directe des dotations IDA et NOK et de la contrepartie gouvernementale.

- Quand l'ANGAP peut négocier un crédit fournisseur, le règlement de la facture se fait directement par l'ONE (ONE → Fournisseur)
- Au cas contraire, l'ANGAP règle la facture et fait une demande de remboursement auprès de l'ONE (les avances sur paiement)

(ANGAP → Fournisseur

ONE → BNI → ANGAP)

Nous reprenons ci-dessous les détails de règlements des avances car ils ont été une source de multiples problèmes pendant le PE1.

Procédure de déblocage

L'utilisation de l'enveloppe de crédit se fait en deux étapes:

(a) Utilisation du dépôt de US$ 1.4 million - les dépenses en instance de paiement avec l'ONE sont réglées par la BNI après remise de documents et pièces justificatives

(b) Le renflouement du compte spécial - il est réapprovisionné périodiquement après que l'ONE ait présenté à la Banque Mondiale les états de dépenses pour chaque AGEX.

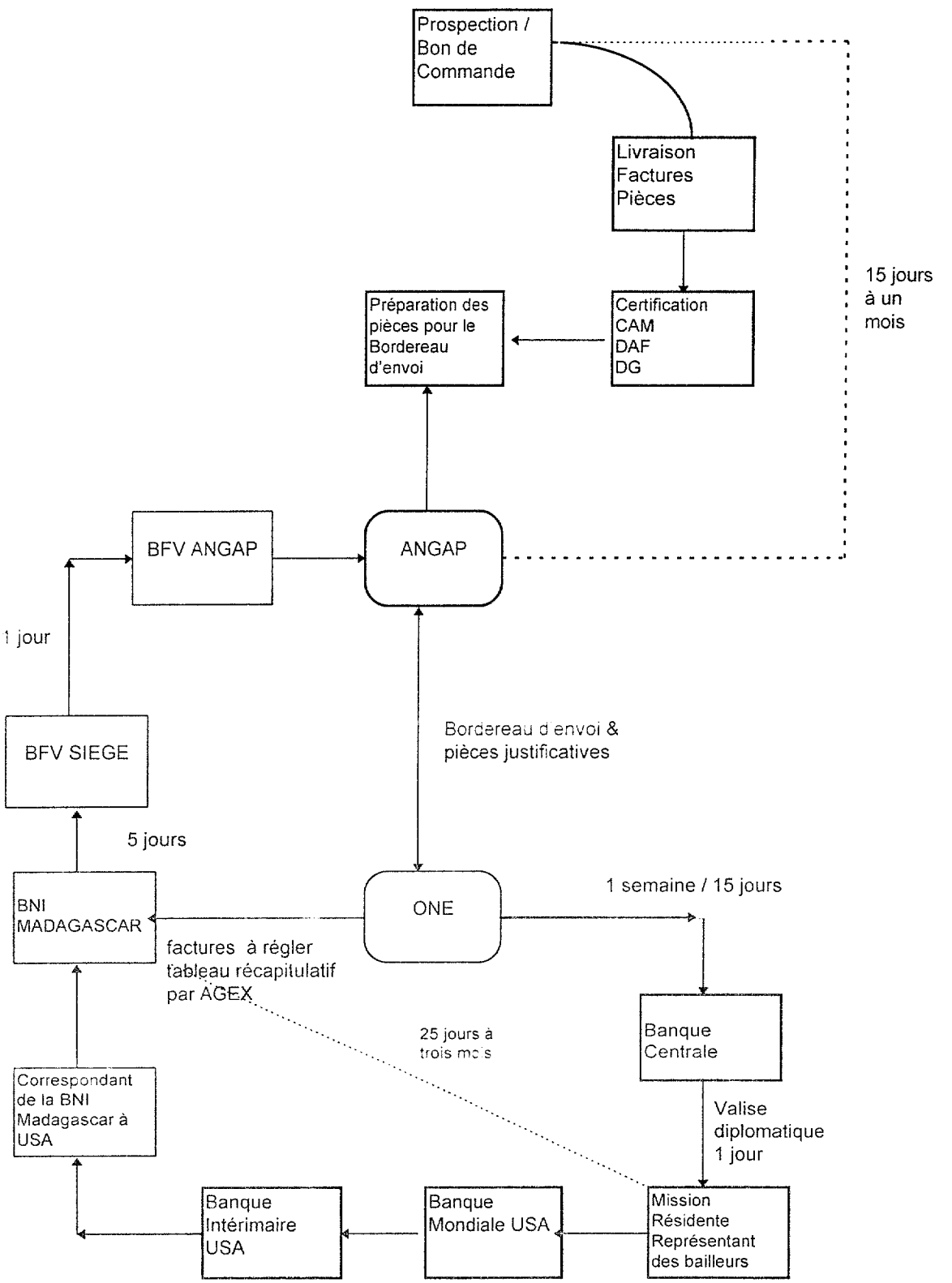
Le processus de déblocage de fonds par l'ONE se fait en trois étapes:

1 l'ANGAP présente un bordereau d'envoi à l'ONE
2 L'ONE traite le dossier (validation, autorisation) et fait une demande de règlement à la BNI
3 La BNI fait un paiement sur le compte de l'ANGAP à la BFV ou règle la facture du fournisseur (paiements sur crédit)

Le schéma ci-dessous démontre la complexité de la démarche et la période nécessaire pour traiter une facture.

DEBLOCAGE DES FONDS

MONTANT AVANCE PAR L'ANGAP AUX FOURNISSEURS



Le suivi des avances par L'ANGAP

- L'ANGAP maintient une liste de dépenses (montant, date d'envoi etc.) en instance de paiement par l'ONE pour les deux catégories (avances et les crédits fournisseurs)
- Ce livre/registre extra-comptable ne montre pas l'évolution de l'enveloppe de crédit et le reliquat à la fin de chaque mois, comme cela aurait été nécessaire pour une bonne gestion de la trésorerie.
- Ce système de suivi ne prend pas en considération les engagements en cours et ce n'est que tout récemment que le CFC a découvert qu'il y aurait un dépassement sur le budget.

Nos commentaires

Sans un bon suivi de la trésorerie et une mise à jour périodique, la direction peut rencontrer des problèmes de financement à mi-parcours. Un exemple est l'installation électrique qui a dû être reporté au PE2 pour le Centre d'Interprétation à Isalo, étant donné que l'ANGAP a épuisé son budget et en a pris connaissance trop tard. Le manque de suivi sur les fonds de dotation peut perturber la bonne gestion de l'entreprise et paralyser certaines activités.

Un tableau de bord mensuel pour établir le mouvement des fonds est essentiel:

Facture en cours de paiement - ONE		***Remboursements ONE***		***Montant du par L'ONE***	***Engagement en cours***	***Prévision total de trésorerie***
ANGAP	***Fournisseur***	***ANGAP***	***Fournisseur***			
Tableau récapitulatif						
Balance sur fond de dotation						***xxxx***
Remboursement ONE						***yyyy***
Dépenses payées						***(zzzz)***
Dépenses en cours						***(aaaa)***
Report à nouveau sur fonds de dotation						*AAAA*

Le Budget

Le budget annuel d'exploitation pour 1997 a été élaboré par un des task managers du DSEP. Le DG a dû déléguer, faute de ressources au DAF, ce gros travail au DSEP. Bien que cette procédure soit inhabituelle, il convient quand même de souligner que le responsable du budget est très compétent et a aussi une bonne connaissance des finances.

Le budget est basé sur l'intention de financement des bailleurs de fonds qu'ils ont communiqué à l'ANGAP lors d'une réunion à Paris en Septembre 1996. L'enveloppe globale est de US$ 40.3 million[6] et comprend les coûts associés au réseau complet des AP (les 37 AP[7]).

Le montage du budget (COSTAB) comprend les étapes suivantes:

1 Obtenir la liste des AP par catégorie
2 Obtenir la structure de base pour chaque catégorie selon la typologie de conservation préparée par ANGAP en juin 1993 et aussi des documents obtenus des opérateurs pour les sites qui ne sont pas en régie directe
3 Un tableau de coûts est établi - les données viennent de multiples sources: coûts de matériel encouru par ANGAP; pour le personnel, après les bilans des opérateurs etc.
4 Pour le siège, chaque département a soumis un Programme Annuel de Travail (PAT) et après certains ajustements (pas nécessairement communiqués à ces départements), le budget du siège est préparé
5 Des tableaux de coûts sont aussi émis par les sites en régie directe par l'ANGAP
6 Le tout se consolide à travers un tableau de synthèse incorporant le budget du siège et des AP par catégorie.

Malgré le gros effort qui est fait pour réaliser le budget, l'approche souffre de plusieurs faiblesses qui en diminuent la fiabilité. Les hypothèses budgétaires, en grandes lignes, ne tiennent pas compte des changements de politique qui peuvent modifier la structure des coûts:

1 La typologie de conservation de l'ANGAP de 1993 n'a pas été réactualisée. Elle est vraisemblablement dépassée et est donc invalide comme base de travail.

2 Il n'y a pas eu une définition et analyse scientifique des normes et des besoins pour chacun des projet a être entamé. Une ventilation par ligne budgétaire a été faite mais pas selon des paramètres fiable.

3 On peut faire les mêmes commentaires pour les données reçues des opérateurs, car souvent elles sont périmées

4 Les 4 AP qui seront prises en régie directe par l'ANGAP le 01 juillet 1997 n'ont pas de PAT pour la période de juillet à décembre 1997.[8]

---

[6] D'après les renseignements obtenus des bailleurs, de ces US$ 40.3, l'enveloppe de crédit que L'ANGAP va gérer directement remonte à US$ 23.5 millions pour le PE2 (US$ 2.4 millions pour le PE1)

[7] le nombre des AP est cité comme 37, 40 ou 44 selon le contexte et selon le mode de groupage des AP contiguës

[8] Un budget est prévu pour ces AP mais la préparation du PAT incombe aux directeurs des parcs. Les PAT sont normalement approuves par l'ANGAP.

5 Les hypothèses du budget ne sont ni clairement définies ni appropriées (c.a.d elles auraient du être fondées sur des principes plus clairs et réactualisés)[9].

6 Le budget est basé sur un plan de transfert de novembre 1996 (6 AP en régie directe). Depuis, les paramètres ont changé (4 AP au lieu de 6), mais le budget n'a pas été réactualisé. Le budget et les plans à long terme ne sont donc pas revus et modifiés périodiquement

7 Le budget annuel n'est pas conçu afin de permettre un suivi par période, par secteur de responsabilité et par type de dépense. D'ailleurs, une comparaison des dépenses actuelles avec le budget n'a jamais été faite. L'ANGAP n'a donc pas pu tirer des leçons de son système budgétaire.

8 Le budget annuel ne comprend pas un état prévisionnel de trésorerie.

[9] Explication du CEA 1 - ces hypothèses existent mais n'ont pas été formulées clairement. Exemple:
- taux d'inflation de 4% (car les budgets sont libellés en devises)
- augmentation de salaire: 4% à 10% par an

4.7 Les travaux de Génie Civil

Un budget de DTS 396,000 (app US$ 538.560) a été affecté à la rubrique Génie Civil pour le PE1. L'ANGAP était donc responsable pour le suivi de ces fonds dont la gestion lui a été confiée directement. Comme noté plus avant, une analyse de ces dépenses par AP n'est pas disponible.

Au cours de la discussion qui va suivre on fera ressortir les énormes problèmes que connaissent l'ANGAP par rapport aux contrats de génie civile où les contractants ne sont pas performants. C'est un secteur qui inspire des inquiétudes car il est à grand risque. Une lecture attentive des tableaux qui vont suivre est nécessaire à une bonne compréhension de ce problème.

Les départements impliqués dans la réalisation des projets d'aménagement sont le DAF et le DSEP:

1 CAM prépare, lance, reçoit et analyse les Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), prépare les contrats et reçoit les installations construites. CAM prépare aussi le Plan de Passation des marches en cours.

2 Le CFC paie les factures des entreprises, après avoir reçu les attachements du bureau de contrôle ou de l'ingénieur interne (employé temporaire jusqu'à décembre 1996; l'ANGAP a recruté un ingénieur depuis janvier 1997)

3 DSEP participe principalement à la détermination préliminaire des types d'installations à réaliser dans les AP - le document "Typologie de conservation de juin 1993" est utilisé comme base.

Le tableau suivant passe en revue les situations des marchés de plan d'aménagement, de gestion et de mise en place de la structure opérationnelle. Il y a deux catégories:

Désignation des travaux	Montant du budget (US$)	Remarques	
Construction de Centre d'Interprétation, bureaux et écomusée	615.769	• Comprend 4 Centres d'Interprétation (Ankarana, Ambohitantely, Ranomafana, Isalo),	290.000
		• construction du bureau au Siège ; et 4 autres bureaux/ écomusée/	175.000
		• logements (Lokobe, Andranomena, Betampo, Manombo)	150.769
		De façon générale, presque tous les travaux ont connu des retards par rapport au délai contractuel. De façon spécifique, les CI ont tous été sujet à des problèmes techniques. Le tableau suivant analyse chaque CI en détail et la construction du nouveau siège	**615.769**

Centre d'Interprétation	Montant (US$)		Date		Montant débloqué (FMG)	*Remarques*
	budget	marché	de notifi°	commencé		
Ankarana	50.000	51.282	24/11/96	14/02/97	43 million	Les travaux ont démarré avec plus de 2.5 mois de retard, apparemment dû à la saison pluviale et des problèmes de terrain. L'ANGAP a subi des pressions du prince de la région qui a insisté sur la construction d'un poste d'accouchement estimé initialement à FMG 40 million. Le coût final est maintenant estimé à FMG 80 million - L'ANGAP prend en charge ces frais. Le contrôle des travaux est assuré par l'ingénieur de l'ANGAP. La première tranche de paiement est pour 25% du contrat, soit FMG 62 million. Suite à une évaluation des travaux effectués à ce jour 70% de ces 25% ont été avance par l'ANGAP.
Ambohitantely	40.000	n/a	n/a	n/a		reporter en PE2
Ranomafana	50.000	51.302	25/11/96		16.3 million	Ce contrat est en instance de résiliation. La qualité des moellons sur fondation sont hors norme. Les travaux ont déjà démarré. Le contrôle des travaux a été assuré par MASADA Le contracteur EGF à reçu une avance de démarrage de FMG 16.3 million (8%) Il y a une retenue de garantie sur ce contrat - la validité de la caution est jusqu'au 25/03/97 après quoi aucun titre de perception n'est considéré par la BNI. MASADA a évalué les travaux effectués au 07/05/97 à FMG 10.8 millions. CAM nous assure que le reliquat de FMG 5.5 million est recouvrable - L'ANGAP recevra des matériels de construction avec le fournisseur (facture apparemment réglé par EGF). Reste à savoir si les matériels sont conformes aux normes.

Centre d'Interprétation	Montant (US$)		Date		Montant débloqué (FMG)	*Remarques*
	budget	marché	de notifi°	commencé		
Isalo	150.000	131.694	30/09/96	31/01/97	263 mil (20% avance de demar et 30% sur attacheme nt) + avance de 35 mil	Le contrôle des travaux est effectué par MASADA[10] La validité de la caution de la BNI a expirée depuis le 31/01/97 - il n'y a pas eu de renouvellement de caution. Le contrat aurait du être terminé le 10 février 1997 mais une prolongation jusqu'au 31 mars 1997 a été accordée par l'ANGAP. La pénalité est de 1/2000 du contrat/jour plafonné à 10% du coût des travaux.[11] D'après l'ingénieur de l'ANGAP, seulement 40% des travaux est complet (paiement de 50% avec une garantie périmée pour l'avance de démarrage de 30%). Vu les difficultés financières de l'entrepreneur, l'ANGAP a avancé une somme additionnelle de FMG 35 millions ce qui ramène le % débloqué à 52.5%.
Siège	175.000	218.967	09/12/96			Bureau de contrôle - SECMO Pénalité à 1/2000 par jour à partir du 10/06/97. Après les discussions avec l'ingénieur, sauf pour le délai non respecté, le travail marche de manière satisfaisante.

[10] Le contrat avec MASADA a été fait par TR&D - le contrat ne prévoit qu'un minimum de deux visites/mois sur le terrain - un contrôle plus fréquent est probablement nécessaire

[11] la pénalité est de 283.5 par jour avec un maximum de 200 jours de retard après quoi le contrat peut être résilié - l'entrepreneur a déjà plus de 70 jours de retard et après l'ingénieur de l'ANGAP, seulement 40% des travaux ont été réalisés à ce jour.

4.8 Développement et gestion de partenariat

Le développement et la gestion des partenariats sont des grands thèmes de discussion au niveau de l'ANGAP. Tous lui reconnaissent un rôle important au cours du PE2, avec l'élargissement qualitatif et quantitatif de son champ d'activité. Ceci l'amènera à développer des relations de travail avec un plus large groupe d'intéressés et de nature plus complexe. Autant la conviction est grande au niveau des directeurs de la nécessité de développer ces partenariats, autant nous avons constaté, est leur difficulté à traduire en des termes clairs la nature de ces partenariats et la forme qu'ils doivent prendre. C'est sans doute en raison du caractère assez abstrait que prend ce concept si on n'essaie pas de l'illustrer par des exemples pratiques.

De l'aveu même du DG, la gestion des partenariats, n'a pas déclenché la dynamique recherchée au cours du PE1. Notre analyse qui va suivre essaye d'identifier les partenaires, l'état actuel des relations de l'ANGAP, les besoins et spécificités de chaque partenaire et les causes qui ont fait que le partenariat ne s'est pas développé autant qu'on aurait pu le souhaiter.

Dans ce souci nous expliquons le concept "gestion de partenariats" tel qu'il est employé dans la discussion qui va suivre, qui sera illustré d'exemples pratiques aidant à sa compréhension. *Gestion* implique une participation du partenaire dans une relation où et le partenaire et l'ANGAP ont un intérêt mutuel. Une approche non participative où l'une des parties agit unilatéralement et dicte ses conditions n'est pas, dans le sens du partenariat que veut développer l'ANGAP, une relation durable qui rapportera des résultats à long terme.

Identifier les Partenaires

Les Partenaires sont les organismes ou groupes d'influence avec lesquels l'ANGAP doit travailler dans le cadre de sa mission élargie du PE2. Ils sont, dans son sens le plus large, tous ceux qui sont intéressés par la conservation, pas seulement les partenaires "d'affaires". Ils comprennent:

- les autres AGEX
- l'état et ses services décentralisés
- le secteur privé, plus particulièrement ceux qui se trouvent directement ou auxiliairement dans la filière tourisme
- les opérateurs sur terrain
- les communautés riveraines
- les bailleurs
- le public, les élus à tous les niveaux

les organisations de conservation dans le monde, les spécialistes de la conservation, les universités, l'industrie pharmaceutique, les Parcs Nationaux d'autres pays.

Les Autres AGEX

Les principaux AGEX avec lesquels l'ANGAP doit traiter sur une base régulière comprennent:

- ANAE
- ONE
- MEF
- DD
- FTM

ANAE - Association Nationale pour l'Action Environnementale

C'est l'Organisme responsable de la mise en oeuvre des micro-projets. L'ANAE a été fondée en même temps que l'ANGAP et l'ONE dans le cadre du PAE. Elle a pour mission de réaliser des micro-projets de développement dans les petits bassins versants et les terroirs villageois[12]. Cette approche s'inscrivait dans le cadre du PCDI (Programme de Conservation et Développement Intégrés). C'est une philosophie de conservation qui tient compte de la réalité que la conservation ne peut pas s'envisager dans l'absolu et faire abstraction des causes fondamentales qui engendrent les pressions sur l'environnement. La conservation doit en conséquence tenir compte de la pauvreté qui est la cause des agressions sur l'environnement, d'ou le programme de développement pour combattre la pauvreté et faire reculer la dégradation.

Il est évident que la mission l'ANAE est complémentaire de celle de l'ANGAP et devrait faire d'elle un des partenaires privilégiés de cette dernière en intervenant dans les zones périphériques des APs. Une grande coordination et des réunions de travail régulières nous semblent être nécessaires. En réalité ces deux organismes travaillent très peu ensemble et les contacts officiels entre eux est superficiel. Il est vrai qu'à la lumière de l'expérience du PE1, le concept de PCDI s'avère insuffisant comme philosophie de conservation et que l'axe d'intervention doit être beaucoup plus large que les simples limites des zones périphériques. Ceci ne diminue en rien l'utilité d'une collaboration plus étroite entre l'ANGAP et l'ANAE

L'un des facteurs de non effectivité de l'engagement de l'ANAE dans les zones périphériques des AP est la différence de perception des activités de développement entre ANAE et ANGAP. Pour ANAE, les activités de développement doit répondre en priorité à la demande des bénéficiaires. Pour l'ANGAP, il faut prioriser les alternatives aux pressions quand c'est en même les activités exigent du temps à être compris par les bénéficiaires.

Sur le plan administratif et financier, cependant, il y a des rencontres régulières. Le but principal de ces rencontres est de discuter des réaménagements des enveloppes de prêts/dons. Par exemple l'ANGAP a dépassé de USD 166 000[13] l'enveloppe qui lui a été allouée et avec l'accord des bailleurs une somme supplémentaire lui a été attribuée pour les formations, études et conseils, et a été prélevée de l'enveloppe des autres AGEX.

ONE

L'ONE est l'organisme:

- qui coordonne les six autres composantes
- développe la politique environnementale malgache tout en mettant en place les moyens et procédures pour son exécution

L'ANGAP a des réunions régulières avec l'ONE, formelle ou au niveau de leur cadres pour traiter des affaires courantes.

---

[12] En vision - il faut les amener à intervenir dans les ZP

[13] En réalité, ce n'est pas un dépassement à proprement dit. Le budget pour les formations, études et conseils est un budget global pour tous les AGEX. C'est la part que l'ONE a attribué à l'ANGAP dans le budget initial qui était insuffisant.

Comme nous faisons état en plus de profondeur dans la section 4.7 Financement, il y a un problème énorme au niveau du remboursement des avances. C'est un facteur qui affecte défavorablement la trésorerie de l'ANGAP de façon très significative et mérite la mise en oeuvre de tous les moyens possibles pour sa résolution. Nos investigations auprès de l'ONE ont démontré qu'elle (L'ONE) n'est pas la seule cause du retard mais toute résolution de ce problème doit nécessairement passer par elle.

En sa qualité d'organisme qui définit la politique environnementale l'ONE est évidemment un partenaire stratégique de l'ANGAP.

MEF

Le Ministère des Eaux et Forêts, précédemment le Département des Eaux et Forêts, détient la tutelle technique de l'ANGAP. La mission du MEF est la gestion des forêts et la définition de la politique en matière de Biodiversité. Sous le PE2 la tutelle de l'ANGAP va passer au Ministère de l'Environnement.

L'ex DEF est le responsable de création et de changement des statuts des AP. Le partenariat ANGAP-DEF réside aussi dans la gestion de contentieux au niveau des AP. Le partenariat, au vu des résultats acquis n'a pas été performant; une seule AP créée sur 5, aucun changement de statut.

DD

Le direction du domaine est responsable des délimitations cadastrales et de la sécurisation foncière, qui intéressent l'ANGAP au plus haut degré. En effet l'insécurité foncière est un problème chronique qui entrave la démarcation des AP des Zones Périphériques et, de ce fait, la répression des empiétements ou colonisations des AP.

Une ligne de communication permanente entre l'ANGAP et le DD et l'élaboration commune d'un programme de cadastrage constituerait un appui appréciable à l'effort de conservation de l'ANGAP.

L'ANGAP a présidé le comité DEF-DD-FTM-ANGAP pour les AP. Si les zones périphériques ont été cadastrées, seule une AP sur les 8 prévues a eu un titre provisoire de la DD.

FTM

C'est le service cartographie, télédétection et information géographique du Gouvernement Malgache. L'ANGAP maintient une collaboration étroite avec le FTM pour l'acquisition de cartes et la mise en place d'un système géographique dans certaines des AP. Actuellement, le FTM jouit seul du droit d'exploitation des cartes à des fins commerciales. L'ANGAP engage maintenant des négociations avec le FTM pour lui permettre l'exploitation et la commercialisation des produits de sa propre base de données.

L'État

L'état est un partenaire incontournable de l'ANGAP de qui elle tient son mandat. Une gestion de ce partenariat est un facteur clé de succès. Nous avons décrit en détails sous différentes rubriques dans ce rapport les différents niveaux auxquels "l'intercession" de l'état est nécessaire pour faire avancer les affaires de l'ANGAP. Nous nous contenterons ici d'observer que l'ANGAP doit s'assurer que l'environnement figure dans les priorités des différents ministères en plus de son ministère de tutelle. Cette méconnaissance est une faiblesse car l'ANGAP doit avoir recours aux différentes instances du pouvoir et non seulement à sa tutelle dans la poursuite de sa mission. Par exemple l'ANGAP négocie actuellement avec le ministère du tourisme sur l'introduction d'une taxe "verte" imposable directement sur le coût des billets d'avion et donc invisible au touriste voyageur. La question qui lui a été posée est : pourquoi cette taxe et quel est l'intérêt du ministère dans l'introduction d'une telle taxe?[14]

Cet exemple illustre bien la complexité des rapports avec les partenaires stratégiques et la nécessité pour l'ANGAP de se faire représenter par un négociateur compétent qui maîtrise bien les sensibilités de ses différents interlocuteurs.

Un autre exemple est le Ministère des Travaux Publics. On accède au PN Ranomafanee par une route qui s'arrête à 45 kilomètres de la réserve. Vient alors 45 kilomètres de piste qu'on met entre 11/ 2 à 2 heures à couvrir en voiture. Le goudronnage de cette route rendrait l'accès plus facile et conséquemment augmenterait le nombre de touristes qui visiteraient ce PN. C'est donc là un autre exemple d'un partenariat qu'il faut développer et consolider. (Avec le Ministère des Travaux Publics).

Le secteur privé

Le niveau d'interaction avec le secteur privé est actuellement restreint et se limite aux opérateurs sur terrain[15], aux contractants qui construisent le siège et autres constructions au niveau de sites (bureaux, logements). Même le syndicat des hôteliers qui devrait être un partenaire privilégié de l'ANGAP n'a pas de relation avec elle.

La raison en est que l'ANGAP ne dispose pas encore d'une carte intéressante avec toute une panoplie de produits susceptible d'intéresser le secteur touristique. Cependant avec la prise en régie directe des nouvelles AP et les constructions des infrastructures écotouristiques qui s'ensuivront, elle aura une belle carte à jouer.

---

[14] Pour les curieux, la réponse de l'ANGAP a été remarquable: la taxe verte nous donne les moyens de construire des infrastructures écotouristiques, ce qui entraînera une augmentation du nombre de touristes.

[15] DERP nous rappelle que il y a déjà eu des relations avec les agences de voyages dans le passe pour la vente des tickets et des formations ont été dispensées aux agences de voyages en matière d'élaboration de circuits touristiques. Il y a aussi eu des sessions d'information.

Il faudra tout d'abord acquérir les compétences de négocier et bien comprendre l'approche et le logique d'entreprise pour pouvoir discuter et mettre en place une relation de travail mutuellement avantageuse. Il ne faut pas que l'ANGAP se fasse amener à s'impliquer dans les projets de "gigantisme" mais il lui faut choisir objectivement des projets à l'échelle de sa capacité et de sa compétence. C'est une activité extrêmement risquée qui requiert le savoir faire de professionnels de haut niveau (Project managers, Contacteurs de réputation irréprochables). Nous consacrons toute une rubrique à ce problème plus loin dans notre rapport.

Avec les écolodges et les structures d'accueil au sein des zones de service s'ouvriront pour l'ANGAP, à condition de bien les gérer, des possibilités de développer des partenariats avec toute la filière touristique:

- tours opérateurs
- agences de voyage
- opérateurs hôteliers
- agences de location de voitures
- compagnies aériennes
- taxis
- communautés riveraines (Produits artisanaux peu intéressant au niveau rentabilité mais puissant vecteur pour les fidéliser à la cause de l'AP)
- guides

Les Opérateurs sur Terrain

Nous avons souligné plus tôt notre avis que l'ANGAP doit confier autant que possible la gestion opérationnelle des parcs à des privés. Même avec le PE2 la gestion des opérateurs demeurera un facteur important. L'expérience du PE1 nous a montré que l'ANGAP n'a pas bien géré cette relation. Il est vrai que ces opérateurs sont des institutions de conservation de grande renommée mais les devoirs de l'ANGAP exigeraient qu'il y ait un cahier des charges bien détaillé qui établit les grandes lignes de la gestion, les politiques qui doivent être respectées et le mécanisme à travers lequel le suivi et la coordination doivent être effectués par l'ANGAP. Ces éléments ont fait défaut lors du PE1 et doivent être traités comme des priorités pour le PE2.

Les Communautés Riveraines

Les communautés riveraines ont figuré à l'agenda de l'ANGAP dès le début du PE1. L'ANGAP a contribué directement et indirectement à rehausser leurs conditions de vie de plusieurs façons:

- 50% des droits d'entrées des Parcs sont utilisés dans des projets de développement communautaires
- un grand nombre de guides a été recruté de la région (ce qui a en même temps posé pas mal de problèmes)[16]
- les autres emplois directs par l'AP

[16] Malgré le programme de formation que l'ANGAP a établi pour eux, nombre d'entre eux n'étaient pas du niveau requis

- les retombées touristique sur toute la région.

Un problème nouveau va se poser avec le PE2. Le PE1 a montré que les pressions viennent souvent de beaucoup plus loin que les environs immédiats de l'AP. Ainsi l'approche PCDI demande à être adaptée pour couvrir un champ plus élargi. Quel sera l'impact sur les riverains et surtout sur leur fidélité à la conservation de leur AP?

Les Bailleurs

Les bailleurs sont des partenaires stratégiques gagnés à la cause de l'ANGAP et connaissant bien sa mission, ses problèmes et ses besoins. Apparemment un effort spécial n'est pas nécessaire à ce niveau tant ils sont impliqués intimement dans tous les aspects du management de l'ANGAP, dont ils ont d'ailleurs les moyens d'influencer la politique et l'orientation. Ils n'en demeurent pas moins des partenaires stratégiques pour lesquels une politique doit être élaborée au même titre que pour les autres partenaires'. Une observation: l'ANGAP a commandité un nombre important d'études sur pratiquement tous les aspects de sa gestion. La majorité de ces travaux[17] sont d'un bon niveau et ont été réalisés avec professionnalisme. Cependant nous ne sommes pas convaincus que l'ANGAP en ait tiré le maximum, car il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure les résultats de ces études ont été mises en oeuvre. En fait nous estimons qu'il devrait y avoir un changement d'accent: limiter les études et trouver le moyen de mettre en oeuvre ces véritables puits de connaissance qu'ils renferment.

Le Public

Le public nous semble être un partenaire autant qu'un client de l'ANGAP car c'est de lui qu'il a obtenu son mandat et, en fin de compte, c'est pour son service qu'il existe. Soigner son image auprès du publique est aussi important que les autres partenariats plus formels ou évidents.

[17] Il y a quelques uns qui suscitent quand même de graves controverses.

4.9 Contribution au développement local et régional

La contribution actuelle et à venir de ANGAP au développement local et régional est évoquée sous des aspects divers dans les différentes sections de ce rapport.

Nous nous limiterons ici à une brève énumération de ce que les acteurs du PE1 en général, et ANGAP en fait partie, ont apporté aux communautés riveraines des aires protégées et aux régions dans lesquelles ces aires sont situées:

- Amélioration directe des conditions de vie des communautés villageoises par:
    - le financement sur 50% des DEAP de micro-projets soit de développement, soit de caractère social mais ayant un lien avec la mission de conservation (exemple des projets « porte d'entrée » pour attirer et fidéliser les villageois et en faire ensuite des partenaires).
    - création d'emploi directs (guides et autres employés dans les AP) et indirects (emplois générés par l'augmentation des AP exploitées et du nombre de visiteurs.
- Dynamisation possible des autres activités socio-économiques au niveau des régions avec l'écotourisme comme catalyseur.
- Augmentation de la capacité des communautés villageoises à s'organiser dans des associations ou groupements formels et à participer ainsi de manière plus efficace et plus pérenne à la gestion de leur région et de leurs ressources naturelles. Dans certains PCDI cette capacité organisationnelle des communautés a atteint le niveau où elles sont à même de concevoir leurs projets, de les mettre en forme et de négocier avec les bailleurs.
- Enfin, et c'est là la contribution la plus importante, ANGAP est celle par qui la sauvegarde et la gestion durable de l'environnement de Madagascar se fera ou ne se fera pas. Si elle réussit dans cette mission, elle aura contribué de façon essentielle à garder aux régions dans lesquelles elle aura opéré et aux générations de Malgaches à venir leur patrimoine de ressources naturelles.
- le développement des partenariats avec les riverains et le secteur privé
- les retombées de la croissance touristique dans le pays en général et les environs des AP en particulier
- les bénéfices non mesurables pour tout le pays si l'ANGAP réussit dans sa mission de conservation.

5 ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE L'ANGAP

5.1 Introduction

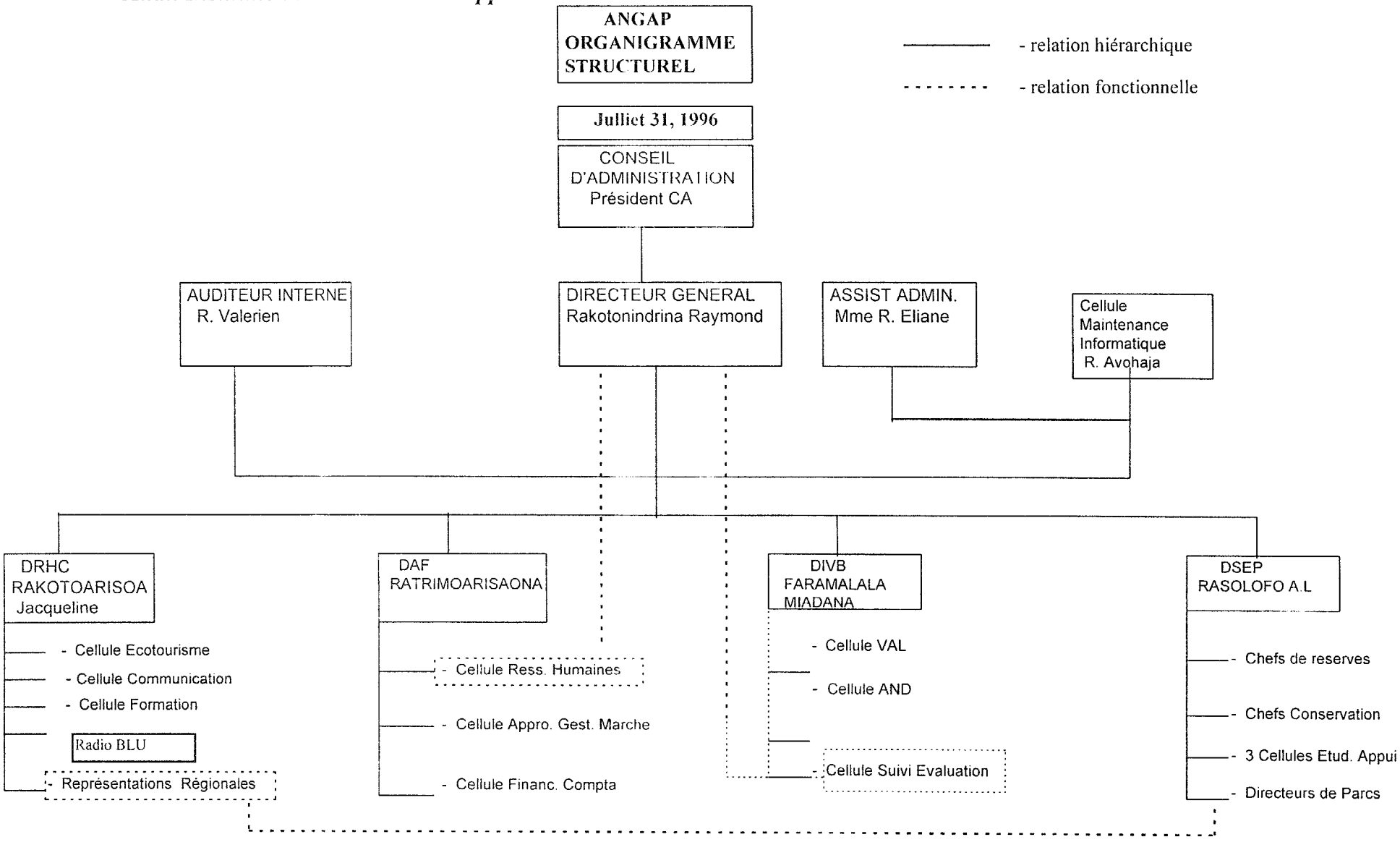
Dans le reste de ce rapport ,nous évaluons l'organisation telle qu'elle existe maintenant, même si certains changements ne sont pas encore officiels. Nous commentons ensuite les changements qui sont prévus pour le 1 juillet 1997.

L'organigramme de l'ANGAP nous semble bien conçu et adapté aux besoins du PE 1, quoique en pratique quelques cellules ne fonctionnent pas telles qu'elles y sont décrites:

Structure organisationnelle

L'ANGAP est organisée en quatre départements - DAF, DIVB, DRHC et DSEP. Dans le reste de ce rapport nous évaluons l'organisation telle qu'elle existe en réalité, même si officiellement certains changements ne deviendront opérationnels qu'à partir du 01 juillet. Par exemple, pendant le PE1, le département DRHC était responsable jusqu'à décembre 1996 de la cellule ressources humaines et formation. DRHC a en réalité aussi été responsable de l'éducation environnementale.

DAF a maintenant sous sa responsabilité la cellule Ressources Humaines et Formation mais elle a aussi des relations fonctionnelles avec le DG sur certains aspects de ses activités.


ANGAP
ORGANIGRAMME
STRUCTUREL
Julliet 31, 1996
- relation hiérarchique
- relation fonctionnelle
CONSEIL
D'ADMINISTRATION
Président CA
AUDITEUR INTERNE
R. Valerien
DIRECTEUR GENERAL
Rakotonindrina Raymond
ASSIST ADMIN.
Mme R. Eliane
Cellule
Maintenance
Informatique
R. Avohaja
DRHC
RAKOTOARISOA
Jacqueline
- Cellule Ecotourisme
- Cellule Communication
- Cellule Formation
Radio BLU
- Représentations Régionales
DAF
RATRIMOARISAONA
- Cellule Ress. Humaines
- Cellule Appro. Gest. Marche
- Cellule Financ. Compta
DIVB
FARAMALALA
MIADANA
- Cellule VAL
- Cellule AND
- Cellule Suivi Evaluation
DSEP
RASOLOFO A.L
- Chefs de reserves
- Chefs Conservation
- 3 Cellules Etud. Appui
- Directeurs de Parcs

5.2 Département Administration et Finances (DAF)

Ce département se compose de trois cellules ayant chacune à leur tête un chef de cellule:

- Cellule Finances et Comptabilité (CFC)
- Cellule Approvisionnement et gestion des Marchés (CAM)
- Cellule Ressources Humaines et Formation (CRH)

5.2.1 Cellule Finances et Comptabilité (CFC)

Malgré la bonne volonté et la motivation du personnel, l'absence des facteurs suivants entrave la bonne marche des départements:

- définition claire et précise des tâches, des pouvoirs et des responsabilités de chaque personne. De même le produit fini de chacune des fonctions n'est pas précisé avec suffisamment de clarté.
- un plan et une stratégie bien affinés
- traduire cette stratégie en des procédures comptables bien définies
- l'utilisation d'états prévisionnels de trésorerie
- l'inadéquation d'informations sur les sources et la disponibilité des financements
- un manuel de procédures exposant en grande ligne la politique financière, le plan comptable, les normes de l'ANGAP, les structures des rapports mensuels/annuels, une liasse de consolidation des bilans des sites (Isalo pour le moment), une comptabilité analytique.
- l'absence des bilans mensuels
- un logiciel performant qui permettra à l'institution de produire des états financiers complets, approprié et fiables:[18]

  (a) le bilan consolidé
  (b) par département
  (c) par site
  (d) par rubrique

Les caractéristiques d'un bon système de comptabilité sont:

- un environnement de contrôle adéquat
- qu'il fournit des informations utiles à la gestion financière et à la prise de décisions
- qu'il fournit des informations rapidement
- qu'il fasse ressortir les anomalies ou les opérations inhabituelles
- qu'il fournit des information fiables.

Environnement de contrôle adéquat

Un système comptable ne peut être qu'aussi bon que l'environnement général de contrôle dans lequel il opère. Un système de comptabilité performant dans un environnement de contrôle faible est une contradiction, une impossibilité.

[18] Nous ne sommes pas convaincus que le logiciel n'est pas performant. Lors de nos entretiens avec les deux principales utilisatrices, elles ont confirmé qu'à ce jour elles n'ont pas eu des problèmes avec celui-ci. Une enquête approfondie est donc nécessaire.

Une définition d'un système de contrôle est:

" l'ensemble des contrôle, financiers et autres, établis par la direction dans le but de conduire les affaires de l'entreprise d'une manière efficiente et ordonnée, de protéger son patrimoine, de s'assurer de l'adhérence aux politiques internes et dans la mesure du possible de l'exactitude et de l'intégralité de l'enregistrement des écritures"

Information utiles à la gestion

Une information financière est utile si elle a rapport avec la mission de l'entreprise et aide à la prise de décisions. Elle implique l'utilisation d'un plan comptable adaptée, capable de fournir des renseignements quant à:

- la nature et le montant des recettes et dépenses
- la nature et le montant des actifs et passifs.

Le niveau de détail et de sophistication doit correspondre à l'organisation de l'ANGAP. Ainsi, par exemple, les dépenses et recettes, ainsi que les actifs et les passifs, doivent être ventilées par site.

Rapidité

La périodicité de la présentation des informations financières est un de ses attributs les plus essentiels. Un bilan annuel présenté au CA quatre mois après la clôture des comptes est très peu utile comme un outil de gestion. Des bilans trimestriels, voire mensuels sont nécessaires afin de donner à la direction des informations récentes et leur laisser la possibilité de suivre l'évolution de la situation financière. Avec de tels délais, il est toujours temps de prendre des mesures pour corriger toute tendance indésirable.

Information fiable

Les conditions nécessaires pour la production d'informations financières fiables sont:

- un système de contrôle efficace qui est capable d'assurer que les écritures comptables sont enregistrées intégralement
- un personnel compétent et suffisant en nombre par rapport au volume du travail
- des procédures de comptabilités adéquates
- un outil de travail performant et fiable et suffisamment sophistiqué: un bon logiciel de comptabilité.

Information destinées à la direction

Les informations présentées à la direction doivent être facilement compréhensibles et permettre à la direction:

- de revoir les principaux états financiers périodiquement et régulièrement
- de comparer le réel avec le budget et avec le Plan Annuel de Travail
- de faire ressortir des exceptions
- d'analyser les statistiques et les ratios qui mettent en évidence les facteurs critiques liés au succès de l'institution.

Importance de la comptabilité et des contrôles dans la culture interne de l'ANGAP

Dans les paragraphes qui suivent nous faisons une évaluation détaillée de l'état de la comptabilité de l'ANGAP par rapport aux critères énoncés plus haut. Cependant nous voudrions tout d'abord faire des observations sur l'importance accordée à la comptabilité au sein de l'ANGAP. Il nous paraît très clair que c'est un secteur à qui n'a pas été accordée l'importance qu'il mérite.

Le nombre et le niveau de compétence[19] des agents comptable et les moyens logistiques mis à leur disposition sont tout à fait insuffisants. Cette insuffisance va s'accentuer dramatiquement avec la prise en charge de nouveaux sites et amènera un blocage total des activités de cette cellule.

L'ANGAP à commis une erreur assez courante par rapport à son attitude vis-à-vis son service comptable. La logique tient en ceci: " Après tout, le service comptable ne sert qu'a produire des bilans et ne contribue pas vraiment à notre mission principale". Cette logique apparemment saine referme une erreur fondamentale. L'importance d'un service comptable se mesure plus facilement par rapport aux conséquences néfastes de son absence plutôt que par les bénéfices qu'il rapporte,ce qui n'est pas toujours visible et évident.

L'environnement de contrôle de l'ANGAP

Il est en dehors du cadre de notre mission d'effectuer une revue approfondie des systèmes de contrôle. Nous livrons ci-après nos conclusions suite aux observations que nous avons faites dans le cadre de notre audit institutionnel.

L'environnement de contrôle se compose de deux axes:

- les contrôles généraux se composent de la séparation des tâches et de la vigilance de la direction
- le contrôle au niveau des applications, par exemple, les paiements par cheque, les contrôles sur les recettes, les procédures pour la passation des marchés.

Les contrôles généraux

La séparation des tâches est un des piliers d'un environnement de contrôle. C'est un principe qui veut que les tâches qui sont incompatibles sur un point de vue de contrôle soient effectuées par des personnes différentes. Ainsi, l'autorisation, l'exécution, l'enregistrement d'une transaction doivent être effectués par des personnes différentes de même que la garde de tout actif (encaisse immobilisations) qui découle de cette transaction. La mise en oeuvre d'une bonne séparation des tâches suppose que l'entreprise soit d'une certaine taille. L'autre aspect des contrôles généraux est la supervision de la direction, particulièrement dans une entreprise de petite taille où c'est souvent le contrôle le plus efficace. L'ANGAP, bien qu'actuellement de taille relativement modeste peut être considérée comme une entreprise de moyenne ou de grande taille de par son organisation. En effet, elle est structurée en différents départements, ayant à leur tête des directeurs, et composé de différentes cellules avec des chefs de cellule. Avec une telle structure, une bonne séparation des taches est possible.

En réalité, ce principe n'es pas respecté à l'ANGAP. Bien que, par exemple, une Demande d'Engagement de Dépense (DED) soit autorisée par le CAM et par la suite le DAF, le bon de commande (avec la facture pro forma et le DED) doit être approuvé et autorisé par le DG. En effet, aucun DED ne peut être émis sans la signature du DG. C'est vrai aussi de la facture qui après vérifications du CAM,CFC,DAF, être présentée au DG qui certifie les deux exemplaires de la facture et signe le cheque après vérification et contrôle de leur exactitude. Seul échappe au contrôle du DG l'enregistrement des écritures.

[19] Il y a deux comptables de haut niveau (BAC+5 ans d'expérience. Mais l'auxiliaire manque d'expérience)

C'est à une manifestation de la formidable force de travail que tous unanimement reconnaissent au DG. C'est ce souci du détail et du travail bien fait qui sans doute l'amènent à s'impliquer aussi totalement dans tous les aspects des opérations de l'ANGAP. C'est aussi une démarche qui, apparemment va dans le sens d'une bonne supervision par la direction, en l'occurrence le DG lui même.

Paradoxalement, cependant, c'est une situation indésirable à plus d'un titre:

- la concentration de pouvoirs dans une même personne constitue une faiblesse majeure
- les responsabilités du DG l'amènent souvent en mission en dehors du siège. En son absence, des décisions parfois ne peuvent pas être prises. Le DAF et le chef de CAM ont le droit ensemble d'engager des dépenses de la petite caisse ne dépassant pas FMG 20,000. Il parait que cette situation est le résultat de l'article 27 des statuts de l'ANGAP qui prévoit que *"il a seule qualité pour signer les actes et opérations engageant l'ANGAP et effectuer toutes opérations financières et commerciales qui en découlent".*

  Cependant une décision du CA lui donne le droit de déléguer ses pouvoirs.

- elle ne crée pas les conditions nécessaires pour la responsabilisation et la formation des directeurs.

Résumé des autres problèmes du CFC

Les zones clé à revoir sont:

Organisation

Le travail est départagé entre les deux CP par fonds (IDA. NOK) qui résulte en de nombreuses redondances. Le département demande à être réorganisé rapidement, en fonction des tâches, pour assurer un flux cohérent de travail.

Le département a cumulé plus de six mois de retard avec le travail.

Compte bancaire

L'ANGAP gère actuellement 7 comptes bancaires au siège et 7 comptes au niveau des sites pour les 5 AP en régie directe et les 2 représentations régionales .

L'un des contrôles de base sur la trésorerie est le rapprochement entre les relevés bancaires et le grand livre. Ces rapprochements doivent être préparés régulièrement, revus et approuvés.

Les derniers rapprochements bancaires datent de décembre 1996.

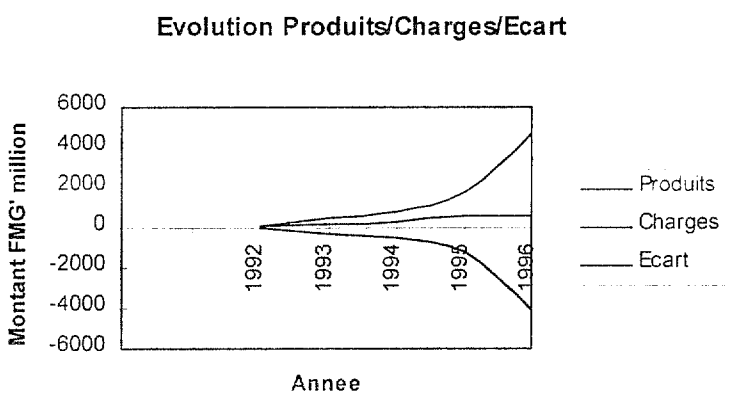
A notre avis, le nombre de comptes bancaires actifs utilisés par l'entreprise est excessif:

Banque	Nombre de comptes	Rubrique
BFV	4	Produits PDT *
		Fonds Gouvernemental
		Mission*
		Fonds provenant des recettes DE
BNI	2	Produits écoshoppe*
		Produits SIG*
BTM	1	Fond micro projet (50% DE)*
Varié	7	Pour les 7 sites

Note *

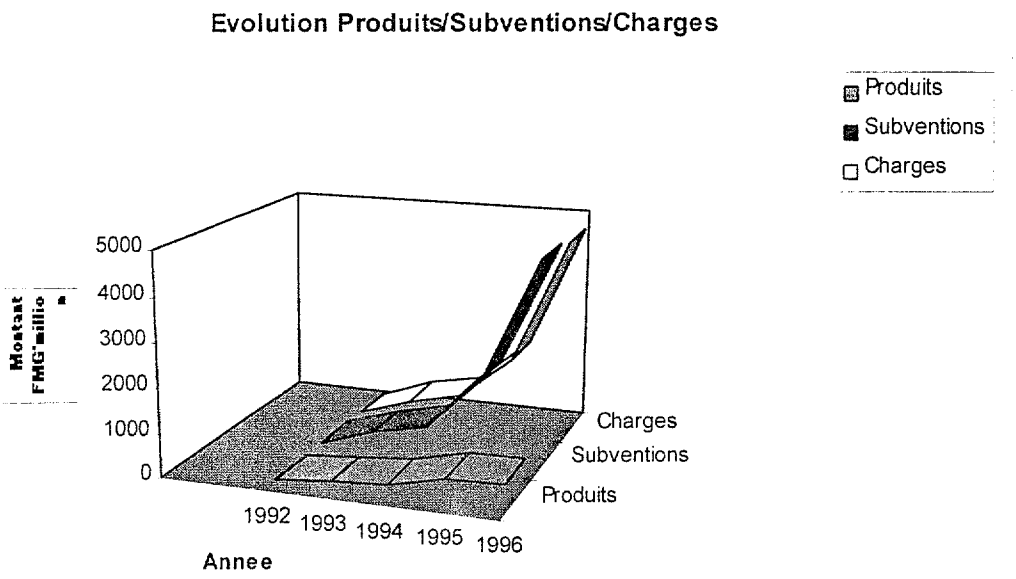
- L'ANGAP n'a pas besoin de tous ces comptes pour pouvoir bien gérer et suivre les flux de trésorerie et les soldes. Elle utilise les comptes bancaires pour faire le suivi comptable - un exercice qui coûte cher pour la maintenance et l'utilisation de ces comptes. Une des raisons avancées est, apparemment, la défaillance du logiciel Platinum.
- Une alternative aux multiples comptes bancaires est de maintenir des fichiers extra comptable par type de produit. Cette approche permettra certainement un bon niveau de contrôle sur les mouvements de trésorerie.

Evolution de la situation financière:



Les chiffres à retenir sont :

- La fulgurante croissance de l'ANGAP. On peut deviner facilement l'énorme travail qui a dû être fait pour réaliser une telle croissance.
- La croissance alarmante des charges. La dépendance grandissante sur les subventions.
- Donc à ce jour le but de plus d'indépendance financière n'est pas en train d'être réalisé.



Nous reproduisons ci-après les bilans et comptes de résultat pour les cinq exercices de 1992 à 1996.

ANALYSE DES COMPTES DE RESULTATS: 1992 à 1996

	1996	Variation	1995	Variation	1994	Variation	1993	Variation	1992
	FMG '000	%	FMG '000	%	FMG '000	%	FMG '000	%	FMG '000
Subventions d'exploitation	4,783,511	136.2%	2,025,382	161.3%	775,144	49.9%	517,079	392.7%	104,953
PRODUITS D'EXPLOITATION									
Produits sur droits d'entrée	505,006	-5.9%	536,437	81.9%	294,893	46.6%	201,142	91.0%	105,283
Produits accessoires	53,307	60.2%	33,269	1620.2%	1,934	-24.9%	2,574		0
Autres produits d'exploitation	12,419		655						
	570,732	0.1%	570,361	92.2%	296,827	45.7%	203,716	93.5%	105,283
PRODUITS FINANCIERS	36,375	-5.8%	38,606	516.1%	6,266	-36.2%	9,815	1105.8%	814
PRODUITS EXCEPTIONNELS	2,763								
TOTAL PRODUITS	609,870	0.1%	608,967	100.9%	303,093	41.9%	213,531	101.3%	106,097
CHARGES D'EXPLOITATION									
Achats	600,219	52.3%	394,005	208.2%	127,860	122.5%	57,476	197.4%	19,324
Charges externes	855,247	69.5%	504,695	136.2%	213,654	26.9%	168,299	447.7%	30,729
Impôts et taxes	369,194	227.4%	112,759	259.9%	31,333	3150.3%	964	-15.5%	1,141
Charges de personnel	2,829,962	274.4%	755,841	91.2%	395,402	44.2%	274,205	493.5%	46,203
Autres charges d'exploitation	6,411	14.1%	5,618	-17.7%	6,824	-57.7%	16,125	246.0%	4,660
	4,661,033	162.9%	1,772,918	128.7%	775,073	49.9%	517,069	406.6%	102,057
CHARGES FINANCIERES	800	-73.7%	3,038	4240.0%	70	600.0%	10	-91.7%	121
CHARGES EXCEPTIONNELLES	668,574	113.0%	313,901	605.3%	44,506	1444.8%	2,881		
DOTATIONS AUX PROVISIONS/REPRISE	-3,178		25,431						
TOTAL CHARGES	5,327,229	151.8%	2,115,288	158.1%	819,649	57.6%	519,960	408.9%	102,178
EXCEDENT PRODUITS/CHARGES	(4,717,359)	213.2%	(1,506,321)	191.6%	(516,556)	68.6%	(306,429)	-7919.1%	3,919
RESULTAT D'EXPLOITATION	66,152	-87.3%	519,061	100.7%	258,588	22.8%	210,650	93.5%	108,872
Total produits d'exploitation/total charges d'exploitation	12%		32%		38%		39%		103%
Total produits et subventions d'exploitation / total charges	101%		123%		131%		139%		206%
Excédent/total produits	-774%		-247%		-170%		-144%		4%

BILAN					
	1996 FMG '000	1995 FMG '000	1994 FMG '000	1993 FMG '000	1992 FMG '000
ACTIF					
Immobilisations	5,165,061	1,516,201	276,188	92,660	16,550
ACTIF CIRCULANT					
Fournisseurs débiteurs	175,174	357,916	275,093	1,148	317
Etat: subvention à recevoir	0	16,008	1,466	0	2,855
Dépositaires	0	0	46,088	175,023	10,226
Personnel	15,044	5,080	4,308	7,594	
Débiteurs divers	1,008,026	132,711	233,876	80,074	684
Clients et comptes rattachés	60,052	72,140	0	0	0
Provisions pour dépréciation	-22,253	-25,431			
	1,236,043	**558,424**	**560,831**	**263,839**	**14,082**
Disponibilités					
Banques	414,826	731,275	346,873	592,860	318,418
Caisses	1,151,027	2,958	2,306	6,175	4,249
Comptes de régularisation actif	594,839	789,281	47,987	15,518	18
Dépenses cumulées de fonctionnement	8,350,872	3,645,228	1,397,175	622,032	0
TOTAL ACTIF	**16,912,668**	**7,243,367**	**2,631,360**	**1,593,084**	**353,317**

PASSIF					
	1996 FMG '000	1995 FMG '000	1994 FMG '000	1993 FMG '000	1992 FMG '000
Fond de dotation	13,668,381	5,035,951	1,844,437	1,073,253	208,497
Subvention d'équipement	0	0	0	0	16,550
Report à nouveau	1,097,168	578,107	319,521	108,872	0
Excédent produits/charges	66,152	519,061	258,586	210,649	108,872
Dette à court terme					
Fournisseur	983,176	145,659	32,472	20,971	4,531
Personnel	149,060	14,553	0	0	0
Organisme sociaux	3,467	3,967	1,071	1,071	840
Dépositaires: tickets transférés	0	0	160,477	168,477	0
Etat	42,687	10,033	8,445	8,541	7,357
Créditeurs divers	228,566	141,079	0	1,250	6,670
	1,406,956	315,291	169,993	200,310	19,398
Compte d'attente à régulariser	668,940	785,776	6,351	0	0
Dettes financières	5,074	9,180	0	0	0
TOTAL PASSIF	16,912,671	7,243,366	2,631,360	1,593,084	353,317

5.2.2 Cellule Approvisionnement et Gestion des Marchés

Le chef de cellule, Madame Rabodo a une maîtrise de droit privé et a aussi étudié le droit et la technique des affaires. Elle a plus de 5 ans d'expérience dans le domaine d'approvisionnement et gestion des marchés.

Cette cellule technique est responsable:

- des aspects pratiques de la passation des marchés, s'assure que les règlements de la Banque Mondiale et les règlements internes sont respectés, fait le dépouillement des offres et soumet à la Direction Générale un rapport, avant la demande de non objection sur le PV de dépouillement
- de l'approvisionnement des biens et services aux prix et qualité optimales
- de la législation et des contentieux. La cellule participe à l'élaboration des textes de l'ANGAP.

Pour tout achat de plus de US$ 100,000, et pour les achats compris entre USD 30,000 et 100,000 des procédures rigoureuses ont été établies dans la Décision N°:023/ANGAP/CA en date du 2 Novembre 1993 portant réglementation de la procédure de Dépouillement des marchés. C'est une décision du CA qui porte la signature de son président.

Conformément aux procédures de la Banque Mondiale la cellule prépare le dossier d'appel d'offres, fait l'analyse des offres, dresse le PV et fait la demande de non objection à la Banque Mondiale. La passation des marchés concerne l'achat d'équipement, les contrats avec des consultants ou des projets de construction (siège de l'ANGAP, construction sur les sites). Les procédures d'appel d'offres sont très élaborées et adéquates et ne suscitent pas d'autres observations de notre part.

Malgré l'existence de cette cellule et des procédures bien structurées, nous avons constaté quelques cas où les procédures de passation de marché n'ont pas été appliquées avec rigueur. Il est en dehors du cadre de notre mission d'enquêter en profondeur sur la passation des marchés. Mais nous croyons utile de signaler cette lacune afin qu'une investigation soit faite de la cellule pour savoir si c'est un cas isolé ou s'il y a vraiment un manque de rigueur dans l'application des procédures. Une bonne gestion de l'attribution des marchés peut potentiellement faire économiser à l'ANGAP d'énormes sommes d'argent.

Il est utile aussi de faire référence à la section développement et gestion de partenariat où nous discutons des risques énormes associés à l'attribution et la gestion des marchés pour les gros contrats de construction, et à la rubrique spéciale qu'on y consacre plus avant dans ce rapport.

Nous avons constaté qu'une bonne partie du temps du chef de cellule est utilisée à des fins peu productives en raison des interruptions multiples et des petites tâches administratives qu'elle est contrainte de faire elle même pour cause de manque d'appui de secrétariat.

C'est vrai aussi d'un certain nombre d'autres cellules. Nous ne disposons pas de suffisamment d'éléments pour faire des recommandations quantitatives précises, mais il nous paraît évident que le recrutement d'une ou deux secrétaires supplémentaires à être partagées parmi les différentes cellules et départements aiderait les spécialistes à se consacrer à leurs tâches principales où leur contribution est beaucoup plus bénéfique pour l'ANGAP.

5.2.3 Cellule Ressources Humaines

Introduction

Le chef de cellule, M Faustin a rejoint l'ANGAP en 1992. Il a une maîtrise de gestion (option organisation) et a étudié le droit. Dans des emplois précédents il a été en charge du personnel, responsable administratif de la comptabilité et responsable des ressources humaines.

Expériences avant ANGAP :

1985-1986 : responsable administratif de la comptabilité à la FISA
1986-1992 : responsable des ressources humaines et aide comptable

Evaluation du poste

En sa qualité de chef de la cellule administrative et financière (gestion du personnel + tenue de la comptabilité + affaires générales), il a mis en place le plan comptable de l'ANGAP. Puis le poste a été éclaté en deux cellules:

- une cellule pour la Finance et la Comptabilité
- une cellule pour les Ressources Humaines et Affaires Générales.
  Il a pris la direction de cette dernière cellule. La cellule évolue toujours et en 1996 elle devient Ressources Humaines et Gestion du Patrimoine, avec la création d'une nouvelle cellule d'Approvisionnement et Gestion des Marchés.

Mission actuelle

Gestion des Ressources Humaines depuis la pré-embauche et tout au long du cursus.

Le chef de cellule

- Intervient seulement dans la préparation des entretiens pour le recrutement des cadres. Pour le personnel non cadre, il organise le recrutement.

Les procédures de recrutement diffèrent selon la nature du poste pour un cadre et un non cadre.

Pour les cadres

- Les besoins de chaque département sont présentés chaque année et intégrés dans le plan annuel de l'ANGAP.
- Les termes de référence sont établis par le directeur du département demandeur. Les supports servant à l'établissement des termes de référence ne sont pas standardisés, et ne sont pas assez détaillés sous forme de véritables descriptions de poste.
- La cellule Ressources Humaines situe le poste dans la grille des salaires.
- Les postes effectivement ouverts au recrutement sont arrêtés par le comité de direction.
- Les recrutements non prévus dus aux licenciements ou aux départs doivent être approuvés par le comité de direction et par le Conseil d'Administration.
- Les bailleurs exigent que tout recrutement de cadre passe par un avis de non-objection de la Banque Mondiale et fasse l'objet d'une publication d'une offre dans les journaux.

- Une dérogation à l'avis de non-objection est accordée si les recrutements envisagés sont inférieurs à 10% de l'effectif total et ne représentent pas un niveau supérieur à 15% de la masse salariale.
- Une présélection sur CV est faite par un comité de trois directeurs de Département
- Cinq ou six candidats sont convoqués par poste pour un entretien d'embauche qui constitue la deuxième et dernière étape de sélection.
- Pour un recrutement au niveau du siège, le chef de la cellule ressources humaines ne participe pas à l'entretien de sélection finale mais assure le secrétariat de séance.

Pour les non cadres

- Le chef de la cellule ressources humaines effectue la présélection sur CV.
- Des tests écrits constituent la deuxième étape de la sélection.

Procédures de transfert du personnel des PCDI

- Les critères de recrutement ont été préparés par les Directeurs Nationaux.(voir les remarques sur ce point dans l'analyse de DSEP).
- Toute la sélection a été faite sur le terrain par DSEP.
- La procédure normale de recrutement utilisée au siège n'a pas été utilisée pour le transfert. La procédure utilisée a été:
    - une présélection sur dossier par les chefs de cellules de DSEP et le chef de cellule des ressources humaines
    - des interviews appuyées sur les évaluations annuelles par les opérateurs.

Remarques

- Pas de représentants des opérateurs pendant les interviews.
- Après les interviews, DSEP a discuté avec les directeurs des autres départements sur les dossiers présélectionnés. En cas de problèmes spécifiques sur un dossier, les cellules de DSEP discutent avec leurs homologues des autres départements. Pas de représentants des autres départements (en dehors de la cellule RH).
- Les fiches d'entretien de recrutement utilisées au siège n'ont pas été utilisées pour le transfert et les entretiens ont pu manquer de rigueur.
- La cellule ressources humaines n'a pas été associée à la préparation de la procédure[20].
- Les profils de poste ont tendance à favoriser les niveaux élevés d'études académiques, même pour des postes qui requièrent probablement davantage de compétences pratiques, comme les agents de conservation par exemple.[21]
- Il n'y a pas de gestion prévisionnelle des ressources humaines (évolution prévisible du nombre, profils, affectation, formation).
- Vu l'importance de ce transfert de personnel, il aurait été préférable que sa préparation et son déroulement aient fait l'objet d'une consultation associant les partenaires sur terrain ainsi qu'une plus grande représentation des départements du siège.[22]

---

[20] Le chef de cellule était en mission

[21] les niveaux académiques retenus l'ont été sur la base des critères des AP en gestion directe par ANGAP. Cependant, il a été tenu compte des expériences pratiques.

[22] DSEP conteste cet avis. Ils pensent que leur approche a éte bien étudiée et structurée

Soucis du chef de cellule RH

- Il n'y a pas de RGP et de convention collective au niveau des Réserves.
- Les chefs de Réserves n'ont pas les capacités suffisantes en matière de gestion administrative, malgré la remise de manuel de procédures. (exemples : les problèmes survenus à Lokobe et à Andramena).

Formation

- Politique de formation : à formuler
- Plan de formation : à rédiger. Un plan de formation avait été établi en 1993, mais dans un contexte où des divergences de vues sur la coordination et évolution de l'ANGAP existaient. Depuis il n'y a pas eu d'autre plan de formation.

Le programme de formation 1997 a été établi, les formations à l'extérieur sont gérées par le Directeur Général, les formations faites à Madagascar sont gérées par l'assistante en formation. Ce programme concerne l'ensemble de l'ANGAP.

Bien que chaque département soit en principe appelé à former le personnel de l'ANGAP, surtout ceux sur terrain, il est fait souvent appel à des formateurs ou à des institutions de formation extérieures étrangères ou nationales pour les formations qui ne peuvent être dispensées de façon interne. Cette approche a l'avantage de ne pas alourdir la structure au niveau du siège par un corps de formateurs qui ne seraient pas employés à plein temps, et nous encourageons la continuation de cette façon de procéder.

Le budget de formation d'ANGAP est lourd (de l'ordre de 250 000 à 300 000 dollars par an). A cela s'ajoutent des bourses offertes par différents organismes. Mais il faut noter que les dépenses de formation à l'extérieur sont très élevées, et prennent entre 30% et plus de 60% du budget.(voir les rapports sur les activités de formation pour la période 1994-1996). Le désir d'ANGAP de devenir un centre d'excellence se traduit par l'importance du budget alloué à la formation, et ceci doit être encouragé. Cependant, certaines faiblesses sont à redresser.

L'ANGAP doit toujours se poser les questions suivantes:

- Est-ce que la formation est nécessaire et cadre avec la mission de l'ANGAP et avec les besoins du bénéficiaire?
- Est-ce que la formation est dépensée au meilleur coût?

Méthode utilisée :

ANGAP utilise différentes méthodes pour le développement de ses ressources humaines:
- Des sessions formelles de formation (exemple: formation en gestion de ressources humaines)
- Des sessions informelles (sur le tas)
- Des sessions ouvertes mais structurées (formation en administration et finances pour les responsables concernés des parcs et des réserves)
- Des voyages d'étude (visites de parcs à l'extérieur).
- La durée des sessions varie d'un jour à un mois.
- La formation peut se faire en institut, dans un centre régional, à Tananarive, dans une institution de la région Afrique-Ocean Indien, etc...

L'ANGAP a une expertise pour la formation en techniques de base pour l'environnement. Elle peut aussi contribuer à informer sur les techniques de pointe dans ce domaine.

Elle assure également la formation de ses guides, et appuie l'éducation environnementale menée dans les aires protégées par les gens de terrain.

Jusqu'en 1995, la formation du personnel et l'éducation environnementale étaient regroupées dans la cellule formation de DRHC.

On peut s'interroger sur la raison qui a amené à la séparation de ces deux éléments naturellement complémentaires pour ne laisser à la cellule formation que la responsabilité de l'éducation environnementale. Même si cette dernière activité entre dans le cadre d'une fonction importante de l'ANGAP, cette séparation aboutit à une sous-utilisation des compétences, de l'expérience, et de la motivation du chef de cellule formation.

Il faut aussi noter que l'intégration de la cellule ressources humaines au DAF risque de privilégier l'aspect administratif de la gestion des ressources humaines au détriment des autres aspects tout aussi importants.

Compte-tenu de l'augmentation importante prévue de l'effectif du personnel (voir effectif) d'une part, et de la nécessité de mettre en place une stratégie de gestion correspondante pour son utilisation optimale, il est souhaitable que la cellule gestion des ressources humaines devienne **un département à part entière** ou bien qu'elle **soit rattachée au Directeur Général Adjoint** dans un premier temps.
Il est important que dans l'un ou l'autre cas cette fonction soit confiée à un(e) spécialiste expérimenté(e) de ce domaine.
Si besoin est, une assistance ponctuelle et bien ciblée pourrait être apportée par un cabinet extérieur pour l'établissement

- de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (nombre, affectation, l'évolution de carrière, formation) en cohérence avec la mission et évolution de ANGAP,
- et des procédures de gestion de ces ressources humaines.

Financement :

- sur fonds USAID, GEF et Banque Mondiale.
- Le chiffrage par formation a été fait par la cellule comptabilité, mais le chef de la cellule RH ignore le coût du programme qu'il a établi.
- Il ne semble pas certain que la Banque Mondiale aura un budget pour la formation.

Système de suivi des RH

- Il n'existe pas encore de système de suivi du personnel.
- Il est prévu d'utiliser un logiciel.
- La Banque a demandé l'harmonisation des politiques de gestion des RH.

La cellule RH a élaboré un draft pour ANGAP.

5.3 Département Suivi Evaluation et Planification (DSEP)

Organigramme

Au niveau du siège le département comprend
- trois cellules d'appui aux opérateurs sur le terrain
- et deux cellules nouvellement crées en vue de la nouvelle mission de l'ANGAP:
    - la cellule transfert et
    - la cellule génie civil.

Mission

La "mise en oeuvre du mandat de l'ANGAP dans la programmation, la coordination, l'appui technique et le suivi des Projets et des Opérations menés dans les aires protégées de Madagascar".

Méthode de travail

La coordination se fait par
- L'uniformisation de l'organisation
- L'uniformisation de la stratégie
- L'uniformisation de la méthodologie de travail
- La facilitation des relations avec les autorités gouvernementales
- La transmission des informations entre les différents opérateurs
- Les évaluations
- La réunion des Directeurs Nationaux une fois par an.
- Une assistance en cas de difficultés rencontrées par les opérateurs (exemple Montagne d'Ambre).
- L'appui des chefs de cellules pour la préparation du PAT au mois de janvier(par les chefs de Réserves).

Le suivi se fait à l'aide d'un système de suivi avec des indicateurs.
Ce système de suivi comprend
- le rapport semestriel des Directeurs de Parcs
- le rapport trimestriel des chefs de Réserves
- les visites management sur terrain

Une évaluation qualitative est prévue dans le document de projet. Mais la façon dont elle se fait ne semble pas reposer sur une procédure claire et systématique.

La coordination telle qu'elle est pratiquée par les cellules comprend:

- interface entre ANGAP et les PCDI
- élaboration ou finalisation du document de projet
- suivi des réalisations sur terrain
- participation (à la demande) aux réunions techniques sur terrain
- aide à l'élaboration du PAT (y compris préparation de la présentation au Conseil d'Administration du projet)
- aide à l'exécution du PAT. Exemples :
    - facilite la collaboration avec d'autres institutions
    - identification des consultants ou experts
    - élaboration des TDR en vue des consultances demandées par les projets

Les tableaux ci-après récapitule le statut des 37 AP. Il y a trois catégories:

- celles qui sont actuellement en régie directe
- les PCDI - qui sont actuellement gérés par des opérateurs privés
- Les AP pour lesquels des appels d'offres seront lancés pour leur gestion.

Ces tableaux fournissent une vue synoptique des statuts de ces AP, leur superficie, et selon le cas, les opérateurs qui les gèrent, la date à laquelle ils passeront sous la régie directe de l'ANGAP et le mode et le montant de leurs financements.
Leur étude permet de mesurer l'envergure des responsabilités que devra prendre l'ANGAP au fur et à mesure que ces AP passeront sous leur contrôle directe et la cadence à laquelle ce sera fait.

LES STATISTIQUES:

TABLEAU DE SYNTHESE						
TYPE	**NOMBRE D'UNITES**	**NOMBRE D'AP**	**SUPERFICIE (HECTARES)**	***PLAN* DE GESTION**		
				Final	Draft	Inex
En régie directe	**7**	**7**	**112.509**	**4**	0	3
PCDI	**13[a]**	**20**	**934.796**	**2**	4	7
Instance d'Appel d'Offres	**17[b]**	**17**	**759.321**	1	1	15
TOTAL	37	44	1.806.626	7	5	25

a: *Plan de transfert des 13 PCDI:*

01 juillet 1997	4
1999	1
2000	2
PE3/à déterminer ultérieurement	6
TOTAL	**13**

b Le transfert des 17 AP de catégorie B2 & C qui sont en instance de DAO est prévu pour l'an 2000

Recrutements

- Manque de concertation entraînant des recrutements dont la nécessité est discutable (on recrute des permanents pour des tâches conjoncturelles).
- Des assistants recrutés sans qu'on sache qui fait quoi.

Recours assez fréquents à des consultants pour des activités qui pourraient être effectuées par des départements

Exemple : la conception du plan de communication de l'ANGAP

Gestion financière

DAF central est trop surchargé de travail, il faut le soulager.

Le chef de cellule perçoivent que ces difficultés ne sont pas traitées au niveau du Comité Directeur.

Difficultés liées aux procédures au niveau central

- Insuffisance de procédures dans certaines domaines (gestion financière, gestion des ressources humaines, prises de décision, etc...).
- Insuffisance de procédure standard, d'où actions au cas par cas. Des dispositions différentes sont prises pour des cas de figures semblables (choix d'un opérateur, élaboration de plans de gestion très différents, mise en place des représentations régionales.)
- Les procédures exigées sur le terrain ne sont pas appliquées au niveau central.

La conséquence de l'insuffisance de procédures standard est une impression de tâtonnement. Exemples :

- on parle d'autonomie de gestion des parcs, et puis le recrutement des guides se fait au niveau central
- recherche d'autofinancement, et puis recrutement de personnel non prévu dans l'organigramme. Encore une illustration des conséquences d'une politique non explicite.

Causes de l'insuffisance de procédures

La structure au niveau central ne permet pas

- l'émergence d'un esprit d'équipe
- la concertation (pas de cadre de concertation inter départements), et
- la mise en commun des compétences

Difficultés liées à la structure

La structure de l'ANGAP n'est pas en cohérence avec sa mission.

Exemples :
- ANGAP est coordinateur, alors que des opérateurs sont membres de son conseil d'administration. Le risque de "retour de manivelle" empêche l'ANGAP de jouer pleinement son rôle.
- place des assistants techniques. La gestion du partenariat devient le souci principal au détriment de la gestion des aires protégées. D'où difficulté pour ANGAP de se prononcer vraiment sur le choix des assistants techniques qui sont impliqués dans les projets.

Difficultés liées aux relations avec les bailleurs et les autres partenaires

Les bailleurs interviennent dans la gestion opérationnelle.

Exemples :
- choix des directeurs de parc
- convention directe des bailleurs avec un opérateur (ANGAP devient coordinateur sur le papier)
- ANGAP ignore la situation financière des PCDI (sommes allouées, dépensées).
- Actions de police forestière : la Direction des Eaux et Forêts (DEF) manque de moyens et ANGAP doit supporter tous les frais entraînés par la collaboration. D'où très peu de délits sanctionnés.
- Absence dans certains cas de description de poste - pour celles qui existent, elles sont sommaires.
- Insuffisance de procédures standard dans tous les domaines (gestion financière, gestion des ressources humaines, prises de décision, etc...)
- Manque de concertation
- Manque de délégation du Directeur Général
- Mauvaise circulation des informations
- Pas de plan de formation (ce point fait peut-être partie de la procédure de gestion des RH mentionné dans le deuxième point ci-dessus?)

Récapitulation des souhaits des cellules d'appui

- Urgence de l'élaboration de descriptions de postes au niveau central et régional
- Mise en place de procédures claires et standardisées
- Amélioration de la gestion financière
- Amélioration de la circulation interne
- Utilisation optimale des ressources humaines, financières et matérielles
- Corriger la tendance vers la fragmentation (une tâche, une personne)
- Application réelle de la décentralisation (surtout pour la gestion financière)
- Les représentations régionales doivent être un point focal important pour les AP de chaque zone et un facilitateur pour les gens sur les sites. Toutes les fonctions existantes au niveau central doivent y être reproduites à échelle plus réduite, et ce malgré la présence prévue des assistants techniques régionaux.

Passage au Programme Environnemental 2 (PE2)

Charge de travail que cela entraînera

Un chef de cellule estime que le passage au PE2 n'aura pas d'impact significatif sur la charge de travail de la cellule car :
- mise en place prévue des représentations régionales
- un assistant technique régional expatrié assistera les Directeurs de parcs par région.

Le responsable de la cellule d'appui n°1 estime même que la charge de travail de sa cellule diminuera dans le cadre du PE2 car pour les aires protégées de catégorie A, les activités se limiteront à :

- l'approbation du financement des micro-projets de développement sur financement DEAP
- l'analyse du programme annuel de travail (PAT) pour voir sa conformité par rapport à la stratégie du réseau.

Pour les aires protégées de catégorie B, il est prévu de maintenir pendant un délai de deux ans le système et la charge de travail actuels du chef de cellule en tant que Task Manager.

Toutefois les conditions ci-après sont indiquées par le chef de cellule pour la réussite de sa mission dans PE2:

- les représentations générales devront être vraiment fonctionnelles
- les parcs doivent avoir une réelle autonomie de gestion.

Remarques

Encore une fois, ni le suivi, ni l'évaluation qualitative par rapport à un calendrier ne sont mentionnés (voir ce point plus avant).

- Un autre chef de cellule ne partage pas le même optimisme quant à la charge de travail dans PE2, et s'inquiète de l'absence de description de poste car il prévoit une augmentation de la charge de travail au niveau du siège avec le nombre des aires protégées devant passer sous le contrôle direct d'ANGAP.

Faiblesses[26]

A la lumière des entretiens individuels. il est apparu que les faiblesses les plus importantes au niveau de DSEP découlent de:

- l'insuffisance de délégation de décision

- l'insuffisance de description de poste, ce qui ne permet pas aux cadres du département de savoir clairement et de façon complète
    - les limites de leur domaine d'intervention
    - les activités principales liées à leur mission (d'où l'importance inégale et non justifiée donnée à certaines activités par rapport à d'autres, comme le montre la faiblesse des activités d'évaluation par exemple)

- l'insuffisance de concertation formelles inter-départements (un seul lieu de rencontre et d'échange existe: la retraite des cadres une fois par an) qui ne leur permet pas
    - d'avoir une vue globale du fonctionnement du siège
    - de savoir ce que font les cadres des autres départements.
- les intérêts parfois divergents de l'ANGAP et des opérateurs.

Cette première analyse a été confirmée par ce qui est ressorti de l'atelier ayant réuni tous les cadres du siège le 26 mai 1997.

[26] Le DG s'étonne du fait que les faiblesses ressorties au niveau de DSEP sont toutes externes à ce Département

Les tableaux ci-après récapitule le statut des 37 AP. Il y a trois catégories:

- celles qui sont actuellement en régie directe
- les PCDI - qui sont actuellement gérés par des opérateurs privés
- Les AP pour lesquels des appels d'offres seront lancés pour leur gestion.

Ces tableaux fournissent une vue synoptique des statuts de ces AP, leur superficie, et selon le cas, les opérateurs qui les gèrent, la date à laquelle ils passeront sous la régie directe de l'ANGAP et le mode et le montant de leurs financements.
Leur étude permet de mesurer l'envergure des responsabilités que devra prendre l'ANGAP au fur et à mesure que ces AP passeront sous leur contrôle directe et la cadence à laquelle ce sera fait.

LES STATISTIQUES:

TABLEAU DE SYNTHESE						
TYPE	**NOMBRE D'UNITES**	**NOMBRE D'AP**	**SUPERFICIE (HECTARES)**	***PLAN* DE GESTION**		
				Final	Draft	Inex
En régie directe	**7**	**7**	**112.509**	**4**	0	3
PCDI	**13[a]**	**20**	**934.796**	**2**	4	7
Instance d'Appel d'Offres	**17[b]**	**17**	**759.321**	**1**	1	15
TOTAL	37	44	1.806.626	7	5	25

a: *Plan de transfert des 13 PCDI:*

01 juillet 1997	4
1999	1
2000	2
PE3/à déterminer ultérieurement	6
TOTAL	13

b Le transfert des 17 AP de catégorie B2 & C qui sont en instance de DAO est prévu pour l'an 2000

Nom de l'AP (B2 et C)	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Observations
LOT 3					
9 Tsaratanana	RNI	B2	52.130	Draft	
10 Manongarivo	RS	B2	37.580	Final	- idem
LOT 4					- idem
11 Ambatovaky	RS	C	58.020	Inexistant	
12 Mangerivola	RS	C	12.010	Inexistant	
LOT 5		**B2**			- idem
13Tsimananampetsotsa	RNI		45.960	Inexistant	
LOT 6					
14 Kalambatritra	RS	B2	31.320	Inexistant	• lancement DAO prévu pour juillet/août 1997 • durée de contrat de l'opérateur: octobre 1997 à fin 1999
15 Midongy du Sud	Futur PN	B2	197.900	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
LOT 7					
16 Baie de Baly	Futur PN	B2	69.350	Inexistant	• lancement DAO prévu pour août/septembre 1997 • durée de contrat de l'opérateur: novembre 1997 à fin 1999
17 Kirindy - Mitea	Futur PN	B2	72.300	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
TOTAL			759.321		

PCDI

Nom de l'AP	Les unités	Statut[30]	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Opérateur	Bailleur de fonds (PE1)	Montant (en USD)	Date prévue pour le transfert
4 Ranomafana	8 Ranomafana	8 PN	A	40.500	Final	Stony Brook	SAVEM	2.5 - 3.0 million	01 juillet 1997
5 Zahamena	9 Zahamena	9 RNI*	B	64.162	Draft	CI	SAVEM CI	4 million 1.5 million	PE 3
6 Masoala	10 Masoala 11 Nosy Mangbe	10 PN 11 RS	A	211.876	Draft	CARE& WCS	SAVEM	3 million	2000
7 Ankarafansika	12 Ankarafansika	12 RNI	A	57.750	Inexistant	CI	PNUD BM bridging fund KFW	DM 13 million (1995 - 2000)	2000
8 Beza Mahafaly	13 Beza Mahafaly	13 RS*	B	455	Inexistant	ESSA	WWF-US (USAID)	USD 150.000/AN	PE 3
9 Mananara	14 Manara - Nord	14 RB	B	24.400	Inexistant	UNESCO	Gouvernement Hollandais	2.7 million	PE3
10 Marojejy	15 Marojejy 16 Anjanaharibe - Sud	15 RNI 16 RS	B	61.967	Inexistant	WWF	KFW	DM 7 million[31] + FMG 0.756 mil (1993 - décembre 1997)	1999[32]
11 Zombitse - Vohibasia	17 Zombitse - Vohibasia	17 Futur PN	B	21.500	Inexistant	WWF	NORAD	500.000[33] (2.885.000 couronne Norv) (1995 -1997)	PE 3

[30] PN = Parc National; RS = Réserve Spéciale; RNI = Réserve Naturelle Intégrale; RB = Réserve de la Biosphère; PM = Parc Marin
[31] DM 7 million à partager entre Marojejy et Bemaraha
[32] WWF sera l'opérateur jusqu'à fin 1998. Une évaluation de fin de phase de projet est prévu en mi-1998. Le mode de gestion à appliquer à partir de 1999 sera alors déterminé
[33] Ce montant n'est pas encore confirmé

Nom de l'AP	Les unités	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Opérateur	Bailleur de fonds (PE1)	Montant (en USD)	Date prévue pour le transfert
12 Andringitra	18 Andringitra 19 Pic d'Vohibe	RNI RS	B	32.542	Inexistant	WWF	KFW	DM 7 million	1999[6]
13 Bemaraha	20 Bemaraha	RNI[34]	B	172.100	Inexistant	PNUD/UNESCO & VSF	KFW via UNESCO BM - bridging fund Coopération française	ECU 1.6 million (jusqu'à fin 1998)	début 1999
TOTAL				934.796					

Note : * - le changement de statut de ces trois RNI en PN a été approuvé par le CSPN. Mais le décret gouvernemental n'a pas encore été passé.

[34] se référer a 6

APs catégorie B2 et C - en instance de procédure d'Appel d'Offre

(Les contrats ont déjà été préparés par l'équipe de DSEP suivant la matrice de la Banque Mondiale - voir nos commentaires dans la section 4.8.x)

Nom de l'AP	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Observations
LOT 1 1 Namoraka	RNI	B2	28.460	I nexistant	• lancement DAO prévu pour juillet 1997 • durée de contrat de l'opérateur: septembre 1997 à fin 1999
2 Kasijy	RS	C	23.050	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
3 Bemarivo	RS	C	12.080	Inexistant	
4 Maningoza	RS	C	5.991	Inexistant	
5 Aambohijanahary	RS	B2	20.770	Inexistant	
LOT 2 6 Bora	RS	B2	4.070	Inexistant	lancement DAO prévu pour juillet 1997 durée de contrat de l'opérateur: septembre 1997 à fin 1999
7 Marotandrano	RS	B2	42.400	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
8 Tampoketsa-Analamainstso	RS	C	45.930	Inexistant	

Nom de l'AP (B2 et C)	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Observations
LOT 3					
9 Tsaratanana	RNI	B2	52.130	Draft	
10 Manongarivo	RS	B2	37.580	Final	- idem
LOT 4					- idem
11 Ambatovaky	RS	C	58.020	Inexistant	
12 Mangerivola	RS	C	12.010	Inexistant	
LOT 5		**B2**			- idem
13Tsimananampetsotsa	RNI		45.960	Inexistant	
LOT 6					• lancement DAO prévu pour juillet/août 1997
14 Kalambatritra	RS	B2	31.320	Inexistant	• durée de contrat de l'opérateur: octobre 1997 à fin 1999
15 Midongy du Sud	Futur PN	B2	197.900	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
LOT 7					• lancement DAO prévu pour août/septembre 1997
16 Baie de Baly	Futur PN	B2	69.350	Inexistant	• durée de contrat de l'opérateur: novembre 1997 à fin 1999
17 Kirindy - Mitea	Futur PN	B2	72.300	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
TOTAL			759.321		

Recrutements

- Manque de concertation entraînant des recrutements dont la nécessité est discutable (on recrute des permanents pour des tâches conjoncturelles).
- Des assistants recrutés sans qu'on sache qui fait quoi.

Recours assez fréquents à des consultants pour des activités qui pourraient être effectuées par des départements

Exemple : la conception du plan de communication de l'ANGAP

Gestion financière

DAF central est trop surchargé de travail, il faut le soulager.

Le chef de cellule perçoivent que ces difficultés ne sont pas traitées au niveau du Comité Directeur.

Difficultés liées aux procédures au niveau central

- Insuffisance de procédures dans certaines domaines (gestion financière, gestion des ressources humaines, prises de décision, etc...).
- Insuffisance de procédure standard, d'où actions au cas par cas. Des dispositions différentes sont prises pour des cas de figures semblables (choix d'un opérateur, élaboration de plans de gestion très différents, mise en place des représentations régionales.)
- Les procédures exigées sur le terrain ne sont pas appliquées au niveau central.

La conséquence de l'insuffisance de procédures standard est une impression de tâtonnement. Exemples :

- on parle d'autonomie de gestion des parcs, et puis le recrutement des guides se fait au niveau central
- recherche d'autofinancement, et puis recrutement de personnel non prévu dans l'organigramme. Encore une illustration des conséquences d'une politique non explicite.

Causes de l'insuffisance de procédures

La structure au niveau central ne permet pas

- l'émergence d'un esprit d'équipe
- la concertation (pas de cadre de concertation inter départements), et
- la mise en commun des compétences

Difficultés liées à la structure

La structure de l'ANGAP n'est pas en cohérence avec sa mission.

Exemples :
- ANGAP est coordinateur, alors que des opérateurs sont membres de son conseil d'administration. Le risque de "retour de manivelle" empêche l'ANGAP de jouer pleinement son rôle.
- place des assistants techniques. La gestion du partenariat devient le souci principal au détriment de la gestion des aires protégées. D'où difficulté pour ANGAP de se prononcer vraiment sur le choix des assistants techniques qui sont impliqués dans les projets.

Difficultés liées aux relations avec les bailleurs et les autres partenaires

Les bailleurs interviennent dans la gestion opérationnelle.

Exemples :
- choix des directeurs de parc
- convention directe des bailleurs avec un opérateur (ANGAP devient coordinateur sur le papier)
- ANGAP ignore la situation financière des PCDI (sommes allouées, dépensées).
- Actions de police forestière : la Direction des Eaux et Forêts (DEF) manque de moyens et ANGAP doit supporter tous les frais entraînés par la collaboration. D'où très peu de délits sanctionnés.
- Absence dans certains cas de description de poste - pour celles qui existent, elles sont sommaires.
- Insuffisance de procédures standard dans tous les domaines (gestion financière, gestion des ressources humaines, prises de décision, etc...)
- Manque de concertation
- Manque de délégation du Directeur Général
- Mauvaise circulation des informations
- Pas de plan de formation (ce point fait peut-être partie de la procédure de gestion des RH mentionné dans le deuxième point ci-dessus?)

Récapitulation des souhaits des cellules d'appui

- Urgence de l'élaboration de descriptions de postes au niveau central et régional
- Mise en place de procédures claires et standardisées
- Amélioration de la gestion financière
- Amélioration de la circulation interne
- Utilisation optimale des ressources humaines, financières et matérielles
- Corriger la tendance vers la fragmentation (une tâche, une personne)
- Application réelle de la décentralisation (surtout pour la gestion financière)
- Les représentations régionales doivent être un point focal important pour les AP de chaque zone et un facilitateur pour les gens sur les sites. Toutes les fonctions existantes au niveau central doivent y être reproduites à échelle plus réduite, et ce malgré la présence prévue des assistants techniques régionaux.

Passage au Programme Environnemental 2 (PE2)

Charge de travail que cela entraînera

Un chef de cellule estime que le passage au PE2 n'aura pas d'impact significatif sur la charge de travail de la cellule car :
- mise en place prévue des représentations régionales
- un assistant technique régional expatrié assistera les Directeurs de parcs par région.

Le responsable de la cellule d'appui n°1 estime même que la charge de travail de sa cellule diminuera dans le cadre du PE2 car pour les aires protégées de catégorie A, les activités se limiteront à :

- l'approbation du financement des micro-projets de développement sur financement DEAP
- l'analyse du programme annuel de travail (PAT) pour voir sa conformité par rapport à la stratégie du réseau.

Pour les aires protégées de catégorie B, il est prévu de maintenir pendant un délai de deux ans le système et la charge de travail actuels du chef de cellule en tant que Task Manager.

Toutefois les conditions ci-après sont indiquées par le chef de cellule pour la réussite de sa mission dans PE2:

- les représentations générales devront être vraiment fonctionnelles
- les parcs doivent avoir une réelle autonomie de gestion.

Remarques

Encore une fois, ni le suivi, ni l'évaluation qualitative par rapport à un calendrier ne sont mentionnés (voir ce point plus avant).

- Un autre chef de cellule ne partage pas le même optimisme quant à la charge de travail dans PE2, et s'inquiète de l'absence de description de poste car il prévoit une augmentation de la charge de travail au niveau du siège avec le nombre des aires protégées devant passer sous le contrôle direct d'ANGAP.

Faiblesses[26]

A la lumière des entretiens individuels, il est apparu que les faiblesses les plus importantes au niveau de DSEP découlent de:

- l'insuffisance de délégation de décision

- l'insuffisance de description de poste, ce qui ne permet pas aux cadres du département de savoir clairement et de façon complète
    - les limites de leur domaine d'intervention
    - les activités principales liées à leur mission (d'où l'importance inégale et non justifiée donnée à certaines activités par rapport à d'autres, comme le montre la faiblesse des activités d'évaluation par exemple)

- l'insuffisance de concertation formelles inter-départements (un seul lieu de rencontre et d'échange existe: la retraite des cadres une fois par an) qui ne leur permet pas
    - d'avoir une vue globale du fonctionnement du siège
    - de savoir ce que font les cadres des autres départements.
- les intérêts parfois divergents de l'ANGAP et des opérateurs.

Cette première analyse a été confirmée par ce qui est ressorti de l'atelier ayant réuni tous les cadres du siège le 26 mai 1997.

[26] Le DG s'étonne du fait que les faiblesses ressorties au niveau de DSEP sont toutes externes à ce Département

Les tableaux ci-après récapitule le statut des 37 AP. Il y a trois catégories:

- celles qui sont actuellement en régie directe
- les PCDI - qui sont actuellement gérés par des opérateurs privés
- Les AP pour lesquels des appels d'offres seront lancés pour leur gestion.

Ces tableaux fournissent une vue synoptique des statuts de ces AP, leur superficie, et selon le cas, les opérateurs qui les gèrent, la date à laquelle ils passeront sous la régie directe de l'ANGAP et le mode et le montant de leurs financements.
Leur étude permet de mesurer l'envergure des responsabilités que devra prendre l'ANGAP au fur et à mesure que ces AP passeront sous leur contrôle directe et la cadence à laquelle ce sera fait.

LES STATISTIQUES:

TABLEAU DE SYNTHESE						
TYPE	**NOMBRE D'UNITES**	**NOMBRE D'AP**	**SUPERFICIE (HECTARES)**	***PLAN* DE GESTION**		
				Final	Draft	Inex
En régie directe	**7**	**7**	**112.509**	**4**	0	3
PCDI	**13[a]**	**20**	**934.796**	**2**	4	7
Instance d'Appel d'Offres	**17[b]**	**17**	**759.321**	**1**	1	15
TOTAL	37	44	1.806.626	7	5	25

a: *Plan de transfert des 13 PCDI:*

01 juillet 1997	4
1999	1
2000	2
PE3/à déterminer ultérieurement	6
TOTAL	13

b Le transfert des 17 AP de catégorie B2 & C qui sont en instance de DAO est prévu pour l'an 2000

Aires Protégées en régie directe par l'ANGAP

Nom	Statut	Superficie [27] (Hectares)	Plan de gestion	En régie directe depuis	Finance par US$	Montant
1 Andranomena	RS	7.848	Final	décembre 1996	Banque Mondiale	80.000
2 Ambohitantely	RS	4.967	Final			
3 Betampo	RNI	2.925	Inexistant	juin 1996	Banque Mondiale	US$ 60.000 (jusqu'à juin 1998; l'enveloppe sera réduite a US$ 30.000 après)
4 Cap St Marie	RS	2.918	Inexistant	juin 1996	DEAP ANGAP & Banque Mondiale	20.000
5 Isalo	PN	86.885	Final	décembre 1995	SAVEM-USAID	250.000
6 Lokobe	RNI	1.590	Inexistant	décembre 1996	Banque Mondiale	60,000
7 Manombo	RS	5.376	Final	? 1996	IDA	154.150
TOTAL		112.509				

[27] Source d'information: Base de données de la Cellule Suivi-Evaluation - ANGAP - il faut souligner que ces chiffres ne correspondent pas toujours avec l'annexe 1-a du document CAPE du 2 avril présenté par l'ANGAP

PCDI (c'est à dire sites actuellement gérés par des opérateurs privés)									
Les unités	Nom des AP	Statut[28]	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Opérateur	Bailleur de fonds (PE1)	Montant (en USD)	Date prévue pour le transfert
1 Complexe Montagne d'Ambre	1 Montagne d'Ambre 2 Forêt d'Ambre 3 Ankarana 4 Analamera	1 PN 2 RS 3 RS 4 RS	} } A } B	22.634 42.000	}Draft } } Inexistant	WWF	SAVEM[29]	2.5 - 3.0 million	01 juillet 1997
2 Andohahela	5 Andohahela	5 RNI*	A	172.100	Draft	WWF	SAVEM	2.5 - 3.0 million	01 juillet 1997
3 Andasibe	6 Andasibe 7 Mantadia	6 PN 7 RS	A	10.810	Final	VITA	SAVEM	2.5 - 3.0 million	01 juillet 1997

[28] PN = Parc National; RS = Réserve Spéciale; RNI = Réserve Naturelle Intégrale; RB = Réserve de la Biosphère; PM = Parc Marin
[29] Il y a eu une révision du financement SAVEM (USAID/PACT) en 1994 de US$ 27 million à 40 million.

PCDI

Nom de l'AP	Les unités	Statut[30]	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Opérateur	Bailleur de fonds (PE1)	Montant (en USD)	Date prévue pour le transfert
4 Ranomafana	8 Ranomafana	8 PN	A	40.500	Final	Stony Brook	SAVEM	2.5 - 3.0 million	01 juillet 1997
5 Zahamena	9 Zahamena	9 RNI*	B	64.162	Draft	CI	SAVEM CI	4 million 1.5 million	PE 3
6 Masoala	10 Masoala 11 Nosy Mangbe	10 PN 11 RS	A	211.876	Draft	CARE& WCS	SAVEM	3 million	2000
7 Ankarafansika	12 Ankarafansika	12 RNI	A	57.750	Inexistant	CI	PNUD BM bridging fund KFW	DM 13 million (1995 - 2000)	2000
8 Beza Mahafaly	13 Beza Mahafaly	13 RS*	B	455	Inexistant	ESSA	WWF-US (USAID)	USD 150.000/AN	PE 3
9 Mananara	14 Manara - Nord	14 RB	B	24.400	Inexistant	UNESCO	Gouvernement Hollandais	2.7 million	PE3
10 Marojejy	15 Marojejy 16 Anjanaharibe - Sud	15 RNI 16 RS	B	61.967	Inexistant	WWF	KFW	DM 7 million[31] + FMG 0.756 mil (1993 - décembre 1997)	1999[32]
11 Zombitse - Vohibasia	17 Zombitse - Vohibasia	17 Futur PN	B	21.500	Inexistant	WWF	NORAD	500.000[33] (2.885.000 couronne Norv) (1995 -1997)	PE 3

[30] PN = Parc National; RS = Réserve Spéciale; RNI = Réserve Naturelle Intégrale; RB = Réserve de la Biosphère; PM = Parc Marin
[31] DM 7 million à partager entre Marojejy et Bemaraha
[32] WWF sera l'opérateur jusqu'à fin 1998. Une évaluation de fin de phase de projet est prévu en mi-1998. Le mode de gestion à appliquer à partir de 1999 sera alors déterminé
[33] Ce montant n'est pas encore confirmé

Nom de l'AP	Les unités	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Opérateur	Bailleur de fonds (PE1)	Montant (en USD)	Date prévue pour le transfert
12 Andringitra	18 Andringitra 19 Pic d'Vohibe	RNI RS	B	32.542	Inexistant	WWF	KFW	DM 7 million	1999[6]
13 Bemaraha	20 Bemaraha	RNI[34]	B	172.100	Inexistant	PNUD/UNESCO & VSF	KFW via UNESCO BM - bridging fund Coopération française	ECU 1.6 million (jusqu'à fin 1998)	début 1999
TOTAL				934.796					

Note : * - le changement de statut de ces trois RNI en PN a été approuvé par le CSPN. Mais le décret gouvernemental n'a pas encore été passé.

---

[34] se référer a 6

APs catégorie B2 et C - en instance de procédure d'Appel d'Offre

(Les contrats ont déjà été préparés par l'équipe de DSEP suivant la matrice de la Banque Mondiale - voir nos commentaires dans la section 4.8.x)

Nom de l'AP	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Observations
LOT 1 1 Namoraka	RNI	B2	28.460	I nexistant	• lancement DAO prévu pour juillet 1997 • durée de contrat de l'opérateur: septembre 1997 à fin 1999
2 Kasijy	RS	C	23.050	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
3 Bemarivo	RS	C	12.080	Inexistant	
4 Maningoza	RS	C	5.991	Inexistant	
5 Aambohijanahary	RS	B2	20.770	Inexistant	
LOT 2 6 Bora	RS	B2	4.070	Inexistant	lancement DAO prévu pour juillet 1997 durée de contrat de l'opérateur: septembre 1997 à fin 1999
7 Marotandrano	RS	B2	42.400	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
8 Tampoketsa-Analamainstso	RS	C	45.930	Inexistant	

Nom de l'AP (B2 et C)	Statut	Catégorie	Superficie	Plan de gestion	Observations
LOT 3					
9 Tsaratanana	RNI	B2	52.130	Draft	
10 Manongarivo	RS	B2	37.580	Final	- idem
LOT 4					- idem
11 Ambatovaky	RS	C	58.020	Inexistant	
12 Mangerivola	RS	C	12.010	Inexistant	
LOT 5		B2			- idem
13Tsimananampetsotsa	RNI		45.960	Inexistant	
LOT 6					• lancement DAO prévu pour juillet/août 1997
14 Kalambatritra	RS	B2	31.320	Inexistant	• durée de contrat de l'opérateur: octobre 1997 à fin 1999
15 Midongy du Sud	Futur PN	B2	197.900	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
LOT 7					• lancement DAO prévu pour août/septembre 1997
16 Baie de Baly	Futur PN	B2	69.350	Inexistant	• durée de contrat de l'opérateur: novembre 1997 à fin 1999
17 Kirindy - Mitea	Futur PN	B2	72.300	Inexistant	• Relève de gestion par l'ANGAP prévu pour l'an 2000
TOTAL			759.321		

5.4 Département Ressources Humaines et Communication (DRHC)

5.4.1 Ressources Humaines

Le Département Ecotourisme et Relations Publiques (DERP) s'appelait jusqu'en 1996 Département Ressources Humaines et Communications (DRHC). Depuis le 1 janvier 1997 la cellule Ressources Humaines a été détachée du DRHC, et transférée au DAF.

Le chef du DERP est Madame Jacqueline Rakotoarisoa qui a un Doctorat en Géographie. Avant de joindre l'ANGAP en 1992 elle a été enseignante à l'université, membre du Conseil d'Administration de l'ANGAP comme représentant du Ministère du Tourisme et Conseiller du Ministre du Tourisme. Malgré ses "origines" de fonctionnaire, elle est imprégnée de culture du secteur privé et elle est vraiment motivée à développer des partenariats avec ce secteur. C'est une disposition qui convient aux exigences de ses responsabilités surtout en matière de développement de l'écotourisme.

Le DERP comprend les cellules suivantes:
- cellule communications
- cellule éducation environnementale
- cellule écotourisme.

Les grandes réalisations du département au cours du PE1, de l'avis du chef de département:
- des compétences ont été développées dans l'ANGAP, à travers le programme de formation de la cellule Ressources Humaines (qui faisait alors partie de ce département)qui a été tranféré à DAF à partir du 01/01/97.
- la gestion du DEAP.
- le développement du sens de partenariat et du souci de synergie.

Nous avons commenté en profondeur ces thèmes dans différentes sections de ce rapport.

Le chef de département voit la mission de son département pour le PE2 comme étant:
- la pérennisation de ANGAP (plus d'indépendance financière)
- faire connaître le réseau
- contribuer au développement local et régional.

Difficultés rencontrées

1. Difficultés liées au cadrage de l'information

- DRHC a du mal a se situer par rapport à ce qu'il faut donner comme informations aux gens du terrain. Il arrive que les informations données par les opérateurs soient différentes de celles données par DRHC. Par ailleurs, il semble que même au sein de ANGAP central il n'y ait pas toujours une appréciation commune du contenu des informations à partager avec les opérateurs ou le personnel ANGAP sur le terrain. Une meilleure concertation entre les différents départements pendant la préparation des missions sur terrain devrait résoudre ce problème.

2. Difficultés liées à la structure

- Le Représentant Régional a une liaison hiérarchique avec DRHC, alors que son collaborateur technique travaille pour DSEP et reçoit des directives directes de ce dernier département. Il n'est pas clair, de ce fait, si cette relation est hiérarchique ou pas.

3. Difficultés liées aux priorités

- Le directeur, comme les cadres du département (voir plus bas), se sentent écartés des missions sur terrain. La fonction communication est actuellement exercée en grande partie par le Directeur Général et par DSEP. Bien que chaque département programme ses missions, les réunions pour arrêter le programme mensuel sont présidées par le Directeur Général , et DSEP est toujours le leader sur terrain.(voir les remarques des cadres de DIVB sue ce point).

Cette situation est ressentie par le directeur de DRHC comme une menace pour la CAPE, car la préparation de la "vente" des Parcs a pris du retard du fait de la difficulté pour le staff de DRHC d'aller sur terrain. Actuellement, l'établissement des plans de gestion a pris du retard, avec seulement deux d'entre eux parvenus actuellement au stade du draft (ceux de Ranomafana et d' Andasibe)

Les difficultés évoquées par le directeur de DRHC font apparaître une cause commune qui est la faiblesse de la concertation et du partage d'information au niveau du siège. Le résultat en est que:

- les priorités choisies par le Directeur Général ne sont pas suffisamment expliquées pour obtenir l'adhésion de certains membres du comité directeur qui se réunit pourtant une fois par semaine.
- des difficultés vécues par les départements ne sont pas abordées et traitées lors de ces mêmes réunions.

Les entretiens individuels et l'atelier qui a réuni les directeurs et les cadres du siège le lundi 26 mai dernier conforte cette analyse.
Nous recommandons que l'institution de la concertation comme l'une des composantes de la culture d'ANGAP soit vue par la Direction Générale comme une priorité dans le PE2.
Cela suppose la mise en place d'un cadre favorable à cette concertation:

- une structure générale moins centralisée autour du Directeur Général
- des descriptions de postes établies selon les normes et qui seront respectées
- un lieu et du temps prévu pour la concertation
- le respect et l'application des décisions ou des résolutions résultant de cette concertation.

Ceci toutefois ne doit en rien enlever au Directeur Général l'autorité et le pouvoir de décision qui restent ses prérogatives.

Mission pour PE2 :

Le Département deviendra DERP (écotourisme et Relations Publiques).

La mission de DERP pour le PE2 est ainsi vue par son directeur:

- pérennisation de ANGAP en contribuant à la recherche de ressources financières
- faire mieux connaître le réseau
- contribuer au développement local et national avec l'écotourisme

Souhaits :

Dans le cadre de cette mission, le directeur du département a émis les souhaits suivants:

- la possibilité pour les cadres de DERP de se rendre sur terrain suivant les priorités définies par le département par rapport à sa mission.
- pour l'écotourisme, séparer le domaine du génie civil (touchant les construction de bâtiments surtout), de la gestion et du marketing du Parc. DERP ne dispose pas des compétences pour suivre les constructions.

5.4.2 La cellule Formation (qui maintenant se limite à l'éducation environnementale)

Le chef de cellule est M Hery Zo qui a une formation de lettres française. Il a été enseignant, et responsable de communications à COTONA avant d'entrer à l'ANGAP en 1992. La principale activité de cette cellule a été, conformément à sa mission, l'élaboration d'un plan de formation et la tenue de séminaires.

Les réalisations de cette cellule entre 1994 et 1996 se résument ainsi:

Année	Nombre de cours	Nombre de participants	Coût
1992/3	21	518	USD 138,000
1994	22	660	USD 182,756
1995	38	277	USD 131,810
1996	42	541	USD 281,283

L'enveloppe totale de formation du PE1 a été pleinement utilisée et même légèrement dépassée. Une évaluation formelle de l'impact de ce programme de formation n'a pas été réalisée. Les cours ont vraiment touché à pratiquement tous les aspects des activités de l'ANGAP, à tous les niveaux de son personnel et à tous les départements. Sur la base de l'information disponible, nous constatons qu'un travail important a été réalisé par cette cellule qui mérite donc beaucoup d'encouragement. Nous faisons aussi référence à la section Ressources Humaines du rapport où on commente la décision de confier la responsabilité de cette cellule à une autre personne.

La formation des guides a été le point fort de la mission de la cellule au départ.
Cette formation a débuté par une prestation de l'INTH en février 1993, prestation qui n'a pas vraiment répondu aux besoins spécifiques des Parcs. Après analyse de ces besoins, le cellule a conçu pour les guides des modules de formation portant sur

- les langues étrangères
- la technique de guidage
- la Biodiversité
- l'écotourisme
- la législation concernant les AP
- l'histoire et la culture malgache
- la cartographie
- le secourisme.

Évaluation de la formation dispensée :

- Une évaluation a été faite en1994, en équipe avec le ministère chargé du Tourisme, les ONG, les associations etc...(cf document dans le bilan à mi-parcours).
- Pour les gens sur terrain autres que les guides, l'évaluation se fait :
    - à travers les documents produits par les bénéficiaires (exemple: formation à la rédaction du PAT)
    - lors des descentes sur terrain

Pour les guides un examen formel a été organisé .Les résultats de l'examen d'évaluation en 1996-1997 (8 guides sur 17 estimés être au niveau requis) sont, d'après le chef de cellule, en contradiction avec les livres d'or des AP.

Pour le siège il n'existe pas d'évaluation formelle des formations dispensées. Un rapport est demandé au bénéficiaire après une formation à l'extérieur.

Difficultés rencontrées :

Le chef de la cellule formation a exprimé les difficultés suivantes:

1- de 1992 à 1995

- Le chef de cellule s'est senti perçu comme un exécutant et non comme concepteur. La confiance manifestée à l'égard de la cellule était insuffisante.
- Insuffisance de rigueur et d'outils a l'ANGAP
- il n'a pas été tenu compte des sonnettes d'alarme que la cellule a envoyé car il n'y a pas partage d'information pouvant amener à la même appréciation d'une situation

2- de 1995 à 1997

- le document proposé pour la politique en matière d'éducation environnementale a été approuvé par le DG, mais n'a provoqué ni feed-back ni soutien de la part des départements centraux
- la cellule n'est plus autorisée à aller sur terrain pour la formation des guides autres que ceux des AP prioritaires.
- inéxistence de réunions préparatoires inter-départements avant les descentes sur terrain afin de convenir de ce qu'il faut dire et comment le dire

Evolution du poste :

- Depuis mi-95 les activités du poste sont focalisées sur l'éducation environnementale.
- La cellule n'a plus été impliquée dans les autres aspects de la formation.
- Le programme de formation a été établi par la cellule RH.
- La programmation des formations extérieures est gérée par le DG.

Mission dans le PE2 :

Le chef de la cellule formation définit ainsi sa mission dans le PE2: « arriver à convaincre les populations riveraines des AP que nous ne sommes pas des ennemis. »

Souhaits :

- Révision de l'organigramme et des responsabilités pour permettre plus de synergie entre les départements
- Descentes mensuelles de 2 jours sur terrain pour être plus à l'écoute (la réunion annuelle des Directeurs Nationaux est perçue comme ne permettant pas suffisamment la libre expression des grandes inquiétudes et des grandes attentes).
- Plus grande homogénéité d'ANGAP central pour l'image et les messages vers le terrain et à l'extérieur du réseau.

5.4.3 Cellule écotourisme

Eugène Rakotondrabary a fait des études d'économie, de droit et de technique de banque. Dans ses emplois précédents il a été chef du département marketing et trésorier d'un groupe CORALMA. Il est à l'ANGAP depuis 1996. Il est chef de cellule écotourisme.

Cette cellule a les responsabilités suivantes:
- développement durable de l'écotourisme au niveau des AP
- Mise en oeuvre du plan des affaires
- suivi de l'impact de l'écotourisme dans les AP.

Les activités de la cellule comprennent:
- service clients (gestion des tickets)
- gestion et promotion de service ventes[35]
- gestion des expositions vente
- relations avec les investisseurs
- relations avec les tours opérateurs - L'ANGAP a des réunions périodiques avec les tours opérateurs surtout au niveau des régions. Les relations avec les tours opérateurs d'Antananarivo se sont détériorées quand l'ANGAP, suite à une affaire d'abus et de fraudes qui se trouve maintenant devant les tribunaux, a pris la décision (de retirer la vente des tickets DEAP aux tours opérateurs).

Plan Marketing :

La cellule demande l'assistance d'un consultant national pour élaborer le plan marketing qui est prévu dans le PAT 1997.

Plan d'action commercial :

- Le plan d'action commercial couvre les activités qui doivent être menées par année. Il doit découler du plan marketing

Difficultés rencontrées :

Le chef de cellule nous a fait part des difficultés suivantes:

- Insuffisance de délégation de la Direction Générale vers le département

[35] Pouvez vous décrire en quelques lignes ce service?

- Les cadres doivent accomplir des tâches qui prennent sur le temps de leur travail réel (exemples: chercher le courrier, frapper les correspondances)

Soucis du chef de cellule Écotourisme :

- Il n'existe pas de système d'information à l'usage du marketing au niveau de ANGAP (exemple: type de clients par réseau par site et périodicité)
- Il n'y a pas de stratégie de marketing
- Le développement de l'écotourisme ne semble pas prioritaire au niveau du comité directeur
- Le produit DEAP est bradé car le ticket est valable trois jours, et le tarif n'est révisé que tous les cinq ans.
- Il est impossible actuellement à ANGAP de louer une parcelle de terrain dans la zone de service à un opérateur privé. C'est la direction des domaines qui contracte suivant un cahier des charges rédigé par ANGAP. Ce cahier des charges est cependant négociable par l'opérateur.

Suggestions :

Partant du fait que

- 80 000 touristes visitent actuellement Madagascar
- 40 000 d'entre eux visitent les AP
- 19 000 non résidents seulement visitent les 6 AP.

Le responsable de la cellule écotourisme estime que le marché pour ce secteur existe déjà même si le nombre global de touristes visitant Madagascar n'augmentait pas rapidement: il faut déjà attirer vers les aires protégées une plus grande partie de ces 80 000 visiteurs.

- Autre suggestion: faire payer un droit de visite par site (exemple: Isalo a 5 sites et cependant le droit de visite est le même que pour Andasibe)
- Enfin, faire payer 5.000 Fmg pour le guidage des nationaux qui doivent contribuer aussi davantage à l'effort de conservation.

Souhaits :

Le chef de la cellule écotourisme souhaite

- Une meilleur exploitation des compétences des cadres
- Une assistante pour exploiter les nombreuses études sur l'écotourisme faites par TR&D et qui pour le moment ne sont pas traduites en termes opérationnels.

ANGAP dans son rôle de coordinateur et de promoteur de l'écotourisme a mis en oeuvre le plan d'action suivant:

- développement d'un plan marketing pour la promotion nationale et internationale des AP (films, brochures, participation à des séminaires)
- encouragement et incitation des opérateurs sur les sites à investir dans les infrastructures écotouristiques au sein ou dans les environs immédiats des AP (centre d'accueil, musée écologique, circuit pédestres, buvettes, sanitaires)
- formation de guides écotouristiques
- collecte des éléments techniques pour permettre au Ministère concerné de formaliser une politique sous-sectiorielle sur l'écotourisme

- intégration des communautés vivant dans les zones périphériques aux actions de la Conservation par le biais d'une ristourne à leur profit d'une partie des recettes des droits entrées dans les AP

Produits écotouristiques

Eco-shop.

La boutique se trouve au rez de chaussée du siège de l'ANGAP. Il a un chiffre d'affaires d'environ FMG 700,000 par mois. Une analyse, même la plus sommaire des faits et chiffres, mène à la conclusion que cette boutique doit faire des pertes. Nos calculs ont montré qu'elle perd au moins FMG 40 millions par an sans compter la quote part des charges administratives.

Calendriers et Posters

Des calendriers et posters ont été faits et figurent dans les livres au 31 mars 1997 à la valeur de FMG 357 millions[36]. On écoule très difficilement ce stock car le prix unitaire de FMG 20,000 d'un poster est perçu localement comme étant très élevé , et les calendriers généralement ne se vendent pas à Madagascar. C'est là une erreur de jugement qui étonne un peu par sa nature car il révèle une méconnaissance des réalités locales. Mais lorsqu'on tient compte de la magnitude du montant, on doit conclure à une grave erreur de jugement. Pourquoi se lancer à une si grande échelle dans un produit nouveau. Il aurait été plus prudent de tester la réaction du marché avant de faire une production à grande échelle. (Posters 12189 FMG 244 Millions; dépliants 5212 unités FMG 39 Millions. Vidéo 297 FMG 52 Millions).

Les dépliants sont nécessaires comme un support à la vente des parcs. On peut s'interroger sur leur coût, car ce sont des produits qui sont destinés à être distribués aux touristes. Pour les vidéos, étant donné que c'est l'ANGAP qui possède les copyrights, le coût des copies additionnelles représentera le coût des cassettes seulement. Notre réserve s'applique surtout aux posters.

Ecolodges

C'est probablement ici le produit le plus lucratif pour l'ANGAP mais qui est seulement en phase de développement. L'intérêt de l'ANGAP sera en forme de loyers/Royalties, car elle ne s'engagera pas elle-même dans la construction et l'exploitation d'écolodges.

DEAP

Des mesures institutionnelles précisent et délimitent les contours du mandat de l'ANGAP dans la gestion des tickets d'entrée dans les AP:

- L'arrêté Interministériel no 1941/89 du 11 avril 1989 fixant les tarifs des droits d'entrée dans les parcs et les réserves. Cet arrêté stipule l'instauration des droits d'entrées dans les Réserves Naturelles Intégrales (RNI), Parcs Nationaux (PN), Réserves Spéciales RS) et Stations forestières (SF). L'ANGAP gère les droits d'entrée dans les RNI, PN et RS.

[36] L'initiative de la commande des posters/calendriers revient à TR&D. Le premier millier d'exemplaires a été vite écoulé, ce qui a induit la direction à ne pas stopper à temps cette démarche.

Le montant de ces droits est fixé comme suit:

Tarif valable pour trois jours - (sauf pour ceux avec *) continus par site	Tarifs initiaux jusqu'au changement	à compter 1er janvier 1997	à compter 01 septembre 1997 **
- chercheur - scientifique étranger de profession	50,000	125.000	
- cinéaste	50.000	500.000 (pour 15 jours)+ 50.000/3 jours supp	
Etranger non résident	20,000		50.000
Etranger résident	15,000		35.000
Nationaux	1,000		2.500
Guides écotouristiques *			2.500
Groupe d'étudiants/d'enfants malgache	100		150 par enfant (groupe de 4 personnes)
enfants malgache	100		250
groupe scolaire étranger	n/a		8.000 (groupe de 4 personnes)

** La période de huit ans entre la révision des tarifs parait très longue. Les tariffs devrait être révisé plus fréquemment. Le tarif unique pour tous les sites est simple à administrer mais ne reflète pas vraiment leur attrait et donc, leur valeur commerciale.

Le décret No 91.593 du 04 décembre 1991 qui attribue à L'ANGAP le droit de percevoir et de gérer les recettes sur les entrées dans les Parcs et les Réserves ainsi que les éventuelles royalties liées à la promotion des AP.

La vente des tickets d'entrée dans les AP s'inscrit dans le cadre de la politique promotionnelle de l'écotourisme. L'ANGAP a opté pour une action qui implique tous les opérateurs de tous bords dans la promotion de l'écotourisme (liste dépositaire).

Les points de vente sont représentés par les opérateurs privées et les AP et certaines structures du Service forestier.

L'ANGAP à institué 3 manuels de procédures sur le système DEAP afin de s'assurer d'un système sain de gestion des ventes de tickets:

1. au niveau siège
2. au niveau des dépositaires
3. au niveau des AP

Les droits d'entrée sont la principale source de revenu générée par l'ANGAP. Ils devraient croître de façon significative avec le développement du tourisme et l'ouverture de nouveaux parcs. Ils représentent actuellement environ FMG 524 Millions annuellement. Avec les nouvelles AP, la croissance touristique et l'augmentation de 150 prévue en septembre de cette année les recettes de DEAP pourraient passer à FMG 2-3 Milliards[37] d'ici quelques années. Cela constituerait un apport non-négligeable aux frais de fonctionnement de l'ANGAP - 40% si on ne tien pas compte des 50% des recettes utilisées pour le développement communautaire.:

Recette sur visites effectives en million de FMG (d'après les souches)							
SITE	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL	% des recettes
Andasibe	53.096	94.157	87.455	135.686	168.326	**538.720**	**37**
Isalo	5.642	19.060	34.002	116.693	149.822	**325.219**	**23**
Ranomafana	10.910	52.788	56.895	74.689	81.367	**276.649**	**19**
Montagne d'Ambre	19.400	35.552	64.616	63.637	85.403	**268.608**	**19**
Autres	845	5.848	2.687	13.946	8.859	**32.185**	**2**
TOTAL	**89.893**	**207.405**	**245.655**	**404.651**	**493.777**	**1.441381**	**100**
% croissance sur l'année précédente		**131**	**18**	**65**	**22**		

[37] Évidemment ce n'est qu'une estimation, quelque peu optimiste

SYNTHESE DE L'EVOLUTION DEAP DE 1992 A 1996									
Région	Nombre de Touristes	Nombre de non-résidents & Cher Cine	% de non-résident etc.	% de touristes par site	Montant souche FMG'000	Ristourne cumulatif FMG'000	Montant Utilisé FMG'000	% de ristourne utilise	Reliquat FMG'000
ANDASIBE	45,621	21,723	48%	39.0%	538.720	269.360	102,060	37.9%	135,129
ISALO	22,628	13,587	60%	19.0%	325.219	162.610	36,347	22.4%	113,745
RANOMAFANA	19,218	10,432	54%	17.0%	276.649	138.328	85,146	61.6%	39,521
MONTAGNE D'AMBRE	26,555	7,467	28%	23.0%	268.608	134.304	74,703	55.6%	51,740
ANKARANA	856	424	50%	0.7%	11.735	5.868	0	0	0
NOSY MANGABE	870	0	0%	0.7%	4.492	2.246	0	0	3,544
BEZA MAHAFALY	585	418	71%	0.5%	13.845	6.923	0	0	4,826
CAP ST MARIE	115	74	64%	0.1%	2.112	945	0	0	500
TOTAL	**116,448**	**54,125**	**47%**	**100%**	**1.441.380**	**720,584**	**298.256**	**41.4%**	**349.005**

Montant Total Des Recettes: FMG 1.661.376

% Souche/Recettes 86.8% *
% Ristourne/ Recettes 43.4% **

% Ristourne/Souche 50%%

* On peut déduire de ces statistiques que 13.2% des souches ne sont pas remontées à Tana (non utilisation des tickets par le touriste?? - voir nos recommandations dans la section 7.4 du rapport de vision).
** Il est utile de noter que le % des recettes DEAP alloués au micro-projets n'est que de 43.4% et non 50%
Des FMG 647 millions alloués (1992 - 1994) au volet micro projet, seul 41.4% avait été utilisés au 31 décembre 1996.

Analyse des données:

98% des produits DEAP viennent des 4 AP qui sont de PN (Isalo, Ranomafana, Andasibe et Montagne d'Ambre). Les 4 autres ne sont pas des PN.

Le réseau des PN peut dans le court à moyen terme s'étendre à 14 AP:

Le réseau des PN: actuel et futur

- Il existe actuellement 6 PN à Madagascar dont les 4 cités ci-dessus
- Les deux autres sont Masoala (accès difficile; plan de gestion en draft) et Manarara-Nord (accès facile; plan de gestion inexistant et avec un fort potentiel touristique) ne sont pas exploités.
- Baie de Baly, Kirindy Mitea, Zombitse Vohibasia et Midongy du Sud (4) : textes de création en instance de sortie au niveau du Conseil de gouvernement
- Andohahela, Zahamena, Bemahara (3): sont en attente du décret gouvernemental.
- Ankarafantsika (1): études de base en cours pour déterminer si le changement de statut en PN est approprié qui permettraient le changement de statut en PN en cours.

5.4.2 Communication

Cellule de Communication

Mr Ramarakoto est un ancien journaliste et Directeur de la Radio Nationale. Il est le chef de la cellule Communication. La cellule a pour ses principales activités:

- d'éditer et de diffuser un bulletin mensuel de liaison
- de jouer un rôle d'attaché de presse
- de participer à la mise en forme de tous les documents ANGAP destinés à l'extérieur
- d'éditer et diffuser la revue trimestrielle Haritriniala (En veilleuse actuellement)
- de recevoir les visiteurs (Journalistes, agences de voyage, ONG)
- de préparer les manifestations et les déplacements (Faire la liste des invités, contacter les invités, logistique)
- d'appliquer le plan de communication qui a été élaboré par un cabinet en 1996.

Cette cellule travaille en étroite collaboration avec les deux autres cellules du département.

Difficultés rencontrées

La cellule communication a mentionné les difficultés suivantes:

- Les tâches quotidiennes accaparent trop du temps du chef de cellule et ne lui permettent pas de contribuer à la conception d'une stratégie de communication.
- Il doit satisfaire à la fois les directives du Directeur Général et du directeur de son département, ce qui lui pose des problèmes de priorité et de gestion de ses activités
- La rédaction des TDR des consultants extérieurs -auxquels ANGAP fait appel pour pallier le manque d'effectif- prend en réalité beaucoup de temps et fait perdre en partie les bénéfices des consultations
- La réception des visiteurs prend beaucoup de temps (2 visiteurs/jour à raison de 30 minutes par visiteur en moyenne)

Un formulaire de description de poste avait et rempli et envoyé à la cellule RH en juillet 1996 en vue de la préparation du PE2.
Cette DP est actuellement dépassée car beaucoup de tâches complémentaires qui n'y figurent pas sont demandées à la cellule.

Évolution pour PE2 :

DRHC devient DERP qui sera un département d'affaire focalisé sur la recherche de rentabilité sans toutefois perdre de vue la finalité de la mission d'ANGAP qui reste la conservation.

Un changement dans ce sens est déjà perceptible selon le chef de la cellule communication depuis l'arrivée à ANGAP de son homologue dans la cellule Écotourisme.

Dans le cadre de l'évolution de DRHC en DERP, une assistante en relations publiques est prévue, mais elle ne sera pas rattachée à la cellule. Cela sera une aide pour la préparation des manifestations et des déplacements et diminuera la pression des visiteurs sur le chef de cellule communication.

Le COS 97 ayant demandé à ANGAP de faire partie du comité de pilotage de la communication du PE2, le chef de cellule prévoit une nouvelle augmentation de la charge de travail de la cellule.

Souhaits :

1. Pour être vraiment efficace la cellule aurait besoin, selon Monsieur Ramarokoto, de 2 assistants :

- un assistant maîtrisant le logiciel de publication et de présentation
- un technicien audiovisuel.

Sinon, pour faire face à la stratégie de communication du PE2, il faudra faire appel à des consultants externes, ce qui est plus cher et prend du temps (rédaction des TDR et suivi).

2. Reconnaissance de l'importance de la communication et traduction dans les faits de cette importance car la cellule communication s'estime avoir été souvent "oubliée".

Exemples de ces oublis :

- inexistence d'un budget propre jusque fin 1996. (le cellule dispose maintenant d'un budget de 96 millions pour 1997 sur financement de la Banque Mondiale)
- le PAT 97 de la cellule n'a pas été intégré dans le PAT de ANGAP, et a dû faire l'objet d'un rajout.

5.4.3 Écotourisme

l'ANGAP dans son rôle de coordinateur et de promoteur de écotourisme à mis en oeuvre le plan d'action suivant:

- développement d'un plan marketing pour la promotion nationale et internationale des AP (films, brochures, participation à des séminaires)
- encouragement et incitation des opérateurs sur les sites à investir dans les infrastructures écotouristiques au sein ou dans les environs immédiats des AP (centre d'accueil, musée écologique, circuit pédestres, buvettes, sanitaires)
- formation de Guides écotouristiques
- collecte des éléments techniques pour permettre au Ministère concerne de formaliser une politique sous-sectiorielle sur écotourisme
- intégration des communautés vivant dans les zones périphériques aux actions de la Conservation par le biais de ristourne à leur profit d'une partie des recettes des droits entrées dans les AP.

L'ANGAP a été créé dans le cadre du Programme Environnemental (PAE) comme agence d'exécution de la composante Biodiversité (Gestion des Aires Protégées). Entre autres, le mandat dévolu à l'ANGAP est de promouvoir le tourisme écologique ou écotourisme à Madagascar et la mise en place d'un système de tickets d'entrée depuis 01 juin 1992 s'insère dans le cadre de ce mandat.

5.5 Département Information et Valorisation de la Biodiversité (DIVB)

Le directeur du département est Mlle Faramalala Miadana.

Organigramme du département

Au niveau du siège le département comprend trois cellules:
- la cellule valorisation
- la cellule suivi-évaluation
- la cellule analyse des données.

DIVB est en appui à tous les départements du siège.

Mission

Sa mission est l'appui à la recherche et le Suivi Ecologique

Cet appui se traduit par
- l'accueil du personnel envoyé par les PCDI
- les déplacements des cadres de DIVB vers les PCDI
- le contrôle de conformité
- la dynamisation du suivi écologique.

Il se fait actuellement deux types de recherches :
- celles demandées par les chercheurs très peu orientées vers le suivi écologique
- et celles commanditées par l'ANGAP qui nécessitent des partenariats (financements et compétences pour le suivi écologique).

Procédures

L'ANGAP fait partie de la commission tripartite depuis 1996. La commission existe depuis plus de cinq ans et comprend la DEF, le ministère de la Recherche et le ministère de l'Université. Avant l'autorisation par la DEF d'une recherche devant être effectuée par des chercheurs étrangers, la commission tripartite émet un avis.

DIVB a demandé également le passage de la demande des chercheurs nationaux par la commission . En fait, c'est DIVB qui émet maintenant l'avis scientifique et le transmet ensuite pour validation à la commission. Un autre changement est que maintenant tout chercheur doit être présenté par son institution.
En principe le chercheur passe une convention avec l'opérateur de l'aire protégée, mais il faut vérifier si cela se fait systématiquement.

Perspective souhaitée par DIVB

Une convention devrait être passée systématiquement entre l'ANGAP et l'institution qui présente le chercheur afin que l'ANGAP devienne le guichet unique de remise des autorisations émises par DEF. Les avantages attendus de ce guichet unique seraient:

- une amélioration de la coordination de la recherche
- une absence d'impact sur l'effectif et la logistique de DIVB
- un meilleur suivi de la collecte des données
- un meilleur retour des données
- un suivi de l'engagement de rapatriement des spécimens exportés (effectif depuis 1994)
- une attestation de dépôts par les universités nationales en vue de compléter les collections nationales
- que les autorisations d'exportation seront données par la commission après avis de DIVB.

Monographie Nationale sur la Biodiversité

L'ANGAP est mandatée par DEF comme maître d'oeuvre de la Monographie Nationale sur la Biodiversité. Sa finalisation est prévue pour fin juin 1997 en vue du Rapport National sur la Biodiversité qui doit être fait cette année.

Suivi Ecologique

ANGAP coordonne les activités des opérateurs sur le terrain pour le suivi écologique.
La méthodologie est commune, mais des adaptations ont été proposées par l'atelier de suivi écologique. Depuis 1994 DIVB assiste aux réunions annuelles de suivi écologique.

En 1996 les PCDI ont effectué le bilan des recherches dans les AP et le bilan du suivi écologique, et la synthèse a été faite par l'ANGAP.

Actuellement une méthodologie du suivi écologique commune aux aires protégées est en cours de finalisation.

Difficultés rencontrées

ANGAP est considérablement sollicitée même pour des activités hors des AP (réunions, ateliers etc...), ce qui est un succès, mais aussi une grande contrainte au point de vue temps.

Souhaits

Rattachement des cellules Suivi Evaluation et Analyse des Données en staff dans l'organigramme, car elles sont au service de tous les départements.

Cellule Valorisation

Valorisation s'entend ici au sens
- économique
- scientifique
- juridique

du terme.

Mission

Aider les acteurs du PE1 et ensuite du PE2 en collectant et en leur fournissant les données dont ils ont besoin.

Activités

- Gestion de la recherche au niveau des aires protégées respectives en informant sur ce qui se passe au niveau des autres afin d'éviter les redondances
- Elaboration de la Monographie Nationale sur la Biodiversité
- Suivi Ecologique au niveau des aires protégées
- Mise en place d'une base de données sur la Biodiversité dans les aires protégées comprenant :
    - des données scientifiques
    - les noms vernaculaires
    - la localisation
    - le statut
    - la bibliographie.

D'autres institutions de recherches ayant leurs bases de données, il y a des relations d'échange avec DIVB.

Difficultés rencontrées

- Charge de travail trop lourde car la base de données est trop grosse.
- La cellule n'est jamais prioritaire pour les missions sur terrain.

Soucis du chef de la cellule valorisation

- L'idée de créer DIVB vient des bailleurs, mais la gestion de la recherche au sens national n'était pas prévue.
- Le Ministère de l'Environnement n'est pas encore membre de la Commission Tripartite - elle devrait devenir une commission quadripartite. ANGAP devrait rester membre de cette commission car le représentant du Ministère de l'Environnement ne sera pas encore bien au fait de la mission de l'ANGAP
  Conséquence : bien qu'ayant un mandat national sur la Biodiversité, ANGAP priorise la gestion de la recherche dans les AP par faute de moyens.
- Budget très faible par rapport à la mission.

Rentabilisation des activités de la cellule valorisation

- La commercialisation des données est prévue, mais il n'y a pas encore de critères pour la vente.
- La standardisation de la base de données aux normes internationales est nécessaire.
- Une demande de consultants internationaux a été faite depuis 1995, mais cette demande se heurte à un problème de priorisation budgétaire.

Cellule Suivi-Evaluation

Mission

Le chef de cellule n'a pas eu de TDR lors de son recrutement, mais a organisé ses activités en vue du
- suivi de la réalisation du PAT
- suivi des impacts produits par les activités socio-économiques sur l'environnement.

Pour ce faire, il a mis en place un système de ce qui se fait à son arrivée.

Activités

Le chef de cellule est impliqué dans le comité de suivi du PE2, mais en six mois de présence à l'ANGAP il n'a pu passer que six jours sur terrain.

Activités menées dans le cadre du PAT 97 :
- systemisation de la remontée des données vers ANGAP
- mise en place de tableaux de bord pour les projets :
    - suivi des indicateurs du projet
    - suivi des indicateurs de leurs activités
- mise en place d'un tableau de bord pour ANGAP sous la forme d'un système interne de remontée des données destiné aux directeurs de département et aux cellules (pour le suivi du PAT).

Soucis du chef de cellule suivi-évaluation

- le système de suivi sert à l'archivage et aux rapports, alors qu'il devrait surtout servir à la préparation de mesures correctives éventuelles.
- le suivi ne sert pas au pilotage à ANGAP central
- il en est de même au niveau des PCDI
- ANGAP cultive l'autosatisfaction dans son auto-évaluation, alors que seule la formation a été vraiment réalisée par elle
- le chef de cellule se sent sous utilisé au niveau des compétences, bien que ses charges de travail soient importantes (réunions techniques sur les impacts, comité de suivi du PE2)

Domaines possibles d'intervention du suivi-évaluation

Pour la Biodiversité
- nombre d'espèces par classe ou par groupe par PCDI
- couverture forestière

Socio-économique
- les différentes variables qui ont fait l'objet de collectes (exemple : les périodes de soudure pour l'agriculture)

Suivi des projets
- l'analyse des causes des pressions
- les délimitations
- les réalisations physiques au niveau des projets

Rentabilisation des activités de la cellule suivi-évaluation

Selon le chef de cellule, la rentabilisation du suivi-évaluation est possible sous la forme
- de supports tels que des livres ou des cartes
- de concepts de suivi qui pourraient intéresser des organismes comme l'ANAE, ou le PNVA.

Suggestions sur ce qui devrait être fait
- un bulletin sur l'état des connaissances sur les PCDI
- modélisation.

Remarque
L'initiative de la création de ce poste étant venue des bailleurs, il est un peu ressenti comme imposé, et l'on peut se demander si cela n'est pas en partie à l'origine du fait qu' il ne soit pas pourvu de toutes les fonctions qu'il devrait assumer.

Cellule Analyse des Données

Remarque : la cellule est du niveau Bac+3, alors que le titulaire est de niveau Bac+8.

Mission

Le chef de cellule n'a pas eu de TDR à son recrutement, et ne savait donc pas à qui son travail devait servir. Maintenant, il sait que sa mission consiste à:
- se procurer toutes les informations sur les aires protégées nécessaires à tous les départements
- et à former les gens de terrain.

Pour remplir sa mission le chef de cellule analyse des données s'est fixé comme objectifs

- de contribuer à une bonne gestion des données
- de mettre en place des outils d'aide à la décision
- de concevoir des produits permettant la pérennisation financière des consommables.

Exemples d'outils d'aide à la décision

- suivi des pressions/forêts/densité de feuillage pour les six aires protégées prioritaires
- carte de la fertilité des populations riveraines (en relation avec APROPOP)
- système d'information géographique (SIG)régional
- information spatiale de base (qui n'est actuellement faite que pour environ 10 aires protégées sur 39) *

Exemples de produits commercialisables

- cartes écotouristiques
- brochures pour l'ensemble des aires protégées
- CDROM de démonstration (logiciel à acheter)

Difficultés rencontrées

- Incompréhension par les cadres dirigeants de l'ANGAP des possibilités offertes par le système d'information
- il n'y a jamais eu de séminaire interne pour permettre d'expliquer ce que la cellule peut offrir comme outils aux différents départements
- Prédominance de DSEP dans ANGAP
- Mauvaise atmosphère au niveau des relations humaines

Système de salaires : **Cellule Analyse des Données**

Poste occupé : Chef de cellule

Formation : Docteur Ingénieur
Spécialité : génie rural

Le titulaire détient un Bac + 8.

Expérience avant ANGAP:

Maître Assistant à l'Université catholique de Louvins en Belgique
Très bonne expérience du traitement d'image et du système d'information géographique.

Entrée à ANGAP : début 1995

Activités exercées en dehors de l'ANGAP : enseigne à l'Ecole Polytechnique de Tananarive (le samedi)

Mission

N'a pas eu de TDR au départ donc ne savait pas à qui son travail devait servir.
Maintenant sait que sa mission est

- de se procurer toutes les informations sur les AP nécessaires à tous les Départements
- et former les gens de terrain.

Objectifs

- bonne gestion des données
- mettre en place des outils d'aide à la décision
- concevoir des produits permettant la pérennisation financière des consommables.

Exemples d'outils d'aide à la décision

- suivi des pressions/forêts/densité de feuillage pour les 6 AP prioritaires
- carte de la fertilité des populations riveraines (en relation avec APROPOP)
- système d'information géographique (SIG)régional
- information spatiale de base (faite pour environ 10 AP sur 39 seulement)

Exemples de produits commercialisables

- cartes écotouristiques
- brochures pour l'ensemble des AP
- CDROM de démonstration (logiciel à acheter)

Difficultés rencontrées

- Incompréhension des possibilités offertes par le système d'information
- Inexistence de séminaire interne pour expliquer ce que la cellule peut offrir comme outil aux départements
- Prédominance de DSEP dans ANGAP
- Mauvaise atmosphère (peur du DG)
- Système de salaires : jusqu'en décembre 1996, un écart important de 500 000 fmg existait entre les salaires respectifs des chefs de cellule

Vers le début de 1994, un système de suivi socio-économique et écologique pour le réseau fut établi, avec l'apport des opérateurs sur le terrain, pour évaluer le développement du programme et son impact sur les années à venir. Le but de ce système de suivi est de déterminer si l'expérience de ces projets conservation et de développement a réussi à améliorer la connaissance des causes sous-jacentes des principaux problèmes environnementaux.
DIVB rassemble au moins 300 indicateurs par AP et ces données de base spatiale pour le suivi existent maintenant pour les AP, leur zones périphériques et pour trois zone cibles.

Potentiel

Ce système d'information, les données de base de plus en plus importantes qui y sont liées et le personnel central et local formé pourraient constituer l'une des contributions les plus importantes de l'ANGAP pour ses partenaires régionaux dans le cadre du PE2 et l'au delà.

Il est quand même important de préciser que le système d'information détaillé présent doit être appliqué et rentabilisé de manière constructive. Il reste maintenant à discerner ce qui est important de ce qui ne l'est pas.

ANGAP

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES

ASSOCIATION NATIONALE pour la GESTION des AIRES PROTEGEES

Audit Institutionnel

VOLUME I

CHAPITRE B

ANNEXES

Juin 1997

Price Waterhouse

ANNEXE I

UNE SELECTION DE DONNEES SUR LES AIRES PROTEGEES

UNE SELECTION DE DONNÉES SUR LES AIRES PROTEGÉES

Code	ABV	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est et du centre			Ecotour	Faible
Nom AP	Ambatovaky					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1958	Acces	Tres diff			MontantP	0
Sup(Ha)	58020	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Non entammee		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie		Nb esp fa	25			Budg 96:	0
Ville avois	Fénérive		Nb esp flo	0			Pers	0
Nb village	na						Micro-projets DEAP	0
		Val donnee	Non				Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Mananara-Nord						Rec DEAP	0

Code	ABJ	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre et foret seche caducifoliee - Savane arboree malgache du domaine de l'ouest			Ecotour	Faible
Nom AP	Ambohijanahary					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1958	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	20770	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Non entammee		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Definie		Nb esp fa	0			Budg 96:	0
Ville avois	Antsalova		Nb esp flo	3			Pers	0
Nb village	na						Micro-projets DEAP	0
		Val donnee	Non				Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Tsingy de Bemaraha						Rec DEAP	0

Code	ABT	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Faible
Nom AP	Ambohitantely					Nb de per	5
Statut	RS					Commerc	Fort
Categorie	B-2	Pl gest	Final			Financé p	IDA
Date de cr	1982	Acces	Facile			MontantP	146650
Sup(Ha)	4967	Bureau	Construit			Operateur	ANGAP
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Non entammee		Hotel avoi		Transfert	1996	Mode fin	Pret
Zone per.	Definie		Nb esp fa	7			Budg 96:	
Ville avois	Ankazobe		Nb esp flo	35			Pers	
Nb village	na						Micro-projets DEAP	0
		Val donnee	Non				Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Mangerivola						Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	ALR	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest			Ecotour	Faible
Nom AP	Analamera					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist			Financé p	USAID
Date de cr	1956	Acces	Facile			MontantP	0
Sup(Ha)	42000	Bureau	Inexist			Operateur	WWF
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Partielle		Hotel avoi		Transfert	1997	Mode fin	Grant
Zone per.	Definie		Nb esp fa	0			Budg 96:	0
Ville avois	Vohémar		Nb esp flo	0			Pers	0
Nb village	na						Micro-projets DEAP	0
			Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Ankarana						Rec DEAP	0

Code	ASB	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Fort
Nom AP	Andasibe					Nb de per	50
Statut	PN					Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Final			Financé p	USAID
Date de cr	1989	Acces	Facile			MontantP	280000
Sup(Ha)	9987	Bureau	Construit			Operateur	VITA
			Vehicules	4	Durée de f		
Delimitatio	Integrale		Hotel avoi		Transfert	1997	Mode fin	Grant
Zone per.	Definie		Nb esp fa	206			Budg 96:	1255
Ville avois	Moramanga		Nb esp flo	290			Pers	231
Nb village							Micro-projets DEAP	102
			Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	14
APs avois	Analamazaotra,Mangerivola						Rec DEAP	474

Code	AHL	Caractéris	Froret pluviale malgache du domaine de l'est, du centre et des hautes montagnes et bush epineux sub-aride malgache du domaine du sud			Ecotour	Fort
Nom AP	Andohahela					Nb de per	64
Statut	RNI					Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Draft			Financé p	USAID
Date de cr	1966	Acces	Facile			MontantP	2016028
Sup(Ha)	172100	Bureau	Loue			Operateur	WWF
			Vehicules	5	Durée de f		
Delimitatio	Partielle		Hotel avoi		Transfert	1997	Mode fin	Grant
Zone per.	Definie		Nb esp fa	54			Budg 96:	1208
Ville avois	Fort-Dauphi		Nb esp flo	66			Pers	480
Nb village							Micro-projets DEAP	0
			Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	97
APs avois	Midongy du Sud						Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	ARN	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Fort
Nom AP	Andranomena			Nb de per	7
Statut	RS			Commerc	Fort
Categorie	B-2	Pl gest	Final	Financé p	IDA
Date de cr	1958	Acces	Facile	MontantP	158000
Sup(Ha)	7848	Bureau	Construit	Operateur	ANGAP
Delimitatio	Partielle	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1996
Ville avois	Morondava	Nb esp fa	17	Mode fin	Pret
Nb village	na	Nb esp flo	115	Budg 96:	
APs avois	Kirindy Mitea	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

Code	ARG	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est, du centre et des hautes montagnes	Ecotour	Fort
Nom AP	Andringitra			Nb de per	48
Statut	RNI			Commerc	Faible
Categorie	B-1	Pl gest	Inexist	Financé p	KFW
Date de cr	1966	Acces	Difficile	MontantP	2355556
Sup(Ha)	32542	Bureau	Loue	Operateur	WWF
Delimitatio	Partielle	Vehicules	6	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Ambalavao	Nb esp fa	211	Mode fin	Grant
Nb village		Nb esp flo	233	Budg 96:	517
APs avois	Pic d'Ivohibe	Val donnee	Non	Pers	343
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	23
				Rec DEAP	0

Code	AKF	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Fort
Nom AP	Ankarafantsika			Nb de per	00
Statut	RNI			Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Inexist	Financé p	KFW
Date de cr	1966	Acces	Facile	MontantP	4047889
Sup(Ha)	57750	Bureau	Loue	Operateur	C Int
Delimitatio	Partielle	Vehicules	5	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1998
Ville avois	Marovoay	Nb esp fa	88	Mode fin	Grant
Nb village		Nb esp flo	19	Budg 96:	1927
APs avois	Tampoketsa-Analamaintso	Val donnee	Non	Pers	322
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	89
				Rec DEAP	0

...ST AVAILABLE COPY

Code	BAL	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Fort
Nom AP	Baie de Baly			Nb de per	0
Statut	En inst.			Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist	Financé p	Inex
Date de cr	na	Acces	Difficile	MontantP	0
Sup(Ha)	69350	Bureau	Inexist	Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Non definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Mahajanga	Nb esp fa	14	Mode fin	Inex
Nb village	na	Nb esp flo	19	Budg 96:	0
APs avois	Namoroka	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

Code	BMR	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Fort
Nom AP	Bemaraha			Nb de per	50
Statut	RNI			Commerc	Faible
Categorie	A	Pl gest	Inexist	Financé p	PNUD
Date de cr	1966	Acces	Difficile	MontantP	3447597
Sup(Ha)	172100	Bureau	Loue	Operateur	UNESCO
Delimitatio	Partielle	Vehicules	1	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1997
Ville avois	Antsalova	Nb esp fa	114	Mode fin	Grant
Nb village		Nb esp flo	413	Budg 96:	135
APs avois	Ambohijanahary	Val donnee	Non	Pers	35
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

Code	BMV	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Faible
Nom AP	Bemarivo			Nb de per	0
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist	Financé p	Inex
Date de cr	1956	Acces	Difficile	MontantP	0
Sup(Ha)	12080	Bureau	Inexist	Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Non definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Maintirano	Nb esp fa	12	Mode fin	Inex
Nb village	na	Nb esp flo	0	Budg 96:	0
APs avois	Maningozy,Namoroka	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	BTP	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est	Ecotour	Fort
Nom AP	Betampona			Nb de per	4
Statut	RNI			Commerc	Fort
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist	Financé p	IDA
Date de cr	1966	Acces	Facile	MontantP	0
Sup(Ha)	2925	Bureau	Construit	Operateur	ANGAP
Delimitatio	Integrale	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1996
Ville avois	Tamatave	Nb esp fa	9	Mode fin	Pret
Nb village		Nb esp flo	35	Budg 96:	
APs avois	Zahamena,Mangerivola	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	12
				Rec DEAP	0

Code	BZM	Caractéris	Bush epineux sub-aride malgache du domaine du sud	Ecotour	Faible
Nom AP	Beza-Mahafale			Nb de per	27
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	B-1	Pl gest	Inexist	Financé p	WWF
Date de cr	na	Acces	Facile	MontantP	0
Sup(Ha)	455	Bureau	Construit	Operateur	EESSA
Delimitatio	Partielle	Vehicules	1	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Toliary	Nb esp fa	17	Mode fin	Grant
Nb village	na	Nb esp flo	0	Budg 96:	
APs avois	Zombitse,Tsimanampetsotsa	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	50
				Rec DEAP	0

Code	BOR	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Faible
Nom AP	Bora			Nb de per	0
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist	Financé p	Inex
Date de cr	1966	Acces	Tres diff	MontantP	0
Sup(Ha)	4070	Bureau	Inexist	Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Non definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Marovoay	Nb esp fa	1	Mode fin	Inex
Nb village	na	Nb esp flo	12	Budg 96:	0
APs avois	Tsaratanana,Manongarivo	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

ST AVAILABLE COPY

Code	CSM	Caractéris	Bush epineux sub-aride malgache du domaine du sud	Ecotour	Fort
Nom AP	Cap Ste Marie			Nb de per	3
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist	Financé p	Inex
Date de cr	1962	Acces	Difficile	MontantP	0
Sup(Ha)	2918	Bureau	Loue	Operateur	ANGAP
Delimitatio	Partielle	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1996
Ville avois	Toliary	Nb esp fa	7	Mode fin	Pret
Nb village	na	Nb esp flo	0	Budg 96:	
APs avois	Andohahela,Tsimanampetsot	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	6
				Rec DEAP	0

Code	ISL	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre	Ecotour	Fort
Nom AP	Isalo			Nb de per	17
Statut	PN			Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Final	Financé p	IDA
Date de cr	1962	Acces	Facile	MontantP	259000
Sup(Ha)	86885	Bureau	Construit	Operateur	ANGAP
Delimitatio	Partielle	Vehicules	2	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1995
Ville avois	Fianarantso	Nb esp fa	25	Mode fin	Pret
Nb village		Nb esp flo	27	Budg 96:	236
APs avois	Zombitse,Andringitra	Val donnee	Non	Pers	175
				Micro-projets DEAP	48
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	300

Code	IVB	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre et des hautes montagnes	Ecotour	Faible
Nom AP	Ivohibe			Nb de per	0
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist	Financé p	KFW
Date de cr	1954	Acces	Tres diff	MontantP	0
Sup(Ha)	4044	Bureau	Loue	Operateur	WWF
Delimitatio	Partielle	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Fianarantso	Nb esp fa	0	Mode fin	Grant
Nb village	na	Nb esp flo	0	Budg 96:	0
APs avois	Andringitra,Manombo	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	KLB	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Faible
Nom AP	Kalambatritra					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1959	Acces	Tres diff			MontantP	0
Sup(Ha)	31320	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
		Vehicules	0	Durée de f			
Delimitatio	Non entammee	Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie	Nb esp fa	3			Budg 96:	0
Ville avois	Fianarantso	Nb esp flo	17			Pers	0
Nb village	na			Micro-projets DEAP			0
		Val donnee	Non				
				Micro-proj hors DEAP			0
APs avois	Midongy du Sud,Manombo					Rec DEAP	0

Code	KSJ	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest			Ecotour	Faible
Nom AP	Kasijy					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1956	Acces	Tres diff			MontantP	0
Sup(Ha)	23050	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
		Vehicules	0	Durée de f			
Delimitatio	Non entammee	Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie	Nb esp fa	28			Budg 96:	0
Ville avois	Maintirano	Nb esp flo	15			Pers	0
Nb village	na			Micro-projets DEAP			0
		Val donnee	Non				
				Micro-proj hors DEAP			0
APs avois	Maningozy,Namoroka					Rec DEAP	0

Code	KRM	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest			Ecotour	Faible
Nom AP	Kirindy Mitea					Nb de per	0
Statut	En inst.					Commerc	Fort
Categorie	C	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	na	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	72300	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
		Vehicules	0	Durée de f			
Delimitatio	Non entammee	Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie	Nb esp fa	14			Budg 96:	0
Ville avois	Morondava	Nb esp flo	0			Pers	0
Nb village	na			Micro-projets DEAP			0
		Val donnee	Non				
				Micro-proj hors DEAP			0
APs avois	Andranomena,Isalo					Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	LKB	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du Sambirano	Ecotour	Fort
Nom AP	Lokobe			Nb de per	80
Statut	RNI			Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Inexist	Financé p	IDA
Date de cr	na	Acces	Difficile	MontantP	101581
Sup(Ha)	1590	Bureau	Construit	Operateur	ANGAP
Delimitatio	Partielle	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1996
Ville avois	Nosy-Be	Nb esp fa	23	Mode fin	Pret
Nb village	na	Nb esp flo	45	Budg 96:	
APs avois	Manongarivo,Tsaratanana	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

Code	MNN	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est	Ecotour	Fort
Nom AP	Mananara-nord			Nb de per	93
Statut	PN			Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Inexist	Financé p	PNUD
Date de cr	1989	Acces	Facile	MontantP	2707540
Sup(Ha)	20649	Bureau	Construit	Operateur	UNESCO
Delimitatio	Partielle	Vehicules	2	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Maroantsetr	Nb esp fa	16	Mode fin	Grant
Nb village		Nb esp flo	143	Budg 96:	410
APs avois	Zahamena, Ambatovaky	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	
				Micro-proj hors DEAP	113
				Rec DEAP	

Code	MGV	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est et du centre	Ecotour	Faible
Nom AP	Mangerivola			Nb de per	0
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist	Financé p	Inex
Date de cr	1958	Acces	Difficile	MontantP	0
Sup(Ha)	12010	Bureau	Inexist	Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Non definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Toamasina	Nb esp fa	9	Mode fin	Inex
Nb village	na	Nb esp flo	2	Budg 96:	0
APs avois	Zahamena, Betampona	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	2
				Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	MGZ	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest	Ecotour	Faible
Nom AP	Maningoza			Nb de per	0
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist	Financé p	Inex
Date de cr	1956	Acces	Difficile	MontantP	0
Sup(Ha)	5991	Bureau	Inexist	Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Non definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Maintirano	Nb esp fa	52	Mode fin	Inex
Nb village	na	Nb esp flo	19	Budg 96:	0
APs avois	Bemarivo,Kasijy	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	0
				Rec DEAP	0

Code	MNB	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est	Ecotour	Faible
Nom AP	Manombo			Nb de per	9
Statut	RS			Commerc	Fort
Categorie	B	Pl gest	Final	Financé p	IDA
Date de cr	na	Acces	Facile	MontantP	154150
Sup(Ha)	5376	Bureau	Construit	Operateur	ANGAP
Delimitatio	Partielle	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	1996
Ville avois	Farafangan	Nb esp fa	9	Mode fin	Pret
Nb village	na	Nb esp flo	57	Budg 96:	
APs avois	Ivohibe,Midongy du Sud	Val donnee	Non	Pers	
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	39
				Rec DEAP	0

Code	MNG	Caractéris	Fore pluviale malgache du domaine du Sambirano	Ecotour	Faible
Nom AP	Manongarivo			Nb de per	0
Statut	RS			Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Final	Financé p	Inex
Date de cr	1956	Acces	Difficile	MontantP	0
Sup(Ha)	37580	Bureau	Construit	Operateur	Inexis
Delimitatio	Partielle	Vehicules	0	Durée de f	
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001
Ville avois	Ambanja	Nb esp fa	0	Mode fin	Inex
Nb village	na	Nb esp flo	0	Budg 96:	0
APs avois	Tsaratanana,Lokobe	Val donnee	Non	Pers	0
				Micro-projets DEAP	0
				Micro-proj hors DEAP	34
				Rec DEAP	0

BEST AVAILABLE COPY

Code	MRJ	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est, du centre et des hautes montagnes			Ecotour	Faible
Nom AP	Marojejy					Nb de per	50
Statut	RNI					Commerc	Faible
Categorie	B	Pl gest	Inexist			Financé p	KFW
Date de cr	1966	Acces	Difficile			MontantP	2895000
Sup(Ha)	61967	Bureau	Construit			Operateur	WWF
Delimitatio	Partielle		Vehicules	5	Durée de f		
Zone per.	Definie		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin Grant
Ville avois	Andapa		Nb esp fa	204			Budg 96: 647
Nb village			Nb esp flo	52			Pers 398
		Val donnee	Non				Micro-projets DEAP 0
APs avois	Anjanaharibe,Tsaratanana						Micro-proj hors DEAP 0
							Rec DEAP 0

Code	MRT	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Faible
Nom AP	Marotandrano					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1956	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	45930	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee		Vehicules	0	Durée de f		
Zone per.	Non definie		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin Inex
Ville avois	Maroantsetr		Nb esp fa	4			Budg 96: 0
Nb village	na		Nb esp flo	13			Pers 0
		Val donnee	Non				Micro-projets DEAP 0
APs avois	Mananara,Ambatovaky						Micro-proj hors DEAP 0
							Rec DEAP 0

Code	MSL	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est			Ecotour	Fort
Nom AP	Masoala					Nb de per	71
Statut	PN					Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Draft			Financé p	USAID
Date de cr	1996	Acces	Difficile			MontantP	3000000
Sup(Ha)	211876	Bureau	Loue			Operateur	CARE
Delimitatio	Partielle		Vehicules	3	Durée de f		
Zone per.	Definie		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin Grant
Ville avois	Antalaha		Nb esp fa	446			Budg 96: 1399
Nb village			Nb esp flo	747			Pers 327
		Val donnee	Non				Micro-projets DEAP 0
APs avois	Anjanaharibe,Mananara Nor						Micro-proj hors DEAP 62
							Rec DEAP 0

BEST AVAILABLE COPY

Code	MDS	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est, du centre et des hautes montagnes			Ecotour	Faible
Nom AP	Midongy du Sud					Nb de per	0
Statut	En inst.					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Draft			Financé p	Inex
Date de cr	na	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	197900	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Non entammee		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Definie		Nb esp fa	1			Budg 96:	0
Ville avois	Farafangan						Pers	0
			Nb esp flo	1			Micro-projets DEAP	0
Nb village	na		Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Kalambatritra,Andohahela						Rec DEAP	0

Code	CMA	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Fort
Nom AP	Montagne d'Ambre					Nb de per	70
Statut	PN					Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Draft			Financé p	USAID
Date de cr	1958	Acces	Facile			MontantP	2744174
Sup(Ha)	22634	Bureau	Loue			Operateur	WWF
			Vehicules	5	Durée de f		
Delimitatio	Partielle		Hotel avoi		Transfert	1997	Mode fin	Grant
Zone per.	Definie		Nb esp fa	190			Budg 96:	
Ville avois	Diego-Suar						Pers	
			Nb esp flo	41			Micro-projets DEAP	252
Nb village			Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	121
APs avois	Tsaratanana, Lokobe						Rec DEAP	252

Code	NRK	Caractéris	Foret seche caducifoliee - savane arboree malgache du domaine de l'ouest			Ecotour	Faible
Nom AP	Namoroka					Nb de per	0
Statut	RNI					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1966	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	28460	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Non entammee		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie		Nb esp fa	16			Budg 96:	0
Ville avois	Antsalova						Pers	0
			Nb esp flo	19			Micro-projets DEAP	0
Nb village	na		Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Baie de Baly, Kasijy						Rec DEAP	0

Code	RAN	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Fort
Nom AP	Ranomafana					Nb de per	25
Statut	PN					Commerc	Fort
Categorie	A	Pl gest	Final			Financé p	USAID
Date de cr	1989	Acces	Facile			MontantP	3223368
Sup(Ha)	40500	Bureau	Construit			Operateur	ICTE
			Vehicules	6	Durée de f		
Delimitatio	Integrale		Hotel avoi		Transfert	1997	Mode fin	Grant
Zone per.	Definie		Nb esp fa	322			Budg 96:	888
Ville avois	Fianarantso		Nb esp flo	168			Pers	123
Nb village							Micro-projets DEAP	85
		Val donnee	Oui				Micro-proj hors DEAP	70
APs avois	Andringitra, Ivohibe						Rec DEAP	250

Code	TPK	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre			Ecotour	Faible
Nom AP	Tampoketsa-Analamaint					Nb de per	0
Statut	RS					Commerc	Faible
Categorie	C	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1958	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	22660	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Non entammee		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie		Nb esp fa	7			Budg 96:	0
Ville avois	Mahajanga		Nb esp flo				Pers	0
Nb village	na						Micro-projets DEAP	0
		Val donnee	Non				Micro-proj hors DEAP	0
APs avois	Marotandrano, Ankarafants						Rec DEAP	0

Code	TSR	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine du centre et des hautes montagnes			Ecotour	Faible
Nom AP	Tsaratanana					Nb de per	0
Statut	RNI					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Draft			Financé p	IDA
Date de cr	1966	Acces	Difficile			MontantP	307750
Sup(Ha)	52130	Bureau	Construit			Operateur	ORGASY
			Vehicules	0	Durée de f		
Delimitatio	Partielle		Hotel avoi		Transfert	2001	Mode fin	Pret
Zone per.	Definie		Nb esp fa	0			Budg 96:	0
Ville avois	Ambanja		Nb esp flo	42			Pers	0
Nb village							Micro-projets DEAP	0
		Val donnee	Non				Micro-proj hors DEAP	20
APs avois	Manongarivo, Lokobe						Rec DEAP	0

Code	TMP	Caractéris	Bush epineux sub-aride malgache du domaine du sud			Ecotour	Faible
Nom AP	Tsimanampetsotsa					Nb de per	0
Statut	RNI					Commerc	Faible
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist			Financé p	Inex
Date de cr	1966	Acces	Difficile			MontantP	0
Sup(Ha)	45960	Bureau	Inexist			Operateur	Inexis
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	0	Durée de f		Mode fin	Inex
Zone per.	Non definie	Hotel avoi		Transfert	2001	Budg 96:	0
Ville avois	Toliary	Nb esp fa	17			Pers	0
Nb village	na	Nb esp flo				Micro-projets DEAP	0
APs avois	Beza Mahafale,Cap Ste Mar	Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	0
						Rec DEAP	0

Code	ZAH	Caractéris	Foret pluviale malgache du domaine de l'est et du centre			Ecotour	Faible
Nom AP	Zahamena					Nb de per	87
Statut	RNI					Commerc	Faible
Categorie	B-1	Pl gest	Draft			Financé p	USAID
Date de cr	1966	Acces	Tres diff			MontantP	3869655
Sup(Ha)	64162	Bureau	Loue			Operateur	C Int
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	3	Durée de f		Mode fin	Grant
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001	Budg 96:	1290
Ville avois	Fénérive-Es	Nb esp fa	283			Pers	470
Nb village		Nb esp flo	424			Micro-projets DEAP	0
APs avois	Betampona, Mangerivola	Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	0
						Rec DEAP	0

Code	ZOM	Caractéris	Forêt sèche caducifoliée/savane arborée			Ecotour	Faible
Nom AP	Zombitse-Vohibasia					Nb de per	17
Statut	En inst.					Commerc	Fort
Categorie	B-2	Pl gest	Inexist			Financé p	NOK
Date de cr	na	Acces	Facile			MontantP	493159
Sup(Ha)	21500	Bureau	Loue			Operateur	WWF
Delimitatio	Non entammee	Vehicules	1	Durée de f		Mode fin	Grant
Zone per.	Definie	Hotel avoi		Transfert	2001	Budg 96:	
Ville avois	Toliary	Nb esp fa	33			Pers	
Nb village	na	Nb esp flo	33			Micro-projets DEAP	0
APs avois	Isalo, Beza Mahafale	Val donnee	Non			Micro-proj hors DEAP	14
						Rec DEAP	0

Cout is micro-projets

Annee	Sur DEAP	Hors DEAP
1992	0	0
1993	0	279635
1994	41000	176186
1995	154000	197887
1996	115000	273532

BEST AVAILABLE COPY

Ratios de gestion financiere

	TotBudg	TotDep	% realisation	% fonction	% invest	Autofi
1992	1,229,809	104,952	8.53%	97.36%	2.64%	103.04%
1993	2,152,197	622,031	28.90%	83.59%	16.41%	38.68%
1994	3,287,595	1,397,176	42.50%	58.66%	41.34%	35.98%
1995	3,437,000	3,645,228	106.06%	58.03%	41.97%	25.36%
1996	9,942,000	8,350,872	84.00%	63.83%	43.69%	11.50%

ANNEXE II

INDICATEURS EXTERNES DE LA CAPE

Indicateurs externes de la Composante Aires Protegees et Ecotourisme

Code CAPE1

Type Performance

Libelle Nombre d'AP dont l'ANGAP aura propose le changement de statut

Methode: Comptage des recepisses de la DEF

Objectif Reseau d'AP conforme a la mission de l'ANGAP

Parametres Nombre de dossiers techniques presentes

Formule Nombre cumule de dossiers proposes

Source DOGR **Freq:** Annuelle

Cout 0

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	0
1993	0
1994	0
1995	2
1996	4
Zero	4

Code CAPE2

Type Performance

Libelle Nombre de structure de gestion operationnelle dans les APs cat A

Methode: Analyse des indicateurs internes CAPE

Objectif Conservation du reseau national d'AP

Parametres 8 etapes pour consater que la structure est oper.

Formule 1 point par etape franchi par AP, resultat en %

Source DOGR **Freq:** Annuelle

Cout 0

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	0
1993	0
1994	0
1995	0
1996	0
Zero	0

Code CAPE3

Type Impact

Libelle Taux de diminution de la degradation de la biodiversite

Methode: Teledetection

Objectif Conservation du reseau national d'AP

Parametres Superficie de forets primaires

Formule [s(A)-s(A+n)]/[n*s(A)] exprime en %

Source DSIS **Freq:** Tous le 4 ans

Cout 5000 $

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	7
1993	0
1994	0
1995	0
1996	4
Zero	4

Code CAPE4

Methode: Comptage des PV de reception / transfert

Type Performance

Libelle Nombre d'AP sous la gestion directe de l'ANGAP

Objectif Gestion durable du reseau d'AP

Parametres Nombre d'AP dont le transfert a ete effectue

Formule Nombre cumule a la fin de chaque annee

Source DOGR **Freq:** Annuelle

Cout 0

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	0
1993	0
1994	1
1995	4
1996	7
Zero	7

Code CAPE5

Methode: Compilation des etats financiers audites

Type Performance

Libelle Capacite d'autonomie financiere

Objectif Gestion durable du reseau d'AP

Parametres Total des fonds propres et depenses de fonctionn

Formule [Fonds propres] / [Total Depenses] en %

Source DAF **Freq:** Annuelle

Cout 0

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	103
1993	39
1994	36
1995	25
1996	12
Zero	12

Code CAPE6

Methode: Verification des talons de tickets d'entree

Type Impact

Libelle Nombre d'eleves visitant les AP

Objectif Les AP sont des lieux d'education

Parametres Nombre de classes vertes organisees

Formule Nombre annuel

Source DERP **Freq:** Annuel

Cout 0

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	0
1993	0
1994	0
1995	0
1996	0
Zero	0

Code CAPE7

Type Impact

Libelle Taux d'augmentation du nombre de touristes

Methode: Analyse des tickets d'entree des parcs

Objectif Les AP sont des lieux de recreation

Parametres Nombre annuel de touristes visitant les AP

Formule [tour(n+1)-tour(n)] / tour (n) en %

Source DERP **Freq:** Annuel

Cout 0

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	0
1993	155
1994	16
1995	108
1996	13
Zero	13

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

Code CAPE8

Type Impact

Libelle Montant des DEAP disponibles pour les micro-projets

Methode: 50% des DEAP annuels pour chaque AP cat A

Objectif Developpement economique des communautes riveraines

Parametres Montant total des recettes DEAP en millions de Fmg

Formule [Total DEAP] / 2

Source DAF **Freq:** Annuel

Cout 0

Valeur a la fin de chaque annee	
1992	45
1993	103
1994	122
1995	202
1996	261
Zero	261

Objecti Oui Non am Oui Mesura Oui Specific Oui Sensib Oui

ANNEXE III

SYNTHESE DES ETUDES ET MISSION A L'ANGAP PENDANT LE PE 1

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES (ANGAP)

ANNEXE III

RESUMÉ DES ETUDES EFFECUTES SUR LES DIFFERENTES ACTIVITES D'ANGAP PAR LES DIFFERENTS CONSULTANTS EXTERIEURS

	TITLE	SUBJECT MATTER	AUTHOR	FINANCED	TIMING
1	Conception and Development of a Contract Agreement for the sustainable use of natural resources between enclosed region of PA Zahamena and DEF/ANGAP/PCDI	(a) analysis of renewable natural resources (b) basic principles for elaborating a management contract (c) recommendations	Tropical Research & Development Inc (TR&D)	Under the framework of the SAVEM project	Aug-95
2	Technical report - a framework for a communications plan for ANGAP		TR&D	USAID	Aug-94
3	National Parks and Reserves, Madagascar's new model for Biodiversity Conservation	Lessons learned through ICDPs	TR&D	USAID	Jan-96
4	Recommandations sur le Statut institutionnel de l'ANGAP		TR&D	USAID	Sep-95
5	1995 Annual Work Plan		TR&D	USAID	Feb-95
6	Development of a national park system in Madagascar & the potential role of ANGAP in its management		TR&D (Antoine Cloutier)	USAID	Jan-95
7	Identification des besoins techniques et organisationnels pour la preparation et la gestion des projets d'amenagement dans les Aps		TR&D (Normand Dicaire)	USAID	Sep-96
8	Monitoring and Evaluation System for ICDP	Development components	TR&D		
9	Amenagement forestier villageois dans la foret classee de Tsitongambarika - sud-est de Madagascar	(1)'Projet pilote du bassin versant de l'andriamainty (2) recherche sur le dynamisme des forets (3) Gestion des bassins hydrologiques ravitaillant Fort Dauphin	Pierre Bemer Consultant Forestier	WWF	Apr-95
10	Parcs Nationaux et Reserves, le Nouveau modele de Madagascar en matiere de conservation de la biodiversite	Lecons apprises a travers les projets de conservation et de developpement integres (PCDI)	Dr Richard Swanson CT ANGAP (TR&D)		Dec-96
11	ANGAP's long-term financial sustainability		Peter Robinson		Jul-94
12	Export Trade in Madagascar's Plants and Animals	Consequences for Species Survival	Martin Jenkins &		Jan-94
13	Verification d'hypothese	Des activites de developpement ciblees peuvent-elles reduire les pressions pesant sur les parcs/reserves en provocant les changements du comportement humain	Dr Richard Swanson Anthropologue - CTP (TR&D)		Dec-96
14	Donnees de base du programme aires protegees (1994 - 1996)	Evolution de la vegetation zone cible - Vohibazaha	Dr Richard Swanson Anthropologue - CTP		Dec-96
15	Etude sur les droits d'entree, de recherche, de filmage et de redevance dans les aires protegees		Orgasys	USAID/SAVEM (par le biais de TR&D)	Aug-95
16	Pour une gestion durable des ressources biologiques	Manuel d'identification des especes	Martin Jenkins		
17	Planning and Management	Environmental Conservation Projects	International Management Development		19 - 30
18	Etude sur le systeme de gestion des droits d'entree dans les Aps		Delta audit associes		30-Aug-94
19	Planification de l'ecotourisme et gestion des Aps		The Ecotourism		1993
20	Recommendations on ANGAP institutional status		Dr Herman Botha		
21	Vision a long terme des programmes pour les APs de Madagascar		Roy T Hagen (TR&D)		Oct-94

Note:

1) Nous n'avons pas pu obtenir le coût par études.
ANGAP devrait evaluer l'efficacité de ces rapports (c'est à dire de voir si les recommendations ont été mise en oeuvre).

BEST AVAILABLE COPY

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES (ANGAP)

ANNEXE III

RESUMÉ DES ETUDES INTERNE ET LES RAPPORT DE MISSION DES CADRE ET DIRECTEURS

	TITLE	SUBJECT MATTER	AUTHOR	TIMING
1	Proposition de politique et principes pour la participation du secteur prive a l'industrie ecotouristique dans les PN+B10	Etude sur l'ecoctourisme et le marketing	Roger Collinson ANGAP	Apr-96
2	Contenus et forme de presentation d'un document de projet AP, conservation et developpement	Document technique	? ANGAP	May-92
3	Formation des Formateurs (Atlanta Management Ins, Georgia)	Rapport de stage	M Rakotondrainibe Zo Jean - ANGAP Chef de Cellule de Formation	Jun-94
4	Management des Projets (University of Atlanta)	Rapport de formation	Mme R Jacqueline Directeur DRHC	Sep-94
5	Premier symposiumk sur l'ecotourisme en Afrique	Rapport de mission	Mme R Jacqueline Directeur DRHC	Nov-92
6	Convention sur la diversite biologique (Jakarta - Indonesie)	Rapport de mission	Mme M Faramalala Directeur DIVB	Nov-95
7	Manuel sur les DEAP		DAF ANGAP	Jun-93
8	Plan de formation		DRHC	Aug-93
9	Formation de perfectionnement a l'utilisation des logiciels ARC/INFO, ARCVIEW et AVENUE		Alain Randriamaherisoa Chef de cellule SIG et traitement d'image DIVB	Dec-95
10	Manuel de procedure de gestion d'un projet de conservation developpement integres		?	?
11	Etre guide dans les parcs et reserves de Madagascar			Jun-96
12	Reunion annuelle des formateurs			Aug-95
13	Actes de l'atelier suivi-evaluation Ansirabe			Nov-95
14	Actes de reunion annuelle des PCDI/ Operateurs/ANGAP/DEF (Toamasina)			Sep-94
15	Actes de reunion annuelle de coordination du Programme AP (Morondova)			Aug-95
16	4eme session des formateurs PCDI Antsirabe			Nov-94
17	Reunion d'information avec operateurs centraux			Feb-93
18	Reunion DIRNAT et CT (Ansirabe)			?
19	Actes du seminaire des responsables des projets Aps (Mantasoa)			Jul-92
20	Rapport finals des ateliers sur l'ecotourisme			
21	Rapport de Mission au XVIeme congres de la Societe Internationale de Primatologie		Mlle Faramalala & M H Finoana (DEF)	?
22	Rapport de l'atelier sur la participation/ resposabilisation dans les PCDI Ansirabe		Monique Prieur Management -conseil Inc	26-May-95
23	Plan de Communication	Phase transitoire PE1/PE2	Simon Andriamiaison Cabinet Image Making CO	Oct-96
24	Synthese des Bases de Donnees		DIVB	Dec-96
25	Savem Institutional Contract	ANGAP Institutional Contract TR&D 1996 annual work plan	TR&D	Feb-96
26	Actes de l'atelier suivi evaluation Ansirabe			Oct-96
27	Planification et gestion des projets de developpment (Seminaire francophones en management du developpement)	Guide pratique pour l'utilisation d'outils selectionnes	R Andriamananjara	1994

BEST AVAILABLE COPY

ANNEXE IV

DESCRIPTION DE POSTES

Description des postes ***Annexe IV***

Nom : RANDRIANARISON Faustin, embauché le 15 octobre 1992

Identification

- Direction ou Département : Direction administrative et financier
- Titre du poste : Chef de cellule Ressources humaines
- Supérieur immédiat : RATRIMOSAONA - Directeur administratif financier
- Place dans l'organigramme :
  - Direction générale
  - Département administratif et financier
  - Cellule ressources humaines

Mission : (raison d'être du poste)

- Gestion des ressources humaines
- Administration du personnel

Description sommaire des tâches

- Embauche
- Gestion du personnel de l'ANGAP
- Administration du personnel du siège
- Gestion de carrière (cadres récents)
- Gestion du patrimoine (biens mobiliers - biens immobiliers - équipements du siège)

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

- Réunion hebdomadaire des directeurs en cas d'absence du DAF (3h/semaine)
- Réunion hebdomadaire du département DAF : environ 3h/semaine
- Réunions imprévus : en moyenne et au total 4h/semaine

Evaluation

- Le système d'évaluation est suspendu depuis 1995 mais avant, ou avant un système d'évaluation en ascendance et en descendance suivant des critères propres à chaque statut du personnel

Description des postes ***Annexe IV***

Description des tâches

Budget d'opération :
Budget de l'ANGAP (avant don norvégien, actuellement IDA CAT VIII)

- Directement : -
- Indirectement : -

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	X
Peut agir et informer le supérieur	X		X	
Peut consulter le supérieur avant d'agir		X		
Aucune autonomie				

- Autorité de vérification

Relations fonctionnelles

- Niveau interne :
  les autres départements
  la cellule finance et comptabilité
  la cellule appro et gestion des marchés
  les collaborateurs en relation directe

- Niveau externe :
  les organismes sociaux (CNaPS, assurances, ...)
  les organismes sanitaires
  les organismes administratifs (fiscaux, inspection du travail, ...)
  les centres de formation

- Comités commissions :

Description des postes ***Annexe IV***

Nom : RAKOTONDRAINIBE Hery-Zo J.C. , 01 octobre 1992

Identification

- Direction ou Département : Ressources humaines et communication
- Titre du poste : Responsable formation (PE1)
  -->responsable éducation environnementale (PE2)
- Supérieur immédiat : RAKOTOARISOA Jacqueline
- Place dans l'organigramme
  - DG --DRHC-- le poste

Mission : (raison d'être du poste)

- De Faire AP un lieu d'éducation

Description sommaire des tâches

- Elaboration de la politique d'éducation dans le réseau
- Envoyer des informations sur terrain pour mettre en oeuvre le programme
- Récolter des données pour une discussion au niveau central avec les institutions au niveau central
- Participe aux réunions avec les institutions centrales
- Accueillir et donner des informations au public
- Organiser et suivre des stagiaires à l'ANGAP
- Faire le courrier relatif au volet
- Participer à la journée mondiale de l'environnement
- Organiser chaque année une réunion de coordination avec les agents sur terrain
- Organiser les classes vertes au niveau des parcs
- Gérer le dossier « centre d'interprétations »
- Former les guides
- Former les ACE
- Participer aux CA (commentaires et réunions)
- Elaborer les dossiers relatifs au volet

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixées : réunion du département (2h/semaine)

Réunions non programmées :
- consultation du DG (3h/semaine)
- avec les visiteurs (6h/semaine)

Mode d'évaluation : avant par le DRHC et l'employé supérieur immédiat

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération : PE1 --> SAVEM

- Directement : -
- Indirectement : par le biais TRD

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	
Peut agir et informer le supérieur				X
Peut consulter le supérieur avant d'agir	X	X		
Aucune autonomie				

- Autorité de vérification : DRHC

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : avec DRHC, ECOT, COM, secrétaire
- Niveau externe :ONE, les agents sur terrain, les opérateurs et institutions concernées par Education-environnementale, les experts consultants pour les entres, les touristes, les guides, les hôteliers
- Comités commissions : Comité nationale JME

Description des postes — *Annexe IV*

Nom : RAKOTOARISOA Jacqueline - octobre 1991

Identification

- Direction ou Département : Ressources humaines et communication
- Titre du poste : Directeur
- Supérieur immédiat : Directeur général
- Place dans l'organigramme : Chef du département

Mission : (raison d'être du poste)

Augmenter la capacité des ressources humaines pour une bonne gestion de nos parcs et ressources

Description sommaire des tâches

Concevoir et organiser :
- la formation du personnel du siège et terrain
- la sensibilisation
- la communication
- l'écotourisme

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixes :
- hebdomadaire du collège des directeurs (3h/semaine)
- hebdomadaire avec les chefs de service du DRHC 1h/semaine
- CA : 2 fois/an
- COS : 1 fois/an
- JME : 1 fois/an

Réunions non périodiques :
chez le DG, 2 à 3 fois par semaine et autres sur terrain suivant appel des responsables de terrain

Mode d'évaluation :
- par le supérieur hiérarchique
- le personnel cadre, secrétaire du DRHC

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération : pendant le PE1

- Directement : non
- Indirectement : 750.000 USD

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur				
Peut agir et informer le supérieur				
Peut consulter le supérieur avant d'agir	X	X		
Aucune autonomie	X	?	?	?

- Autorité de vérification : DG

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : DG - DSEP - DIVB - DAF
- Niveau externe : ONE - Ministère tourisme - Opérateurs
- Comités commissions : CA

Nom : RAKOTONDRABARY Eugène - Avril 1996

Identification

- Direction ou Département (DRHC) : Ressources humaines et de la communication
- Titre du poste : Chef de cellule écotourisme
- Supérieur immédiat : RAKOTOARISOA Jacqueline (chef du département)
- Place dans l'organigramme : rattaché au DRHC

Mission : (raison d'être du poste)

- Mise en oeuvre d'une exploitation des AP pour l'écotourisme
- Assurer la relation avec les opérateurs privés pour le développement de l'écotourisme

Description sommaire des tâches

- Promotion et marketing des AP
- Gestion des guides au niveau des AP
- suivi des réalisations sur DEAP-Ecoshop, ...
- Discussion avec les opérateurs privés potentiel en écotourisme
- Frappe de correspondances
- Etude et élaboration de système de partenariat avec d'autres entités
- Participation à des réunions, ...

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixes : 1h/semaine (en une fois)

Réunions non programmées : inquantifiables mais à titre indicatif, environ 8 fois/mois

Mode d'évaluation : je ne sais pas franchement

Description des postes ***Annexe IV***

Description des tâches

Budget d'opération :

- Directement :
- Indirectement : X

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	
Peut agir et informer le supérieur				X
Peut consulter le supérieur avant d'agir	X			
Aucune autonomie		X		

- Autorité de vérification

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : DIVB surtout avec AND
- Niveau externe :Tour operator et opérateurs du secteur tourisme
  Investisseurs
  Touristes
- Comités commissions :

Description des postes *Annexe IV*

Nom : RAMAROKOTO A. Samuel - 03 février 1992

Identification

- Direction ou Département : DRHC
- Titre du poste : Cellule communication
- Supérieur immédiat : Madame DRHC
- Place dans l'organigramme : Chef de cellule

Mission : (raison d'être du poste)

- Gérer la communication interne (ANGAP, ANGAP-sites, ANGAP-opérateurs) et externe (relations avec les médias, ministères, ...)
- Appuie en support (écrit, photo, vidéo, ...) des activités de l'ANGAP en matière d'éducation environnementale et écotourisme
- Assure la formation des agents de terrain (communication)

Description sommaire des tâches

- Collecte brute des publications et documents sur la biodiversité et les AP, les sélectionne et les diffuse aux opérateurs, aux responsables de l'ANGAP et sites, dont RR
- Point local des RR au nivrau central
- Assure la liaison avec les médias
- Participe à la conception et finalise la mise en forme de tout rapport et documents émanant de l'ANGAP
- Conçoit et réalise des documents vidéo sur les AP
- Constitue une banque de donnée (photos, diapos, vidéo sur les AP)
- Assure et coordonne la normalisation de tout le système de communication du réseau
- Conçoit et élabore les expositions auxquelles l'ANGAP prend part
- Rédige , met en page et diffuse toutes les publications écrites de l'ANGAP (revue, dépliants, bulletin mensuel, ...)
- Veille au bon fonctionnement du centre de documentation
- Veille au bon fonctionnement de la liaison BLU ANGAP-sites

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixes : département DRHC de 8h00 à 9h30 tous les lundis

Réunions non programmées : (toutes fréquentes)

- réunion à l'ONE
- réunions suivant invitations
- réunions commandées (pour remplacer le chef de département) au siège ou ailleurs
- conférence divers

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération : très vague

- Directement :
- Indirectement :

Pas de budget consacré spécialement à la communication, sauf seulement en 1997 = 96 millions

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle).

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur				
Peut agir et informer le supérieur	X		X	X
Peut consulter le supérieur avant d'agir		X		
Aucune autonomie				

- Autorité de vérification

Des fois le DG directement, mais en général le Chef de département

Relations fonctionnelles

- Niveau interne :
  - avec le département DSEB pour tout ce qui touche les RR, PAT des terrains, ...
  - avec CAM/DAF pour tout contrat avec partenaires
  - avec salle info/DIVB pour tout publication en couleur
  - avec VAL pour tout ce qui concerne les données sur la faune et flore
  - avec DAF pour tout ce qui touche le budget, ...
- Niveau externe :
  - avec l'ONE et
  - avec le ministère de l'environnement pour la communication dans les cadre du PAE
- Comités commissions :
  - l'ANGAP est choisie comme mebre du comité de pilotage de la communication du PE2 pour représenter les AGEX

Description des postes ***Annexe IV***

Nom : RADANIELINA Avo-HAJA - juillet 1994

Identification

- Direction ou Département : Direction générale
- Titre du poste : Chef de cellule informatique (CMI)
- Supérieur immédiat : Direction générale
- Place dans l'organigramme : Rattaché directement à DG

Mission : (raison d'être du poste)

- Conçevoir le besoin en informatique de l'ANGAP
- Gérer le parc informatique de l'ANGAP
- Appuyer techniquement le personnel

Description sommaire des tâches

- Analyser les besoins en informatique de l'ANGAP
- S'informer sur les technologies nouvelles/se former
- Installer et maintenir les ordinateurs
- Installer et maintenir/administrer le réseau
- Assister le personnel
- Former en informatique des noveaux et former le personnel sur les nouvelles technologies
- Conçevoir des petites bases de données (courrier, gestion de stock, ...)

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixes : retraite des cadres 3 jours /an

Réunions non programmées : 4h/mois

Mode d'évaluation :
Par mes supérieurs : oui, par rapport aux réalisations (plan et rapport) et par rapport à la satisfaction du personnel (0 panne)

Description des postes ***Annexe IV***

Description des tâches

Budget d'opération :

- Directement :
- Indirectement : X

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	
Peut agir et informer le supérieur				X
Peut consulter le supérieur avant d'agir		X		
Aucune autonomie				

- Autorité de vérification
  - Achat des nouveaux équipements et/ou accessoires informatiques
  - Appel aux consultances (concernant l'informatique)

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : Tout le personnel : Horizontal
  DG : Vertical
- Niveau externe :
- Comités commissions :

Description des postes ***Annexe IV***

Nom : RAPANOELINA Valérien Bruno - 02 novembre 1995

Identification

- Direction ou Département : Direction générale
- Titre du poste : Chef cellule audit interne
- Supérieur immédiat : Directeur général
- Place dans l'organigramme : Rattaché directement à la direction générale

Mission : (raison d'être du poste)

- Mettre en place et/ou évaluer les procédures administratives et comptables de l'ANGAP
- Protéger les actifs de l'association (immobilisation, créances, trésorerie, ...)

Description sommaire des tâches

- S'assurer de la régularité et de la sincérité des états financiers produits par l'ANGAP
- S'assure de la bonne marche des procédures et/ou instructions permanents déjà mis en place
- S'assurer de la fiabilité de toutes les informations fournies par l'ANGAP et ce, dans les meilleurs délais
- Eviter les fonctions incompatibles
- Evaluer la performance ou la capacité de chacun des responsables
- Aider et/ou former les responsables dans l'accomplissement de leurs tâches

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Types de réunions programmées :
- réunions de validation « des recommandations émises » : 1h (à chaque fin d'intervention)
- réunion de prestation de compte-rendu avec le DG : 1h (à chaque fin d'intervention)
- réunion des cadres de l'ANGAP (élaboration PAT, ...) : 2 à 4 h

Réunion non programmée : CA

Mode d'évaluation : suivant les recommandations émises lors de mon intervention

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération :

- Directement :
- Indirectement : X

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur	X			X
Peut agir et informer le supérieur	X			X
Peut consulter le supérieur avant d'agir	X			X
Aucune autonomie		X	X	

- Autorité de vérification
  - Direction générale
  - Département/cellule ou secteur audité

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : Direction générale
- Niveau externe :
- Comités commissions :

Description des postes — *Annexe IV*

Nom : FARAMALALA Miadana Harisoa - novembre 1993

Identification

- Direction ou Département : Département d'information et valorisation de la biodiversité
- Titre du poste : Chef de département
- Supérieur immédiat : DG
- Place dans l'organigramme : Chef de département

Mission : (raison d'être du poste)

Nécessité d'avoir des données scientifiques (en bases de données) pour la gestion et la biodiversité (AP=écosystèmes, faunes, flore) et nécessité de lier ces donnnées à un système d'information géographique pour en faire des analyses

Description sommaire des tâches

- Dynamisation de toutes les activités de recherche au niveau des AP
- Appui technique aux départements opérationnels des AP

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixes : 2 pour 6 à 8 h/semaine

Réunions non prévues : 2 à 3 fois par semaine pour le département de 6 à 10h (soit 6 à 10 h/mois)

Procédure d'évaluation :
- par le supérieur hiérarchique
- par les autres membres du département

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération :

- Directement :
- Indirectement :

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	X
Peut agir et informer le supérieur				X
Peut consulter le supérieur avant d'agir	X			X
Aucune autonomie		X		

- Autorité de vérification

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : DG et autres départements
- Niveau externe : Opérateurs des AP, DEF, Institutions de recherche FTM
- Comités commissions :

Description des postes *Annexe IV*

Nom : ANDRIANARIVO Chantal - 02 février 1994

Identification

- Direction ou Département : DIVB
- Titre du poste : Cellule valorisation de la biodiversité
- Supérieur immédiat : FARAMALALA Miadana
- Place dans l'organigramme : Chef de cellule

Mission : (raison d'être du poste)

- Gérer les recherches au niveau des AP
- Valoriser les données sur la biodiversité
- Suivre les recherches
- Faires un suivi des spécimes biologiques à exporter et à rapatrier

Description sommaire des tâches

- Mettre en place une base de données infromatisée sur la biodiversité
- Etablir des conventions ou accord cadre de recherche avec les différentes institutions
- Etablir des engagements de rapatriement des spécimens biologiques exportés et à rapatrier
- Informer le DGDRF de la situation des espèces à exporter ou non
- Réaliser avec le coordinateur principal la monographie nationale sur la biodiversité (PNUE)
- Réaliser le rapport national sur la biodiversité

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions programmées : aucune en permanence. Prévues mais quelquefois annulées au niveau interne, au niveau externe, la commission tripartite = 4h/mois

Réunions non programmées : plusieurs. Au minimum 1fois/semaine = 16h/mois

Mode d'évaluation : Jusqu'en 1995, il y a eu une évaluation annuelle. Cette évaluation porte sur des notations ascendantes et descendantes. Depuis 1995, on n'a plus eu d'évaluation, ce qui est un peu et voir même tres démotivant

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération : non accessible

- Directement : non accessible
- Indirectement : non accessible

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	X
Peut agir et informer le supérieur	X		X	X
Peut consulter le supérieur avant d'agir	X (selon le cas)			
Aucune autonomie		X		

- Autorité de vérification : le directeur de département

Relations fonctionnelles

- Niveau interne :
  Prise de décision pour la gestion des recherches ou la biodiversité au niveau des AP avec le département SEP

- Niveau externe :
  - mise en place de conventions internationales : WWF, IWPT, Peregrine Fund, Bird life international
  - Mise en place d'accords cadres de collaboration : centres de recherche international ou national, ONG nationales ou internationales

- Comités commissions :
  - Commission tripartite : MEF, Ministèère de l'enseignement supérieur, Ministère recherche
  - Etablissement de normes environnementales : ONE

Description des postes *Annexe IV*

Nom : RAKOTOBE Tovondriaka, le 01 octobre 1996

Identification

- Direction ou Département : DIVB
- Titre du poste : Chef Cellule Suivi-Evaluation
- Supérieur immédiat : Melle Faramalala Miadana
- Place dans l'organigramme :

Mission : (raison d'être du poste)

- Effectue le suivi et l'évaluation des interventions dans le cadre du PAP/CAPE

Description sommaire des tâches

- Met en oeuvre le système de suivi du réseau des Aps
- Archivage des données sur les Aps et l'ANGAP
- Assure la relation avec les autres AGEX du PEII en matière de suivi-évaluation

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions prévues : aucune

Réunions imprévues : en moyenne 4h/semaine

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération :

- Directement :
- Indirectement :

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur			X	
Peut agir et informer le supérieur				
Peut consulter le supérieur avant d'agir				
Aucune autonomie	X	X		X

- Autorité de vérification

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : en relation avec les autres départements (DSEP,DRHC,DAF)
- Niveau externe : en relation avec ONE et autres AGEX
- Comités commissions : CSE / PE2

Description des postes *Annexe IV*

Nom : RANDRIAMAHERISOA Alain, 04 janvier 1995

Identification

- Direction ou Département : DIVB
- Titre du poste : Chef de la cellule SIG et Traitement d'image
- Supérieur immédiat : Melle Faramalala
- Place dans l'organigramme
  - DIVB
  - CSE
  - SIG/TI
  - Assistant Informatique
  - VAL

Mission : (raison d'être du poste)

Mise à disposition d'outils d'aide en matière d'informations spatiales.

Description sommaire des tâches :

1. Programmation, formation, supervision et collaboration avec les équipes sur le terrain sur la définition, la collecte, le traitement et la gestion des données et informations spatiales nécessaires à la mission de l'ANGAP
2. Fournir à tous les collaborateurs (au niveau central, sur le terrain et les opérateurs0 les informations spatiales nécessaires à la mission de l'ANGAP
3. Conception et réalisation des produits cartographiques nécessaires à la mission de l'ANGAP et à la recherche de ressources financières supplémentaires (notamment en écotourisme)

Participation à des réunions

Note: à peu près 10 heures de réunion par semaine

Réunions fixes :
- SIE et TBE (système d'information environnementale et tableau de bord environnemental) : 1jour/mois
- MECIE et Etude d'impact (mise en compatibilité des investissements à l'environnement)
- Conseil d'Administration du CFSIGE : 3 jours/an

Réunions occasionnelles :
- Collaboration technique avec le FTM (standardisation technique, contrat occasionnel, ...)
- Comité technique de la statistique environnementale
- Intégration régionale (AGERAS)

Système d'évaluation :
Depuis que je suis à l'ANGAP, je ne crois pas qu'il y ait eu une évaluation officielle et objective faite à mon égard. Par contre, il existe à l'ANGAP une évaluation subjective et surtout des "ragots de couloir" entre les différents membres du personnel.

Description des postes *Annexe IV*

Description des tâches

Budget d'opération :

- Directement :
- Indirectement : X

Autorité et responsabilité (hiérarchique, fonctionnelle)

- Autorité décisionnelle

Domaine degré d'autonomie	Personnel	Budget	Utilisation Equipement	Planning
Peut agir sans consulter le supérieur	X		X	
Peut agir et informer le supérieur				X
Peut consulter le supérieur avant d'agir				X
Aucune autonomie		X		

- Autorité de vérification

Oui (vérification et validation technique des données SIG etTI

Relations fonctionnelles

- Niveau interne : Supervisé par DIVB
  supervise les Assistants techniques
  Collaboration avec tous les Chefs de cellule
- Niveau externe : ONE, FTM, AGERAS, USGS
- Comités commissions : Peronne ressource représentant de l'ANGAP dans le SIE, TBE, MECIE, AGERAS

ANNEXE V

CADRE JURIDIQUE

DU

SECTEUR

ENVIRONNEMENTAL

Annexe V

CADRE JURIDIQUE DU SECTEUR ENVIRONNEMENTAL

Nous empruntons à Henri Raharijaona - éminent juriste de réputation internationale, et également co-auteur de la Charte de l'Environnement - l'excellente communication qu'il a présentée lors de l'Atelier sur le code et le régime des investissements par rapport à l'environnement (document d'appui 1 / KEPEM / ONE - Nosy Be, 13-17 novembre 1995)

APPROCHE INSTITUTIONNELLE ET JURIDIQUE
(Henri Raharijaona)

La protection de l'environnement est une mission essentielle de la puissance publique, oeuvrant en coopération étroite avec les organismes autonomes, les organisations non gouvernementales et les établissements publics investis de certaines prérogatives.

Mais cette mission doit être comprise, perçue et interprétée dans une même vision et des objectifs convergents et coordonnés.

En particulier, tous les acteurs d'une politique d'environnement dynamique et tournée vers l'avenir doivent toujours avoir présent à l'esprit que doit prédominer une synergie environnement-développement-investissements.

La notion de mise en compatibilité des investissements avec la gestion rationnelle de l'environnement, et d'études d'impact imposées pour les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement sont des notions relativement nouvelles, apparues après un long processus de réflexion, de mise au point et de perfectionnement, sous la double influence de travaux de recherches nationales et d'une réglementation internationale de plus en plus exigeante; un tel processus a abouti à la mise en oeuvre de notions affectant directement la réglementation communément admise pour l'élaboration du Droit des investissements publics ou privés.

Ces notions sont désormais intégrées ou en voie d'intégration dans le Droit des investissements. Une telle intégration élève les préoccupations environnementales au même niveau que les préoccupations de rentabilité des investissements, et fait obligation à tout investisseur de prendre pleinement compte les impératifs de la mise en compatibilité.

Une telle préoccupation n'est pas une nouveauté; mais elle n'est pas encore communément admise. Elle doit pourtant amener les économistes, les juristes de Droit Economique, les responsables à tous niveaux de la mise en place des investissements, les institutions financières directement concernées par l'incitation à investir (établissement de crédit, banques, assurances), à introduire dans une perspective interdisciplinaire, dans toutes leurs préoccupations, l'élément environnemental.

Il convient de rappeler que l'objectif principal de l'atelier-étude est de mettre à la disposition de l'ONE/KEPEM des propositions concrètes susceptibles d'être soumises aux autorités publiques et destinées à favoriser l'intégration de la protection de l'environnement dans le Droit des investissements.

Certes, il n'échappe à personne qu'une telle intégration ne peut être admise sans discernement :

Annexe V

La politique environnementale doit être nationale, c'est-à-dire réaliste, tenant compte du contexte économique, sociale et culturelle malgache, prenant également en considération les impératifs immédiats nés de l'ajustement structurel et de la crise économique internationale et nationale;

-une synergie environnement-investissements ne peut pas occulter les charges qui pèsent sur l'investisseur potentiel - charges qui pourraient éventuellement être allégées par une politique fiscale adaptée et des mesures d'accompagnement incitatives.

Cependant, quelles que soient les contraintes pesant sur les investissements potentiels ou réels, la mise en compatibilité de la gestion rationnelle de l'environnement découle, non pas seulement de l'éthique ou des obligations morales à l'égard du patrimoine nationale, mais de la loi .

Aussi, la connaissance de cette loi générale, connue d'ailleurs de tous les participants, doit-elle être précédée et facilitée par une approche institutionnelle et juridique : quelle a été l'évolution des idées forces qui ont abouti à la Politique d'Action Environnementale ? Quel a été le processus juridique ayant précédé et suivi la mise en oeuvre de la Charte de l'Environnement ? Par quelle forme de technique juridique en est-on arrivé à la MECIE ?

Ces différentes questions et bien d'autres que chacun d'entre nous se pose également nécessitent des réponses qui auront pour seul objectif de guider les travaux de l'atelier-étude et de préparer les étapes futures. Etablir un état des lieux, faire un bilan des acquis et susciter des réflexions, telles seront nos préoccupations en établissant les bases d'un inventaire, en amorçant sous l'angle juridique une analyse des textes inventoriés menant logiquement à quelques axes de réflexion.

Deux remarques préliminaires s'imposent :

- Il est évident que dans le cadre d'un Rapport préliminaires, il ne sera pas possible de procéder à un travail exhaustif, qu'il s'agisse de l'inventaire, de l'analyse et de la présentation de proposition de réflexion. Il ne pourra s'agir que d'un survol de généralités, complétées néanmoins par des annexes plus complètes et d'observations devant générer au cours de nos travaux, des réflexions plus approfondies. Le cas échéant, les Annexes apparaîtront dans le rapport final.

- La plupart, sinon la totalité des participants, sont déjà informés, sinon surinformés et, à l'avance, il faudra nous excuser de ce qui pourrait paraître des redites, des banalités ou des exposés de connaissance qui devraient être tenues pour acquises.

I. Bases pour un inventaire :

I.1. Les sources traditionnelles et historiques :

Il est peu probable que la notion de protection de l'environnement ait été réellement connue dans la tradition juridique malgache - qu'il s'agisse des kabary d'Andrianampoinimerina, des codes écrits postérieurs et notamment du Code des 305 Articles, ou des traditions et coutumes orales régionales. Toutefois, on connaît les préoccupations anciennes concernant la mise en valeur, la protection des forêts sur lesquelles le Souverain exerçait un droit éminent de protection en faveur des paysans et pour leur survie.

Mais il ne semble pas que la notion de sauvegarde des ressources naturelles pour l'avenir des générations futures ait été une préoccupation fondamentale dans la tradition. Les exploitations abusives étaient sanctionnées mais l'idée même d'une gestion rationnelle n'était pas encore en germe.

II.2. L'action du législateur colonial :

La notion de protection et de préservation apparaît d'une manière plus nette mais les objectifs sont différents :

- protection de la propriété du sol afin de permettre la sécurisant juridique des concessions coloniales (présomption de domanialité - constitution de périmètres de colonisation);
- protection de réserves dépendant du domaine privé national pour la survivance des paysans;
- protection dans un but scientifique des écosystèmes et des espèces endémiques, d'où un ensemble assez cohérent de règles concernant les réserves, les parcs nationaux, les stations forestières;
- protection des ressources naturelles aussi bien pour la préservation des exploitations coloniales que de la vie quotidienne des paysans, d'où notamment une réglementation des cultures itinérantes, des feux de brousse, la réorganisation du régime forestier (Décret du 25 janvier 1930);
- les anciennes réglementations concernant les mines, le régime de l'eau;
- la réglementation foncière;
- le Décret du 21 octobre 1924 portant création d'une Police des installations classées, complété par l'Arrêté du 4 janvier 1954 qui fixe la liste des établissements réputés insalubres, dangereux ou incommodes.

Par ailleurs, le Code Pénal applicable à Madagascar comportait de nombreuses dispositions prévoyant des pénalités à l'égard des atteintes (eaux et forêts, aux autres ressources naturelles) : la dispersion de la population et la moindre pression démographique, le système d'administration directe et les moyens donnés aux éléments administratifs de surveillance avaient donné une certaine efficacité à un système essentiellement répressif.

La notion de conservation de la nature s'est progressivement affinée à mesure que les instituts de Recherches, et en particulier l'ORSTOM, sont intervenus.

On peut ainsi constater un certain progrès dans la prise en considération de la protection des ressources naturelles pour un mieux être paysan et une sauvegarde de l'avenir.

Annexe V

I.3. L'action du législateur malgache :

Une précision doit être apportée dans l'identification des textes anciens mais demeurant applicables lors du recouvrement de l'Indépendance : en vertu de la règle de la continuité du Droit, principe constamment admis par le législateur malgache, toutes les dispositions applicables sur le Territoire de Madagascar au 26 juin 1960 ont été intégrées en bloc dans la législation malgache. Pour chaque disposition législative ou réglementaire, il ne pouvait y avoir modification que sur intervention expresse ou tacite, nouvelle loi ou modification partielle.

En revanche, les modifications qui pouvaient intervenir en France n'étaient pas applicables à Madagascar, il y a donc eu « gel » de la législation nationale à la date de l'Indépendance et liberté la plus large de maintenir, remplacer ou modifier - liberté constituant une prérogative naturelle de l'Etat indépendant.

Une oeuvre législative considérable a été accomplie durant les trente années qui ont précédé la Charte de l'Environnement, et on ne peut qu'énumérer les grands domaines dans lesquels les interventions du législateur ont pris les formes les plus diverses (codes, lois, décrets, arrêtés, plus rarement circulaires ayant valeur d'instructions hiérarchiques) : l'eau, la santé, les mines, la pêche, la mer, la forêt, l'aménagement rural, le droit foncier, la stratégie malgache pour la conservation et le développement durable, le tourisme, la protection du patrimoine national.

I.4. Les dimensions internationales :

Tout en développant son action législative en faveur de la protection des ressources naturelles, le Gouvernement malgache a adhéré à diverses conventions internationales et a participé activement à toutes les activités internationales au cours desquelles la notion de politique d'action environnementale s'est précisée et renforcée. Les formes de cette participation font directement ou indirectement partie des actions juridiques.

- prise de participation à des Déclarations ou Résolutions (notamment sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles);
- adhésion à des actes internationaux (par exemple la Charte des droits et des devoirs économiques de l'Etat);
- association à divers programmes internationaux (par exemple UNESCO, l'Homme et la Biosphère);
- participation à des conférences internationales ou Accueils (1970 conférence internationale sur l'utilisation rationnelle et la conservation de la nature);
- déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Conférence des Nations Unies du 3 au 4 janvier 1992).

Annexe V

I.5. Le cadre institutionnel :

I.5.1. On doit mentionner particulièrement l'évolution des Constitutions.

La première Constitution malgache de 1959 ne paraît pas avoir eu comme préoccupation une politique environnementale. Cependant, le Constituant comme le législateur se sont préoccupés de la répression contre les feux de brousse, du reboisement, de la recherche scientifique pour la protection des espèces.

La Constitution du 31 décembre 1975 insiste essentiellement dans l'article 7 sur la règle selon laquelle « la propriété publique ... des ressources naturelles » constitue un des fondements de l'organisation de l'Etat. Aucune autre disposition ne concerne directement la protection des ressources naturelles. Celle-ci fait cependant l'objet de dispositions de la Charte de la Révolution sociales. Il faut rappeler que dans l'ordonnancement juridique de la Seconde République, la Charte de la Révolution Socialiste était le texte fondamental, et la Constitution en était la loi d'application.

La Constitution du 18 septembre 1992 est beaucoup plus explicite : l'article 39 prévoit que « toute personne a le devoir de respecter l'environnement; l'Etat en assure la protection ». Mais surtout, il faut souligner les dispositions des articles 34 et 35 qui précisent que le droit de propriété individuelle garanti et que « les Fokonolona peuvent prendre des dispositions appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire leur environnement, de les déposséder de leurs terres, d'accaparer les espaces traditionnellement affectés aux troupeaux de boeufs ou leur patrimoine rituel, sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public ... »

I.5.2. Le débat doit demeurer ouvert sur le rattachement de toutes les institutions ayant en charge le programme d'Action Environnemental.

La mise en oeuvre de cette politique nécessite une coordination, une cohérence, une interdépendance et une unité d'action. Or, le rattachement de tous les institutions et organismes autonomes concernés par le PAE à un Département ministériel particulier à toujours été le sujet d'une discussion ayant à la fois une coloration technique et politique.

Les éléments permanents ont cependant leurs propres statuts ayant fait leurs preuves. Leur simple énumération devrait suffir pour enrichir le débat :

- la politique de l'environnement constitue un ensemble cohérent et enrichi d'acquis rappelés d'ailleurs par le document cadre de politique économique qui sert de canevas de négociation auprès des institutions internationales pour le Gouvernement : la Charte de l'Environnement, les politiques sectorielles de développement écologiquement durable (gestion des feux de végétation, pêche, aquaculture, industries, mines, tourisme, gestion commune des ressources naturelles, énergie, routes).

- le PAE dont la réalisation s 'étend sur une durée de 15 ans en est à sa première phase quinquennale d'exécution (PE1). Le PE2 est dans une phase de pré-évaluation.

162

- l'Office, les agences d'exécution, les associations nationales et la Direction des Eaux et Forêts constituent les éléments permanents d'un cadre institutionnel disposant d'un Statut d'établissements publics, d'associations ayant la personnalité morale et certaines prérogatives de service public.

- la Charte elle même avait créé des institutions dont la place doit être confirmée : en particulier le CNRE.

- Au moment de la rédaction du présent rapport la structure nouvelle du nouveau Gouvernement n'avait pas encore été établie, et le problème d'un Ministère responsable ou d'un Ministère de tutelle doit être évoqué.

I.5.3. La Charte Nationale de l'Environnement demeure la pierre angulaire, le texte de base et la source de la Politique d'Action Environnemental : elle a l'avantage d'être devenue une référence pour nos relations avec les bailleurs de fonds et les organismes d'assistance extérieure. Son caractère didactique en facilite la popularisation et la compréhension à tous les niveaux.

Certes, plus d'un juriste a pu constater sa présentation insolite : un texte de loi de 13 articles et une volumineuse annexe présentée sous la forme d'une déclaration de principe et de la confirmation d'une politique cohérente qui en est à sa cinquième année d'existence dynamique. Mais la présentation qui s'éloignait des formes habituelles de loi est complétée désormais par le MECIE :

- le MECIE de 1992
- le MECIE promulgué mais non publié de 1995.

II. Axes de réflexion :

Il faut noter au préalable que l'inventaire des textes est largement facilité par l'abondance des documents de diverses provenances (institutions internationales, organismes nationaux, bureaux d'études, ONG, documents émanant des autorités publiques). Chaque document comporte des références législatives et réglementaires dont l'ensemble constitue un acquis précieux pour le chercheur juriste.

L'inventaire s'accompagne d'une analyse de chaque texte menant logiquement, après approfondissement, à des axes de réflexion.

Pour la commodité de la distinction des axes de réflexion, on examinera successivement des problèmes d'ordre général, diverses questions concernant la Charte de l'Environnement, les actions prioritaires et les problèmes institutionnels.

II.1. Problèmes d'ordre général :

II.1.1 La continuité du Droit :

Il a été précisé en quoi consiste ce principe intangible du Droit malgache : mais il peut être à l'origine de la survivance de textes dépassés, obsolètes ou inapplicables.

163

Annexe V

Ne faudrait-il pas, après inventaire et analyse, effectuer un tri lucide entre les textes qui ont survécu ou n'étant pas tombé en désuétude et les textes applicables ayant leur utilité, méritant le cas échéant d'être réactualisés et améliorés ?

II.1.2. La redéfinition de la place des traditions :

Les coutumes ancestrales, les usages toujours en pratique devraient être restituées. La synergie environnement-développement-investissements laisse peu de place à la tradition et aux coutumes. Celles-ci pourraient être pourtant des éléments indispensables d'équilibre social et des vecteurs de progrès facilitant l'adhésion des populations. A cet égard, l'exemple de « dina » peut être cité. Cependant, il faudrait éviter les facteurs de blocage ainsi que les dérapages.

II.1.3. Les démembrements de la puissance publique :

La mise en oeuvre de la politique environnementale est génératrice d'une très grande diversité d'actions et donc de responsabilités. Ces responsabilités sont confiées à des organismes qui selon les actions qu'ils mènent, ont un statut juridique différent.

Malgré les efforts constants déployés par le législateur malgache pour unifier ou tout au moins rapprocher les statuts juridiques, il s'est instauré une situation favorisant la multiplication des organismes exerçant en fait des prérogatives de puissance publique : EPIC, Sociétés d'Etat et surtout les diverses ONG ayant une action de production agricole ou industrielle ou se préoccupant d'environnement.

En réalité, ne s'agit-il pas de simples associations régies par l'Ordonnance N° 60 133 du 3 octobre 1960 et dont les statuts divergent selon la nature des activités exercées ?

On pourrait réfléchir sur la vocation réelle de ces associations. Doivent-elles être également soumises à la mise en compatibilité ?

II.2. La Charte de l'Environnement :

II.2.1 La Charte doit-elle rester en son état actuel ?

Ne doit-on pas en analyser d'une manière approfondie tous les termes et relever ce qui doit être actualisé et relativisé par rapport à la situation actuelle ?

Les juristes de l'environnement insistent sur la synergie indispensable entre la politique d'environnement, les impératifs du développement et le Droit des Investissements : analyser sous cet angle les textes découlant de la Charte et en particulier ceux qui résultent de l'action législative et réglementaire des dix dernières années, répondent-ils à cet objectif essentiel.

Annexe V

II.2.2 Les sanctions

Plusieurs textes ou déclarations ne sont pas assortis de sanctions.

Le problème n'est pas de s'orienter vers la systématisation et l'aggravation des sanctions mais de rechercher dans quelle mesure les formes de sanctions peuvent être diversifiées ou faire l'objet de substitutions.

En l'état actuel, il existe dans le Droit Pénal et Civil classique deux sortes de sanctions :

- les sanctions pénales prévues par le Code Pénal et toutes les lois particulières assorties de sanctions;
- les sanctions civiles découlant de l'application des règles générales de la responsabilité civile; la loi malgache sur la théorie générale des obligations du 2 juillet 1966 prévoit que « chacun est responsable du dommage causé par sa faute, même de négligence ou d'imprudence (art.204) »; « les dommages indépendants de toute atteinte physique aux personnes et aux biens n'engagent la responsabilité de leur auteur que si celui ci a commis une faute. Il en est ainsi notamment de l'atteinte au droit de la personnalité et de la **lésion d'intérêts économiques** » (art.217); « les troubles de voisinage engagent la responsabilité de celui qui les a provoqués ou aggravés par sa faute. Cependant, en cas de troubles excédant les inconvénients ordinaires du voisinage, celui qui les a causés en est responsable même en l'absence de faute » (art.218).

Par ailleurs, l'ordonnance N°62 041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit comporte un important article sur l'abus de droit qui permet d'exiger réparation d'un dommage causé par tout acte ou tout fait qui excède manifestement l'exercice normal d'un droit (art.10).

II.2.3 La Charte elle-même ne pourrait-elle pas conduire, à terme, à un véritable Code de l'Environnement ?

II.3. Priorités :

Des thèmes de réflexion prioritaires devraient porter sur au moins 4 problèmes.

II.3.1 L'effectivité des lois :

Une réflexion d'ensemble devrait être menée sur la réelle effectivité des lois. Plusieurs questions se posent :

- la réception des lois :
    - Comment, intellectuellement, la loi est-elle reçue, c'est-à-dire comprise, assimilée et acceptée ?
    - Comment matériellement, la loi parvient-elle au citoyen ? (journal Officiel, publication, explications par kabary ...)

- Comment la loi est-elle communiquée à tous ceux qui sont chargés de son application et qui doivent donc non seulement la comprendre parfaitement mais également en savoir communiquer le contenu ?

(A cet égard, on peut consulter utilement l'étude sur la campagne de sensibilisation et élaboration d'une stratégie de communication en matière d'environnement - KEPEM N°21 B Juillet 1995).

Le problème de la réception des lois doit également être posée au niveau des institutions elles-mêmes : le dysfonctionnement des organismes et institutions (l'isolement, loin des centre urbains, les incohérences et les contradictions au sein des administrations, la rétention d'informations) peut constituer un obstacle à une efficace communication des lois.

II.3.2 Compilation - codification et publication :

Bien qu'il soit loin d'être complet, le Droit environnemental est dispersé et mal connu.

Ne serait-il pas indispensable de procéder à une compilation suivie d'une codification et une publication des textes déjà acquis et applicables ?

Leur publication en faciliterait la connaissance et la mise en oeuvre, sans pour autant que soit ralenti le travail de réforme et de mise en place de lois nouvelles.

II.3.3 A plusieurs occasions, il a été fait mention d'une meilleure connaissance des normes. Ne faudrait-il pas s'atteler à des recherches particulières sur les normes qui existent déjà, sur celles qui sont imposées par la législations internationale et sur celles qui doivent être créées ? Une telle recherche pourrait aboutir à une codification.

II.3.4 Définition des mesures d'accompagnement :

Peut-on concevoir une législation exigeante sur la mise en compatibilité sans mesures d'accompagnement ? Ces mesures peuvent être de deux sortes :

- des mesures de soutien et d'appui matériels et logistiques.
- des mesures incitatives d'ordre financier et fiscal.

II.4. Problèmes institutionnels :

Au moins trois problèmes peuvent être abordés :

II.4.1 Le problème du rattachement de l'environnement à un Département ministériel.

II.4.2 Le Statut et le rôle de l'ONE dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique environnementale en rapport avec le Droit des investissements

II.4.3 L'intégration de la politique de l'environnement et de la synergie environnement-développement-investissements au sein des institutions et collectivités décentralisées

ASSOCIATION NATIONALE pour la GESTION des AIRES PROTEGEES

Audit Institutionnel

Volume I

Chapitre B

Rapport d'Atelier de travail

Juin 1997

Price Waterhouse

167

Mai 1997

Table des matières

Objectifs de la journée
Normes de travail
Organisation du travail en groupe
Déroulement de la journée
Répartition par groupe

Tâche n°1

En groupe

Tâche n° 2

Evaluation individuelle de chaque groupe

Evaluation collective des trois groupes

Tâche n° 3A

En groupe

Tâche n° 3B

Tâche n° 3C

En groupe

Revue de la Journée

Points positifs
Difficultés et suggestions

Objectifs de la journée

- L'équipe a une vision commune de la mission de l'ANGAP
- Chacun se situe par rapport à cette mission
- L'équipe s'est préparée à répondre aux F.F.O.M

Normes de travail

- Participation active de tous
- Soyons attentifs aux autres
- Restons concrets, constructifs et précis
- Gardons notre sourire
- Rigueur par rapport au temps

170

Organisation du travail en groupe

L'animateur :

- fait participer tout le groupe
- veille à l'atteinte des résultats attendus de la tâche
- gère le temps

Le rapporteur :

- capte la production du groupe sur flip chart (il prend part aussi aux discussions)
- prépare la restitution en séance plénière (met au propre les flip chart)
- fait la restitution

Déroulement de la journée

8.45	**DEBUT DE LA JOURNEE**
	• Pourquoi cet Atelier ?
8.50	• Programme de la journée
	• Groupes/organisation
	• Normes
9.30	• *Tâche n° 1*
10.15	• Restitution
10.30	**PAUSE**
10.45	• Questions/réponses de la tâche n°1
	• *Tâche n° 2*
11.45	• Restitution + questions/réponses
12.30	**DEJEUNER**
13.30	• *Tâche n° 3A en groupe*
13.50	• *Tâche n° 3B en séance plénière*
14.10	• *Tâche n° 3C en groupe*
16.00	**PAUSE**
16.15	• Restitution en séance plénière
	• Synthèse par les rapporteurs
16.45	• Arrivée du D.G.
	• Présentation de la synthèse
	• Discours de clôture
17.15	**FIN DE LA JOURNEE**

Les participants

Alain
Alphonse
Avo-Haja
Chantal
Eugene
Faramalal
Fostin
Georges
Hery Zo
Jacqueline
Jone
Mamison
Rabodo
Ramarokoto
Rasolofo
Ratrimo
Tovondriake
Valerien
William Lily
Zeze

Les participants ont ete repartis en trois groupes pour les trois taches

173

Tâche n°1 (en groupe)

En prenant en compte les questions et les critères indiqués sur le flip chart annexe, formulez sous forme de verbes les éléments qui constituent la mission de l'ANGAP

Notre mission est de : ...

Tâche n°1

- Pourquoi existons-nous ?
- Qui servons-nous ?
- Quel besoin devons-nous satisfaire ?

Votre mission peut inclure :

- les valeurs qui sont importantes pour vous
- ce que l'ANGAP souhaite devenir
- comment (en gros) elle compte y parvenir

Tâche n°1

Groupe 1

Notre mission est de :

- conserver la biodiversité au niveau des Aires Protégées
- servir les générations présentes et futures
- enrayer la spirale de dégradation de la biodiversité
- faire des Aires protégées des lieux :
  - d'éducation
  - de récréation
  - de recherche
  - de stimulus de développement
- gérer un réseau national de parcs et de réserves
- prendre en main la gestion directe et opérationnelle de l'ensemble de aires protégées et de manière progressive

Groupe 2

Qui servons-nous ?

- DEF
- Nos agents sur terrain (?)
- Le public (?)
- Les partenaires privés

Quel besoin devons-nous satisfaire ?

Nous mettre à la disposition de nos clients

Remarque : le groupe n'a pas la même compréhension du « nous » :
ANGAP = central + terrain ?
ou
ANGAP = central surtout

Notre mission est de :

- établir,
- conserver,
- gérer un réseau représentatif

Réaliser le mandat :

- apporter un soutien aux opérateurs
- proposer des opérations claires aux partenaires

Groupe 3

Pourquoi existons-nous ?

Afin de mettre en oeuvre la loi programme dans le cadre du PAE

Qui servons-nous ?

- L'Etat
- La nation

Quel besoin devons-nous satisfaire ?

La gestion durable et rationnelle du réseau des aires protégées de Madagascar

Notre mission est de :

- établir ,
- conserver,
- gérer de manière durable et rationnelle un réseau national de parcs et de réserves représentatifs de la diversité biologique et du patrimoine naturel de Madagascar,

Les valeurs importantes pour nous :

- la conservation durable
- l'utilisation rationnelle des aires protégées

Ce que nous souhaitons devenir :

- le gestionnaire du réseau

Comment nous comptons y parvenir ?

- En se basant sur une programmation rigoureuse des activités dans CAPE

Tâche n° 2 (en groupe)

- Individuellement, remplissez le formulaire/description de votre poste
- Individuellement, cochez les rubriques/évaluation interne
- En groupe, dégagez l'évaluation qui reflète l'appréciation collective de votre groupe

178

Tâche n° 2

L'EVALUATION DU GROUPE - ANALYSE No 1

	Faux 1	Princip. faux 2	Ne peut pas se prononc 3	Princip. Vrai 4	Vrai 5
Culture					
Les employés ont une tendance à être au service du client	0	2	8	6	4
Les individus et leur compétence à faire des contributions particulières sont valorisés	3	4	7	6	0
La vision du leader de l'organisation est claire	1	5	9	5	0
Notre leader montre de la confiance vis-à-vis des employés	4	5	6	5	0
Les leaders informels ont plus d'influence que les leaders formels	3	3	7	4	3
Notre direction est au courant de ce qui se fait au niveau inférieur de notre organisme	3	2	2	8	5
Les dirigeants voient les employés comme des ressources devant être développées	1	2	7	4	6
Notre style de direction est innovante et flexible - DG	6	2	10	2	0
Notre style de direction est innovante et flexible - Chef de Departement	3	0	5	6	1
Notre style de direction est visible et crédible - DG	2	3	11	3	1
Notre style de direction est visible et crédible - Chef de Departement	3	0	9	3	0
L'autorité pour prendre des décisions est basée sur qui a l'information nécessaire plutôt que sur la fonction ou le statut	5	3	3	7	2

	Faux 1	Princip. faux 2	Ne peut pas se pronon 3	Princip. Vrai 4	Vrai 5
Organisation					
Les gens savent de quoi ils sont responsables	4	2	4	7	3
Nos procédures et nos pratiques manageriales facilitent l'accomplissement des tâches	6	3	5	5	1
Notre structure actuelle facilite le travail, la circulation de l'information et la prise de décision	9	3	6	2	0
L'information circule facilement entre les différents départements et unités de travail	10	2	3	5	0
Les gens qui sont responsables de l'accomplissement des tâches ont : (a) les ressources nécessaires	2	3	3	11	1
(b) et l'autorité pour les accomplir	7	5	7	1	0
Les membres de notre organisme comprennent notre stratégie (vision, mission et objectifs)	0	0	7	7	6
Notre organisation a un ensemble d'objectifs opérationnels réalistes qui soutiennent nos buts	0	1	6	6	7
Notre stratégie nous projettera d'une manière efficace dans le futur	1	1	5	8	5
Il y a un haut degré d'implication autour de notre mission et de nos objectifs	1	0	12	2	5
Notre stratégie est en adéquation avec les exigences du contexte extérieur	2	1	9	2	6

	Faux 1	Princip. faux 2	Ne peut pas se pronon 3	Princip. Vrai 4	Vrai 5
Les gens					
Les employés font un usage approprié des technologies à leur disposition	0	0	7	5	8
Les employés sont disposés à apprendre pour devenir plus efficace grâce à la technologie	0	0	0	10	10
Les conflits sont gérés de manière ouverte et sont gérés de façon constructive	7	4	3	4	2
Notre système de récompense actuel motive les employés pour accomplir notre mission et nos objectifs	4	1	9	3	3
La collaboration est récompensée quand elle est au service des grands intérêts de notre organisme	3	0	12	3	2
Les récompenses tiennent compte à la fois de ce qu'on sait et de ce qu'on fait	1	3	13	2	1
Les critères de performances sont clairs	3	2	11	2	2
Les employés ont les (a) compétences nécessaires	0	3	4	8	5
(b) et le savoir pour accomplir leur travail de la manière la plus efficace	0	1	5	10	4
Les employés comprennent leur travail et comment ils contribuent à l'effort général de l'organisme	0	0	8	7	5

	Faux 1	Princip. Faux 2	Ne peut pas se pronon 3	Princip. Vrai 4	Vrai 5
Les systèmes					
Les outils et les équipements qu'il faut nous sont disponibles	4	2	5	4	5
Il y a un mode d'apprentissage du management. Nous utilisons des systèmes de feed-back pour évaluer, réguler et répondre aux différents plans et actions	6	3	6	4	1
Nous avons des mécanismes de communication efficace (les gens savent ce qui se passe)	9	3	2	5	1
Nous mesurons et communiquons les réalisations et les résultats	4	2	4	7	3
Nous avons des systèmes et des procédures qui soutiennent activement les gens dans leurs efforts pour atteindre les objectifs	6	5	5	3	1

L'EVALUATION DU GROUPE: ANALYSE No 2

	Faux et Princi Faux 1	Ne peut pas se pronon 2	Vrai et Princi Vrai 3
Culture			
Les employés ont une tendance à être au service du client	2	8	10
Les individus et leur compétence à faire des contributions particulières sont valorisés	7	7	6
La vision du leader de l'organisation est claire	6	9	5
Notre leader montre de la confiance vis-à-vis des employés	9	6	5
Les leaders informels ont plus d'influence que les leaders formels	6	7	7
Notre direction est au courant de ce qui se fait au niveau inférieur de notre organisme	5	2	13
Les dirigeants voient les employés comme des ressources devant être développées	3	7	10
Notre style de direction est innovante et flexible - DG	8	10	2
Notre style de direction est innovante et flexible - Chef de Departement	3	5	7
Notre style de direction est visible et crédible - DG	5	11	4
Notre style de direction est visible et crédible - Chef de Departement	3	9	3
L'autorité pour prendre des décisions est basée sur qui a l'information nécessaire plutôt que sur la fonction ou le statut	8	3	9

	Faux et Princi Faux 1	Ne peut pas se pronon 2	Vrai et Princi Vrai 3
Organisation			
Les gens savent de quoi ils sont responsables	6	4	10
Nos procédures et nos pratiques manageriales facilitent l'accomplissement des tâches	9	5	6
Notre structure actuelle facilite le travail, la circulation de l'information et la prise de décision	12	6	2
L'information circule facilement entre les différents départements et unités de travail	12	3	5
Les gens qui sont responsables de l'accomplissement des tâches ont : (a) les ressources nécessaires	5	3	12
(b) et l'autorité pour les accomplir	12	7	1
Les membres de notre organisme comprennent notre stratégie (vision, mission et objectifs)	0	7	13
Notre organisation a un ensemble d'objectifs opérationnels réalistes qui soutiennent nos buts	1	6	13
Notre stratégie nous projettera d'une manière efficace dans le futur	2	5	13
Il y a un haut degré d'implication autour de notre mission et de nos objectifs	1	12	7
Notre stratégie est en adéquation avec les exigences du contexte extérieur	3	9	8

	Faux et Princi Faux 1	Ne peut pas se pronon 2	Vrai et Princi Vrai 3
Les gens			
Les employés font un usage approprié des technologies à leur disposition	0	7	13
Les employés sont disposés à apprendre pour devenir plus efficace grâce à la technologie	0	0	20
Les conflits sont gérés de manière ouverte et sont gérés de façon constructive	11	3	6
Notre système de récompense actuel motive les employés pour accomplir notre mission et nos objectifs	5	9	6
La collaboration est récompensée quand elle est au service des grands intérêts de notre organisme	3	12	5
Les récompenses tiennent compte à la fois de ce qu'on sait et de ce qu'on fait	4	13	3
Les critères de performances sont clairs	5	11	4
Les employés ont les (a) compétences nécessaires	3	4	13
(b) et le savoir pour accomplir leur travail de la manière la plus efficace	1	5	14
Les employés comprennent leur travail et comment ils contribuent à l'effort général de l'organisme	0	8	12

185

	Faux et Princi Faux 1	Ne peut pas se pronon 2	Vrai et Princi Vrai 3
Les systèmes			
Les outils et les équipements qu'il faut nous sont disponibles	6	5	9
Il y a un mode d'apprentissage du management. Nous utilisons des systèmes de feed-back pour évaluer, réguler et répondre aux différents plans et actions	9	6	5
Nous avons des mécanismes de communication efficace (les gens savent ce qui se passe)	12	2	6
Nous mesurons et communiquons les réalisations et les résultats	6	4	10
Nous avons des systèmes et des procédures qui soutiennent activement les gens dans leurs efforts pour atteindre les objectifs	11	5	4

Tâche n° 3A

En groupe et en brainstorming (notez toutes les idées comme elles viennent sans les discuter), listez sur les flip chart les :

- Forces
- Faiblesses
- Opportunités
- Menaces

pour ANGAP par rapport à sa mission

Tâche n°3 : FFOM

F comme Forces
Ce que nous faisons bien, ou les conditions ou contexte en notre faveur

F comme Faiblesses
Ce que nous faisons moins bien, ou les conditions ou contexte défavorables

O comme Opportunités
Les possibilités de faire mieux qui ne sont pas exploitées

M comme Menaces
Les obstacles qui peuvent nous empêcher d'atteindre nos objectifs

188

Tâche n° 3A

Groupe 1

Forces

- pas de concurrents
- reconnaissance par les bailleurs comme étant gestionnaire du réseau
- compétence pour fixer, collecter et gérer les droits d'entrée dans les aires protégées (DEAP)
- dispose de cadres de haut niveau et expérimentés
- personnel acquis à la cause
- six ans d'expérience dans la gestion de la biodiversité et du partenariat

Faiblesses

- composition du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale
- les opérateurs sur terrain sont en même temps membres du Conseil d'Administration
- les bailleurs interviennent dans la gestion opérationnelle
- inexistence de fonds d'avance
- influence trop grande de leaders informels externes
- absence de description des tâches
- lacunes dans la circulation des informations
- insuffisance de délégation de responsabilités
- départements trop cloisonnés
- dépendance par rapport aux financements extérieurs
- impossibilité de transmettre les besoins en formation auprès des organismes formateurs (on ne les connaît pas, on les contacte trop tard, formation top-down pour 1997)

Opportunités

- amélioration des procédures existantes
- amélioration de la procédure d'élaboration des descriptions de poste
- existence de matériels performants
- tendance internationale favorable à la protection de la biodiversité

Menaces

- instabilité politique
- interférences de la politique dans la vie d'ANGAP
- instabilité des décisions des bailleurs
- différence de niveau d'information en matière de décentralisation (niveau central et niveau des collectivités locales)

Groupe 2

Forces

- bonne politiques de formation du personnel
- nous disposons de moyens financiers et humains
- qualification et valeur des ressources humaines
- bonne maîtrise du domaine
- forte motivation d'une partie du personnel
- personnel expérimenté

Faiblesses

- système managérial dépassé
- manque de capacité d'écoute du Directeur Général
- organisation, systèmes et structure
- trop de centralisme dans les prises de décisions
- management faible
- existence de divergences d'opinion sur des points-clés
- pas de descriptions de poste
- structure inadaptée à la réalisation des objectifs globaux
- non respect de la programmation financière établie
- manque de procédures
- non respect des procédures existantes
- paternalisme
- manque d'implication des cadres dans les prises de décision
- versatilité dans les prises de décision

Opportunités

- biodiversité malgache intéressant l'extérieur
- potentiel des ressources humaines
- possibilité de collaboration et de partenariat avec les opérateurs privés

Menaces

- sous-utilisation et sous-emploi des compétences
- inquiétude devant des choses que l'on n'a pas encore faites (ex. : gestion des partenariats)
- pas de climat de confiance interne (peur de s'exprimer)
- inexistence d'un esprit d'équipe
- faiblesse devant les bailleurs de fonds
- incompréhension du problème de conservation par la population (ce n'est pas son problème prioritaire)
- trop d'ingérence des bailleurs de fonds dans la mise en oeuvre opérationnelle du programme

Groupe 3

Forces

- niveau de formation et expériences acquises mettant l'ANGAP à même de mener sa mission
- spécialisation et implication dans l'élaboration du document CAPE
- employés motivés
- appui des bailleurs de fonds
- mandat national

Faiblesses

- style de management trop disparate (manque de rigueur, absence de délégation du pouvoir)
- organisation inadéquate par rapport à la mission
- déséquilibre des responsabilités entre départements
- insuffisance de synergie et de communication
- pouvoir institutionnel limité (difficulté d'être un interlocuteur ayant une autorité suffisante par rapport à l'administration, aux bailleurs et aux partenaires)
- versatilité des prises de décision

Opportunités

- synergie avec les autres composantes du PAE
- notoriété technique de l'ANGAP
- valorisation des compétences
- ANGAP dispose d'une garantie de ressources financières

Menaces

- influence des autres entités extérieures (bailleurs de fonds, Etat, ...)
- orientation politique instable du Gouvernement
- esprit d'entreprise inexistant (esprit fonctionnaire)

Tâche n° 3B

En plénière,

- Listez les F.F.O.M. qui reviennent le plus souvent
- Dégagez ce qui apparaît être d'une importance critique dans chaque rubrique

Tâche n° 3B

FFOM qui se sont répétées dans les trois groupes

Forces

- ressources humaines compétentes mais à étoffer
- motivation du personnel acquis à la cause
- mandat national à rendre opérationnel

Faiblesses

- système de management :
- descriptions de poste
- équilibre des responsabilités et des tâches
- communication et concertation à améliorer
- manque de procédures et non respect des procédures existantes

Opportunités

- utiliser l'intérêt international pour l'environnement afin de parvenir à une pérennisation financière
- affiner les propositions d'actions pour la synergie formulées dans le document CAPE

Menaces

- différence de niveau d'information et de compréhension sur la décentralisation
- nécessité de développer un esprit d'entreprise commercial dans le cadre de la mission de l'ANGAP

Tâche n° 3C

En groupe et pour chaque F.F.O.M. ainsi sélectionnée,

- Reformulez (si nécessaire) pour avoir une formulation plus précise
- Définir des objectifs en vue de faire face/répondre à ces F.F.O.M.

Pour chaque F.F.O.M. et pour chaque objectif y afférent, définir les différentes approches possibles et alternatives pour atteindre l'objectif

Faire un choix à partir des différentes options

Tache n° 3C

Groupe 1

Comment maintenir ou augmenter les forces ?

Ressources humaines

Objectif 1 : compétences à maintenir et à renforcer
Approches :

- établir un plan de recrutement pour recruter le personnel nécessaire
- établir et mettre en oeuvre un plan de formation

Objectif 2 : renforcer la motivation du personnel
Approches :

- assurer la formation du personnel
- clarifier et respecter les descriptions de poste
- maintenir le pouvoir d'achat en fonction de l'inflation

Mandat de l'ANGAP

Objectif : rendre opérationnel le mandat national
Approches :

- activer l'élaboration des décrets d'application de la loi programme
- mener une campagne d'information à tous les niveaux sur le mandat de l'ANGAP

Comment supprimer les faiblesses ?

Système de management

Objectif : améliorer le système
Approches :

- actualiser la structure en fonction de la mission dans CAPE
- actualiser les manuels de procédures
- appliquer et respecter les procédures
- réviser la répartition des responsabilités entre les différents départements
- actualiser la description de chaque poste
- mettre en oeuvre le plan de communication

Comment saisir les opportunités ?

Intérêt mondial pour notre biodiversité

Objectif : valoriser l'intérêt mondial pour pérenniser le programme
Approches :

- établir et développer un plan de marketing international
- développer un plan d'action pour mobiliser des fonds en vue de la mise en place d'un trust fund

Synergie

Objectif : renforcer la synergie au niveau du PAE
Approches :

- actualiser le plan d'actions sur la recherche de synergie dans CAPE
- étendre et renforcer le partenariat avec le secteur privé

Comment faire face aux menaces ?

Décentralisation

Objectif : compréhension commune de la décentralisation au niveau de tous les acteurs
Approches :

- mettre en oeuvre le plan de communication au niveau des décideurs nationaux et régionaux
- rechercher l'appui des départements ministériels concernés

Esprit d'entreprise

Objectif : instaurer l'esprit d'entreprise
Approches :

- cibler des formations en entreprenariat et gestion privée
- adapter le système procéduriel pour se mettre au diapason des entreprises privées commerciales dans les limites de la mission de conservation

Groupe 2

Comment maintenir ou augmenter les forces ?

Ressources humaines

Objectif 1 : compétences à maintenir et à renforcer
Approches :

- analyse des postes requis par la CAPE en vue d'optimiser l'utilisation des ressources humaines
- adéquation des compétences aux profils définis par cette analyse

Objectif 2 : renforcer la motivation du personnel
Approches :

- favoriser les initiatives
- responsabiliser le personnel à tous les niveaux

Mandat de l'ANGAP

Objectif : rendre opérationnel le mandat national
Approche : développer les capacités répondant aux exigences de ce mandat national

Comment supprimer les faiblesses ?

Système de management

Objectif : améliorer le système
Approches :

- réviser la structure de l'ANGAP
- améliorer le système de communication et de concertation
- etc ...

Comment saisir les opportunités ?

Intérêt mondial pour notre biodiversité

Objectif : valoriser l'intérêt mondial pour pérenniser le programme
Approche : obtenir l'adhésion et la crédibilité auprès de l'opinion mondiale

Synergie

Objectif : renforcer la synergie au niveau du PAE
Approche : développer une ouverture au niveau régional

Comment faire face aux menaces ?

Décentralisation

Objectif : compréhension commune de la décentralisation au niveau de tous les acteurs
Approche : intensification de la communication

Esprit d'entreprise

Objectif : instaurer l'esprit d'entreprise
Approche : créer une culture d'entreprise

Groupe 3

Comment maintenir ou augmenter les forces ?

Ressources humaines

Objectif 1 : compétences à maintenir et à renforcer
Approches :
- plan de formation
- plan de recrutement

Objectif 2 : renforcer la motivation du personnel
Approches :
- application d'un système managérial plus responsabilisant
- instauration d'un système de sanction incitatif
- plans de carrière

Mandat de l'ANGAP

Objectif : rendre opérationnel le mandat national
Approches :
- prise de dispositions réglementaires confirmant ce mandat
- mise en application de ces dispositions
- engagement de l'ANGAP à mettre en oeuvre le programme

Comment supprimer les faiblesses ?

Système de management

Objectif : améliorer le système
Approches :
- réorganisation des départements
- descriptions de poste
- responsabilisation des cadres et délégation de pouvoir
- plan de communication interne
- respect et évaluation des procédures existantes

Comment saisir les opportunités ?

Intérêt mondial pour notre biodiversité

Objectif : valoriser l'intérêt mondial pour pérenniser le programme
Approches :
- marketing international
- plan de communication externe

202

Synergie

Objectif : renforcer la synergie au niveau du PAE
Approche : application des propositions d'actions formulées dans le document CAPE

Comment faire face aux menaces ?

Décentralisation

Objectif : compréhension commune de la décentralisation au niveau de tous les acteurs
Approche : plan de communication à appliquer

Esprit d'entreprise

Objectif : instaurer l'esprit d'entreprise
Approches :

- rentabilisation des ressources financières
- adoption d'un système de gestion privée (innovation, esprit de risque, faculté de négociation)
- formation

Revue de la Journée

Points positifs

- Bon repas
- Liberté d'expression
- Bonne participation
- L'animation

- Les participants ont travaille jusqu'au bout et jusqu'a une heure tardive

Difficultés et suggestions

Difficultés	Suggestions
Choix du lieu : bruits et trop près	Lieu plus reculé
Temps imparti % tâches	
Pas de capitalisation des retraites de cadres	Sera faite

205

Please return to
USA GAYLORD - USAID

ASSOCIATION NATIONALE pour la GESTION des AIRES PROTEGEES

Audit Institutionnel

VOLUME II

Notre nouvelle vision de l'ANGAP

Juin 1997

Price Waterhouse

20/

ANGAP

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA GESTION DES AIRES PROTEGEES

ASSOCIATION NATIONALE pour la GESTION des AIRES PROTEGEES

Audit Institutionnel

VOLUME II

Résumé Exécutif

Juin 1997

Price Waterhouse

207

Résumé Exécutif

RESUME EXECUTIF - NOTRE NOUVELLE VISION DE L'ANGAP

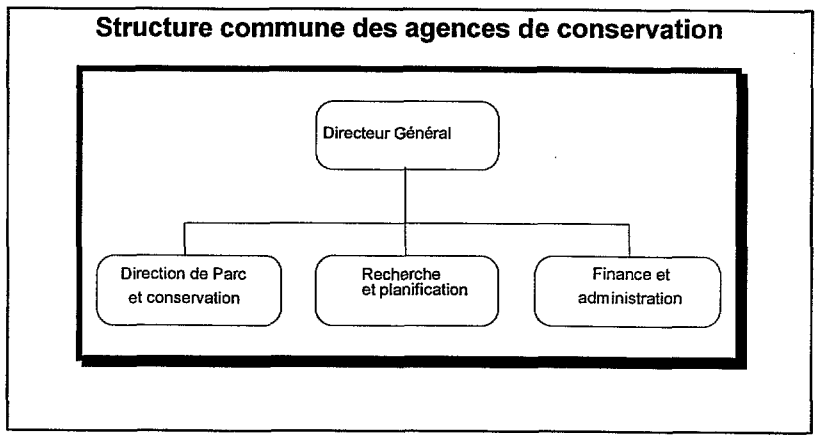
L'objet de cette section est de donner un résumé des recommandations qui sont présentées dans ce second volume. Le rapport comporte beaucoup de points dont nous avons extrait les plus importants pour ce résumé:

- recommandations sur la structure de l'ANGAP;
- recommandations sur deux points critiques portant sur sa politique, et qui sont:
    - le rôle de « la délégation de gestion » dans les activités futures d'ANGAP;
    - le rôle d'ANGAP dans les activités commerciales;
- et nos recommandations pour sa marche en avant.

La Structure de l'ANGAP

Contexte

Toutes les agences de conservation en Afrique - et, selon ce qui se dit, dans d'autres parties du monde également - sont structurées sur un « modèle » standard. Ce modèle a trois divisions verticales s'occupant:



- de la gestion et de la conservation des parcs proprement dit;
- de la conduite de la recherche (et parfois de la planification);
- de fournir les services financiers et administratifs .

Il existe des variations dans l'application détaillée de ce « thème » standard mais en définitive le résultat est le même. Ce standard convient à l'ANGAP actuellement, nonobstant quelques variations dans les détails.

209

Résumé Exécutif

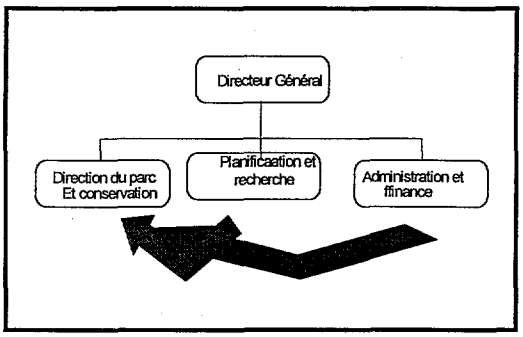
Malgré le fait que ce modèle soit répandu, cette structure souffre de trois sortes de défaillances:

- elle aboutit à la séparation de la recherche et de la planification de la gestion du parc et de la conservation. Ceci produit deux effets indésirables. Le premier est que les cadres s'occupant de la gestion ne sont pas impliqués dans la conduite des activités de planification et ne peuvent pas de ce fait « s'approprier » les plans qu'ils vont être chargés de mettre en oeuvre. Le second est qu'il est difficile d'intégrer de façon adéquate la recherche dans la gestion du parc et de s'assurer que la recherche joue bien son rôle dans ce contexte[1];

- elle sépare les finances et l'administration des activités (gestion du parc) qu'elles sont sensées appuyer;

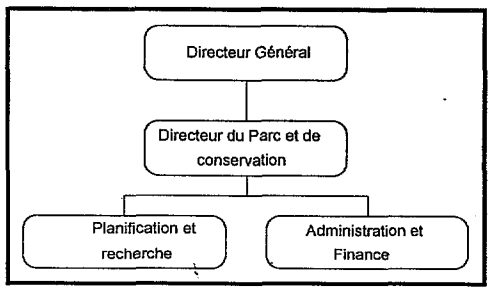
- elle rend difficile la décentralisation, car les services d'appui nécessaires à la gestion du parc ne sont disponibles qu'à des niveaux plus élevés de l'organisation.

La Solution



La solution à ces problèmes est d'intégrer ces deux groupes de fonctions dans la partie gestion et conservation de la structure partie qui est après tout la finalité de l'organisation, afin que ces fonctions remplissent leur statut de fonction **d'appui**. Si on s'arrêtait à cela, nous aurions la structure ci-dessous:

De toute évidence, une telle structure n'est pas souhaitable. Elle aboutit à une « verticalité » qui la rend non opérationnelle et impossible à gérer. Il est donc nécessaire d'introduire des subdivisions internes qui vont apporter les « passerelles de contrôle » nécessaires. Ceci se fait en établissant les structures internes sur la base de critères géographiques plutôt que fonctionnels.

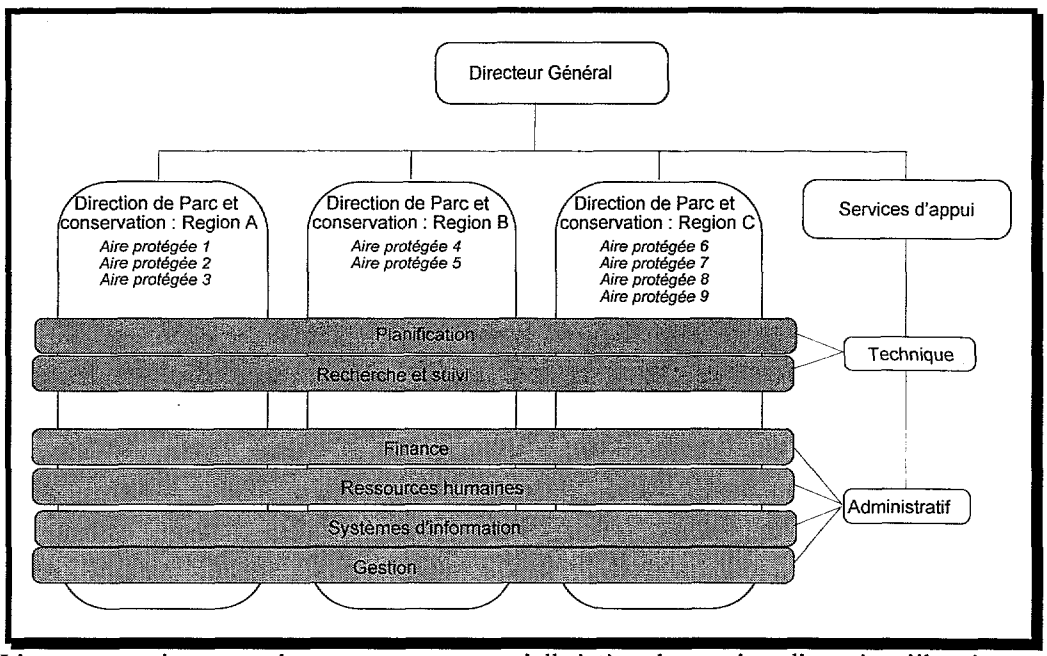


Appliqué à un organisme comme l'ANGAP, cela donnerait une structure comme celle-ci:

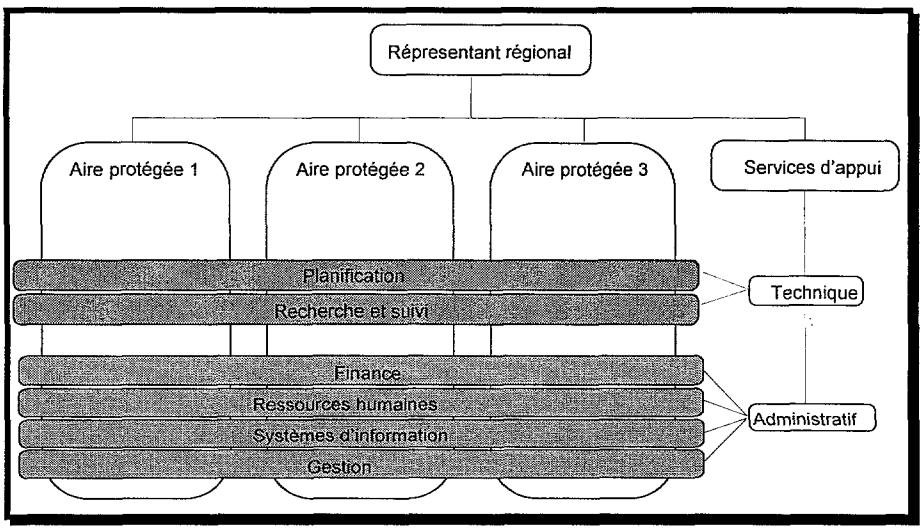
[1] ...rôle qui est , bien entendu, d'appuyer les activités du parc et d'évaluer l'efficacité ou non de ces activités.

209

Résumé Exécutif



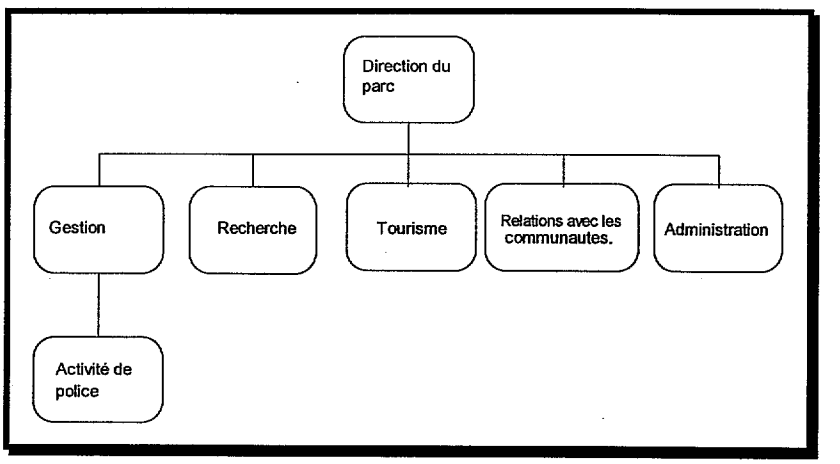
L'autre aspect important de cette structure est qu'elle intègre les services d'appui, qu'ils soient techniques ou administratifs, directement dans les parties de l'organisation qu'ils sont sensés servir, et ainsi donne à ces parties l'attention appropriée. Chaque structure régionale doit donc comporter ses propres subdivisions. Elles sont établies sur la base des AP sous contrôle de la région, comme le montre le diagramme suivant



210

Résumé Exécutif

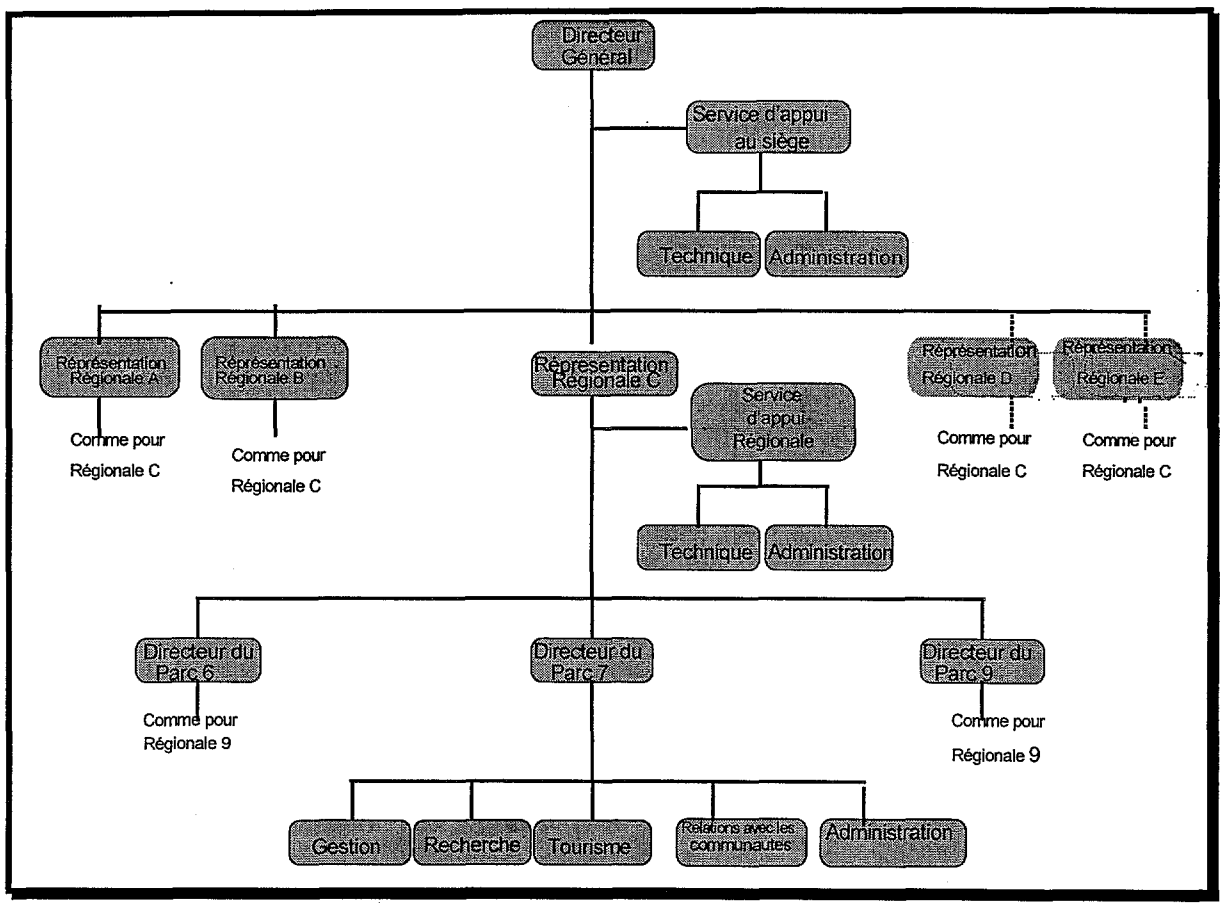
Encore une fois, les services d'appui apparaissent comme des divisions horizontales dans l'organisation, en appui aux structures qui représentent sa mission principale. Cette structure peut donc s'étendre au niveau le plus bas, c'est-à-dire au niveau d'une AP:



Comme on peut le voir dans ce diagramme, les divisions internes à ce niveau ressemblent à celles que l'on trouve dans la structure plus classique. La différence essentielle est que beaucoup de services d'appui sont maintenant décentralisés jusqu'au niveau le plus bas possible compte tenu du rapport coût efficacité. Si une AP est trop petite pour justifier la présence de ces services d'appui, ces derniers doivent être fournis par des parcs voisins ou par le bureau régional concerné.

Etendus à l'ensemble de l'organisation ces changements structurels se traduisent ainsi:

Résumé Exécutif



Un aspect important à noter sur cette structure est que les différents services d'appui ont maintenant été décentralisés de façon telle qu'ils existent maintenant sur trois niveaux:

- au siège;
- aux niveaux des bureaux régionaux
- et au niveau des parcs eux-mêmes.

L'étendue de cette décentralisation va varier d'un cas à l'autre. Certains services - tels que SIG - seront tellement spécialisés et coûteux qu'ils existeront au niveau du siège seulement. D'autres seront décentralisés jusqu'au niveau de tous les parcs à l'exception des plus petits, tandis que d'autres seront largement délégué aux bureaux régionaux uniquement. Le rapport coût efficacité doit être le facteur déterminant du choix.

212

Résumé Exécutif

Mise en oeuvre

Il est évident que les structures suggérées ci-dessus représentent un changement radical par rapport à celles en place actuellement. Ceci étant le cas, toute tentative de les mettre en oeuvre immédiatement créera un stress énorme dans l'ANGAP. Pour cette raison nous suggérons que la mise en oeuvre:

- se fasse graduellement sur une certaine période;
- soit conduite sous la supervision d'un conseiller expérimenté dans les domaines du développement institutionnel et du changement de gestion;
- soit conduite en deux phases. Dans la première phase, les structures régionales devront être créées et mises en oeuvre, probablement en commençant par une seule région pilote. La décentralisation des services de support aux bureaux régionaux devrait se faire pendant cette phase. La seconde phase devrait inclure la délégation, de façon appropriée, des services d'appui aux parcs. Ceci devra être fait après qu'une planification détaillée aura établi quels parcs sont suffisamment grand pour justifier la nécessité d'avoir leurs propres services d'appui.

213

Résumé Exécutif

Recommandations concernant la politique de l'ANGAP

Un certain nombre de problèmes portant sur la politique de l'ANGAP ont été abordés et commentés dans le corps de ce rapport. Deux points très importants - et nos recommandations les concernant - sont abordés à un niveau élevé dans cette partie de notre Résumé Exécutif.

La stratégie de « délégation de la gestion »

En ce moment, plusieurs des aires protégées sous contrôle de l'ANGAP sont gérées pour son compte par divers organismes extérieurs, principalement des ONG étrangères. Cela est le résultat de la croissance rapide du réseau d'aires protégées , croissance qui dépassait la capacité d'absorption de l'ANGAP. Il n'était pas possible à l'ANGAP de gérer elle-même directement toutes ces aires. Il est maintenant prévu - et c'est l'un des buts principaux du PE2 - que l'ANGAP devra assurer la responsabilité de la gestion directe de la plupart de ces aires.

Nous avons deux observations à faire à ce sujet:

- cela est à l'opposé des initiatives prises dans d'autres régions du monde, y compris en Afrique centrale et australe. Dans ces régions du monde, un grand nombre d'agences nationales de parcs mieux établis - qui gèrent directement toutes les aires sous leur contrôle - sont en train de rechercher des mécanismes qui leur permettraient de déléguer leur autorité de gestion à d'autres entités. Cette recherche est faite parcequ'elles pensent que ce mécanisme sera plus rentable que la gestion directe dans certaines situations;

- cette prévision de gestion directe découle de la frustration par rapport à ce que l'ANGAP pense être des résultats non satisfaisants.

Si notre dernière observation est correcte, nous suggérons que l'on pose ces deux questions:

- l'ANGAP a-t-elle la capacité d'absorber un grand nombre d'aires nouvelles sous sa responsabilité directe de gestion;

- et la stratégie de délégation a-t-elle eu la possibilité de réussir?

Il est clair que la réponse à la première question est simple (voir le volume II du rapport): l'ANGAP n'a pas la capacité de prendre en charge et de gérer efficacement un grand nombre d'aires supplémentaires. Avant de répondre à la deuxième question il est nécessaire d'identifier les besoins qui auraient dû être mis en place pour que cette stratégie ait une chance de réussir. Ces besoins sont présentés dans l'encadré.

214

Résumé Exécutif

Au vu de cette analyse, nous tirons les conclusions suivantes par rapport à l'intention d'ANGAP d'assumer la gestion directe d'un grand nombre de parcs supplémentaires:

- cette stratégie a peu de chance pour le moment de réussir: une attention insuffisante a été accordée au cadre de travail dans lequel elle se déroulerait;
- ces tentatives « noieront » l'ANGAP et vont exacerber les problèmes institutionnels qu'elle vit actuellement (voir le volume I de ce rapport)
- la solution est de traiter les faiblesses dans l'actuel cadre de travail, plutôt que d'abandonner cette stratégie [2] (« ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain !»).

Besoins requis pour « une délégation de gestion » réussie
Une politique claire de l'ANGAP pour la délégation de son autorité de gestion, et une claire définition des rôles et des responsabilités des « opérateurs ».
Une base sur laquelle s'appuyer pour s'assurer que les bons opérateurs sont sélectionnés quand on appliquera cette stratégie
Un cadre de travail standard dans lequel se fera la délégation d'autorité à tous les opérateurs.
Pour chaque parc:
• un plan de gestion agréé
• un accord formel avec l'opérateur
• des procédures pour évaluer la performance de l'opérateur.
Un cadre de travail dans lequel ANGAP peut superviser les activités des opérateurs et prendre des mesures correctives si nécessaire.
Le temps adéquat pour permettre à la stratégie de réussir.

Rôle de l'ANGAP dans les activités commerciales

[2] de toute façon, l'ANGAP n'a pas le choix sur ce point, quelle que soit sa position finale sur cette stratégie: elle ne peut pas assumer la gestion directe de toutes les aires protégées. Ceci étant, l'ANGAP doit régulariser et renforcer le cadre de travail de l délégation.

215

Résumé Exécutif

A l'issue de notre étude, nous avons identifié un certain degré de confusion au sein de l'ANGAP quant au rôle de cette organisme dans la poursuite des activités commerciales. A la décharge de l'ANGAP, cette confusion vient de conseils contestables de conseillers précédents, et une telle confusion est commune à d'autres entités similaires.

L'intérêt de l'ANGAP pour les activités d'affaires est né des besoins de financement auxquels elle doit faire face, et dans la conviction que les profits qui en seront tirés contribueront à son autosuffisance financière. Ceci est bien sûr une intention louable. Cependant, le tableau montre une série de raisons pour lesquelles cette intention n'est pas appropriée.

Nous ne sommes pas en train de suggérer que les efforts de l'ANGAP pour rechercher l'autosuffisance ne sont pas opportuns, ni que les tentatives de mener ces activités sous son contrôle sont inopportunes. Au contraire, tout cela est tout-à-fait approprié.
Cependant, il est important de clarifier **qui** devrait mener ces activités, and comment l'ANGAP en tirera des revenus.

Pourquoi ces initiatives ne réussissent pas	Pourquoi elles ne devraient pas être tentées
Le secteur public n'a ni les compétences, ni les attitudes ni les motivations pour les faire réussir.	La double focalisation, particulièrement dans les tentatives de faire de l'argent, aboutit fréquemment distraire l'organisme de son rôle premier et donc a à ne pas le jouer correctement.
Peu d'institutions publiques ont le capital nécessaire pour initier de telles tentatives.	Là où les fonds existent, ces fonds sont des fonds publics qui ne devraient pas être risqués dans des investissement d'affaires.
	Cela place l'organisme en compétition directe avec d'autres entités qu'il coordonne par ailleurs: d'où un conflit d'intérêts inacceptable.
	De telles initiatives minent l'autorité de l'organisme envers les entités qu'il coordonne, mais également envers d'autres agences gouvernementales et mêm envers les bailleurs.
	Ces initiatives sont contraires à l'esprit de la plupart des programmes de reformes économiques et elles seront pas appuyées par les bailleurs. Là où les agences de conservation sont concernées le résultat en est une compétition à partir d'une position d'avantage abusif avec les initiatives venant des communautés locales et du secteur privé. Ce q crée en retour du ressentiment et de l'hostilité.
	Nous ne voulons pas dire que l'organisme ne devrait pas essayer de maximiser ses revenus, ni que sa conduite à l'intérieur des aires protégées est inappropriée. Au contraire, nous pensons que ces activités conviennent entièrement aux aires protégé et que ANGAP devrait s'efforcer de maximiser ses revenus. Toutefois, les activités devraient être mené par le secteur privé qui est le mieux qualifié pour le faire et ANGAP devrait tirer ses revenus des royaltie

Selon nous, le secteur privé devrait mener ces activités et payer des droits à l'ANGAP pour cela. Notre expérience nous montre que cela aura pour résultat d'apporter des revenus plus importants pour l'ANGAP et d'éviter les facteurs indésirables liés aux tentatives de se lancer dans de telles affaires.

216

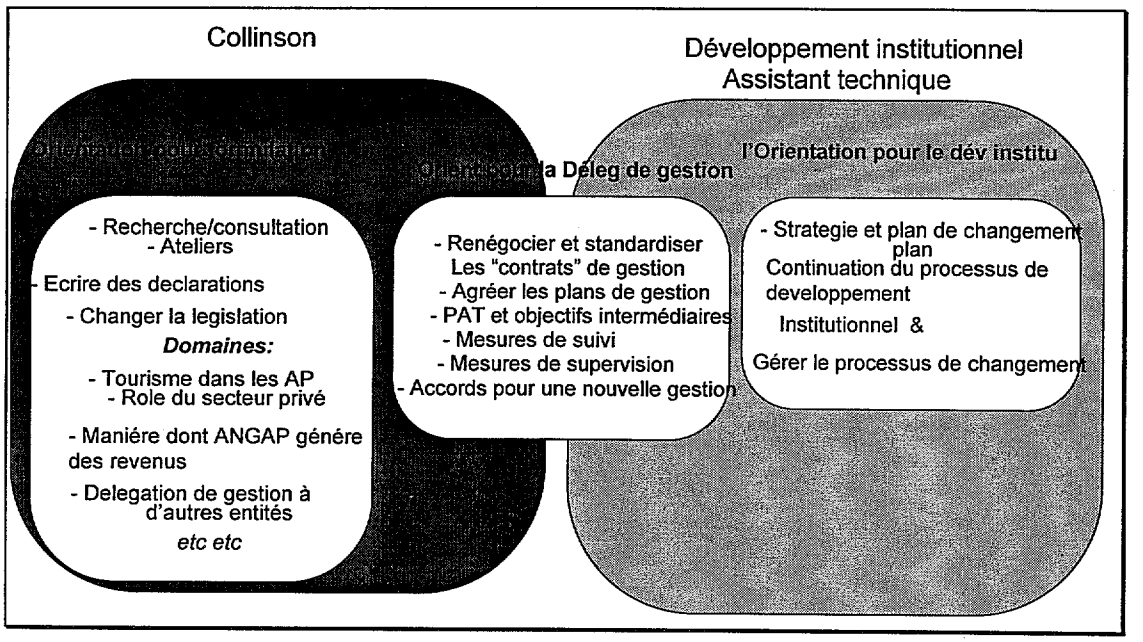
Résumé Exécutif

Pour aller de l'avant

Comme cela est logique, nos recommandations pour cette approche sont que l'ANGAP devrait se focaliser sur trois groupes très importants de problèmes auxquels elle doit encore faire face et qui sont:

- résoudre les différents problèmes touchant sa politique là où la clarté est insuffisante ou bien là où des changements de la législation sont nécessaires;
- régulariser le contexte et les arrangements sous lesquels se font la sélection des opérateurs et la délégation de l'autorité de gestion;
- traiter et résoudre les diverses faiblesses institutionnelles qui existent, et mettre en oeuvre les changements structurels recommandés dans ce document.

A cette fin, nous avons établi une approche qui traite en même temps tous ces besoins, et intègre les efforts des différents conseillers impliqués:



Comme le montre le diagramme, l'approche pour avancer comprend trois « regroupements » d'activités qui visent à traiter les trois principaux domaines dans lesquels des activités correctrices ou supplémentaires sont requises. Nous avons déjà commenté le besoin d'un conseil en développement institutionnel et en changement de management. Cette personne ou ce cabinet assistera ANGAP pour planifier et mettre en oeuvre les changements recommandés dans ce rapport, et aidera dans le traitement des faiblesses institutionnelles identifiées dans le volume I. Il/elle devrait également collaborer avec Roger Collinson dans l'assistance pour régulariser le cadre de travail et le contexte de la délégation. Enfin, Roger Collinson devra focaliser ses efforts dans l'assistance pour identifier et

217

Résumé Exécutif

résoudre les lacunes ou les confusions qui existent actuellement en matière de politique. Ceci devrait devenir sa plus grande priorité pour le travail à venir. Le choix entre un permanent et des interventions ponctuelles doit être décidé après une réflexion profonde sur les avantages et risques de chaque option.

218

Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP)

Audit Institutionnel - Volume II: Rapport de Vision

1 RAPPORT SOMMAIRE

1.1 Introduction
1.2 Besoins institutionnels de l'ANGAP
1.3 Besoin au niveau institutionnel national
1.4 Besoin au niveau de chaque Aire Protégée

2 L'ANGAP DE DEMAIN - L'APPROCHE PROPOSEE

2.1 Introduction
2.2 Approche proposée à l'ANGAP pour le futur proche
2.3 Orientation
2.4 Mise en oeuvre de ces propositions
2.5 Rôles proposées pour les assistants techniques

3 CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

3.1 Introduction
3.2 Le cadre juridique nécessaire
3.3 Politique nationale en matière de conservation et sur les AP
3.4 Politique ANGAP v/s politique nationale

4 CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ANGAP

4.1 Introduction
4.2 Les organes de prise de décisions
4.3 L'exercice des pouvoirs de l'ANGAP
4.4 Caractère bivalent
4.5 Style de management
4.6 Mieux intégrer le secteur privé dans le développement de l'ANGAP
4.7 Les travaux de Génie Civil

5 STRUCTURE DE L'ORGANISATION

5.1 Structure commune des agences de conservation
5.2 La solution au niveau du concept
5.3 Application de ce concept à l'ANGAP
  5.3.1 Proposition de structure finale à l'ANGAP
  5.3.2 Proposition de structure au niveau de l'institution
  5.3.3 Proposition de structure au niveau régional
  5.3.4 Proposition de structure au niveau d'un parc
5.4 Implication de la mise en oeuvre
5.5 Le siège
5.6 Mise en oeuvres des propositions

6 ARRIVER A L'AUTONOMIE FINANCIERE

6.1 Introduction
6.2 Principes à appliquer dans la recherche de l'autonomie
6.3 Mécanismes par lesquels ANGAP peut améliorer ses finances
6.4 Mesures de gestion pour un meilleur rapport coût/efficacité
6.5 Montant du financement nécessaire pour qu'ANGAP puisse gérer ses activités
6.6 Résumé des options

7 LE FONCTIONNEMENT DE L'ANGAP

7.1 La structure proposée
7.2 Département Finance et Administratif
7.3 Opération et Gestion du réseau
7.4 Ecotourisme et Relations Publiques
7.5 Formation et gestion des ressources humaines
7.6 Les Unités régionales

8 PLAN DE TRANSITION

8.1 Introduction
8.2 Nos recommandations

1 RAPPORT SOMMAIRE

1.1 Introduction

Dans ce rapport, nous faisons nos recommandations des changements à apporter pour renforcer les capacités institutionnelles de l'ANGAP et l'aider à mieux atteindre les objectifs de sa mission. C'est notre nouvelle vision de l'ANGAP.

C'est fondé largement, mais pas exclusivement, sur l'analyse que nous avons faite de la situation actuelle et qui se trouve dans notre rapport d'évaluation. Dans certain cas, surtout là où nous introduisons des idées ou concepts nouveaux, nous avons limité la discussion au support de vision seulement afin d'éviter les redondances.

Dans le même esprit, nous n'avons pas repris en détails certaines rubriques où nous sentons que la profondeur de la discussion du sujet au niveau du rapport d'évaluation est suffisante pour mettre en évidence les lacunes, et donc, les actions correctives qui doivent être prises.

1.2 Besoins Institutionnels de l'ANGAP

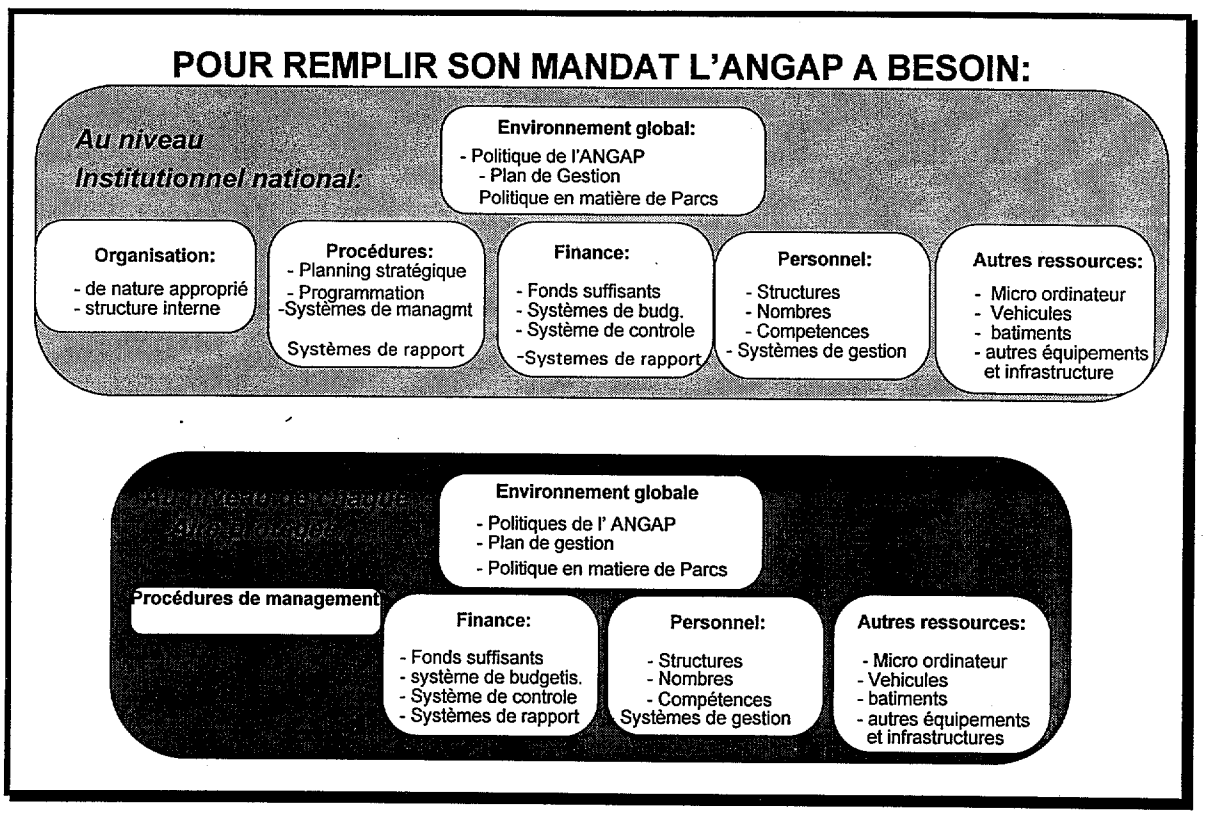
Dans cette partie, nous donnons une vue des besoins institutionnels qui doivent être satisfaits avant que l'ANGAP puisse remplir son mandat de façon adéquate. Le but de cette explication est de servir de base à l'évaluation qui suit: chaque aspect sera évalué et rapproché des besoins et tout écart sera ensuite identifié.

Le diagramme ci-dessous présente les besoins de l'ANGAP, tant au niveau de l'institution elle-même qu'au niveau d'une aire protégée :

221

Pour remplir son mandat L'ANGAP a besoin:

Besoins Institutionnels de l'ANGAP



Comme nous l'avons montré, les besoins existent aux deux niveaux. Dans de nombreux cas ces besoins sont similaires, bien qu'il y ait aussi des différences. Les sections qui suivent présentent un survol[1]des besoins, à l'exception de ceux qui sont évidents.

1.3 Les besoins au niveau institutionnel national

Les besoins au niveau de l'institution peuvent être regroupés en six grandes catégories :

- politique générale et cadre législatif
- structure
- système de management et procédure
- finance et procédures financières
- personnel et procédure de gestion du personnel
- autres ressources.

Contexte global et environnement législatif

Le plus fondamental de tous les besoins est un cadre clair dans lequel l'organisme opère. Les caractères essentiels de ce cadre sont:

[1] ... parce que certains de ces besoins sont tellement spécialisés et importants qu'ils sont traités plus en détail plus loin dans ce rapport.

222

- **une politique gouvernementale claire** identifiant les priorités en matière de conservation et développant des stratégies pour satisfaire ces priorités. Ce cadre devrait également spécifier le rôle de l'ANGAP dans les stratégies nationales de conservation de la faune et de l'environnement, et ses relations avec les autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux impliqués.

- une fois la politique établie, il est ensuite nécessaire d'avoir un corps de textes législatifs d'appui permettant la réalisation de la politique du gouvernement et donnant à chaque organisme les pouvoirs et l'autorité dont ils ont besoin pour agir dans le cadre de cette politique.

- des politiques internes de l'ANGAP clairement définies et formulées portant sur les aspects les plus importants de son mandat.

Besoins structurels

Il existe deux éléments importants des besoins structurels au niveau de l'institution:

- que l'organisme soit de **la nature qui convient**. Il y a plusieurs conceptions (parfois en conflit) sur la nature convenant le mieux à une agence gouvernementale de conservation de la nature. Dans de nombreux pays, cette fonction est exercée par un ministère, tandis que dans d'autres, une agence parapublique est préférée. La nouvelle formule britannique d'agence d'exécution"[2] est maintenant considérée par beaucoup comme un mécanisme qui convient. Il n'y a pas de " réponse exacte" à cette question: le rôle et les activités de l'organisme dicteront le modèle le plus approprié. Les facteurs qui guideront (ou devraient guider) la manière de déterminer la nature de l'organisme comprennent:

- son rôle dans la mise en place de la politique du gouvernement et les besoins que cela entraînera

- son rôle dans l'application de la loi et de toutes réserves ou susceptibilité gouvernementales qui pourraient exister en pensant à déléguer cette autorité à des organismes qui ne sont pas directement rattachés au gouvernement.

- ses relations avec d'autres agences gouvernementales et toute question pouvant se poser touchant l'autorité dans le cas d'un conflit interne dans le gouvernement.[3]

- ses besoins d'autonomie par rapport aux procédures gouvernementales de finances et de budget, et toute demande spécifique des bailleurs à cet égard

- ses besoins d'autonomie par rapport à la structure de gestion du personnel, aux règlements et conditions de travail du service public

---

[2] Cette structure a été développée comme un moyen par lequel un grand nombre d'agences (actuellement plus de 200) ont été déconcentrées et leur performance ainsi que leur rapport Coût/efficacité améliorés, durant la reforme sur la privatisation et le service public du gouvernement Thatcher. Elle n'a pas de format standard: la nature et la structure pouvant le mieux convenir sont négociées entre le gouvernement et l'agence, sur la base des besoins spécifiques de l'organisme. Chacune est différente.

[3] Ceci est un débat particulier en Afrique ou - à cause de la menace "poaching"* à laquelle doivent faire face les agences de conservation d'espèces telles que les éléphants et les rhinos - les actes de police sont de nature paramilitaire et demandent le port d'armes. Ceci ne semble pas être le cas pour l'ANGAP.

- des structures internes adaptées. Ce besoin devrait aller sans dire: l'organisme a besoin d'une structure interne qui facilite l'atteinte de ses buts. Ceci demande des départements qui se concentrent sur les fonctions et activités principales de l'organisme, et qui mettent en place aussi bien des mécanismes de commande et de contrôle que de communication (voir section 5 ci-dessous pour une discussion plus détaillée des besoins structurels).

Systèmes de management et Procédures

Le groupe suivant de besoins a trait aux systèmes et aux procédures par lesquels l'organisme est dirigé. Cela forme un bloc très vaste et très complexe dont les éléments critiques sont:

- des systèmes de planification stratégique par lesquels l'organisme identifie et fixe ses grands objectifs
- des systèmes de programmation qui traduisent les stratégies en plans d'action détaillés
- des systèmes de management qui suivent la mise en oeuvre des plans d'action et s'assurent que ces plans se déroulent comme prévu
- des systèmes de suivi de la progression de toutes les activités et qui fournit les informations nécessaires pour évaluer la progression et pour permettre de mener les actions correctives si besoin est.

224

Finances et Systèmes financiers

Les besoins ici sont simples. L'organisation a besoin:

- de finances adéquates pour financer ses différentes activités de gestion et de conservation. Ces fonds peuvent être générés par des sources diverses y compris le gouvernement et les bailleurs, et les fonds générés de façon interne et ils doivent permettre[4] de couvrir à la fois les coûts de capitaux et les coûts récurrents
- de systèmes de contrôle pour gérer ses finances. Ces systèmes entrent généralement dans les domaines suivants:
    - budget: aussi bien pour les dépenses récurrentes que pour les frais de capitaux
    - débours et contrôle financier interne
    - rentrées et contrôle des revenus
    - rapport interne en vue du contrôle de gestion et des dépenses
    - rapport externe pour les bailleurs, le gouvernement et les membres du conseil d'administration.

Ressources humaines et procédures de gestion

Dans le même esprit que pour le groupe de besoins en matière de finance, l'organisme a aussi besoin de ressources humaines adéquates, de même que de systèmes de gestion pour les gérer et les diriger:

- tout d'abord, l'organisme a besoin d'un nombre suffisant de cadres ayant les qualifications et les compétences qu'il faut pour exercer leurs fonctions respectives. Les compétences requises couvrent les domaines techniques de haut niveau, l'administration et la gestion.
- une fois ces cadres en place, l'organisme a aussi besoin de s'assurer que ces cadres sont gérés de manière effective et efficace en vue d'exercer leurs fonctions. Ceci demandera des procédures pour:
    - établir et faire agréer des descriptions de poste
    - diriger et gérer les activités des cadres
    - suivre les performances des cadres et mener des actions correctives si nécessaire
    - donner aux cadres les formations nécessaires (à la fois formelle et sur le tas).

Il est évident que ces besoins découlent des besoins en financements décrits plus haut: la disponibilité d'un nombre adéquat de cadres compétents sera déterminée par l'adéquation des finances de l'organisme.

---

[4] Il n'y a pas de réponse "correcte"et facile à la question de savoir combien d'argent il faut pour faire fonctionner ANGAP: ceci pourra être déterminé seulement par la planification détaillée pour chaque aire, ensuite en consolidant ces plans à travers l'organisme, et en y ajoutant les besoins des diverses fonctions de management. Une question beaucoup plus utile: quel est le montant d'argent disponible pour faire fonctionner l'ANGAP? Comment cet argent peut -il être utilisé au mieux pour atteindre les objectifs de cet organisme?(voir la section 6 ci-dessous pour une discussion plus détaillée de ce point)

225

Autres ressources

L'organisation aura aussi besoin d'autres ressources pour remplir ses fonctions. Ces besoins comprendront:

- des bâtiments pour les bureaux
- logements des cadres
- accueil des touristes
- véhicules:
  pour passagers
  autres
- micro-ordinateurs, imprimantes etc.
- mobilier de bureau et équipement

Comme pour ce qui précède, la disponibilité de ces ressources sera déterminée par la disponibilité de financements adéquats.

226

1.4 Besoins au niveau d'une aire protégée

Les besoins décrits ci-dessous devront , dans la plupart des cas, être étendus à - ou dupliqués dans - chaque aire protégée[5]. Cependant, il existe un certain nombre de besoins spécifiques au niveau d'une aire protégée. Ceci est traité brièvement ci-dessous.

Plan de gestion

Chaque aire - qu'elle soit petite, simple ou non prioritaire - devrait avoir un plan de gestion. Ce plan est le mécanisme par lequel l'organisme fixe ses objectifs pour cette aire et identifie les stratégies et les plans d'action qui permettront l'atteinte de ces objectifs. Le plan comprendra des mécanismes pour le suivi de la progression par rapport aux objectifs et pour stimuler les actions correctives si nécessaire. Le plan intégrera aussi des programmations pour les finances et les ressources humaines qui devront ensuite être consolidées dans des plans composites à un niveau plus haut dans l'organisation.

Les plans de gestion devraient aussi contenir des orientations politiques - touchant des domaines divers - spécifiques à chaque aire en particulier.

Autres ressources

Les aires protégées auront besoin d'un certain nombre de ressources additionnelles spécifiques telles que les équipements de surveillance et de camping etc...Les besoins exacts pour de telles ressources peut être déterminé seulement par la planification détaillée pour chaque aire et ensuite par la consolidation de ces besoins à travers l'organisme.

[5] bien qu'il faille noter qu'il y a lieu de considérer l'économie d'échelle sur ce point et qu'il ne sera pas rentable de satisfaire tous ces besoins pour chaque aire protégée. Dans de tels cas, il sera nécessaire de s'assurer que chaque aire a accès aux ressources nécessaires.

227

2 L'ANGAP DE DEMAIN - L'APPROCHE PROPOSEE

2.1 Introduction

A la vue des constats décrits ci-dessus, nous pensons qu'une tentative d'assumer immédiatement la gestion directe du réseau d'aires protégées "noiera" l'organisme et aggravera ses problèmes. Une détérioration plus grande de la gestion de certaines aires protégées pourrait bien en résulter. Dans cette partie, nous discutons nos approches alternatives pour le futur. En résumé, nous pensons que les priorités devraient être de résoudre les différents problèmes qui ont gêné l'ANGAP dans l'atteinte de ses buts dans PE1, c'est-à-dire :

- clarifier les différents problèmes de politiques qui restent pendants et faire les changements nécessaires dans la législation d'appui[6]
- traiter les problèmes qui existent actuellement par rapport à la coordination et à la supervision des activités de gestion déléguées aux "opérateurs" dans PE1
- prendre une approche progressive et à long terme pour renforcer l'ANGAP, de telle façon que cet organisme puisse grandir et faire face aux nouveaux défis (qu'il aura sûrement à relever).

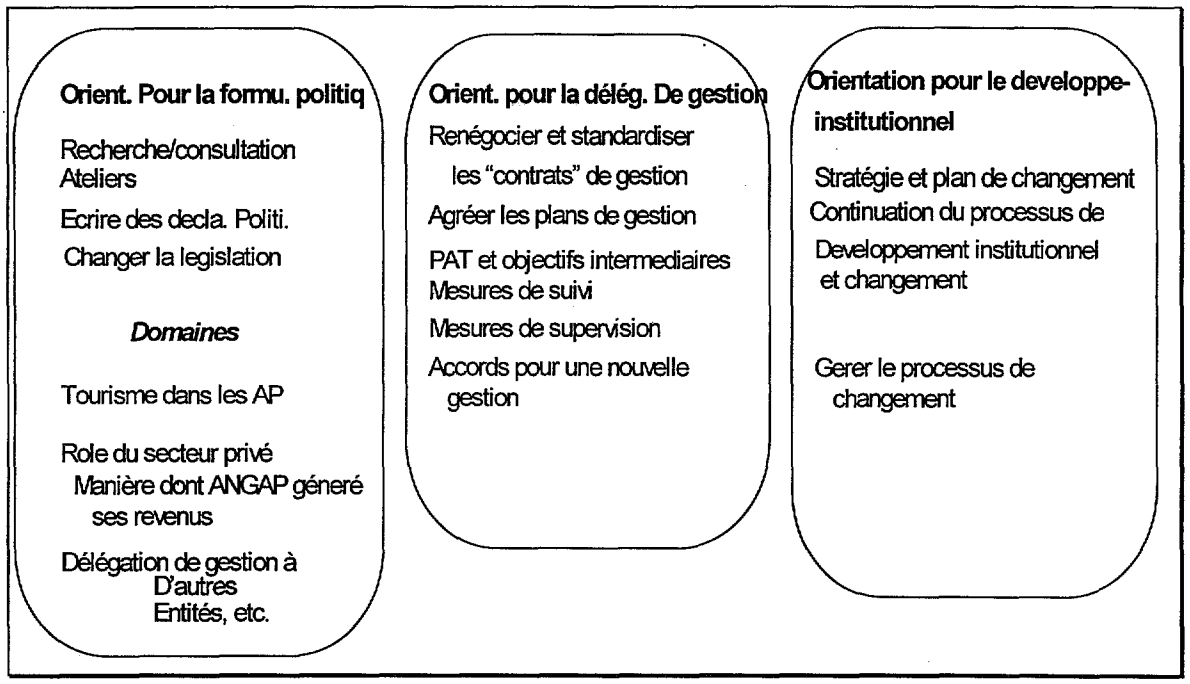
En d'autres termes, nous proposons que l'ANGAP continue de poursuivre son but d'agir comme un service de parcs national, conservant la Biodiversité dans le réseau d'aires protégées de Madagascar. Cependant, ceci ne devrait pas encore être effectué en assumant une gestion directe pour l'ensemble du réseau : au lieu de cela, l'ANGAP devrait maintenir (au moins pour le futur immédiat) une stratégie de coordination et de supervision des activités de gestion pour un certain nombre d'organismes (y compris l'ANGAP). Plus tard, quand cet organisme se sera renforcé, et la politique globale fixée, il pourra alors choisir entre continuer dans le statu-quo, ou finalement, assumer la responsabilité d'une gestion directe. Nous n'avons pas encore un avis sur ce qui pourrait être la stratégie la plus appropriée : cela pourra être déterminé seulement par le temps et l'expérience.

[6] Beaucoup d'officiels sont enclins, quand on leur présente les politiques alternatives à la législation existante, à les écarter en se basant sur le fait qu'elles ne sont pas en cohérence avec les lois existantes. Selon nous, le but d'une loi est de faciliter la politique - et non l'inverse - et donc la législation suit la politique. Ceci étant, quand une politique souhaitable n'est pas appuyée par la législation, la solution est de changer la législation.

228

2.2 Approche proposée à l'ANGAP pour le futur proche

Le diagramme suivant résume notre approche



229

2.3 Orientation

Ainsi que nous l'avons montré, cette approche inclut la conduite de trois groupe séparés d'activités appelles "orientation". Les détails de chaque groupe activités et ses objectifs et procédures sont présentés dans tableaux suivants :

"Orientation" 1 : Formulation de la politique
Objectif
• Identifier les aires dans lesquelles une politique nationale ou interne à l'ANGAP est manquante ou bien confuse, et dans ce cas, clarifier cette politique • Quand les changements de politique entraînent le besoin de changements dans la législation, faciliter ces changements
Procédure

• Identifier les aires où la politique est manquante ou floue, en :
  • prenant en compte les rapports sur ce sujet
  • se référant à la direction et aux cadres de l'ANGAP
  • prenant en compte les partenaires opérationnels et les bailleurs
• Identifier les approches alternatives à chaque option et résumer leurs avantages et leurs inconvénients
• Consulter les parties intéressées ou les parties affectées (y compris la direction et les cadres de l'ANGAP, les partenaires opérationnels, les organismes privés, les ONGs, et les bailleurs) pour rechercher un consensus sur l'approche pour avancer. Ceci peut nécessiter des ateliers participatifs en vue d'atteindre l'accord nécessaire.
• Diffuser une documentation qui décrira et expliquera ces politiques
• Identifier les situations dans lesquelles les changements de politique demandent des amendements de la législation, et faciliter le processus de changement.

Produits attendus

- Des déclarations de politique sur un certain nombre de domaines comprenant - mais non limités - aux points suivants :
  - les rôles respectifs des différentes agences gouvernementales (particulièrement l'ANGAP et la DEF) dans la conservation de la Biodiversité à Madagascar
  - l'adéquation du réseau d'aires protégées existant (toutes les aires actuellement sous le contrôle de l'ANGAP devraient-elles être des aires protégées, et existe-t-il d'autres aires actuellement non protégées qui devraient aussi l'être?)
  - le tourisme dans les aires protégées
  - les développements autorisables dans les aires protégées
  - le rôle du secteur privé et des ONGs dans la gestion et le développement des aires protégées
  - coopération et implication dans les activités de développement des communautés locales
  - activités de police dans le réseau d'aires protégées
  - génération de revenus par l'ANGAP
  - Législation qui appuie mais ne gène pas la mise en oeuvre de la politique du gouvernement et de l'ANGAP

230

"Orientation" 2 : régulariser les mesures pour déléguer la responsabilité de gestion et renégocier quand cela est nécessaire

Objectif

Traiter les faiblesses qui existent actuellement dans la supervision et la coordination par l'ANGAP des aires protégées gérées par d'autres agences, y compris :

- en développant un cadre de travail standard pour la délégation et la coordination
- en mettant en oeuvre le cadre de travail par la renégociation des délégations existantes

Procédure

- Identifier et agréer les objectifs poursuivis quand la délégation touche la stratégie de gestion
- Développer un cadre de travail standard pour une telle délégation, ce cadre incluant probablement :
    - un plan de gestion et des objectifs agrées pour une aire
    - un PAT agrée et des buts intermédiaires
    - des mesures de suivi devant être mises en oeuvre pour s'assurer que les objectifs et les buts annuels seront atteints
    - des.mesures de supervision à mettre en oeuvre par ANGAP pour suivre les performances et pour faciliter la mise en oeuvre activités correctrices si nécessaire
- Commencer la mise en oeuvre des nouvelles mesures en renégociant les délégations de gestion existantes
- Processus continu de supervision par ANGAP

Produits attendus

- Un cadre de travail standard à utiliser quand l'autorité pour gérer est déléguée par ANGAP à une autre agence
- Un environnement réglementé dans lequel les différentes délégations existantes sont maintenant assujetties au cadre de travail standard, avec le résultat que l'actuel éventail de dispositions est limité
- Un standard de gestion très amélioré pour les bénéficiaires de la délégation et pour la supervision et la coordination par ANGAP

231

"Orientation" 3 : Développement institutionnel et intégration/gestion du changement

Objectif

Faciliter un processus continu de changement et de progrès dans lequel :

- les faiblesses institutionnelles existant actuellement dans l'ANGAP sont éliminées
- la capacité de l'organisme à formuler une politique et à la mettre en oeuvre est renforcée
- l'organisme sera plus tard capable de prendre des décisions éclairées sur l'opportunité ou non de continuer à déléguer son autorité de gestion pour au moins quelques aires protégées, au lieu d'exercer directement cette autorité [7]

Processus*

Le processus sera continu et s'étendra sur une longue période d'au moins trois ans. Il devrait être facilité par un conseiller technique ayant des compétences en développement institutionnel, en changement de management et en intégration. Le processus impliquera :

- l'assurance que les différents problèmes touchant la politique et la législation et nécessitant une clarification et une finalisation sont effectués dans "orientation 1"
- un processus continu de planification stratégique et de traduction des plans stratégiques en plans opérationnels et fonctionnels
- l'assurance que la nature (le type) et la structure interne de l'organisme sont appropriées et peuvent s'adapter aux changements des circonstances
- le développement de procédures appropriés de gestion à travers tout l'organisme
- le renforcement des fonctions financières de l'organisme, incluant à la fois :
    - le développement de systèmes et de procédures appropries, et
    - la recherche continue d'options en vue d'atteindre la durabilité financière de l'ANGAP
- la préparation de programmes de développement et de gestion des ressources humaines
- le développement de systèmes d'informations qui facilitent la conduite des opérations de l'ANGAP et l'atteinte de ses objectifs
- l'identification d'autres besoins de ressources.

Produits attendus

Un organisme renforcé, plus capable de fixer et d'atteindre ses objectifs et de jouer le rôle qui lui est fixé dans l'effort national de conservation de la Biodiversité.

[7] Ceci est important. L'intention actuelle d'assumer directement autorité de gestion résulte d'une frustration par rapport aux dispositions existantes dans lesquelles l'ANGAP n'est pas satisfaite des résultats obtenus, plutôt que d'une difficulté réelle par rapport aux principes impliqués dans cette délégation. Ceci étant, il est nécessaire de commencer par renforcer et régulariser les dispositions touchant la délégation, et de donner à ces dispositions une vraie chance de réussir, au lieu d'adopter le "tout ou rien" en abandonnant le concept de dilatation

232

2.4 Mise en oeuvre de ces propositions

Nous ne pensons pas que ANGAP possède, actuellement, les capacités nécessaires pour mettre en oeuvre ces propositions. Pour cette raison, nous proposons qu'on s'engage dans un programme d'assistance technique à long terme. Ce programme incorporera les efforts de l'actuel assistant technique, Monsieur Roger Collinson. Cependant, cela nécessitera la présence d'un conseiller en développement institutionnel, spécialiste des changements organisationnels.

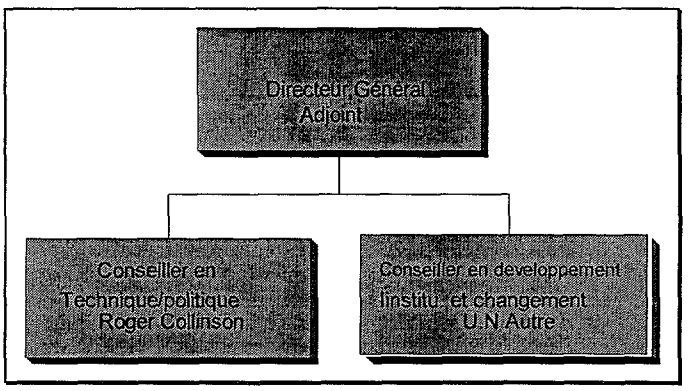
L'assistance doit s'échelonner sur une période de 2 - 3 ans par des contrats annuels renouvelables. Deux approches sont à envisager:

- des interventions ponctuelles: la première est avec des objectifs et échéanciers précis. C'est une approche qui a le mérite d'être moins coûteuse et très axée sur les résultats. Son risque est un manque de continuité

- le recrutement d'un assistant technique permanent: les risques sont:
  - qu'on choisisse le mauvais candidat
  - "qu'on a le temps de mettre en oeuvre le changement et que rien ne presse"

Dans notre vision de l'ANGAP, l'assistance technique institutionnelle sera sous la responsabilité du DGA.

Structure pour le programme d'assistance technique proposé

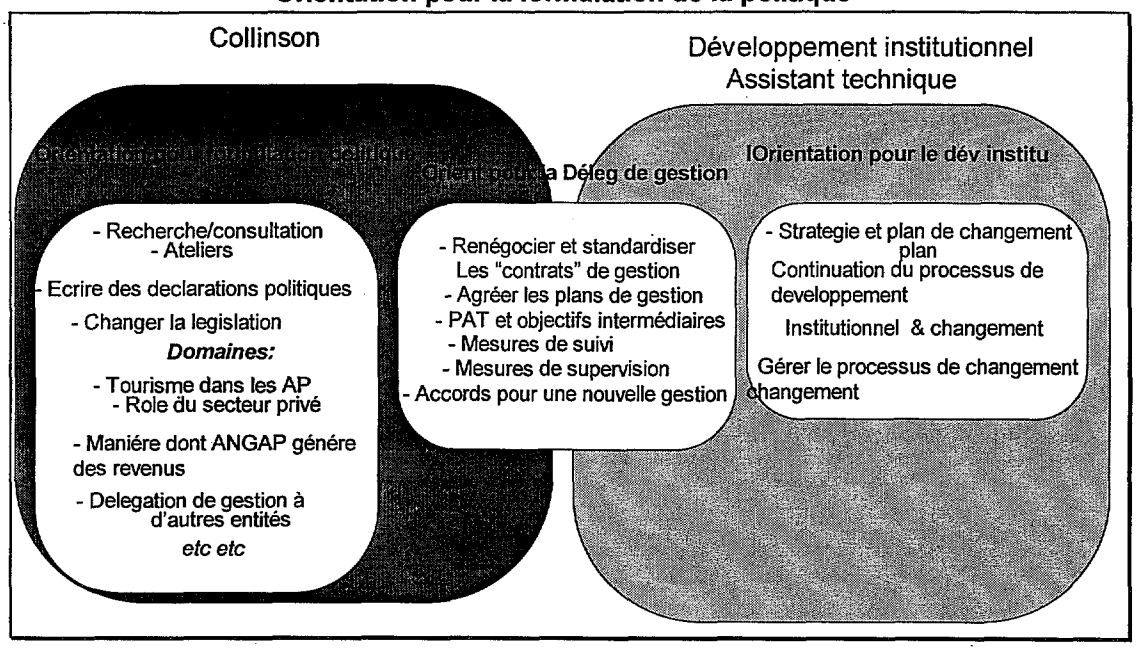


233

2.5 Rôles proposés pour les assistants techniques

Les assistants techniques joueront les rôles décrits dans le diagramme ci-dessous :

Orientation pour la formulation de la politique



234

3 CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

3.1 Introduction

Au cours de cette évaluation, nous avons focalisé notre attention sur un certain nombre de questions d'ordre stratégique et politique. Dans cette partie, nous faisons un certain nombre d'observations sur ces questions :

- le cadre juridique nécessaire
- la politique nationale en matière de conservation et d'aires protégées
- politique ANGAP v/s politique nationale

235

3.2 Cadre juridique nécessaire

Au cours des cinq années de son existence, l'ANGAP à su tirer avantage de son statut légal bivalent. La question qui est posée est celle-ci: faut-il revoir le statut légal de l'ANGAP et, par exemple, renforcer son caractère d'organisme privé en rompant les liens avec état.

Plusieurs facteurs s'opposent à une ségrégation complète de l'ANGAP de l'Etat:

- l'ANGAP, de par sa mission, doit coordonner la politique gouvernementale en matière de protection des AP et de développement des zones périphériques. Il est logique que celui qui confie la mission ait un droit de regard sur son mandataire. Une présence de l'Etat au sein du CA s'inscrit dans cette logique.

- Pour la mise en oeuvre de sa mission l'ANGAP doit avoir recours de temps en temps à des pouvoirs que seul peut exercer l'Etat, notamment les changements à la législation. Un exemple est le pouvoir de surveillance, de patrouille et de contrôle et de faire respecter la loi.

ANGAP et la sanction des délits

Nous comprenons que l'autorité pour sanctionner les délits, nécessaire à la gestion complète du réseau des aires protégées, est actuellement entre les mains de la DEF, plutôt que ANGAP. Ceci doit créer une situation intolérable pour l'ANGAP qui est totalement responsable de la conservation de ces aires sans disposer de l'autorité nécessaire. C'est une règle fondamentale de management qu'une personne ou un organisme doit recevoir l'autorité complète nécessaire à la réalisation des activités dont elle ou il est responsable. La situation actuelle est que ANGAP est responsable devant la nation de la conservation des aires protégées, mais dépend d'une autre organisation (qu'elle ne contrôle pas)pour la conduite de certaines activités fondamentales par rapport à cette responsabilité.

Ceci est une situation inacceptable qui devra être corrigée. L'expérience du PE1 a démontré que l'ANGAP a besoin du pouvoir d'émettre des PV aux contrevenants afin de mener à bien sa mission de conservation. Seul l'Etat possède le pouvoir de déléguer à l'ANGAP cette autorité au moyen d'une nouvelle législation.

Cependant, en faisant cette recommandation, nous sommes conscients d'une difficulté: en raison de la "distance" entre ANGAP et le contrôle par le gouvernement central[8], le gouvernement peut être réticent à doter cet organisme du pouvoir de police. Cela a certainement été le cas dans une grande partie de l'Afrique australe, bien qu'il semble admis que ce problème n'est pas aussi sensible à Madagascar où les agents qui sanctionnent les délits n'ont pas à porter des armes de guerre ou à mener des activités paramilitaires.[9]

Activités génératrices d'argent

Un autre changement de législation est nécessaire si l'ANGAP doit s'engager dans des activités génératrices d'argent, nécessaires à sa survie à long terme. Une législation est nécessaire pour accorder le droit de construire des structures au sein des Aires Protégées. Autrement, une taxe (verte?) pourrait être imposée sur les institutions hôtelières opérant dans un rayon défini. Là encore, un changement de législation est nécessaire.

D'une manière générale, il est impensable que l'Etat délègue entièrement et sans droit de regard un secteur aussi important que l'environnement, spécialement à Madagascar où ce secteur a une portée vitale sur l'avenir même du pays.

---

[8] ...mais voir la discussion sur "l'ANGAP est-elle un organisme public ou prive?" ci-dessous.
[9] ...ce que les agences de conservation en Afrique doivent faire.

236

Par contre, ce qui pourrait être envisagé, c'est de distancer l'ANGAP un peu plus de l'influence gouvernementale. Ceci pourrait être accompli par une réduction du nombre de représentants du Gouvernement au sein du Conseil d'Administration et une augmentation des représentants du privé. Elle devrait, dans les cinq ans à venir, consolider ses structures institutionnelles et se montrer à la hauteur des responsabilités étendues qui lui ont été confiées. Si elle émerge avec succès de cette étape, elle s'affirmera de facto comme un organisme responsable, parfaitement capable d'assumer ses responsabilités sous la tutelle de l'Etat.

Tout changement de la composition du CA ne sera que la confirmation d'un changement qui se sera déjà accompli dans les faits. Par contre si l'ANGAP ne relève pas le défi du PE2 avec succès - dégradation croissante des AP, mauvaise gestion financière, mauvaise gestion des AP), les pressions pour plus de réglementation par l'Etat iront en augmentant. L'idée même d'une séparation serait alors impensable.

Comment renforcer le statut de l'ANGAP

- Changements à la législation
- Pouvoir de faire respecter la loi

C'est le Département des Eaux et Forets (sous la tutelle du MPAEF) qui est aujourd'hui responsable de faire respecter la loi sur l'environnement. Actuellement quand l'ANGAP constate des cas de violations de loi, ceux-ci doivent nécessairement être rapportés à la DEF. Ceci donne lieu à des retards et à des problèmes de logistique énormes. En raison de l'immensité de la superficie devant être protégée par un réseau de parcs, de réserves et de forêts (12% du territoire national de 55.920.000 hectares) - cette importance dépasse de beaucoup sa taille. Comparé au reste des derniers fragments de forêts et des derniers sites naturels du pays - et de la petitesse des moyens de DEF, les actes d'agression sur l'environnement demeurent largement impunies.

Une solution efficace à ce problème serait de donner à l'ANGAP le pouvoir de poursuivre elle-même les contrevenants. Elle a sous sa responsabilité une superficie de plus de 1.7 million de hectares à conserver et à protéger (3.2% du territoire national). Chaque délit constaté serait immédiatement réprimé, augmentant de manière significative l'efficacité de l'application de la loi.

Le combat contre la dégradation de l'environnement se livre à deux niveaux:

- l'élimination de causes de pression
- la répression des délits.

Toute faiblesse à un de ces deux niveaux met en danger le succès du programme. Il est donc nécessaire d'investir l'ANGAP des pouvoirs nécessaires pour imposer la loi et réprimer les délits.

237

3.3 Politique nationale en matière de conservation et d'aires protégées

La première étape dans toute procédure de renforcement des agences responsables des parcs nationaux devrait être une évaluation des stratégies du pays en matière de conservation et d'aires protégées. Le but de cette évaluation devrait être de s'assurer que :

- tous les types importants d'écosystème national soient représentés de façon adéquate dans la stratégie nationale. Ceci ne signifie pas nécessairement que chacun devrait être représenté dans le réseau officiel d'aires protégées : si une aire est dotée d'une stratégie alternative de conservation adéquate, ou si elle est tellement isolée qu'aucune menace existe, il peut ne pas être nécessaire d'avoir des exemples de cet écosystème dans le réseau d'aires protégées

- toutes les aires actuellement dans le réseau officiel y soient inclues de manière légale. Dans beaucoup de cas, les aires protégées existantes ont été tellement dégradées du fait d'une gestion inadéquate, ou du fait des défis continuels de toutes sortes, que leur inclusion dans le système national n'est plus justifiable. Il existe deux autres raisons possibles de retirer des aires du réseau national : elles sont devenues des îlots d'écosystèmes isolés par la mutation et transformation des habitats tout autour, et de ce fait, sont devenus génétiquement non viables[10] ; ou bien les contraintes financières pesant sur l'agence responsable sont telles que diverses aires de priorité moindre ne peuvent plus être financées. (vois aussi section 6 *" Principes à appliquer dans la recherche de l'autonomie"* pour une discussion plus fouillée de ce dernier point).

Naturellement, cette procédure d'évaluation devrait être faite de façon régulière : un type écosystème qui n'a pas fait l'objet d'une menace ou d'un défi à un certain moment peut en faire l'objet à un autre moment. Il est aussi important que les diverses actions soient prises à temps pour faire les changements institutionnels nécessaires (particulièrement les changements légaux) afin d'introduire une aire dans le réseau national officiel, si cela est la stratégie de conservation la plus appropriée.

Pendant que cette procédure est en cours, il est aussi nécessaire de s'assurer que les rôles et les relations des différentes institutions impliquées dans la stratégie, et dans la gestion des différents aires, soient clairement compris et acceptés.

En faisant cela, on évitera des situations dans lesquelles :

- ou bien une duplication des efforts survient du fait que plusieurs agences font la même chose [11]. Ceci apparaît particulièrement quand le financement gouvernemental est nécessaire mais n'est pas suffisant

- ou bien des types d'écosystèmes, des aires ou des fonctions ne sont pas gérés du tout, chaque agence pensant qu'une autre en est responsable.

---

[10] ... cependant, si d'autres exemples plus viables des écosystèmes n'existaient pas, l'agence peut ne pas avoir d'autres alternatives que de conserver cette aire et de faire au mieux.

[11] La séparation des responsabilités de conservation entre une agence responsable de la conservation forestière et une agence responsable de la conservation de la nature peut mener à une duplication d'efforts pour la même tâche: les deux sont concernés par la conservation des écosystèmes naturels et la justification de leur séparation apparaît pour le moins suspecte.

3.4 Politique ANGAP v/s politique nationale

Nous comprenons qu'un réexamen du réseau d'aires protégées, comme suggéré ci-dessus, a été commencé sous les auspices de Conservation Internationale. Cependant, cela n'a pas été achevé malgré le fait qu'on se soit rendu compte qu'un certain nombre de situations à problèmes existent. Nous avons été informés que cette procédure a identifié des problèmes de conservation qui ne sont pas traités de façon adéquate par la présente stratégie nationale et le réseau d'aires protégées actuel. De la même façon, la procédure a aussi identifié un petit nombre d'aires dont la justification de la présence actuelle dans le réseau peut être mise en question[12].

La mission de l'ANGAP est *"... conserver ... un réseau de parcs et réserves représentatifs de la diversité biologique de Madagascar"*. Ceci étant, il est important que cette organisme s'assure périodiquement que l'éventail d'aires, actuellement sous son contrôle, soit réellement représentatif. Pour cette raison, nous pensons que la procédure mentionnée ci-dessus devrait être complétée et, ensuite, répétée périodiquement. Lorsque des lacunes dans le cadre de travail national sont identifiées, elles doivent être traitées.

En clair, des approches nationales appropriées pour cette procédure nécessitent une bonne coordination entre les diverses agences gouvernementales ayant des mandats de conservation à Madagascar. Nous notons que le niveau de compréhension et d'accords sur les rôles et les relations respectifs des différentes agences est probablement faible, et que de ce fait, la coordination est vraisemblablement inadéquate aussi. En particulier, nous avons été informés d'un certain nombre d'exemples où il y a confusion sur les rôles et les responsabilités respectifs de DEF et d'ANGAP. Etant donné que ces deux organismes ont tous les deux des mandats de conservation, les situations mentionnées ci-dessus apparaissent probablement. Exemple :

- Y a-t-il une compréhension claire et un accord - entre les deux parties et à tous les niveaux dans les deux organismes - sur où s'arrête les rôles et les responsabilités de DE, et ou commencent ceux de l'ANGAP? La répartition des obligations est-elle logique ? Nous connaissons au moins une situation - la gestion des délits - où la réponse à cette question n'est pas satisfaisante.

- Qui doit être responsable de mener une procédure de réexamen des aires protégées tel que suggère ci-dessus? Devrait-ce être DEF, ou ANGAP, ou une autre organisation ? ANGAP a-t-elle le niveau d'autorité nécessaire pour initier et gérer une telle procédure ? Si ce n'est pas ANGAP, alors est-il juste de s'attendre à ce que ANGAP prenne en charge et gère des aires protégées identifiées pendant une procédure qu'elle n'a pas dirigée ?

- Dans l'éventualité où cette procédure de réexamen identifie des lacunes dans le cadre de travail national, quel organisme est le mieux placé pour initier les changements nécessaires? Cet organisme a-t-il l'autorité nécessaire?

Dans le court espace de temps disponible, nous n'avons pas été en mesure de formuler des réponses définitives à ces questions. Cependant, nous avons entendu suffisamment de remarques suggérant l'inverse, pour penser que ces questions devraient être posées. Nous ne serions pas surpris d'entendre que ce sont de vraies questions méritant attention et des actions pour y remédier.

---

[12] Le Directeur Général a fait le remarque qu'à Madagascar les AP ne couvrent déjà que 3% du territoire national et que réduire ce pourcentage pourrait avoir un impact désastreux.

239

4 CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ANGAP

4.1 Introduction

Les recommandations qui vont suivre dans cette section (section 4) du rapport de *"Vision"* sont fondées sur la discussion à la section 4 du rapport d'évaluation. Nous nous limiterons ici à formuler nos recommandations, les raisons les motivant devant être assez claires après une lecture de la section 4 du rapport d'évaluation.

240

4.2 Les organes de prise de décisions

Organe	Changement recommandé	Effets attendus
Assemblée Générale	Elargissement de "l'actionnariat" en admettant des nouveaux membres: • d'autres institutions de conservation • les associations régionales, amies de la nature • des institutions scientifiques ou des universités	Accroître le pouvoir du lobby de l'ANGAP afin de mieux atteindre sa mission
Conseil d'Administration	Inclure de nouveaux membres: • des sommités du monde de la conservation et des scientifiques • des experts en gestion et finances • des représentants du privé	Consolider le changement de culture en faveur d'une approche plus secteur privé[13]
DG	• Confirmer et consolider ses pouvoirs • Nommer un DGA	• Renforcer son leadership pour mener à bien la vision de l'ANGAP • Lui donner les moyens de déléguer et de se concentrer sur des activités d'importance stratégique à l'ANGAP
DGA	Création du poste	• Etre un véritable support pour le DG • Le soulager des pressions énormes qu'il a dû supporter tout seul pendant très longtemps • Donner le moyen au DG - non pas par des déclarations d'intention jamais concrétisés, mais par cette mesure concrète - de déléguer et de s'occuper de fonctions stratégiques.

[13] Cette culture du privé, nous le reconnaissons, est déjà en cours d'implémentation surtout sous l'impulsion du DG

4.3 L'exercice des pouvoirs de l'ANGAP

Introduction

Les principes qui guident nos recommandations sont:

- il faut donner le maximum de pouvoir pour faciliter la prise de décision et l'atteinte de la mission de l'entreprise
- il faut encourager la délégation afin que les compétences de l'ANGAP soient déployées là où elles sont le plus utiles
- il faut établir des mécanismes de contrôle et de contre-pouvoir
- la gestion doit être transparente et soumise à une évaluation continue.

Organe de prise de décision	Changements recommandés	Effets attendus
Assemblée générale	Aucune	Non applicable
Conseil d'Administration	Création de sous comité: • Administration • Finances et audit • Conservation • Technique	• Enrichir la gestion de l'ANGAP par une plus large participation • Le CA assume son rôle de chien de garde • Diminuer le fardeau du DG
DG	• Confirmer ses pouvoirs • Modifier les statuts afin que ce ne soit pas lui seul qui soit capable d'engager l'ANGAP • Nominer un DGA auquel les statuts reconnaîtront des pouvoirs et limites précis	• Consolider son autorité • Permettre la délégation • Délégation et partage des pouvoirs
DGA	• Nommer un DGA • Lui affecter la responsabilité des départements/cellules Administratif/Financier/ Marketing • Confier au DGA le volet changement institutionnel avec l'appui d'une assistance technique	• Consolider le top management de l'ANGAP • Délégation de pouvoirs • Compléter le DG qui lui est un scientifique confirmé • Consolider les capacités institutionnelles de l'ANGAP

4.4 Caractère bivalent

L'ANGAP est-elle un Organisme Public ou Privé?

Nous notons qu'il existe une certaine confusion par rapport au statut légal de l'ANGAP: cet organisme est-il public ou privé? Comme cela nous a été expliqué, l'ANGAP est **légalement** une ONG. Un certain nombre de personnes consultées ont indiqué que cet organisme est **privé** par sa nature, mais que la supervision du gouvernement s'exerce à travers les nominations dans le conseil d'administration.

Quoiqu'il en soit, et quelque soit le statut **légal** de cet organisme, on ne doit pas perdre de vue la **réalité**: l'ANGAP a été mise en place par l'Etat, en vue d'assumer une fonction de l'Etat, qui lui a été déléguée. Si l'Etat un jour n'était plus satisfait des activités de cet organisme, il pourrait probablement retirer cette délégation et l'autorité qui va avec[14]. L'ANGAP se retrouverait sans pouvoir et sans mandat.

Ceci signifie que, peu importe sa situation **légale**, la **réalité** est que l'ANGAP est une institution publique. Cependant rien ne l'empêche de se gérer comme une entreprise privée. En réalité, nous sommes persuadés que l'ANGAP présente les deux caractéristiques. Elle est animée par l'âme et l'esprit du privé dont on décèle facilement les symptômes.

Cependant le style - et non le fond - de la gestion renferme encore des aspects du secteur public. Nous pensons qu'un changement de culture est en train de s'opérer et qu'il sera fortifié par l'assistance technique au niveau de la réforme institutionnelle.

[14] Ceci aura probablement des implications pour les financements en cours par les bailleurs, mais ne remet pas le principe en cause.

242

4.5 Style de management

Après lecture de la discussion à la section 4.4 du rapport d'Evaluation, on est en droit de se demander s'il s'agit bien de style ou de contrainte de management. En effet, le DG ne semble pas avoir toute la latitude qu'il pourrait souhaiter pour déléguer car les statuts sont très strictes quant à l'exercice du pouvoir.

Les changements suivants pourraient changer cette situation:

- changements de statuts pour permettre plus de délégations
- création d'un poste de DGA avec des pouvoirs définis dans les statuts
- Décentralisation - forcément, le style changera. On ne peut pas contrôler chaque opération qui se passe à un millier de kilomètres du siège et il faudra impérativement déléguer
- des moyens de communications autres que les longues et fréquentes réunions doivent être encouragés, ainsi qu'une diminution des communications très formelles, en écrit. Ceci libérera le temps des cadres et rendra la prise de décision plus fluide et plus rapide.

4.6 Mieux intégrer le secteur privé dans le développement de l'ANGAP

Cette discussion doit être lue conjointement avec la section 4.7 juste avant et la section 4.9 après.

Rôle du secteur privé

Les diverses discussions ci-dessus ont inclus beaucoup de commentaires sur le rôle du secteur privé dans le réseau d'aires protégées du pays. Sans recommencer cette discussion, nous voulons simplement réaffirmer le principe que: le rôle du secteur privé est de mener des activités commerciales à l'intérieur des aires protégées , de façon à rendre opérationnels les réceptifs créés et facilités par ANGAP, et de payer pour ces droits.

Un facteur additionnel concernant le secteur privé devrait être noté: les programmes de réforme du secteur public dans de nombreux pays ont montré le bienfait de la délégation au secteur privé et des contrats avec lui. La conservation de la nature ne fait pas exception . Des agences similaires à travers l'Afrique délèguent et sous-traitent deux groupes activités au secteur privé:

- exercice de certaines fonctions telles que :
  - la maintenance des bâtiments, des équipements, des routes et des infrastructures
  - les activités de programmation spécifique, de recherche et de recensement
  - la construction et la gestion des réceptifs pour touristes
  - la gestion de certains éléments d'interprétation

- responsabilité complète de la gestion de certaines aires protégées.

ANGAP est en fait considérablement plus avancé sur ce dernier point que n'importe quel pays d'Afrique que nous connaissons. Cependant nous notons que ceci provient de son incapacité à assumer une gestion directe de ces aires, plutôt que d'une décentralisation voulue, et qu'elle à l'intention d'inverser cette situation.

Les initiatives prises ailleurs sont quant à elles le résultât de la constatation que dans certaines circonstances, d'autres organismes, la plupart du temps du secteur privé, peuvent assumer une fonction ou gérer une aire de façon plus rentable que l'agence gouvernementale responsable. Il y a deux résultats possibles:

- là où la fonction ou l'aire protégée en question est ou pourrait être **rentable**, le secteur privé peut souvent en tirer un plus grand profit que l'agence gouvernementale. Dans ce cas, le secteur privé peut souvent payer des royalties plus élevés que le profit que l'agence pourrait tirer directement;
- Là où la fonction ou l'aire n'est pas rentable, le secteur privé peut souvent la gérer à un coût moindre.

Dans la partie traitant de l'atteinte de l'autonomie financière nous avons également abordé ces points. A cette étape il est suffisant de noter que ces problèmes doivent être continuellement considérés lors de la programmation et de la budgétisation. Cette question devrait être continuellement posée:

- cette aire peut-elle être gérée à un **coût moindre** par une sous-traitance, ou
- l'ANGAP peut-elle tirer des **revenus plus élevés** de cette aire ou de cette activité par une concession ou un contrat avec un autre organisme?

245

4.7 Les travaux de Génie Civil

L'organisation actuelle en matière de projets de Génie Civil devrait être revue aux niveaux suivants:

1 Intervention des autres départements:

DRHC/DERP
Ce département peut aider à établir des normes esthétiques et architecturaux des bâtiments en tenant compte des particularités régionales.

DRHC/DERP a une contribution directe au niveau des statistiques et analyses de marchés touristiques. Ce département conjointement avec la cellule suivi et évaluation (Tuv) qui a une base de données impressionnante mais insuffisamment exploitée, doivent participer à la planification en fournissant des informations essentielles (à travers ses sondages sur la demande potentielle des visiteurs de cette région, les besoins en terme d'infrastructure, les services à offrir, les prévisions sur les taux d'utilisation)

DIVB

Comme ce département est très actif sur le plan protection et conservation, il doit nécessairement être consulté sur deux points:

- Est-ce que la capacité de charge prévue est en accord avec les besoins de conservation et de protection de l'AP?
- Où construire les différentes installations afin de minimiser la pression sur l'AP?

Encore une fois, la cellule suivi-évaluation a un rôle clé à jouer à travers une analyse adéquate de sa base de données. La cellule SIG, avec des suivis systématiques sur les pressions, sur la tendance des mouvements des populations riveraines et d'autres informations spatiales ne peut être écartée de ces décisions fondamentales.

2 Création d'une cellule pour le suivi de la réalisation des projets ou en sous-traitance?

La mission principale de L'ANGAP est la conservation. Elle ne peut être un organisme spécialisé dans tous les domaines. L'ANGAP aurait tort de sous-estimer la complexité de ces projets d'aménagement - une charge lourde pour une institution qui a déjà un dossier complexe et étoffé à gérer. Nous avons fait état à plusieurs reprises des risques que comportent les grands projets de génie civile. ANGAP devra s'engager dans de tels projets pendant les 20 ans à venir et probablement au delà, à un rythme croissant.

L'ANGAP a néanmoins un rôle important en formulant la politique de base sur ces projets d'aménagement. Sa tache dans ce domaine devrait se limiter à:

- élaborer les normes d'aménagement
- réactualiser ces normes régulièrement à la lumière de son expérience.
- mise en application des normes

L'élaboration des normes nécessitera la participation de personnes hautement qualifiées et spécialisées dans divers domaines, notamment, des ingénieurs, des architectes, des aménagistes, des dessinateurs. La question que l'ANGAP doit se poser est si le coût d'emploi, nécessairement élevé vu l'expertise requise, est justifié. Elle ne sera pas responsable pour la construction des écolodge et d'autres

infrastructures touristiques. Une alternative est de travailler en partenariat avec un cabinet spécialisé en construction pour la mise en place des normes requises et le contrôle technique de l'exécution des prestations, comprenant le contrôle des ressources mises en place (ressources humaines, matériel de construction), le contrôle quantitatif des prestations réalisées, le suivi du respect du calendrier d'exécution, le suivi de la validité des cautions).

3 Nos recommandations

Nous recommandons la mise en place des structures suivantes pour le suivi des projets de génie civile:

- une cellule de suivi doit être créée et placée sous la responsabilité du DGA. La taille de cette cellule doit être aussi petite que possible par rapport au volume de travail

- les travaux doivent être confiés à des contractants d'excellente réputation seulement. Ils doivent fournir des preuves qu'ils possèdent la surface financière nécessaire pour pouvoir prétendre à être des candidats pour des projets de construction de l'ANGAP. Ces preuves doivent être réactualisées annuellement - bilans audités, références ou garanties bancaires - là aussi il faut un suivi rigoureux sur la période de validité des garanties bancaire.

- un short-list de contractants doit être établi et approuvé. Les mérites d'inclure des contractants étrangers doivent être considérées.

- Appel doit être fait à un cabinet de "project managers" pour le pilotage de tous les projets de construction. La cellule de génie civil sera donc l'interface entre les différents départements de l'ANGAP, le "project manager" et les contractants.

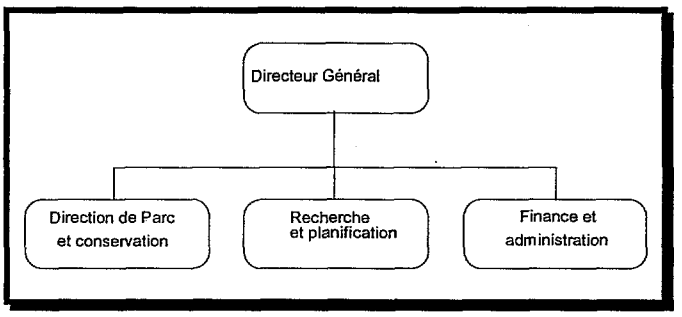
247

5 STRUCTURE DE L'ORGANISATION

5.1 Structure commune des agences de conservation de la nature

Partout en Afrique centrale et australe (et, certainement, dans beaucoup d'autres parties du monde), les agences de conservation de la nature sont structurés autour d'un thème standard:

Structure commune des agences de conservation



Il y a un certain nombre de variations fréquentes par rapport à ce standard, bien que les éléments fondamentaux de cette structure restent pratiquement les mêmes. Ces variations portent sur :

- la séparation de la gestion des ressources humaines de la division administratif et finance avec création d'une division à part, et
- création d'une division de gestion du tourisme dans les parcs

Bien qu'il y ait des différences dans les détails, ANGAP correspond à ce schéma standard.

En dépit du fait qu'elle soit standard, cette structure souffre de trois grands groupes de défauts:

- Elle crée une séparation inefficace entre le staff impliqué dans la gestion du parc et ceux en charge des activités de planning et de recherche. Cette séparation pose deux problèmes. Le premier est que toute planification faite par un staff spécialisé doit être instrumentée par ceux qui sont responsables de la gestion du parc, mais ces derniers ne peuvent pas s'approprier cette planification parce qu'elle a été préparée par d'autres. Le deuxième problème est que, dans cette structure, il est très difficile d'intégrer de façon adéquate la recherche dans la gestion. Fréquemment, la division recherche développe son propre programme, provoquant ainsi un conflit à l'intérieur de l'organisation. Etant donné que le but de la recherche - dans le contexte d'une agence de conservation de la nature - est d'appuyer et de guider les activités de gestion et d'obtenir des feed-back sur les résultats de ces activités, cette séparation est tout à fait non souhaitable.

248

- La division administrative et financière perd souvent de vue le fait que sa fonction est d'appuyer les activités essentielles de l'organisation (c'est-à-dire la gestion des parcs) et fonctionne de manière indépendante. Le résultat en est que cette division fournit un appui inadéquat au reste de l'organisation, et,

- La fissure entre la gestion du parc et la branche recherche et planification est souvent exacerbée par des différences dans le staff affecté à chacune des deux. Très souvent, le personnel hautement qualifié est affecté à la division recherche et planification, tandis que le personnel moins qualifie (ou même non qualifie) mais ayant plus d'expérience pratique est affecté à la division gestion. Ceci, à son tour, aboutit au développement des différences culturelles entre les deux divisions, ce qui aggrave la fissure à l'origine artificielle entre eux. Cela est logique, car les cadres issus de la division recherche/planification sont généralement plus hautement qualifiés que ceux issus de la gestion, et les postes les plus élevés dans l'organisation sont généralement tenus par des personnes dont le background est la recherche/planification en dépit du fait que ces personnes n'ont jamais géré effectivement une aire protégée, et en dépit du fait que la division gestion dispose d'un bien plus grand nombre de cadres .

5.2 La solution au niveau du concept

La solution à ces trois groupes de problèmes consiste à intégrer complètement aussi bien la recherche/planification que l'administration/finance dans les activités essentielles de gestion de l'organisme, et aussi de les décentraliser le plus possible, autant que le coût efficacité le permet. Les économies d'échelle sont les plus déterminantes pour fixer le degré de décentralisation: il y a un point dans la procédure au-delà duquel il n'est plus logique de décentraliser. Habituellement, un parc grand et compliqué supportera d'avoir une équipe complète de cadres en recherche/planification et en finance/administration, et n'aura pas besoin d'un appui quelconque des niveaux plus élevés de l'organisme. Dans un organisme comprenant uniquement ces grands parcs, les deux groupes d'activités peuvent être complètement décentralisés et une très petite capacité est maintenue au niveau du siège. Le but de cette facilitation par le niveau central se divise en trois points:

- fournir un appui administratif pour toute activité menée par le siège
- coordonner les activités des cadres décentralisés et s'assurer que des incohérences internes ne se développent pas, et
- (plus particulièrement dans le cas d'administration financière) de consolider les informations en vue du rapport sur les résultats des activités de l'organisme.

Malheureusement, cette situation idéale n'existe pratiquement jamais. Le réseau de parcs comprend très souvent un grand éventail de parcs de différentes tailles, complexité, et importance. Ce qui est le cas à Madagascar. Dans une telle situation , la solution optimale est un mélange sur une certaine période de degrés variables de décentralisation. Certaines aires seront suffisamment grandes, complexes et importantes qu'il sera rentable pour elles être complètement autonomes. D'autres seront tellement petites et simples qu'elles ne pourront justifier de services décentralisés. D'autres seront quelque part entre les deux et pourront justifier certains services décentralisés, mais pas d'autres. La solution doit être développée au cas par cas suivant les besoins à chaque niveau. Une structure adaptée pour l'organisme ne peut de ce fait être préparée qu'après qu'un plan de gestion (incorporant un planning des ressources humaines) ait été préparé pour chaque aire, et après que ces plans individuels aient été consolidés en plans régionaux et nationaux.

250

5.3 Application de ce concept à l'ANGAP

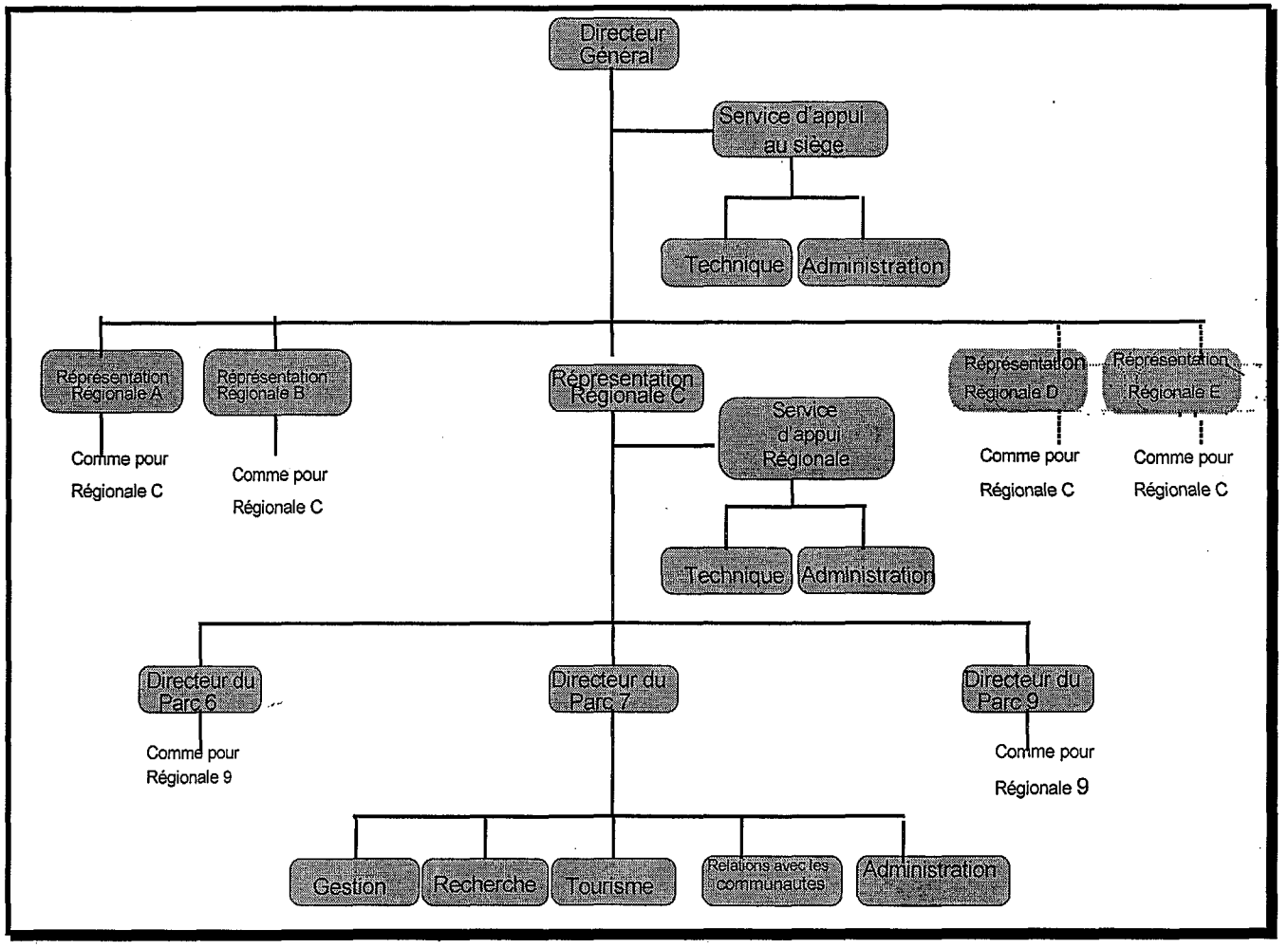
5.3.1 ANGAP: structure finale

Le développement de structures appropriées et optimales ne peut se faire que sur une certaine période de temps, et après que les plans de gestion requis aient été préparés pour chaque aire protégée et consolidés pour chaque région. Néanmoins, un pas important peut être fait en décentralisant complètement les services d'appui vers les divers bureaux régionaux, en laissant seulement un petit complément au siège.

Il est parfois difficile d'avoir un aperçu du fonctionnement de ces structures. Nous avons donc préparé le tableau suivant qui montre le résultat probable de la mise en oeuvre d'une telle structure pour l'ensemble de l'organisation.

251

ANGAP—Structure final

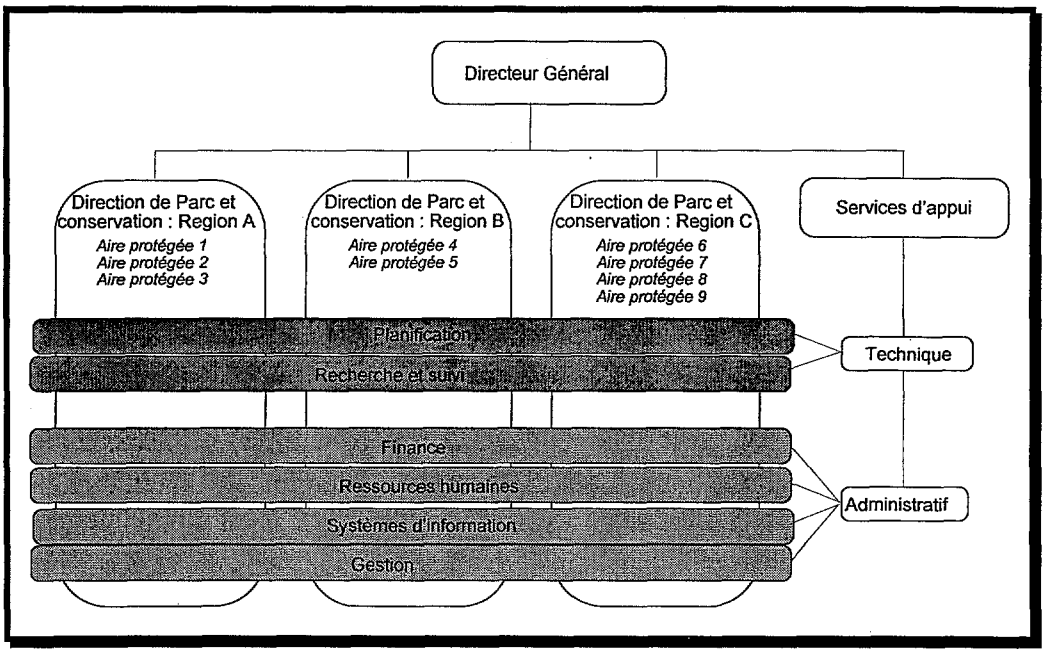


La structure au siège est traduite en structure fonctionnelle - du moins pour les besoins immédiats - dans la section 7.1 de ce rapport.

5.3.2 Proposition de structure alternative pour une agence de conservation au niveau de l'institution

En tenant compte des considérations ci-dessus, nous pensons que la structure interne optimale pour une agence de conservation telle que l'ANGAP est illustrée par les trois diagrammes qui suivent. Ces diagrammes montrent la structure sur trois niveaux: l'organisme lui-même, le niveau inférieur suivant, et le niveau d'une aire protégée. Les traits essentiels de ces trois niveaux sont discutés dans le texte qui suit les diagrammes.

Proposition de structure alternative pour une agence de conservation au niveau de l'institution



Les aspects les plus importants à noter dans cette structure sont :

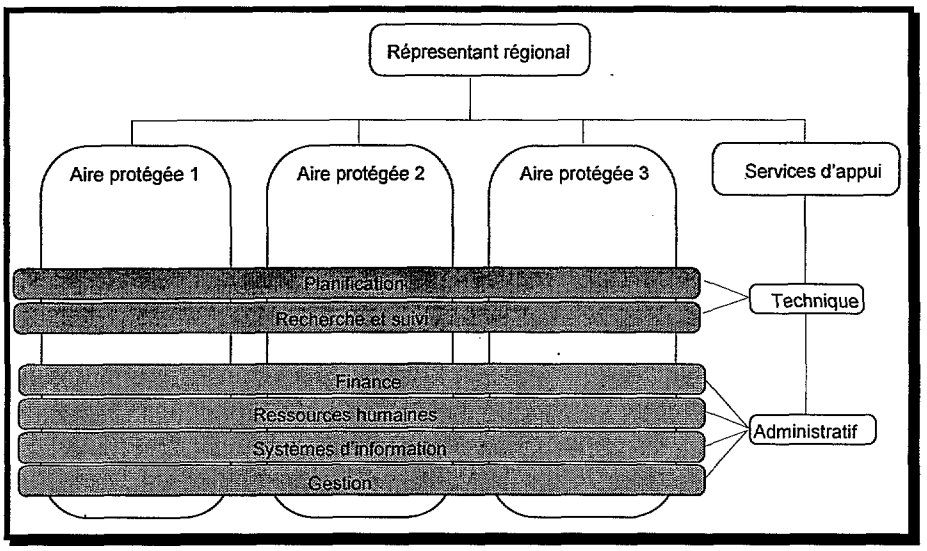
- Les répartitions ont été faites d'après le critère régional, plutôt que sur la base des fonctions. Trois ou quatre (peut-être cinq) directions régionales seraient probablement la structure la plus appropriée. Ceci met l'accent sur l'organisation au sens large en soulignant le fait que la gestion et la conservation des aires protégées sont les raisons pour lesquelles elle existe : tous les autres services sont en appui à cette finalité, et,

- Les fonctions de planification/recherche et administration/finance apparaissent comme des divisions horizontales plutôt que verticales, et sont dévolues à l'appui et à la facilitation des activités des divisions opérationnelles. Bien qu'il soit inévitable - dans le cadre de la gestion - que ces fonctions semblent être des structures verticales, le schéma ci-dessus aide à comprendre le message. Ce schéma illustre aussi le fait que la décentralisation se fait de façon variable, selon les situations.

5.3.3 Proposition de structure alternative pour une agence de conservation : au niveau régional

La structure à l'intérieur d'une entité opérationnelle pourrait être :

Proposition de structure alternative pour une agence de conservation : au niveau régional



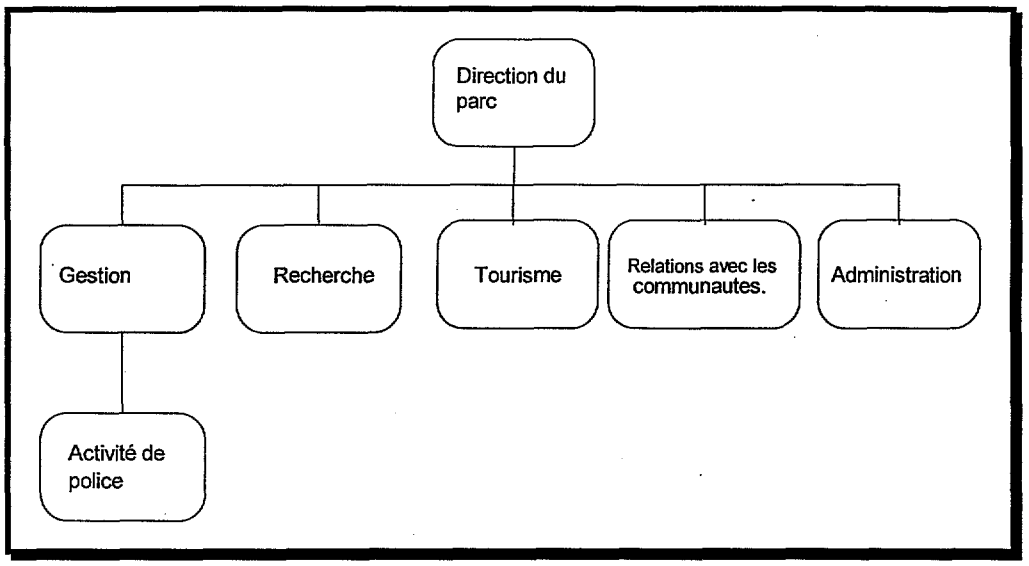
Les caractéristiques essentielles de la structure à l'intérieur d'une représentation régionale sont donc que :

- les répartitions ont été faites selon les aires protégées entrant dans sa zone d'autorité, et,
- encore une fois, les services techniques et administratifs apparaissent comme des appuis aux activités des parcs eux-mêmes, bien que la question de savoir si ces services seront fournis au niveau d'un parc, plutôt qu'au niveau d'un groupe de parcs dépendra des différents cas.

Enfin, la structure au niveau d'une aire protégée serait :

254

5.3.4 Proposition de structure alternative pour une agence de conservation : au niveau d'un parc



Les aspects importants à noter à ce niveau sont :

- les divisions * internes se rapprochent de celles que l'on trouve habituellement. Cependant, elles ont maintenant été décentralisées jusqu'au niveau le plus bas possible. (il sera bien sûr nécessaire de recentraliser - au niveau supérieur immédiat de l'entité régionale - tout service d'appui qui ne peut être justifié au niveau d'une aire plus petite)

- là où ceci survient, ces services d'appui devraient être implantés dans le bureau régional plutôt qu'au siège, ou bien
- ces services peuvent être fournis par les services d'appui d'un parc voisin qui a pu justifier la décentralisation.

265

5.4 Implications de la mise en oeuvre

La mise en oeuvre de cette structure a des implications importantes en relation avec:

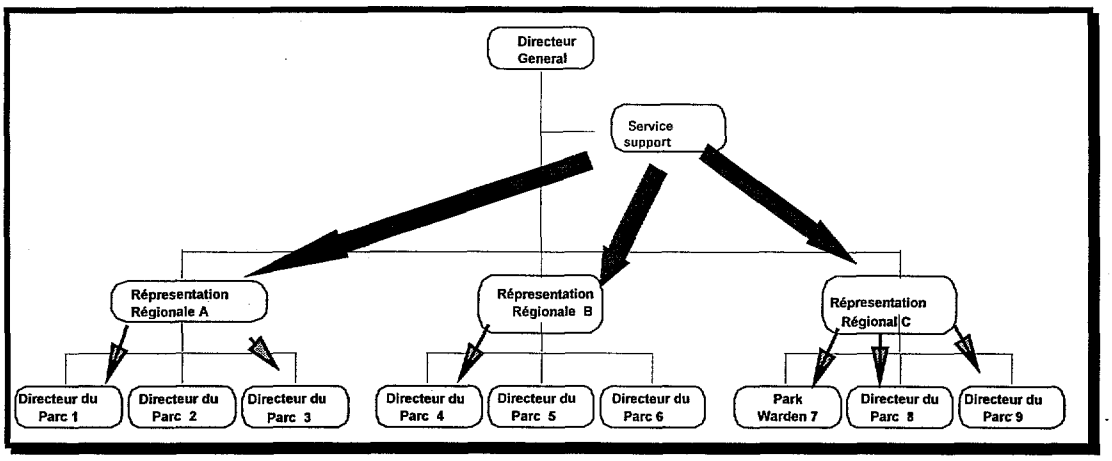
- **la décentralisation de l'autorité.** Il sera évident que cette structure tire vers une décentralisation de l'autorité jusqu'aux niveaux opérationnels les plus bas. La petite structure du siège ne peut pas faire face à de grandes charges de travail et elle est de fait forcée de déléguer ces charges vers le bas. Chaque fois que de grandes structures de ressources humaines se développent dans un siège ou dans un bureau régional, la possibilité de les déplacer vers un niveau inférieur devrait être étudiée. (Cependant, on devrait aussi noter que ceci est une procédure à deux sens: cette structure ne peut pas fonctionner si les niveaux supérieurs sont peu enclins à déléguer l'autorité).

- **la nécessité d'une planification et d'une gestion prudente.** On pourra relever que cette structure pourrait entraîner une duplication considérable des structures d'appui aux trois niveaux (national, régional, et au niveau des parcs). Pour cette raison, il est important de souligner de nouveau les points suivants déjà abordés plus haut:

    - les structures d'appui restant au siège seront petites: elles comprendront seulement celles qui seront nécessaires pour appuyer les activités du siège, ou qui sont trop spécialisées ou trop coûteuses pour être rentablement décentralisées au niveau régional
    - tous les autres services d'appui seront décentralisés au moins au niveau régional
    - et la décentralisation à partir de la région vers un parc se fera seulement lorsque cela pourra être justifié par la rentabilité (c'est-à-dire pour les parcs suffisamment grands, complexes ou importants pour justifier la mise en place de ces services à ce niveau)

Le diagramme suivant peut illustrer ces points:

ANGAP—Délégation des services support

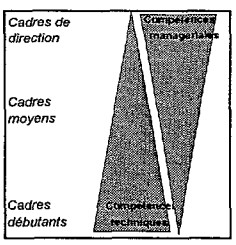


Explication:

les flèches illustrent la décentralisation des services d'appui vers les niveaux régionaux et vers les parcs: les flèches plus larges montrent une décentralisation importante, les flèches plus petites montrent une décentralisation moindre. De plus, certains parcs sont dotés de **tous** les services décentralisés, alors que d'autres en reçoivent **quelques uns** et d'autres n'en reçoivent **aucun.**

- **un plan de carrière pour les cadres**. Cette structure diminue la possibilité pour les cadres de devenir soit des spécialistes de la gestion soit des spécialistes de la planification/recherche: elle augmente les chances pour les cadres d'évoluer au cours de leur carrière dans différents postes au sein de l'organisme. Ceci leur permet de développer un plus grand éventail de compétences et d'avoir une meilleure compréhension de l'éventail de problèmes auxquels l'organisme doit faire face. Les programmes de développement des ressources humaines devraient souligner ce point et s'assurer que les cadres évoluent réellement entre des postes variés aux différents niveaux de la structure. Cela garantit que les personnes ayant une longue carrière dans l'organisme, et de ce fait pouvant devenir des candidats à des postes élevés, auront un éventail de compétences approprie et seront de ce fait mieux qualifiées pour occuper ces postes élevés. L'alternative à cela serait un ensemble de cadres supérieurs très spécialisés qui ont une compréhension inadéquate de tous les problèmes auxquels l'organisme doit faire face, et qui n'auront pas non plus développé un éventail adéquat de compétences manageriales[15] par rapport aux compétences techniques.

[15] Les programmes de formation de l'organisme devraient aussi renforcer la procédure de développement: les formations données aux cadres dans les niveaux inférieurs de l'organisme devraient focaliser sur les compétences techniques nécessaires à leur postes actuels, tandis que celles dispensées aux cadres dirigeants devraient focaliser presqu'entièrement sur les compétences manageriales nécessaires. Les formations données aux cadres au niveau moyen devrait donc être une combinaison du technique et du management. Le biais vers le management et s'éloignant des compétences techniques devrait croître quand l'employé a plus de responsabilités:



251

5.5 Le siège

Le rôle

Comme vu plus haut, le rôle du siège est de:

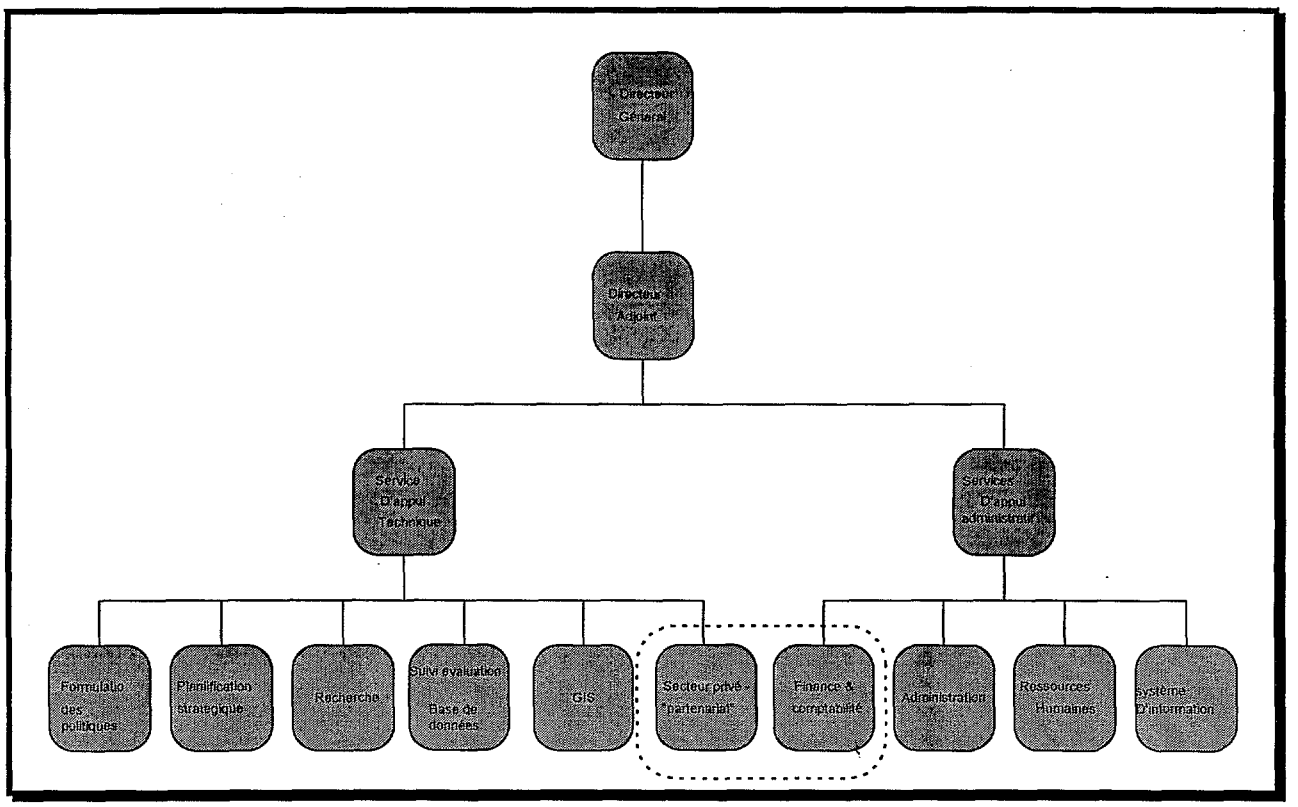
- diriger l'organisme, en fixant des politiques et des stratégies, et en faisant l'interface avec les autres institutions gouvernementales et non gouvernementales au niveau national
- donner les services d'appui nécessaires aux cadres restant au siège
- jouer un rôle de coordination et de standardisation pour les services d'appui mis en place au niveau régional et au niveau des parcs.

Il est important de noter que ces services sont **des services d'appui** pour les niveaux inférieurs de l'organisme: ces cadres n'ont pas autorité sur ces niveaux inférieurs de l'organisme (leurs relations avec leurs homologues décentralisés sont des relations fonctionnelles). S'ils souhaitent imposer quelque chose, ceci devrait être fait à travers le Directeur Général, le Directeur Général Adjoint et le Représentant Régional et/ou le Directeur de parc.

Les structures du siège

Les structures à mettre en place au niveau du siège ne peuvent être décidées définitivement qu'après une planification détaillée. Néanmoins, on peut prévoir une structure qui ressemblerait à ceci:

Structure possible pour le siège d'ANGAP



258

Il est également important de noter que ce diagramme[16] (et surtout celui qui précède) illustrent des fonctions qui s'exercent aux différents niveaux.
Le fait qu'une fonction est représentée ne signifie pas que chaque fonction requiert une personne affectée à cette fonction: en fait, une personne pourrait exercer un grand nombre de ces fonctions, selon les charges de travail qui en découlent.

[16] les cellules représentées ne sont pas limitatives: il faut rajouter l'éducation environnementale, le génie civile et toute autre activité méritant d'être représentée par une cellule

259

5.6 Mise en oeuvre des propositions

La structure ci-dessus représente un changement assez radical par rapport à celle actuellement en place, et - plus important - provoquera des changements dans la façon dont ANGAP fonctionne actuellement. La mise en oeuvre de ces propositions sera de ce fait une entreprise d'une ampleur importante qui - si elle n'est pas gérée avec précaution - pourra provoquer des inquiétudes et des confusions dans ANGAP. Voila pourquoi, nous pensons que la procédure de mise en oeuvre devrait être soigneusement planifiée et gérée.

Nous proposons que la procédure de mise en oeuvre soit conduite :

- graduellement et par étapes sur une période allant de 18 mois à 2 ans. La décentralisation devra se faire d'abord au niveau des représentations régionales, et ensuite - selon ce qui conviendra le mieux - au niveau inférieur, et
- suivant les conseils d'un spécialiste qualifié dans le domaine du changement de management et du développement institutionnel.

La procédure de mise en oeuvre devra être planifiée en détail par le spécialiste - qui serait un conseiller à plein temps - travaillant en étroite collaboration avec la direction de l'ANGAP. Globalement, nous proposons la procédure suivante :

Les procédures par étapes

	Phase I : Mise en oeuvre de la structure régionale
1	Elaboration de la structure régionale : identifier les regroupements par région et sélectionner l'implantation des bureaux régionaux [17]
2	• Recruter les représentants régionaux et les séparer de leur parc actuel • Recruter les directeurs de parcs pour remplacer ceux qui sont devenus représentants régionaux
3	Mettre en oeuvre une "structure pilote" : • Sélectionner une région pilote • Etablir une procédure de planification pour le bureau régional • Créer les structures régionales, recruter le personnel, fournir les infrastructures • Décentraliser l'autorité du siège vers le nouveau bureau régional
4	Mettre en oeuvre la procédure dans d'autres bureaux régionaux, en s'appuyant sur les expériences et les leçons apprises dans la procédure pilote
	Phase II : Achever la décentralisation
5	Apres la phase I, chaque bureau régional prépare un plan pour avancer dans la décentralisation
6	Ceci nécessite des procédures de planification détaillées au niveau de chaque parc, afin d'identifier les besoins en supports de chacun et évaluer l'étendue de la décentralisation des services d'appui adapté à chacun.
7	Décentraliser - comme il conviendra le mieux - les services d'appui vers les parcs sélectionnés.

Pour ce qui est des parcs qui sont gérés par d'autres organismes, ces principes demeurent valables. La seule différence est que, évidemment, aucun service d'appui ne sera décentralisé en dessous du bureau régional. La responsabilité de ANGAP pour le suivi de l'aire devra dans ce cas s'appuyer sur le bureau régional plutôt que sur le siège.

[17] Si, durant cette procédure, il était décidé que l'un des bureaux régionaux devrait être implante a Antananarivo, ce bureau devra être dans un site différent du siège de l'ANGAP. Ceci est nécessaire pour rendre la procédure de décentralisation complète. Ces principes demeurent pour les parcs gérés par d'autres organismes. La seule différence est que dans ce cas aucun service d'appui ne sera décentralisé au-delà du bureau régional

260

6 ARRIVER A L'AUTONOMIE FINANCIERE

6.1 Introduction

C'est un but affirmé de l'ANGAP que cet organisme devait un jour - être autonome dans le financement de ses opérations. En fait, on pourrait même dire que cela est l'objectif le plus important de l'organisme.

Les environnementalistes "puristes" ont soutenu que la conservation de la faune et de l'environnement ne devrait pas être forcée de se financer elle-même et que la société devrait être préparée[18] à assumer au moins une partie des coûts de conservation de la Biodiversité. Les arguments avances pour cela incluent ceux qui reposent sur des concepts comme l'équité inter-générations et des "valeurs existentielles". Cependant, la réalité est que dans beaucoup de pays en voie de développement - et aussi dans des pays développés , les contraintes fiscales et les réalités du développement en décident autrement.

Pratiquement chacun des pays en voie de développement entreprend actuellement des reformes économiques d'une sorte ou d'une autre. Les gouvernement de ces pays sont dans l'obligation de se focaliser sur les priorités immédiates. D'une manière parfaitement compréhensible, ces gouvernements vont se focaliser sur des points comme l'éducation, la santé et la création d'emplois. Ce faisant, ils sont dans l'impossibilité de donner une attention adéquate à des problèmes aussi ésotériques que la conservation de la Biodiversité et encore moins à l'équité inter-générations. L'insuffisance de financement de la conservation de la faune et de l'environnement en est le résultat inévitable. Le fait que cela peut être discuté ou que cela soit une vue à court terme ne peut pas entrer en ligne de compte.

Face à ces situations, la réalité est que dans le monde entier la conservation est dans l'obligation de se financer elle-même. Il existe des situations où l'appui des bailleurs peut être assuré pour le court et peut-être même pour le moyen terme. Cependant, cela ne peut pas être une stratégie à long terme et des alternatives doivent être trouvées. Il est vraiment très heureux que le tourisme sous diverses formes et spécialement écotourisme[19]- soit l'une des approches les efficaces pour arriver à cela.[20]

L'envelope de crédit

L'enveloppe prévue pour le P2 est de US$ 156 millions et la part de l'ANGAP sera de US$ 28 million, dont US$ 23.5 millions seront sous la gestion directe de l'ANGAP. L'enveloppe gérée directement par l'ANGAP au cours du PE1 n'était qu'une maigre US$ 3 million.

C'est un bond spectaculaire qui est calqué sur les besoins du changement de rôle de simple coordinateur à celui de gestionnaire. La bonne gestion et le bon investissement de cette somme aura un impact déterminant sur l'objectif de placer l'ANGAP sur une trajectoire d'autosuffisance. Le contraire, une mauvaise gestion pourrait être le coup de grâce à l'environnement.

---

[18]... par des subventions gouvernementales ou par l'appui des bailleurs
[19] ... mais s'il vous plaît voir mes critiques ci-dessous...
[20] ...parce que écotourisme est la branche de l'industrie du tourisme qui se développe le plus vite, industrie qui elle-même est celle qui se développe le plus vite dans le monde aujourd'hui. Les perspectives de croissance sont donc énormes.

6.2 Principes à appliquer dans la recherche de l'autonomie

Face au besoin de devenir autonome, la plupart des agences de conservation ont activement recherché de nouvelles approches génératrices de revenu. Dans ce processus, beaucoup ont commis l'erreur d'essayer de s'embarquer elles-mêmes dans des aventures commerciales de toutes sortes, particulièrement dans le tourisme. Pratiquement sans exceptions, toutes ces tentatives ont été des échecs signalés. Les causes premières de ces échecs ont été:

- le fait que le secteur public [21]n'a pas les **compétences ou les attitudes et les motivations des cadres** nécessaires à la réussite de la conduite de telles tentatives , particulièrement en situation de compétition avec le secteur privé

- le fait que peu de ces institutions disposaient du **capital** nécessaire pour mener des opérations correctement capitalisées et financées.

Mis à part le fait que le secteur public n'est généralement **pas bon** dans une compétition avec le secteur privé, il est probablement plus important de noter que le secteur public **ne devrait pas essayer** de le faire. Il y a de nombreuses raisons a cela:

- les institutions publiques sont mises en place et financées sur fonds publics et il n'est pas de ce fait approprié de risquer leur capital dans des affaires commerciales

- faire cela distrait souvent l'organisme de son rôle premier et l'empêchée de le remplir de façon adéquate

- faire cela place souvent les agences de supervision en concurrence directe avec les entités qu'elles supervisent : d'où un conflit d'intérêts inacceptable

- cela mine l'organisme aussi aux yeux de ceux qu'elle doit superviser (et suivent aussi aux yeux des agences gouvernementales partenaires et des bailleurs)

- cela est contraire à l'esprit de pratiquement tous les programmes de reformes économiques

- dans le cas des agences de conservation, cela aboutit à une compétition avec les initiatives des communautés locales (et du secteur privé), provoquant ainsi du ressentiment et même de l'hostilité.

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'il est complètement inapproprié qu'ANGAP s'embarque dans des initiatives commerciales (telles que construction de réceptifs touristiques ou des écoshops). A la place, ANGAP devrait tirer des revenus par la création d'un environnement favorable dans lequel le secteur privé développé et utilise les ressources des aires protégées, et devrait faire payer pour ce droit d'utilisation.

La discussion qui suit s'appuie entièrement sur ce principe.

---

[21] ...et ANGAP est effectivement dans le secteur public en dépit du fait que son statut actuel suggère le contraire

262

6.3 Mécanismes par lesquels ANGAP peut améliorer ses finances

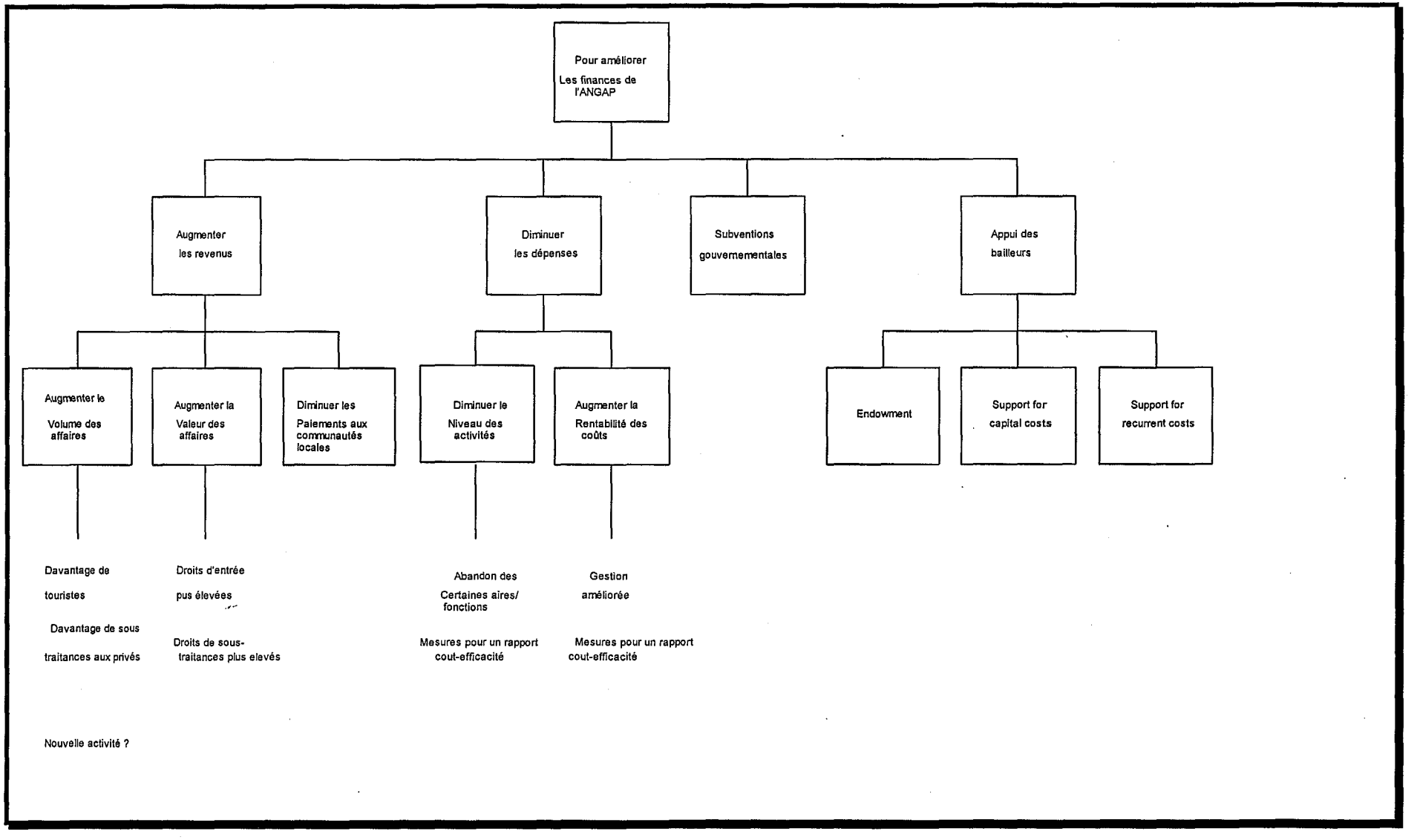
Il est clair qu'ANGAP ne peut pas actuellement financer ses propres activités. Cependant, il est nettement possible qu'elle puisse le faire à long terme. Dans cette partie, nous exploitons les mécanismes par lesquels l'organisme peux préparer la voie vers cette autonomie. A court terme, ces mécanismes peuvent aboutir à des **finances améliorées**, plutôt qu'à une complète **autosuffisance.**

Le diagramme qui suit identifie et regroupe les mécanismes qui peuvent être utilisés. Ces mécanismes sont ensuite revus et évalués individuellement et leur faisabilité est examinée.

Comme on peut le voir dans le diagramme, il existe quatre groupes principaux de mécanismes pouvant être utilises :

- **augmenter les revenus** de l'ANGAP
- **réduire les coûts** des activités
- rechercher l'appui du **gouvernement** sous forme de subvention
- rechercher **l'appui continu des bailleurs**.

263


Pour améliorer
Les finances de l'ANGAP
Augmenter les revenus
Diminuer les dépenses
Subventions gouvernementales
Appui des bailleurs
Augmenter le Volume des affaires
Augmenter la Valeur des affaires
Diminuer les Paiements aux communautés locales
Diminuer le Niveau des activités
Augmenter la Rentabilité des coûts
Endowment
Support for capital costs
Support for recurrent costs
Davantage de touristes
Davantage de sous traitances aux privés
Nouvelle activité ?
Droits d'entrée pus élevées
Droits de sous-traitances plus elevés
Abandon des Certaines aires/ fonctions
Mesures pour un rapport cout-efficacité
Gestion améliorée
Mesures pour un rapport cout-efficacité

Augmenter les revenus de l'ANGAP

Globalement, les revenus de l'organisme peuvent être augmentés :
- soit en augmentant le **volume** des affaires
- soit en augmentant la **valeur** des affaires
- soit en diminuant la **proportion des droits d'entrée** qui est actuellement partagée avec les communautés locales

Ces possibilités sont explorées dans le tableau qui suit :

Options pour augmenter les revenus de l'ANGAP

Mécanisme	Explication	Mise en oeuvre et implications	Faisabilité
Davantage de touristes	Davantage de visiteurs entraînera des revenus plus élevés (droits d'entrée)	Augmenter le nombre de touristes visitant les parcs de Madagascar nécessitera : • une demande plus forte pour visiter les parcs : ceci signifie meilleur marketing de Madagascar en général, et des parcs nationaux en particulier, comme une destination touristique • accès améliore des parcs nationaux, qui, à son tour, nécessite un investissement dans l'infrastructure de transport, en particulier : les routes, les terrains d'atterrissage et les prestataires de services • facilités améliorées et en plus grand nombre offertes aux visiteurs, et plus spécialement sous la forme d'hébergement convenable	• Un potentiel très important doit exister pour faire augmenter par un ordre de grandeur le nombre de touristes visitant les parcs nationaux du pays. Cependant, quelques investissements fondamentaux devront d'abord être faits en marketing et en infrastructure tant au niveau national qu'au niveau local. A cause de cela, ce point devra être considéré comme une stratégie à moyen terme plutôt que comme une stratégie qui aura un effet immédiat. • De plus, il devrait être reconnu qu'une grande partie des investissements nécessaires devront être faits par le secteur prive : ceci nécessitera à son tour la création d'un environnement favorable.
Davantage de sous-traitances aux privés	La création de concessions pour les opérateurs privés pour le développement des loges et la conduite des opérations touristiques apportera des revenus additionnels (sous la forme de royalties pour ANGAP).	Le contexte et le cadre législatif n'est pas encore favorable à cette option : • les activités de développement dans les parcs nationaux ne sont pas autorisées • les activités de développement en dehors des parcs nationaux ne sont pas sous le contrôle de l'ANGAP et n'entraîneront pas encore de revenus pour l'ANGAP, et • on doit reconnaître le besoin du secteur prive d'une concession sécurisée et d'une durée raisonnable.	Ceci doit être l'une des approches les plus prometteuses pour augmenter les revenus de l'ANGAP. Cependant, elle nécessite des changements dans la politique et dans la législation pour permettre : • soit les activités de développement à l'intérieur des aires protégées • soit pour ANGAP de tirer des revenus des activités de développement en dehors des aires protégées, et la création d'un environnement qui encourage et soutient l'investissement du secteur privé.

Mécanisme	Explication	Mise en oeuvre et implications	Faisabilité
Nouvelles activités	Y-a-t-il pour ANGAP une possibilité potentielle de tirer des revenus d'autres sources, comme le commerce de la faune et de la flore [22]? Nouvelles activités	Si des opportunités sont identifiées, l'environnement favorable nécessaire doit être créé et les encouragements aux investissements mis en place.	Il est improbable que des opportunités majeures n'aient pas déjà été identifiées. L'option du commerce de la faune et de la flore - qui semble attractive au premier abord vu la faune[23] et la flore uniques dont ANGAP dispose - est confrontée avec des problèmes juridiques et devra peut-être être tenue en réserve jusqu'à ce que d'autres stratégies à plus faible risque (comme le tourisme) aient été convenablement mises en oeuvre.
Augmenter la valeur ajoutée			
Droits d'entrée plus élevés	Si des droits d'entrée plus élevés sont appliqués, le même volume de visiteurs entraînera une augmentation des revenus tires des droits d'entrée. Des droits d'entrée plus élevés, combinés à un plus grand volume de visiteurs entraînera une croissance correspondante des revenus tirés des droits d'entrée.	Avant d'augmenter les droits d'entrée, ANGAP devrait s'assurer que les nouveaux tarifs : • sont en rapport avec la qualité de l'expérience offerte, et avec le standing des infrastructures • sont compétitifs par rapport aux destinations concurrentes a l'intérieur de Madagascar • ne fassent pas de Madagascar une destination non compétitive	Madagascar - vu sa faune et flore uniques - doit être dans une position de leader par rapport aux destinations concurrentes. Cependant, cette position est actuellement affaiblie par : • un faible marketing de Madagascar en tant que destination • des tarifs élevés pour les voyages internationaux et domestiques • des infrastructures intérieures insuffisantes • des infrastructures de parcs insuffisantes La position compétitive des parcs du pays vis a vis des autres alternatives devra être contrôlée et suivie en permanence et les changements correspondants concernant les niveaux des droits d'entrée devraient être faits, en particulier quand la qualité des infrastructures s'améliore et quand la demande de visite augmente.
Des droits de concession plus élevés	Explication non nécessaire.	Voir la discussion ci-dessus concernant la création de nouvelles concessions privées.	Voir ci-dessus.
Diminuer les paiements aux communautés locales			
Diminuer les paiements aux communautés locales	Le paiement actuel de 50% des droits d'entrée représente une ponction significative sur les revenus de l'ANGAP. La réduction de ce pourcentage entraînera une augmentation directe des revenus qui resteront dans l'organisme. Parce que 50% de tous les droits d'entrée sont perdus pour ANGAP, il y a une démotivation pour ANGAP d'augmenter ces droits, et une motivation correspondante pour développer des mesures alternatives.	Quelles seraient les implications sur les relations avec les communautés riveraines ? La décision de verser 50% des droits ayant déjà été prise, et ayant créée l'espoir que cela continuera, il en résultera probablement une détérioration des relations avec les communautés riveraines et une perte de leur bonne volonté qui est apparue ces dernières années.	Le jeu n'en vaut probablement pas la chandelle. Au lieu de cela, ANGAP devrait continuer a rechercher des mesures alternatives pour accroître ses revenus, plus particulièrement par la création de concession privée.

[22] Cette question n'inclut pas la question de savoir s'il y a des options pour ANGAP pour s'embarquer dans des partenariat d'affaires (voir les remarques ci-dessus concernant le rôle de l'ANGAP dans la conduite de ces partenariat). La question s'adresse plutôt aux autres mécanismes par lesquels ANGAP peut stimuler la formation de nouveaux partenariats d'affaires et tirer des revenus de ceux-ci.
[23] La loi n'autorise actuellment que les prélèvements écologiques.

266

Réduire les coûts de fonctionnement d'ANGAP

Les coûts de fonctionnement d'ANGAP peuvent être réduits par :
- soit la diminution des niveaux d'activité
- soit l'augmentation du rapport coût/efficacité des activités existantes.

Options pour réduire les coûts associés aux activités de l'ANGAP

Mécanisme	Explication	Mise en oeuvre et implications	Faisabilité
Abandon de certaines aires ou de certains fonctions	Le coût des opérations menées par ANGAP peut être réduit par l'abandon de certaines aires ou de certaines fonctions.[24]	Cela s'explique d'elle-même : les fonds disponibles sont alloués aux aires et fonctions les plus prioritaires et les autres - qui ne peuvent pas être financées - sont abandonnées.	Ceci sera vraisemblablement une option très désagréable, vu le très grand intérêt actuel des bailleurs pour la conservation à Madagascar. Pour le cas ou les fonds ne seront vraiment pas disponibles, l'option suivante sera probablement plus acceptable (mais voir aussi la discussion sur les stratégies de conservation nationale et des aires protégées dans la section 5 de ce rapport)
Mesures pour un meilleur rapport coût/efficacité	Chaque fonction devra être assurée et chaque aire gérée en utilisant des mesures telles que : • sous-traitance a des organisations du secteur prive • délégation d'autorité ou contrats de gestion a d'autres organismes plus adaptes, qui, soit ont leur propre financement, soit peuvent assurer la fonction a un coût moindre que l'ANGAP.	En faisant sa planification stratégique et sa budgétisation, ANGAP devrait continuellement se demander : "y a-t-il une approche moins chère pour assurer cette fonction ou pour gérer cette aire ?" Si la réponse est oui, alors, des mécanismes contractuels adaptes devront être développes et mises en place.	• ANGAP utilise déjà cette stratégie pour la gestion des aires protégées . Cependant, il y a une intention de changer cela, ANGAP assumant un contrôle beaucoup plus large par une gestion directe. Le rapport coût/efficacité de cette décision devrait continuellement être évalué, particulièrement quand le malaise actuel généré par cette stratégie aura été éliminé par la régularisation des mesures pour déléguer (voir aussi "L'approche proposée" dans la section 2) • En addition, l'utilisation de cette stratégie pour assurer certaines fonctions devrait également être poursuivie pendant toutes les procédures de planification et de budgétisation.
		Mise en oeuvre et implications	
Gestion améliorée	Le coût de gestion des aires protégées et le coût de certaines fonctions peuvent toujours être réduits par des systèmes améliores de gestion et par un meilleur contrôle des coûts.	Ceci nécessite des systèmes fiables pour : • la budgétisation • le contrôle des dépenses • la justification des dépenses • la prise d'actions correctrices quand cela est nécessaire	Le potentiel pour améliorer existe **toujours** dans ce domaine, et ANGAP ne peut pas faire exception à cette règle.

[24] Cette option fait partie bien évidemment de la démarche analytique mais n'est pas une option recommandée

6.4 Mesures de gestion pour un meilleur rapport coût/efficacité

Rechercher une subvention gouvernementale

Dans la plupart des pays du monde, les gouvernements assument **une part** de responsabilité pour la conservation de la Biodiversité et procure le financement nécessaire. Cela est habituellement fait en dépit d'autres usages pressants des fonds publiques. La justification pour ce financement central repose habituellement sur l'une ou plusieurs des considérations suivantes :

- l'éventail plus large de bénéfices économiques tirés du tourisme dans le réseau des aires protégées par le pays
- engagement national dans la conservation de la Biodiversité
- objectifs complémentaires tels que la protection des bassins hydrographiques pour le réseau
- "valeurs existentielles" et équité inter-générations
- procurer des loisirs de plein air pour les citadins[25]

En dépit du fait que ces arguments en faveur du financement par le gouvernement central de la conservation sont convaincants, la réalité est souvent que ce financement n'est pas disponible: Nous comprenons que ceci peut être le cas à Madagascar et qu'il n'y a pas lieu de faire un effort notable dans ce sens.

Nous comprenons qu'il y a eu des discussions sur les avantages d'une "taxe verte" pour supporter les coûts de la conservation de la nature à Madagascar.[26]

Il y a clairement de bonnes justifications en faveur de ce concept. Cependant, nous craignons qu'un certain nombre de considérations pratiques feraient obstacle à sa mise en oeuvre. Par exemple :

- le gouvernement sera-t-il préparé à imposer et à administrer une telle taxe?
- le gouvernement sera-t-il préparé à la reverser entièrement a ANGAP?
- si non, cette imposition serait-elle équitable ?

En pesant le pour et le contre, ceci n'apparaît pas comme une option valant la peine d'être recherchée avec vigueur, à moins que des indications d'un appui possible ait été donne par le gouvernement.

---

[25] Selon nous, celle-ci est une des plus faible motivation pour un financement par l'état des services de parcs nationaux : il peut être argumenté de façon convaincante que les usagers de ces facilités et de ces services devraient payer pour cela.

[26] ... et nous incluons cette discussion dans ce point en nous basant sur le fait que l'appui du gouvernement pour ce concept serait nécessaire, étant donne que seul le gouvernement peut imposer des taxes. L'appui à l'ANGAP devra alors se faire sous la forme d'une subvention comprenant tout ou partie des revenus tires.

Rechercher l'appui continu des bailleurs

Il y a probablement trois mécanismes par lesquels l'appui des bailleurs à ANGAP peut être obtenu :

- dotation
- appui pour les coûts du capital
- appui pour les dépenses récurrentes

Il est largement reconnu qu'il y a des lacunes (mais aussi, bien sur des avantages importants) associés à l'appui des bailleurs en faveur de toute activité gouvernementale.

Ces lacunes comprennent :

- le fait que cela n'est probablement pas une solution a long terme : les bailleurs souhaitent créer des institutions autosuffisantes et se retirer pour donner leur appui ailleurs
- les bailleurs peuvent aussi être fatigués - cette fatigue vient souvent des pressions politiques dans leur propre pays - et se désintéressent des engagements de longue durée
- la dépendance assujettit l'organisme bénéficiaire aux calendriers, systèmes de valeurs et aux procédures de gestion du bailleur, et ceci n'est pas toujours acceptable par le bénéficiaire, etc. ...

De tout ceci, le fait que cela ne soit pas une solution à long terme est le plus important. La solution est d'utiliser le financement des bailleurs comme un véhicule pour la mise en place des institutions nécessaires et pour combler les lacunes, mais dans l'espoir que l'autosuffisance est un but atteignable. Quand ce n'est pas le cas, cela devrait être reconnu par toutes les parties concernées et des plans à long terme devraient être faits en vue d'un appui de longue durée.

Cependant, la conservation de la nature à Madagascar occupe une position convaincante et compétitive dans la recherche de l'appui des bailleurs, à cause de la faune et de la flore uniques du pays. Cela signifie que le nombre de bailleurs disposes à appuyer ce secteur est probablement grand, et que la période sur laquelle ils apporteront cet appui est probablement plus longue. Cet avantage compétitif devrait être (cela se fait actuellement) utilisé par ANGAP pour en tirer un bénéfice maximum.

Cependant, il est aussi largement reconnu que des initiatives doivent être prises pour réduire la dépendance envers les bailleurs.

Options pour s'assurer l'appui des bailleurs

Mécanisme	Explication	Mise en oeuvre et implications	Faisabilité
Dotation	Un capital est obtenu d'un bailleur en vue de son investissement et afin que les intérêts de cet investissement soient utilisés pour financer les activités.	Voir le rapport de L.Ellsworth pour une excellente explication détaillée de ce que ce mécanisme nécessite. Le besoin le plus important, probablement dans la perspective de l'ANGAP, est que l'organisme bénéficiaire soit crédible aux yeux du/des bailleur(s)	Encore une fois voir le rapport de L.Ellsworth. Cette option devra de tout évidence être poursuivie. Cependant, nous conseillons la prudence ici. D'après notre expérience et à cause du besoin : • de maintenir la valeur du capital face a l'inflation et, de protéger ce capital par des investissements à faible risque - et donc à faible intérêt - la dotation est un moyen d'appui qui coûte cher. Beaucoup de bailleurs pensent qu'ils peuvent obtenir des bénéfices plus grands avec mois de dépenses en faisant simplement des dons qui appuyant directement le capital ou les dépenses récurrentes.
Appui aux coûts des capitaux	S'explique d'elle même	Beaucoup de bailleurs sont davantage enclins à appuyer les dépenses liés au capital - particulièrement là où ces dépenses aboutiront à la création de partenariats pérennes autosuffisants - plutôt que d'appuyer les dépenses récurrentes.	ANGAP devrait continuer a explorer cette option.
Appui aux coûts récurrents	S'explique de lui même.	Il est plus difficile d'obtenir un tel appui (voir ci-dessus)	Continuer à explorer, mais en sachant que les résultats seront à long terme

6.5 Montant du financement nécessaire pour qu'ANGAP puisse gérer ses activités

Une question qui revient souvent pendant un processus de développement institutionnel comme celui-ci est la suivante : combien d'argent faut-il pour financer de façon adéquate les opérations de l'organisme en question? L'insistance sur cette question est compréhensible. Cependant, y répondre est assez difficile, sinon impossible. On peut répondre avec quelque assurance à la question en préparant des plans de gestion (qui intègrent des plans financiers et des budgets) pour chaque aire protégée concernée, ensuite en consolidant les budgets pour l'organisme entier, et en ajoutant des budgets pour le siège et pour les activités d'appui[27].

[27] En Afrique australe, ...* : le nombre de cadres nécessaires à la gestion d'une aire est la racine carre de sa surface (en km2). Pour une aire telle que Zahamena, qui mesure 63.000 hectares (630 km2), cela correspond a un besoin de 25 cadres (ce qui est assez près de ce qui est employé actuellement par ce projet). La relation entre le nombre de cadres et le coût global de la gestion d'un parc est connue et

Cette procédure ne peut pas être menée avec assurance en l'absence de plans de gestion fiables.

Cependant, ceci est une question un peu académique, étant donne les contraintes financières auxquelles doivent faire face la plupart des agence de conservation des pays en voie de développement. Il est bien plus utile de se demander :

- quel financement est disponible pour l'agence, et ses fonds ont-ils été maximises ?
- des fonds générés de façon interne ont-ils été aussi maximisés ?
- les fonds disponibles sont-ils utilisés dans le meilleur rapport coût/efficacité possible ?

Si la réponse à l'une de ces questions est négative, la première priorité est de réexaminer le problème concerné et de prendre les actions correctives nécessaires. Ceci fait, et une fois la réponse à toutes les questions étant affirmatives, une procédure de budgétisation détaillée devrait être effectuée. Le résultat de ce processus sera presqu'invariablement le constat que des fonds sont utilisés de façon inadéquate. Ce qui suit doit alors être fait :

- réexaminer le processus de budgétisation et s'assurer que tous les budgets sont raisonnables
- ensuite, priorité les aires et les fonctions et allouer les budgets en conséquence[28]
- ceci aboutira probablement au non financement de aires et des fonctions de moindre priorité. Quand cela survient, des mesures alternatives devraient être identifiées. S'il n'y en a aucune, l'aire ou la fonction concernée devrait être abandonnée.

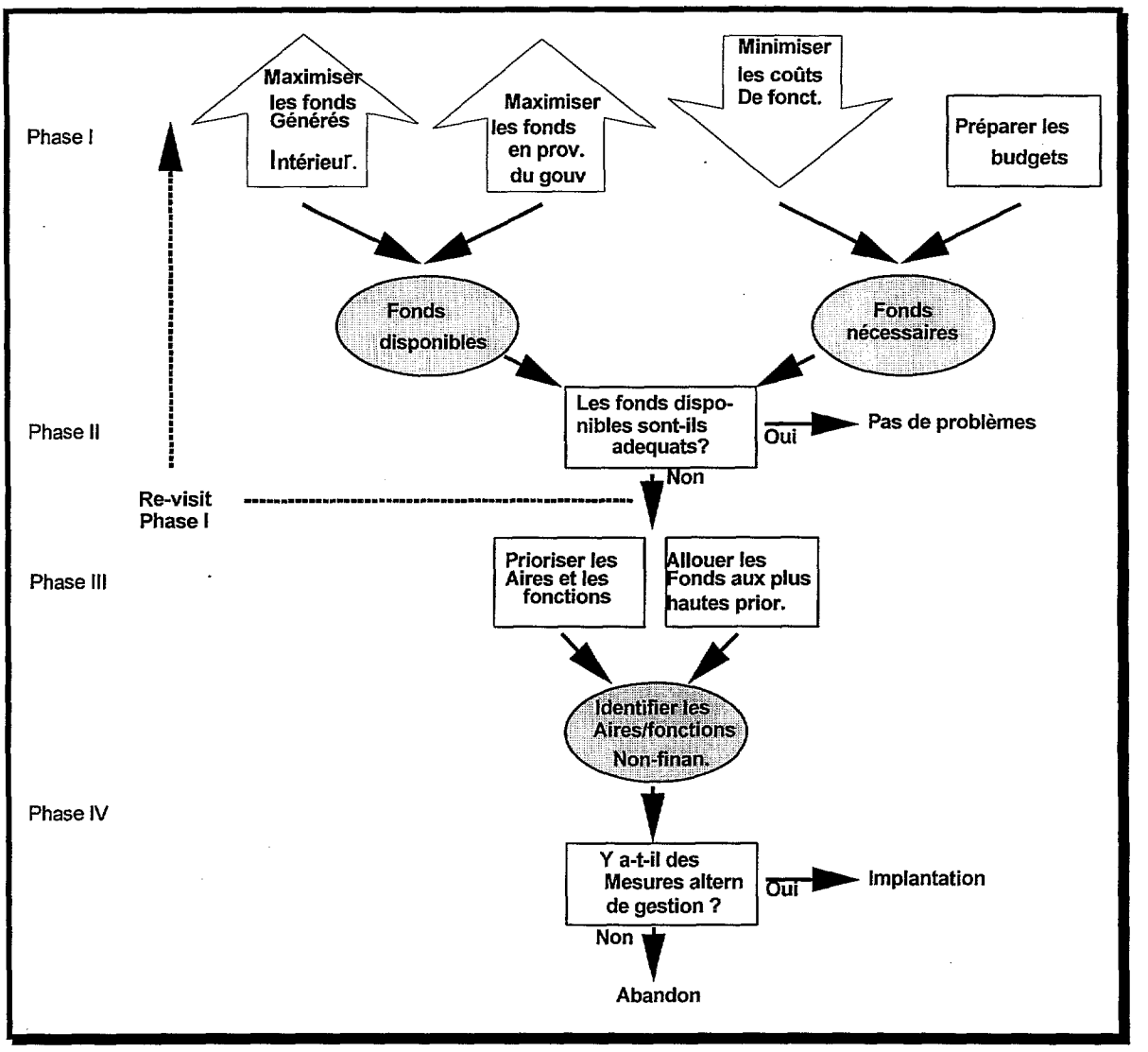
(le diagramme de la page suivante illustre le processus ci-dessus)

---

peut donc être appliquée pour recouper le niveau convenable des dépenses de gestion . Nous proposons que cette règle, et ce qui lui est relié, soit examinée pour ceux des parcs à Madagascar qui ont été planifies correctement, afin de développer une gestion applicable localement.

[28] Voir aussi la discussion sur les stratégies nationales en matière de conservation et d'aires protégées dans la section 3.3 de ce rapport.

271



L'alternative à une telle procédure consiste à sous-financer toutes les aires et toutes les fonctions, avec le résultat que toutes sont gérées de façon inadéquate, même les aires hautement prioritaires. Cela ne peut pas être souhaitable.

272

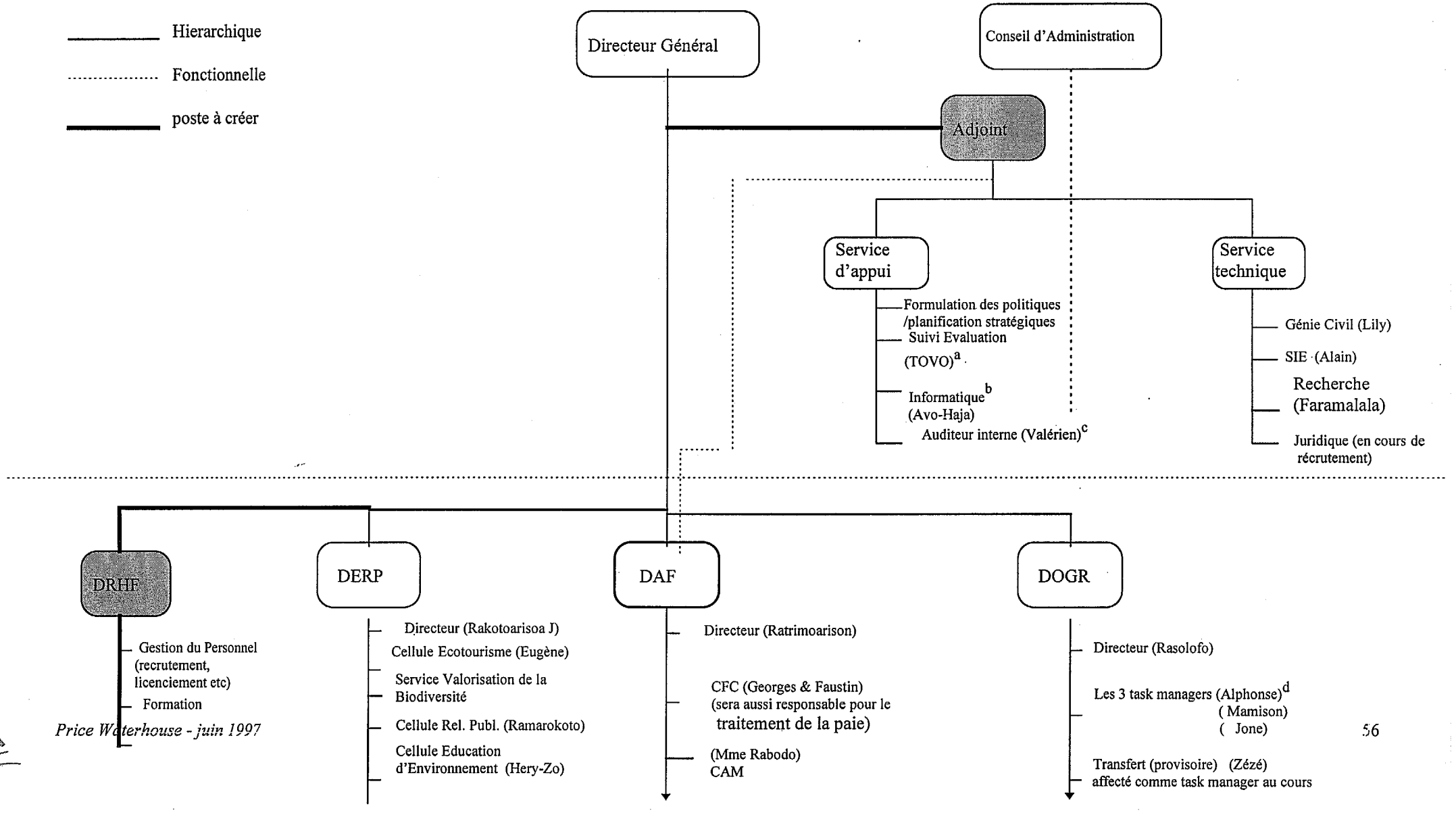
6.6 Résumé des options

Sur la base de la discussion ci-dessus, il apparaît que les mécanismes suivants montrent le meilleur potentiel pour améliorer les finances de l'ANGAP.

Options pour une action immédiate	**Options pour une action continue et à long terme**
Augmenter le nombre de visiteurs	
Accorder des concessions aux opérateurs privés	
Identifier et mettre en oeuvre les meilleures mesures de gestion par rapport au coût/efficacité pour toutes les aires et toutes les fonctions	
	Abandonner les aires et les fonctions qui ne sont pas financées et pour lesquelles des mesures alternatives de gestion n'existent pas
Améliorer continuellement les procédures de gestion pour s'assurer que les activités et les fonctions respectent un bon rapport coût/efficacité	
Continuer à rechercher l'appui des bailleurs	

273

STRUCTURE PROPOSEE AU SIEGE



7.1 Structure proposée

L'organigramme fonctionnel proposé ci-dessus doit être lu conjointement avec la structure organisationnelle décrite dans la section 5.3.1.

Quelques points d'éclaircissement:

- l'organigramme proposé est une suggestion; il n'est pas définitif - c'est à l'ANGAP de trouver la formule la mieux adaptée pour ses besoins
- la structure proposée à la page précédente tente de trouver une position intérimaire pour les personnel actuel dans la nouvelle démarche - l'ANGAP ne peut pas se décentraliser du jour au lendemain: donc ce modèle de transition
- la structure est transitionnelle - certains des départements vont se décentraliser vers le terrain (e.g DSEP) laissant une structure légère au siège
- le but ultime est d'éliminer la partie se trouvant sous la démarcation " ..... " sur le diagramme - soit en le décentralisant vers les régions, soit en les joignant sous les services d'appui/technique au siège

  Par exemple, les task managers ([d])seront plus actifs sur le terrain et assumeront éventuellement leur rôle au niveau régional. DAF étant un service d'appui pour le réseau se retrouvera sous le DGA et ainsi de suite.

Le résultat final sera celui proposé dans la section 5.3.1

Les fonctions:

Le DGA aura un profil principalement de gestionnaire, qui complétera l'expertise technique du DG.

Un département Ressources Humaines et Formation demande à être crée plutôt que de laisser cette importante fonction à un simple niveau de cellule. Avec une charge de plus de 500 personnel au 15 juillet 1997 et qui grandira progressivement durant le PE2, la capacité actuelle de la cellule Ressources Humaines est loin être suffisante. La personne en charge de ce département reste à recruter. Nous proposons aussi un rôle plutôt administratif au titulaire qui sera intégré à la Cellule CFC - son rôle sera principalement le traitement de la paie (s'assurer que tout le personnel reçoivent leur fiches de paie chaque mois), d'informer le personnel de tout changement, de jouer un rôle plus actif au niveau de l'administration du personnel.

Le "service" suivi évaluation ([a]) sera responsable de la préparation/finalisation du budget (avec le CFC), actualiser sa base de données systématiquement, en faire des analyses pour la direction, d'analyser les états financiers, les ratios, de faire des revues analytiques sur la performance réelle v/s budget.

Le chef de cellule "maintenance informatique" pense que sa cellule devrait s'appeler cellule "informatique" plutôt que l'appellation plus restrictive de cellule "maintenance informatique". C'est une remarque pertinente, car ses responsabilités vont bien au delà de la maintenance.

L'auditeur interne ([c]) sera affecté au service d'appui. Son plan de travail sera approuvé par le CA et ses rapports d'audit seront présentés et discutés régulièrement d'après son calendrier de travail.

275

7.2 Département Finance et Administratif

Le Département Administratif et Finance, notamment la cellule finance est sans doute celle la moins équipée de l'ANGAP. Les facteurs suivants influent négativement sur la performance de la cellule:

- le manque de personnel
- la conception et formulation de stratégie pour gérer évolution du PE ANGAP comme coordinateur
- un logiciel inadéquat (qui est en train être changé actuellement)

Les indicateurs financiers de la nouvelle ANGAP nécessitent un certain niveau de standardisation pour pouvoir accéder à un niveau d'interprétation suffisamment objective, au moins pour les répartitions des dépenses et produits par représentant régionale et éventuellement par site. Le système comptable devra définir entre autres:

- la liste de rubriques
- les agrégations à retenir
- un standard pour la consolidation au siège - (reporting package)

L'usage qui se fait des informations comptables et financières

Le bilan et budget annuel sont les seuls rapports financiers produits par l'ANGAP actuellement. Ils sont considérés par le CA une fois l'an. Nous avons démontré lors d'une discussion précédente que pour être un outil de gestion efficace, les bilans doivent être produits plus souvent, idéalement chaque mois, mais au moins une fois par trimestre.

Toutefois, comme tout autre rapport, les bilans ne servent pas à grand chose s'ils sont simplement produits et classés. Leur importance se mesure par l'attention qui leur est porté et le niveau auquel c'est fait. Plus le bilan est examiné à un haut niveau, mieux est son utilité pour l'entreprise.

Dans la section concernant les reformes que nous proposons au rôle du CA, nous faisons état de la création des sous comité du CA comprenant des membres du CA et des directeurs de l'ANGAP. A notre avis, le bilan trimestriel (et au bout d'un an, le bilan mensuel) doit être considéré par un sous comité de finances et d'audit.

Sous Comité des Finances

Un Sous Comité des Finances présidé par un membre du CA doit être formé. Ce comité se situe dans le cadre des reformes visant à promouvoir une participation plus active du CA dans les affaires de l'ANGAP.

Le comité doit être composé de:

- un membre du CA ayant une bonne compréhension des finances: il sera le président[29]
- le Directeur Général
- le Directeur Financier
- les autres directeurs
- le Chef de Cellule Finance et Comptabilité
- le CAM
- Les Directeurs Régionaux[30]

[29] Si nécessaire, la composition du CA doit être changé afin d'inclure un membre présentant un tel profil

276

L'on peut considérer aussi d'inclure une personnalité du privé (eg le directeur financier de WWF qui est membre de l'ANGAP pour apporter et partager son expérience) et un représentant de la collectivité des bailleurs.

Ce comité aura pour responsabilité:

- de considérer le budget annuel préparé par le DAF avant de le soumettre à l'approbation du CA
- de passer en revue les bilans trimestriels
- de passer en revue l'analyse des écarts entre le bilan et le budget
- de passer en revue état de trésorerie pour le trimestre
- d'évaluer les prévisions de trésorerie pour la prochaine trimestre
- de passer en revue les dossiers d'appel d'offres importants à être passé dans le trimestre suivant
- de considérer et de demander des explications pour tous changements ou ré aménagement du budget
- d'évaluer l'efficacité de l'audit externe
- d'évaluer son indépendance
- de mettre en oeuvre les recommandations de l'auditeur externe sur le système de contrôle.

La forme et le contenu, aussi que le niveau de détails d'informations comptables et extra-comptables à être présenté au Sous Comité des finances et d'audit doit faire l'objet d'une étude interne par le DAF.

Le comité doit se réunir une fois par trimestre.

A une étape ultérieure de l'évolution de l'ANGAP, des réunions plus fréquentes - mensuelles - du comité deviendront nécessaires. Une participation réduite, par exemple, sans les deux personnalités externes à l'ANGAP, pourrait être envisagée pour ces réunions, le comité élargi se réunissant une fois par trimestre.

Transparence

Les mesures que nous préconisons plus haut sont les éléments d'une gestion transparente. L'ANGAP est le mandataire d'une mission nationale qui consiste à préserver le patrimoine écologique de Madagascar. Mission qui comporte aussi des implications économiques vitales pour le peuple Malgache.

Elle jouit de l'aide internationale des amis de la nature qui ont à coeur de préserver ce patrimoine de l'humanité que porte le sol Malgache. Elle gère aussi pour le compte du pays et de ces organismes des sommes importantes qui lui ont été confiées pour la décharge de cette importante mission.

En contrepartie, elle a le devoir d'une gestion sans reproches, aux normes internationales et transparentes. Nous tenons à préciser que les mesures que nous préconisons ne ralentissent en aucune façon la gestion financière de l'ANGAP. La direction de l'ANGAP demeure seule responsable de cette gestion. Mais toute gestion qui se respecte doit se soumettre à une appréciation indépendante. Le comité des finances et d'audit, qui répond directement au CA est un des grandes axes de cette évaluation. L'autre est l'audit externe qui fait l'objet d'une discussion séparée plus après dans ce rapport.

---

[30] Eventuellement quand les zones auront été crées

277

Système financier

La présente partie résume les différentes étapes du processus de l'élaboration du plan de gestion financière:

(a) la planification stratégique
(b) la planification opérationnelle
(c) L'échéancier exécution de la planification opérationnelle
(d) L'instauration du système
(e) Suivi et évaluation - le processus de contrôle
(f) Le système d'information

Le processus de l'élaboration de la planification stratégique comprend deux étapes: Une étude approfondie de l'existant est toujours indispensable avant de choisir les stratégies adéquates. Notre audit institutionnel n'a fait que toucher en grande lignes le modus operandi de ce département. Notre analyse énonciative et non limitative est déjà un bon point de départ.

La deuxième tranche est la planification opérationnelle, donc le passage de la déclaration d'intention à la concrétisation. Ceci doit comprendre un programme de travail concret et opérationnel. Ceci comprend:

- l'identification des besoins des utilisateurs
- l'identification des objectifs - la formulation et la hiérarchisation des objectifs;
- l'analyse de cohérence - l'examen logique des différentes étapes à entreprendre, les points de contrôle désirable, la concrétisation finale du système requit et l'échéancier exécution

278

7.3 Opération et Gestion du réseau

7.3.1 Nos recommandations pour ce département

Les conditions nécessaires pour la réussite de la mission de l'ANGAP dans PE2 sont:
- les représentations générales devront être vraiment fonctionnelles
- les parcs doivent avoir une réelle autonomie de gestion.

Les recommandations détaillées:

Les cadres de ce département montrent tous un degré élevé de motivation par rapport a la mission de l'ANGAP et a l'enjeu national de la conservation de la Biodiversité.

Ils possèdent en outre un haut niveau de technicité comme le montre leurs formations initiales, les stages effectues et expérience acquise tout au long du PE2.

Pour que cette motivation persiste et même se fortifie, et pour que ces compétences soient utilisées au mieux, il est nécessaire que:

1 Le département soit restructure avec comme guide de cette restructuration

- le renforcement des aspects positifs acquis pendant le PE1
- l'élimination urgente des causes de faiblesses qui pourraient devenir de véritables menaces pour la mission d'ANGAP dans PE2.

Parmi les mesures à prendre dans le cadre de cette restructuration, nous suggérons:

- L'intégration de la cellule Valorisation de la Biodiversité à DSEP
- L'intégration de la cellule AND (Système d'Information Environnemental - Analyse des Données) au service technique sous la direction du DGA
- L'intégration de la cellule Suivi-Evaluation au service d'appui sous la direction du DGA
- L'élaboration de descriptions de postes claires et détaillées pour chaque cadre du département. Ces descriptions devraient également faire apparaître le degré et les limites de délégation d'initiatives et de prise de décision lies a chaque poste.

2 Que certaines activités actuellement menées au niveau du Directeur Général soit déléguées au directeur de département

L'exemple, valable pour tous les départements d'ailleurs, est la signature de tous les ordres de mission par le Directeur Général. Il serait certainement possible de déléguer cette tâche, ainsi que d'autres dont l'identification et la répartition pourraient être discutées par le comité directeur.

Outre la facilitation en terme de gestion de ses activités et de gain de temps pour le département, un autre avantage important de la délégation du plus grand nombre possible de taches qu'il est possible de déléguer par le Directeur Général est de lui permettre aussi de bénéficier d'un gain de temps pour ses autres activités et obligations.

Ceci présenterait l'avantage à la fois de faciliter les propres activités de DSEP par le gain de temps, et de valoriser le directeur du département aux yeux de son équipe.

279

3 Que des procédures claires et standardisées soient élaborées et leur application assurée A cet égard, les compétences existantes au sein d'ANGAP, et plus particulièrement les services que peuvent offrir les cellules suivi-évaluation et analyse des données devraient être utilisées avant de recourir en dernier ressort à des cabinets extérieurs nationaux ou étrangers.

4 Que la décentralisation de la gestion des parcs et réserves soit réelle, à travers la mise en place de Représentations Régionales dotées de toutes les fonctions existant au siège, mais a échelle réduite.

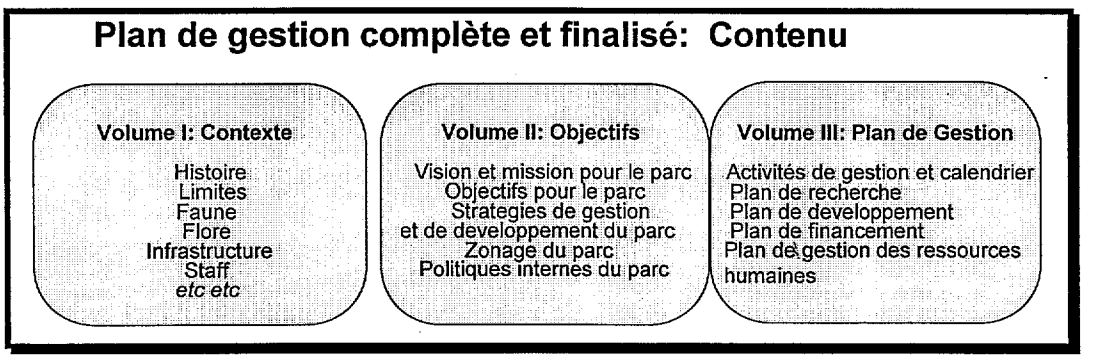
5 Qu'un système d'information transversal inter-departements autre que par écrit soit mis en place.(Actuellement cette communication transversale se fait par les "mémos".) Cependant, il faudrait rechercher une formule et une fréquence qui veilleront a ne pas surcharger encore le temps déjà excessif consacré par certains cadres à la participation aux réunions. Quoi qu'il en soit, et s'il est nécessaire d'établir des priorités, l'importance d'une meilleure circulation interne des informations, et l'importance pour les cadres du siège d'avoir la possibilité de se réunir et de discuter autrement que dans leur propre département, devrait justifier que l'on prenne du temps pour cela.

Cette recommandation sera reprise pour tous les autres départements, car elle correspond à un principe fort de la gestion des ressources humaines d'une part, et répond à une attente forte de l'ensemble des cadres que nous avons rencontres.

7.3.2 Planification de la gestion d'une aire protégée

Toute aire protégée devrait avoir un plan de gestion, et nous notons que plusieurs aires contrôlées par l'ANGAP en sont dotées (bien que nous ne puissions pas donner un avis sur l'adéquation de ces plans). Le plan de gestion est la base sur laquelle l'organisme s'appuie pour identifier **pourquoi** une aire est protégée (les objectifs pour cette aire) et les stratégies de gestion ainsi que les activités qui seront mises en oeuvre pour atteindre ces objectifs.

Il existe beaucoup d'approches possibles pour dire ce qu'un plan de gestion idéal devrait contenir et comment il devrait être formaté. Le diagramme suivant illustre un format et un contenu qui nous parait convenir:



Cependant, un plan couvrant tout ceci est vaste et très coûteux à produire. Etant donné que beaucoup d'agences sont réticentes à aller de l'avant dans l'utilisation des aires protégées et que peu de bailleurs financeront des activités de gestion ou de développement en l'absence

280

d'un plan de gestion, il est souvent peu pratique d'attendre la préparation d'un plan "complet". (Il faut aussi noter que beaucoup de ces plans sont quelque peu rébarbatifs à cause de leur épaisseur, et sont parfois moins utiles pour la gestion de parcs non sophistiqués.) En tous cas, nous nous demandons comment une gestion des activités pourrait se faire en l'absence d'un accord sur la vision et les objectifs pour le parc.

A cause de cela, nous disons qu'il est souvent plus pratique de démarrer avec beaucoup moins d'optimisme sur le contenu du plan de gestion, et de voir la préparation du plan comme un processus continu plutôt qu'une procédure achevée[31]-. Les divers éléments manquants pourront être ajoutés au fur et à mesure, et le degré d'affinage du plan augmenté. Dans les premières phases les besoins de base pour le plan de gestion sont:

- accord sur la vision et les objectifs essentiels pour le parc
- stratégies pour atteindre ces objectifs
- plans d'action et budget d'ensemble

Ces besoins de base peuvent être satisfaits après un atelier d'une journée entre les différentes parties prenantes, et il n'y a donc aucune raison valable de retarder la préparation d'un tel plan initial.

Enfin, nous souhaiterions donner notre point de vue sur qui devrait préparer le plan de gestion. A cause du paradigme voulant que les plans de gestion devraient être des documents substantiels, détaillés et complexes, beaucoup de structures de gestion de parc n'ont pas le temps sans parler des cadres et des autres ressources pour les préparer.

Quand les financements substantiels nécessaires à la préparation d'un tel plan est **disponible**, (ce qui est souvent le cas), la tâche en est confiée à des agences extérieures comme les cabinets de consultante. Cela est sans nul doute une stratégie valable, mais il en résulte fréquemment une retombée indésirable: les cadres qui gèrent l'aire protégée concernée n'ont pas été suffisamment impliqués dans le processus de préparation et ne peuvent pas se "l'approprier" après. Des plans coûteux restent ainsi non utilises dans les tiroirs des bureaux.

Si ceci est indésirable, ce n'est pas inévitable. Si les cadres sont consultés de façon permanente, et s'ils sont fréquemment impliqués dans le processus de recherche de consensus, il n'y a pas de raison pour qu'ils ne puissent pas s'approprier les plans établis **en** leur **nom** par des agences extérieures. Ceci est un point important.

D'autre part, s'il est décidé de démarrer avec des plans initiaux sophistiqués tels que décrits plus haut nous ne voyons aucune raison d'impliquer des agences extérieures dans le processus de planification, sauf en tant que partie prenante. Si l'agence chargée de la gestion n'est pas capable de préparer un tel plan, cela doit soulever des doutes très réels sur sa capacité à gérer l'aire protégée.

---

[31] ...ce qui, de toute façon va dans le sens du principe de management suivant: toute planification (quelle qu'elle soit) devrait être un processus continu

281

7.3.3 La stratégie de "délégation de gestion"

Durant PE1, la plupart des aires protégées de Madagascar furent gérées par des institutions autres que l'ANGAP, opérant sous la supervision de l'ANGAP. Cette stratégie fut adoptée parce qu'en tant que nouvelle institution - l'ANGAP n'avait pas la capacité de gérer par elle-même. Sous PE2, il est prévu que l'ANGAP devienne "un service de parcs nationaux à part entière", et il est prévu que cet organisme assurera la responsabilité de la gestion directe d'un bien plus grand nombre d'aires protégées. En fait, 4 aires protégées (Complexe Montagne d'Ambre, Andasibe, Ranomafane, Andohahela) comprenant huit unités de gestion tombent dans la gestion directe de l'ANGAP a partir du 1er juillet 1997.

Nous avons deux remarques concernant ces intentions:

- elles vont en sens contraire des mesures prises presque partout en Afrique centrale et australe ou beaucoup de services de parc déjà bien établis font l'inverse: elles cherchent à sous-traiter ou louer à d'autres organismes - essentiellement privés - la responsabilité de gestion des aires protégées qu'elles gèrent actuellement directement. Ces initiatives sont prises en vue d'une gestion de ces aires à un coût moindre (ou pour un profit plus élevé)[32].

- ces mesures sont initiées pour répondre en partie à la frustration de l'ANGAP au vu des faibles résultats obtenus jusqu'ici dans certaines aires.

Le premier point a déjà été amplement traité ci-dessus et dans la partie "Autonomie financière", et il ne sera pas analyse davantage à ce stade. Nous traitons le deuxième point dans cette partie.

Bien que nous sympathisions avec la frustration ressentie actuellement par l'ANGAP vu les résultats non satisfaisants obtenus jusqu'ici, il faut noter que deux importantes questions restent posées:

- l'ANGAP a-t-elle la capacité interne pour prendre en charge des responsabilités de gestion supplémentaires?

- a-t-on donné à cette stratégie la chance qu'il faut pour réussir? Plus particulièrement, les dispositions prises sont-elles suffisantes pour assurer le succès, et a-t-on donné suffisamment de temps à ces dispositions pour se mettre en place?

La première question - examiner la capacité interne de l'ANGAP est le point central de cet "Audit Institutionnel" et sera traitée dans la partie "Sommaire des conclusions principales" de ce document. A cette étape il est suffisant de noter que de réelles questions peuvent se poser quant à la capacité de l'ANGAP d'assumer ces responsabilités supplémentaires de gestion directe.

Pour ce qui est de la seconde question - cette stratégie avait-elle une chance suffisante de réussir - nous croyons que la réponse est probablement non[33]. Pour qu'une telle stratégie réussisse, ce qui suit est nécessaire:

---

[32] le directeur de DSEP n'est pas d'accord avec cette conclusion. Il pense au contraire que l'experience de l'ANGAP montre clairement que la gestion privée coûte beaucoup plus cher que la gestion directe par l'ANGAP. Par exemple:
- Isalo coûte environ US$ 300,000 par an - en régie directe par l'ANGAP
- Montagne d'Ambre coûte environ US$ 1 million par an - géré par WWF

[33] le directeur de DSEP nous fait remarquer qu'il y a un cadre formel pour l'adoption de la stratégie de gestion des AP par les opérateurs. Ces bases/cadres sont constitues par les différents contrats

- une politique claire de l'ANGAP sur cette stratégie, spécifiant les rôles et les responsabilités de l'ANGAP et des opérateurs
- une base pour s'assurer que les opérateurs sélectionnés peuvent effectivement faire le travail
- un cadre standard pour une telle délégation
- pour chaque parc concerné:
    - o un accord formalisé entre l'ANGAP et l'opérateur
    - o un plan de gestion sur lequel on s'est accordé comprenant au moins un accord sur
    - o les objectifs pour chaque parc et les stratégies de gestion à utiliser
- un cadre de travail standard permettant a l'ANGAP de superviser les activités de l'opérateur et de prendre des actions correctrices si la performance de l'opérateur n'est pas adéquate
- le temps qu'il faut pour réussir.

Nous ne pensons pas que la plupart de ces points aient été traites (tout au moins pas en profondeur):

- il n'y a ni cadre de travail standard ni de politique par lesquels la délégation peut prendre place. Un éventail entier de dispositions de natures différentes ont été prises;
- il n'y a pas eu de base pour s'assurer que ce sont bien les meilleurs opérateurs qui ont obtenu la responsabilité(?)
- le ou les plans de gestion existent, ils ont été préparés par les opérateurs **en fonction** de la présomption qu'ils en assumeraient la réalisation
- les dispositions en vue de la supervision par l'ANGAP ont été inadéquates et l'organisme a été dans l'incapacité et n'a pu le faire que très tardivement d'identifier ce qui n'a pas été satisfaisant dans la performance de l'opérateur.

De toute façon, même si l'ANGAP avait identifié une mauvaise performance d'un opérateur, il n'est pas sûr que la base pour prendre des actions correctrices existe:

- les circonstances n'ont pas permis de laisser suffisamment du temps à cette stratégie pour réussir

En résumé:

- beaucoup de services de parcs nationaux mieux établis évoluent exactement dans la direction opposée, en pensant que la délégation de gestion est une stratégie efficace
- des doutes très réels existent sur la capacité de l'ANGAP à prendre en charge ces responsabilités directes additionnelles
- on n'a probablement pas donné à cette stratégie une vraie chance de réussir.

Ceci étant le cas, nous pensons qu'une réelle prudence est nécessaire avant d'avancer trop rapidement dans les intentions actuelles.(voir "L'approche proposée" dans la section 2 de ce rapport pour nos recommandations à cet égard).

---

programme entre les opérateurs et ANGAP (le Staff Appraisal Report du PE1 précise que ce sont les opérateurs qui vont gérer les AP. Il y eu un document de projet pour chaque PCDI). Enfin en terme de temps, il y a eu tout le temps du PE1.

283

7.4 Ecotourisme et Relations Publiques

7.4.1 Pérennisation de l'ANGAP

En parallèle avec sa principale mission de conservation de la Biodiversité malgache, l'ANGAP à aussi pour mission l'exploitation d'un tourisme profitable, durable, responsable sur les plans socioculturel, environnemental et économique. Elle aura comme buts principaux:

- D'établir des opérations touristiques et des projets écotourisme durables, responsable et viables
- D'encourager l'implication de la communauté tout en lui assurant les retombées économiques locales
- Maintenir en état et mettre en valeur tous les aspects environnemental et culturel des ressources.

Pour atteindre ces objectifs, l'ANGAP doit dès maintenant:

- établir les régions d'intérêts les ressources et les communautés qui veulent accepter le tourisme - or à ce jour il y à que 8 sur 39 AP qui commencent à montrer une certaine rentabilité et il faut aussi préciser que 98% des DEAP parvient de 4 de ces 8 AP. Pour les autres, il n'y a pas d'infrastuctures route, tel service bancaire/échange, service sanitaire (est-ce qu'il y a un docteur dans les environs?)
- identifier les domaines à valeur unique pour la conservation en exploitant sa base de données maintenu par la cellule suivi et valorisation de la Biodiversité
- identifier et exploiter les opportunités par les investisseurs locaux
- établir et proposer des mesures d'accompagnement afin d'éviter la destruction par les communautés concernes
- mettre en place un système de suivi des impacts du développement touristique.

7.4.2 L'ecotourisme

Toutes les discussions sur les opérations touristiques dans les aires protégées ont tourné autour de écotourisme. Cela a probablement été la réponse aux soucis concernant les impacts possibles du tourisme dans les aires protégées, et parce que l'on pensait que écotourisme serait la solution.

Une grande prudence est recommandée ici: lorsque ce terme a été utilise[34] au début, il faisait référence à un tourisme à faible impact reposant sur la nature ou des aspects culturels. Malheureusement, le tourisme industriel a aussi adopté ce mot, mais dans un sens légèrement diffèrent. Le tourisme industriel l'a employé comme un vocabulaire de marketing pour le tourisme de nature, mais sans ou peu de garantie pour sa durabilité. Le résultat en est qu'une grande partie de ce qui est actuellement présenté sous ce label n'a en fait rien a à voir avec écotourisme. La signification réelle du mot a été perdue.

Il n'y a pas d'inconvénient à ce que l'ANGAP continue à utiliser ce mot. Cependant, il faudrait tenir compte de la réalité du terme, et ce n'est pas parce qu'une chose est qualifiée éc**otourisme** que cela est vrai. Quelque soit le terme utilisé, les impacts devraient être gérés de manière à s'assurer de la durabilité de l'activité par:

[34] ...et il existe beaucoup de définitions, mais aucune n'est vraiment utile

284

- une planification appropriée des aires protégées et un zonage des réceptifs et des activités touristiques
- l'évaluation appropriée des impacts des réceptifs et des activités sur une base à la fois individuelle et cumulative
- la limitation des réceptifs et du niveau des visites par les touristes
- le suivi attentif pour s'assurer que les actions correctives sont menées quand le feed-back[35] montre que des impacts négatifs apparaissent.

7.4.3 Conduites d'activités commerciales par ANGAP

Nous avons noté des exemples où ANGAP dans un effort de recherche d'autofinancement s'est lancée ou a considéré la possibilité de se lancer dans des activités commerciales. L'effort le plus notable est l'écoshop, au niveau du siège[36] mais le plus porteur potentiellement est la conduite d'activités commerciales touristiques. (voir aussi la partie " autosuffisance financière" pour avancer dans la discussion sur ce sujet: cette discussion est une répétition due à l'importance de ce point.)

Beaucoup d'organismes comme l'ANGAP ont pris de telles décisions dans un effort parfaitement compréhensible pour améliorer leur situation financière: cependant, dans la plupart des cas c'est le contraire qui s'est passé et ces tentatives ont fait perdre à ces organismes des fonds importants. Nous pensons que c'est ce qui a pu se passer pour l'écoshop. A part le fait que ces initiatives réussissent rarement dans un cadre de service public, nous notons qu'elles sont également et cela est plus important probablement inappropriées, quelles qu'aient pu être les bonnes intentions au départ:

---

[35] ...en utilisant la procédure des Limites Acceptables pour le Changement{Limits to Acceptable Change ou LAC)

[36] sur les sites, les écoshops se trouvent dans les Centre d'Interprétations et appuient l'éducation environnementale

285

Pourquoi ces initiatives ne réussissent pas	Pourquoi elles ne devraient pas être tentées
Le secteur public n'a ni les compétences, ni les attitudes ni les motivations pour les faire réussir.	La double focalisation, particulièrement dans les tentatives de faire de l'argent, aboutit fréquemment à distraire l'organisme de son rôle premier et donc a à ne pas le jouer correctement.
Peu d'institutions publiques ont le capital nécessaire pour initier de telles tentatives.	Là où les fonds existent, ces fonds sont des fonds publics qui ne devraient pas être risqués dans des investissement d'affaires.
	Cela place l'organisme en compétition directe avec d'autres entités qu'il coordonne par ailleurs: d'où un conflit d'intérêts inacceptable.
	De telles initiatives minent l'autorité de l'organisme envers les entités qu'il coordonne, mais également envers d'autres agences gouvernementales et même envers les bailleurs.
	Ces initiatives sont contraires à l'esprit de la plupart des programmes de reformes économiques et elles ne seront pas appuyées par les bailleurs. Là où les agences de conservation sont concernées, le résultat en est une compétition à partir d'une position d'avantage abusif avec les initiatives venant des communautés locales et du secteur privé. Ce qui crée en retour du ressentiment et de l'hostilité.
	Nous ne voulons pas dire que l'organisme ne devrait pas essayer de maximiser ses revenus, ni que sa conduite à l'intérieur des aires protégées est inappropriée. Au contraire, nous pensons que ces activités conviennent entièrement aux aires protégées, et que ANGAP devrait s'efforcer de maximiser ses revenus. Toutefois, les activités devraient être menées par le secteur privé qui est le mieux qualifié pour le faire et ANGAP devrait tirer ses revenus des royalties.

Autrement dit: ANGAP devrait créer un environnement favorable dans lequel le secteur privé puisse utiliser ses ressources propres pour faire des affaires et générer des profits. ANGAP fait payer par le secteur privé un droit pour cela. Dans un environnement ou le secteur privé est en compétition pour faire des affaires[37], ANGAP peut espérer tirer davantage d'argent que le secteur privé lui-même par ce mécanisme. De plus, étant donné le long laps de temps nécessaire pour que beaucoup d'affaires ne deviennent profitables, ANGAP tirera des revenus plus tôt. Par exemple, les royalties payées aux communes et aux conseils régionaux pour les concessions pour le tourisme et la chasse sont considérablement plus élevés au Zimbabwe que les profits faits par les opérateurs concernés. De plus, ces royalties sont payables de façon dégressive bien avant que ces affaires soient devenues rentables.

[37] ANGAP peut très bien avoir à prendre des initiatives pour initier un tel environnement et une telle compétition.

286

Nous recommandons donc que l'ANGAP ne s'engage pas dans des activités commerciales, mais créé un environnement dans lequel le secteur privé est encouragé à faire cela, et qu'ANGAP tire le maximum de revenus par les royalties.

L'ANGAP peut très bien décider de continuer à vendre des supports d'interprétation tels que posters, cartes, guides etc. Cependant, ceci devrait être fait pour l'interprétation et l'éducation, plutôt que dans un but lucratif. Et l'organisme devrait se demander constamment si ces ventes ne pourraient pas être faites avec plus d'efficacité par d'autres entités comme les ONG et les antennes* du secteur privé.

7.4.4 Tourisme et Développement dans les Aires Protégées

Deux aspects du tourisme et du développement* méritent d'être commentés:

- le développement du tourisme n'est pas actuellement autorisé dans les aires protégées, et les activités touristiques ne sont pas du tout autorisées dans les Réserves Naturelles Intégrales.

- la confusion qui existe actuellement dans l'ANGAP au sujet du rôle du tourisme dans les aires protégées.

Ces deux aspects sont en fait liés étroitement et sont discutés ensemble dans les paragraphes suivants.

- Pour le moment, la politique de l'ANGAP et la législation nationale n'autorisent pas la construction d'accueil touristique à l'intérieur des aires protégées. De plus, aucune activité touristique d'aucune sorte n'est permise dans les Réserves Naturelles Intégrales.

Ces restrictions ont été faites dans un but louable: limiter les impacts sur l'environnement de ces constructions et de ces activités, et de maintenir autant que possible l'état naturel des aires concernées.

Bien que ces motifs soient sans nul doute fondés, il faut reconnaître qu'ils induisent des effets secondaires qui peuvent nuire aux intentions initiales:
parce que les bâtiments d'accueil pour les touristes ne peuvent être construits dans aucune aire protégée, et parce que les sites en dehors du parc dépendent d'autres agences, ANGAP ne peut actuellement avoir accès au mécanisme le plus générateur de revenu: les droits de concessions à partir desquels le secteur privé peut construire des réceptifs pour les touristes.[38]

Ceci étant le cas, ANGAP a le choix entre deux possibilités d'action: éliminer cette restriction, ou développer un mécanisme par lequel elle peut tirer des revenus significatifs à partir des réceptifs construits sur des terres contrôlées par d'autres agences. Il semble que le premier choix soit le plus praticable, sauf dans certaines circonstances particulières.

---

[38] L'ANGAP a une politique stratégique de zones de services qui se trouvent en dehors des AP. Cette politique consiste en ceci:

- l'ANGAP demande à la Direction des Domaines une zone en dehors de l'AP qu'elle aura identifiée sur des critères techniques - L'ANGAP demande l'affectation de cette zone pour l'ANGAP
- elle est destinée a accueillir les structures pour le développement écotouristiques. C'est sur cette base que l'ANGAP compte avoir des concessions

287

- l'expérience dans d'autres pays a montré qu'il est quelques fois plus facile de contrôler les activités touristiques et de minimiser les impacts négatifs d'un tourisme très développé en autorisant des constructions contrôlées à l'intérieur des aires protégées, au lieu de constructions incontrôlées à l'extérieur.

- dans ces aires où le tourisme n'est pas autorisé, ANGAP n'a pas accès à une source de revenu tirée des droits d'entrée. Tant que cet organisme bénéficie de financements importants par les bailleurs, ce point peut ne pas être essentiel. Cependant, dans les années à venir quand le financement par les bailleurs se réduira, cette restriction peut devenir un luxe que l'on ne pourra pas se payer. Dans de telles circonstances, certaines agences de conservation ont géré les impacts du tourisme par une planification et un zonage prudents et par le contrôle du nombre des visiteurs.

La lettre de mission de l'ANGAP fait mention du tourisme dans les aires protégées, ce qui a donné naissance à la confusion et à la question de savoir si le tourisme fait partie des fonctions de l'ANGAP. (Cette confusion a été exacerbée par le souhait de l'ANGAP de mener des opérations touristiques pour lever des fonds: voir la discussion sous le sous-titre précèdent). En poussant plus loin la discussion, nous comprenons que la position est en fait claire: la fonction de l'ANGAP est bien de conserver les aires protégées de Madagascar, mais les revenus tirés de l'usage touristique de ces aires constitue l'une des stratégies employées par ANGAP pour y parvenir. Le tourisme n'est pas une fonction essentielle de l'organisme. Nous notons que, alors que **certains** cadres dirigeants sont tout-à-fait clairs sur ce point, les autres ne le sont pas et il y a une grande confusion aux niveaux inférieurs de l'organisme. Ce situation devrait être étudiée, de même que le fait que le tourisme soit mentionne dans la lettre de mission constitue une cause possible de confusion.

7.4.5 Structures différenciées de détermination des prix

Actuellement, l'ANGAP a une structure standard de détermination des prix. Par exemple, les mêmes droits d'entrée sont appliqués à travers tout le réseau d'aires protégées. Ceci peut être approprié à ce stade du développement des procédures ANGAP. Cependant, un problème peut survenir quant il sera nécessaire d'utiliser des structures différenciées de détermination des prix.

Les raisons possibles pour une telle stratégie incluent :

- la prise en compte des différents niveaux d'infrastructure
- la prise en compte des différentes qualités d'expérience pour le touriste dans les parcs concernes, ou
- la stratégie de contrôle

Dans le premier exemple, l'ANGAP peut souhaiter augmenter les droits d'entrée pour les parcs qui sont les mieux dotés en infrastructures, et, en prenant en compte l'investissement qui a été fait. Ensuite, l'organisme peut souhaiter augmenter les droits d'entrée pour n'importe quel parc qui offre une haute qualité d'expérience pour le touriste, et abaisser les droits d'entrée pour les parcs qui offrent une qualité d'expérience moindre[39].

[39] L'organisme peut, en fait, être **forcé** de faire ceci dans ce dernier cas, en augmentant les droits d'entrée dans le parc pour rechercher son autonomie financière. Ce faisant, certains parcs - c'est-à-dire ceux qui sont inaccessibles, faiblement développés, ou qui offrent une qualité d'expérience moindre - peuvent devenir non compétitifs en appliquant les droits d'entrée en vigueur ailleurs. Afin de continuer le développement touristique de ces parcs, il peut être nécessaire d'abaisser leur droit d'entrée pour encourager les visites

En définitive, des prix différenciés peuvent être utilisés pour réduire les niveaux de visite dans les parcs subissant une lourde pression des visiteurs (en augmentant les droits d'entrée) et pour encourager les visites dans ceux qui ne sont pas encore utilisés (en abaissant les droits d'entrée).

7.4.6 L'administration des DEAP

Le système est très rigide avec des procédures qui peut décourager le développement commercial de l'écotourisme - par exemple on limite démesurément la durée d'utilisation: l'acheteur doit préciser la date de visite et le lieu qu'il souhaite visiter

D'autre part, on demande des détails superflus - le responsable entre autres inscrit sur le ticket, le nom du visiteur, le nom de l'AP à visiter, la date souhaitée de la visite; il faut aussi préciser que pour tout autres tickets que les FMG 50,000, la validité est de quatre jours - ce système contraint sévèrement la liberté de mouvement du touriste qui est contraint à un planning . L'ANGAP ne perd rien en étendant la durée à un mois (faire le client se réapprovisionner un autre ticket s'il change d'itinéraire ou de date de visite est immoral).

289

7.5 Formation et gestion des ressources humaines

Le désir d'ANGAP de devenir un centre d'excellence se traduit par l'importance du budget alloué à la formation, et ceci doit être encouragé. Cependant, certaines faiblesses sont à redresser:

- Il faudrait être plus attentif à n'investir dans des formations extérieures que lorsque ces formations n'existent vraiment pas à Madagascar.
- Il serait souhaitable de revoir la répartition des dépenses de formation afin qu'un plus grand nombre en bénéficie
- Ne pas concevoir la formation comme une récompense, mais bien l'ajuster aux besoins spécifiques du bénéficiaire.
- La formation ne prend sa valeur que dans la mesure où il y a un suivi de la mise en pratique des techniques apprises.
- La formation doit s'insérer dans un plan de formation à long terme, des actions ponctuelles perdant de leur efficacité.

Pour devenir un "Service de Parc National", ANGAP nécessitera des compétences dans ces domaines à tous les niveaux, du siège , passant par les Représentations Régionales aux Parcs et Réserves. Le degré de connaissances dépendra du niveau de responsabilités et des départements spécifiques.

- Gestion des Parcs
- Gestion de la Biodiversité
- Gestion de la recherche et des donnes
- Suivie et évaluation écologique
- Gestion Financière
- Développement de l'éducation environnementale
- Développement des communautés rurales
- Gestion et suivie des projets
- Conceptualisation de projets
- Technique de négociation
- Préparation des contrats
- Marketing
- Mobiliser des fonds
- Gestion de partenariat
- Gestion des affaires
- Gestion de l'entreprise
- Gestion des loisirs et du tourisme

Dans la nouvelle phase, ANGAP renforcera ses représentations régionales et le management des Parcs et Réserves. La décentralisation demandera plus de formation au niveau des sites en techniques de gestion et d'opérations: e.g gestion des ressources humaines, financières et d'infrastructures, ainsi que la gestion des aspects techniques de l'environnement, de la recherche et du suivi, de la Biodiversité, et aussi de la gestion des loisirs et du tourisme..

Au niveau du siège, il sera demande aux directeurs et leurs équipes plus de compétences en conceptualisation des projets, de formulation de politique, de planification stratégique, de suivi et évaluation, de négociations, et toute la gestion des contrats. Ils sont aussi représentants de l'ANGAP auprès des autres institutions, du public, du monde, et donc nécessitent une connaissance en Relations Publiques et communication.

Il semble que l'organisation ait besoin de revoir la façon dont elle se sert de ses ressources humaines. Il y a un besoin pressant pour que tous les responsables de la gestion des ressources, revoient leur style de management pour plus d'efficacité.

Avec les nouvelles responsabilités, L"ANGAP va devoir se servir de programmes informatiques spécifiques de plus en plus performantes ,eg: programme de gestion du personnel. Le personnel aura a apprendre a s'en servir.

Les techniques de pointe dans le domaine de la Biodiversité et de la recherche est très importante. Les dernières découvertes et techniques permettront a L'ANGAP de mieux gérer ses ressources naturelles. Le personnel du département "recherche auront a suivre constamment les évolutions dans ce domaine.

Formation

Il y eu une tendance à envoyer les directeurs et les cadres à suivre des formations en Europe ou en Amérique, et cela coûte cher. Le coût de ces formations, surtout celles financées par la Banque Mondiale sera remboursable dans quelques années. L'analyse non exhaustive en annexe IV dans le rapport d'Evaluation nous montre les multiples formations dispensées au sein de l'ANGAP durant le PE1. (Nous n'avons pu chiffrer le coût de toutes ces formations ou évaluer avec suffisamment de précisions leur impact). Il y a beaucoup d'institutions à Madagascar, comme par exemple, l'Université de Madagascar, L'Institut Supérieur de Communication, des Affaires et du Management(ISCAM), l'Institut National des Sciences Comptables et d'Administration des Entreprises (INSCAE) qui pourraient travailler en partenariat avec ANGAP. La majorité des formations en gestion ou en techniques de négociation sont disponibles dans la région (Réunion Maurice, Afrique du Sud), et ces formations sont de niveau international.

L'ANGAP aura à mettre encore plus d'emphase sur la formation dans les mois et années qui viennent. Et le nombre de gens à former à tous les niveaux demanderont plus de souplesse, créativité et d'innovation de la part de la direction. Beaucoup de formation peuvent être fait à Madagascar, et pourront atteindre un plus grand nombre de participants. Il serait nécessaire de revoir toutes les possibilités de faire venir les experts a Madagascar. Partir sur les study tours et pour les conférences dans les domaines très pointues de la gestion de l'environnement doivent cependant rester.

Il y a aussi la possibilité d'un institut dédié aux études de l'environnement et de l'éducation environnementale. Ce projet peut être partage avec les autres institutions dans le domaine environnemental, Les AGEX.

Conclusion

Ce rapport n'est qu'un bref aperçu des formations nécessaires a L"ANGAP. Cependant si l'ANGAP veut un travail de fond, et pouvoir planifier pour les 5 prochaines années et plus encore, elle devrait considérer de faire appel à un expert en la matière pour une plus grande étude. En considérant la nouvelle structure, le plan d 'affaires de l'organisation, évaluation du personnel, une analyse du marche du travail et de l'éducation, l'expert pourra proposer un plan de formation

7.6 Les Unités régionales

Nouvellement crées, ces unités cadre avec l'objectif de décentralisation de l'ANGAP. Elle cadre aussi avec notre vision d'une structure bâtie autour des régions géographiques plutot qu'une structure basée sur les fonctions.

Les deux antennes régionales sont:

Fianarantsoa
Diégo

La troisième antenne est prévue à Tamatave d'ici la fin de cette année. Une unité régionale est aussi prévue à Tuléar pendant le PE2.

L'encadrement de ces structures est actuellement très léger. Il se limite virtuellement à une unité de relations publiques et un agent pour les remontées d'information technique vers le siège et la liaison avec ce dernier. Les recommandations sont longuement discutées dans la section 5 de ce rapport.

8 LE PLAN DE TRANSITION ANGAP

8.1 Introduction

Comme nous l'avons noté dans le rapport d'évaluation (section 1.6), un plan de transfert a été élaboré lors de la réunion des directeurs nationaux en juin 1996. Nous avons également fait la remarque que ce document gagnerait a inclure la philosophie , les procédures et la méthodologie et du transfert. Pour ce faire, nous proposons comme support la checklist ci-dessous. Cette liste n'est pas achevée. Elle doit évoluer en fonction des réponses aux questions et doit être traduite en termes opérationnels.

8.2 Nos recommandations

La liste de contrôle suivante a été préparée comme une aide mémoire pour que les plans nécessaires soient prépares pour les parcs qui étaient auparavant sous le contrôle des opérateurs et qui vont bientôt passer sous la responsabilité directe de l'ANGAP.

Question	Oui	Non
ENCADREMENT POLITIQUE		
Un plan de gestion existe-t-il pour le parc?	❑	❑
ANGAP a-t-elle formulée sa stratégie pour la gestion du parc (sous sa responsabilité) et les lignes directrice concernant le développement (sous la responsabilité de l'opérateur)?	❑	❑
Y a t il eu des arrangements clairs a tous niveaux sur la vision D'ANGAP et l'avenir du parc?	❑	❑
Les arrangements nécessaires ont ils été fait pour la prise en charge par ANGAP - ou d'autres organismes-responsable pour le développement des activités gérés par l'opérateur?	❑	❑
Le financement nécessaire existe-t-il?	❑	❑
Les activités de développement seront-ils effectuées par les opérateurs de la conservation par l'ANGAP?	❑	❑
LES PROCEDURES DE GESTION		
Des dispositions ont elles été prises concernant le transfert a ANGAP des différentes procédures impliquant la gestion du parc?	❑	❑
Le besoin de formation a-t-elle été identifiée?	❑	❑
Les personnels ont ils reçus la formation adéquate pour toutes procédures de gestion mise en place?	❑	❑
Finance		
A t- on prévu un budget pour le parc?	❑	❑
ANGAP a-t-elle les fonds nécessaires pour gérer le parc?	❑	❑
Des dispositions ont elles été prises pour transférer les fonds nécessaires au parc concerne?	❑	❑
Des dispositions ont elles été prises concernant la responsabilité des dépenses encourues mais non payées?	❑	❑
Des dispositions ont elles été prises concernant la prise en charge des tous actifs actuellement sous le contrôle de l'opérateur et pour la comptabilité éventuel?	❑	❑
Des dispositions ont elles été prises concernant la prise en charge de tout actifs actuellement sous le contrôle de l'opérateur et pour la comptabilité éventuel ?	❑	❑
ANGAP a-t-elle développée un système financier pour les sites.	❑	❑
ANGAP a-t-elle développée un modèle de rapport a être complété par les sites respectifs?	❑	❑
Personnel		
Une décision a-t-elle été prises concernant l'avenir des personnels actuellement employés par l'opérateur?	❑	❑
Seront-ils tous pris en charge par l'ANGAP?	❑	❑

Question	Oui	Non
Pour ceux qui vont être pris en charge par ANGAP les formalités nécessaires ont elles été effectuée?	❑	❑
Les personnels ont ils été informes des dispositions prises a leur sujet?	❑	❑
Ont ils formulés d'autres besoins?	❑	❑
Les termes de références ont elles été formulées?	❑	❑
Des dispositions ont elles été prises pour l'embauche de personnel supplémentaires?	❑	❑
Les opérateurs ont ils été avertis de licencier les personnels qui ne vont pas être pris en charge par ANGAP?		
Les conditions de service ont elles été harmonieuses et acceptées?		
D'AUTRES RESSOURCES		
Un accord a-t-il été obtenu quant aux choix de l'opérateur et les actifs a être pris en charge par l'ANGAP?	❑	❑
Des dispositions légales ont elles été prises?	❑	❑
ANGAP a -t-elle identifiées ses besoins concernant les actifs nécessaires pour gérer le parc en question ?	❑	❑
Ces actifs sont ils disponibles?	❑	❑
Si non ANGAP dispose-t-elle des fonds nécessaires pour l'achat de ces actifs? .	❑	❑
DES QUESTIONS MAJEURES D'ORDRE STRATEGIQUE?		
ANGAP saura-t-elle mieux gérer le parc que les opérateurs?	❑	❑
Ne serait il pas mieux de doter d'une disposition légale les dispositions actuelles sous lesquelles l'opérateur gère le parc?	❑	❑