Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
STP-CA

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

PNUD

RAPPORT sur la COOPERATION au DÉVELOPPEMENT 2020

La résilience et l'aide publique au développement face à l'ampleur du changement climatique

Septembre 2021

AVANT-PROPOS

Dans le respect des engagements issus de la Déclaration de Paris et de l'accord de Partenariat de Busan, Madagascar poursuit ses efforts pour une meilleure utilisation et gestion de l'aide au développement. L'aide est un levier du développement, elle est incontournable dans le processus qui mène à l'émergence.

L'élaboration annuelle du Rapport sur la Coopération au Développement (RCD) participe au respect du principe de transparence de l'aide, pilier de son efficacité pour une meilleure appropriation, inclusivité, redevabilité, et des résultats probants. Sous la conduite du Ministère de l'Economie et des Finances, son élaboration a reçu l'appui technique de la Primature et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ce Rapport permet d'étudier les capacités de l'Etat à mobiliser les autres ressources plus pérennes, et sert d'outil d'aide à la prise de décision.

La menace du changement climatique est omniprésente aussi bien sur le plan économique que social. Elle s'intensifie ces dernières décennies et ne peut être laissé de côté dans les processus de développement. Madagascar est classé comme le troisième pays avec des risques de conditions climatiques extrêmes. Le pays est confronté à des tempêtes plus violentes, à l'augmentation des températures, à l'élévation du niveau des océans, au changement de la saison des pluies et au Kere. Tous ces évènements climatiques aggravent les impacts sur l'environnement naturel et humain. La survie des espèces endémiques est menacée par la perte de leur habitat. Des changements dans une zone peuvent engendrer des changements dans une autre zone et continuer en un effet à la chaîne.

Le Gouvernement actuel s'engage pour l'émergence en mobilisant toutes les ressources disponibles, en misant sur les partenariats/coopérations, dans l'optique de l'appropriation nationale des politiques de développement. Le RCD retrace l'évolution des flux financiers de l'aide dans sa première partie pour la période 2016 à 2020. Le thème « résilience et aide publique au développement face à l'ampleur du changement climatique » est analysé dans sa deuxième partie. Le RCD, étant un document clé et un outil d'aide à la prise de décision, la collaboration de tous les acteurs au développement sont vivement sollicités pour son élaboration.

REMERCIEMENTS

Nous nous réjouissons de constater que les partenaires au développement de Madagascar ont renforcé leur engagement à accompagner l'émergence du pays, surtout dans le contexte mondial de la pandémie de COVID-19 qui a mis à mal les efforts effectués depuis plusieurs années, que ce soit sur le plan économique que sur le plan social.

Le changement climatique est au cœur de l'actualité et met en exergue l'importance de la résilience d'un pays face aux chocs. La résilience comporte au moins deux dimensions : le degré d'atténuation des chocs, et la faculté de l'économie à retourner à la normale après un choc. Ce rapport contribue au développement d'une stratégie de mobilisation des financements innovants afin d'apporter des ressources additionnelles à court, moyen et long terme pour le financement du développement. L'adoption de meilleures politiques, anticipant l'ampleur des chocs dus au changement climatique, est un facteur clé de l'atténuation de ses impacts. C'est ce qui a milité au choix du thème du rapport 2020 « Résilience et aide publique au développement face à l'ampleur du changement climatique ».

Ce rapport est le fruit de la collaboration du Ministère de l'Economie et des Finances/Direction de la Coordination et du Suivi Evaluation des Programmes, avec l'appui technique de la Primature/ Secrétariat Technique Permanent chargé de la Coordination de l'Aide (STP-CA), et du PNUD /Programme de Gestion Budgétaire pour la Croissance Inclusive (PGBCI), ainsi que des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui ont bien voulu fournir les informations nécessaires à son élaboration sur la plateforme de la base Aid Management Platform (AMP).

Cette occasion est saisie pour leur adresser les sincères remerciements pour la qualité de leurs contributions. La reconnaissance du Gouvernement leur est exprimée pour leur engagement à accompagner le développement socio-économique de Madagascar. De vifs remerciements sont également exprimés à tous ceux qui ont participé de près ou de loin à la réalisation de ce rapport.

En espérant que ce rapport réponde aux attentes de tout un chacun, et surtout parvienne à aider chaque Instance à prendre des décisions qui profite aussi bien au pays qu'à la coopération au développement, l'équipe de la rédaction souhaite une fructueuse exploitation aux lecteurs.

Table des matières

AVANT-PROPOS i
REMERCIEMENTS ii
INTRODUCTION 4
SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DE MADAGASCAR EN 2020 6
PARTIE I 7
I.1. AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT 8
I.1.1. EVOLUTION DE L'AIDE DES PTF 9
I.1.2. PROFIL DE L'APD SELON LE TYPE DE FINANCEMENT 10
I.1.3. BUDGET NATIONAL ET SYSTÈMES NATIONAUX DE GESTION 11
I.1.4. SITUATION GÉNÉRALE DE L'APD PAR TYPE DE BAILLEUR 13
I.2. APERÇU SUR LA RÉPARTITION DE L'APD 23
I.2.1. RÉPARTITION DE L'APD PAR SECTEUR 23
I.2.2. RÉPARTITION DE L'APD PAR RÉGION 25
I.2.3. QUELQUES RÉALISATIONS TECHNIQUES SUITE À LA RÉPARTITION DE L'APD 30
I.3. APERÇU DE L'AIDE PAR THEMATIQUES PARTICULIERES 32
I.3.1. ALIGNEMENT DE L'APD PAR RAPPORT AUX ODD 32
I.3.2. CONSIDÉRATION DE L'ASPECT GENRE 35
I.3.3. APD ET REPONSE AU COVID-19 39
PARTIE II 41
II.1. GENERALITE SUR LA RESILIENCE ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE 43
II.1.1. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL MARQUANT L'ANNÉE 2020 43
II.1.3. ENJEUX, IMPACTS ET DÉFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE 48
II.1.4. CADRE D'ACTIONS POUR LE RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE 54
II.2. ANALYSE DU MECANISME D'APPUI A LA RESILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE A MADAGASCAR 57
II.2.1. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES (GRC) 57
II.2.2. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET RÉSILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE 65
II.2.3. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU MÉCANISME D'APPUI À LA RÉSILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À MADAGASCAR 72
II.3. REFORMES NECESSAIRES ET PERSPECTIVES POUR RENFORCER LA RESILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE A MADAGASCAR 77
CONCLUSION GENERALE 81

Liste des Figures

Figure 1 : Tendance de l'Aide Publique au Développement entre 2009 et 2020 9

Figure 2 : Evolution annuelle de l'écart entre subventions et emprunts, de 2016 à 2020..... 10

Figure 3 : Variation de l'inscription dans le Budget de l'Etat..... 12

Figure 4 : Variation des allocations des partenaires habituels pour la période de 2016 à 2020..... 14

Figure 5 : Représentation de la variation des participations des Coopérations Décentralisées et des ONGI 17

Figure 6 : Envergure régionale des coopérations décentralisées en 2020..... 19

Figure 7 : Répartition de l'aide par secteur en 2020 24

Figure 8 : Evolution des décaissements effectifs par secteur, de 2016 à 2020..... 25

Figure 9 : Représentation de l'APD moyenne annuelle par Région 27

Figure 10 : Représentation de la considération des secteurs dans les régions en 2020..... 29

Figure 11 : Représentation de la considération du genre en termes de nombre de projets..... 36

Figure 12 : Représentation de la considération du genre en termes de décaissements effectifs..... 37

Figure 13 : Représentations de la considération du genre en 2020..... 38

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Profil de l'aide selon le type de financement, de 2016 à 2020 11

Tableau 2 : Inscription de l'aide dans la Loi des Finances, de 2016 à 2020 12

Tableau 3 : Profil de l'aide par type de partenaires 13

Tableau 4 : Profil de l'aide bilatérale 15

Tableau 5 : Profil de l'aide multilatérale 16

Tableau 6 : Profil de l'aide apportée par les coopérations décentralisées françaises 18

Tableau 7 : Coopérations décentralisées, cartographie des partenariats 20

Tableau 8 : Profil de l'aide apportée par les ONG 22

Tableau 9 : Répartition de l'aide par secteur principal 23

Tableau 10 : Répartition de l'aide par région, en USD 26

Tableau 11 : Récapitulation de l'APD régionale par secteur en 2020 28

Tableau 12 : Répartition de l'aide par ODD en 2020 33

Tableau 13 : Répartition de l'aide par cible prioritaire des ODD 34

Tableau 14 : Aperçu de l'aide inscrite pour faire face à la pandémie de COVID-19 39

Tableau 15: Cyclones et tempêtes pour 2020 à Madagascar 50

Tableau 16 : Récapitulatifs des activités de CRIC 63

Tableau 17 : Comparaison des pays concernant les actions de coordination de gestion de catastrophes 75

Acronymes

AAH	Alignement, Appropriation et Harmonisation
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
AFDI	Agriculteurs Français et Développement International
AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional
AGCID	AGence Chilienne de Coopération Internationale pour le Développement
ALENA	Accord de Libre-Echange Nord-Américain
AMEXCID	Agence Mexicaine pour la Coopération Internationale au Développement
APDRA	Association Pisciculture et développement Rural en Afrique
APIPA	Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo
APPI	Accords de Promotion et de Protection des Investissements
AQUEM	Amélioration de la Qualité de l'Education à Madagascar
ASARA	Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement en Afrique
BAPA	Buenos Aires Plan of Action
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Sud Afrique
CAD	Comité d'Aide au Développement
CBMT	Cadre Budgetaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEB	Conseil Economique combiné
CEE	Communauté Economique Européenne
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CFA	Communauté Financière en Afrique
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CRBC	China Road and Bridge Corporation
CRCA	Cellule Régionale de Centralisation et d'Analyse
CRCD	Comités Régionaux Conjoints de Développement
CRD	Comités Régionaux de Développement
CRS	Catholic Relief Service
CST	Comité Sectoriel et Thématique
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DGCTI	Direction Générale de la Coopération Technique Internationale
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EDCF	Economic Development Co-operation Fund
EPB	Conseil de planification économique
EVH	Education à la Vie en Harmonie
FED	Fonds Européen de Développement
FERT	Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
FMI	Fonds Monétaire International
FORMA PROD	Programme de Formation Professionnelle et d'Amélioration de la Productivité Agricole
FOSIS	Fonds de Solidarité Sociale et d'Investissement
GAR	Gestion Axée sur le Résultat
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GBCI	Gestion Budgétaire pour la Croissance Inclusive
GDC	Groupe de Dialogue de Coordination
GDS	Groupe de Dialogue Stratégique
GFP	Gestion des Finances Publiques
IDE	Investissements Directs à l'Etranger
IDH	Indice de Développement Humain
IFON-SyN	Intégration des fonctions de l'Ordonnateur National dans le Système National
IMEXCI	Institut Mexicain de Coopération Internationale
INSTAT	Institut National de la Statistique de Madagascar
IPC	Indice de Perception de Corruption

IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
IST	Infection Sexuellement Transmissible
KOICA	Korea International Cooperation Agency
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MAP	Madagasikara Amperinasa
MFDP	Ministère des Finances et de la Planification du Développement
MIDEPLAN	Ministère du Plan et de la Coopération
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
NTIC	Nouvelles Technologie d'Information et de Communication
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCSIF	Organisme de Coordination et des Suivis des Investissements et de leurs Financements
ODD	Objectifs de Développement Durable
OEC	Coordonnateur EConomique
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMD	Objectif(s) du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
ONGI	Organisations Non Gouvernementales Internationales
ONU	Organisation des Nations Unies
OOF	Other Official Flows
OP	Organe de Pilotage
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OSC	Organisations de la Société Civile
PADM	Projet d´Aquaculture Durable à Madagascar
PAN	Partido Acción Nacional
PEER	Partnership for Enhanced Engagement en Research
PIAA	Programme Intégré d'assainissement d'Antananarivo
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PNC	Politique Nationale de Coopération
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public-Privé
PRD	Plan Régional de Développement
PRI	Partido Revolucionario Institucional
ProPFR	Promotion d'une Politique Foncière Responsable
ProSol	Programme Protection et réhabilitation des sols
PRSE	Plateforme Régionale de Suivi Évaluation
PST	Plateformes Sectorilles et Thématiques
PTF	Partenaire(s) Technique(s) et Finacier(s)
RGPH	Recensement Général de la population et de l'Habitat
RN	Route Nationale
RNB	Revenu National Brut
RRC	Réduction des Risques de Catastrophes
SADC	Southern African Development Community
SAMVA	Service Autonome de l'Assainissement de la Ville d'Antananarivo
SNISE	Service National Intégré de Suivi et Evaluation
SNU	Système des Nations Unies
SONU	Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence
SRAJ	Santé Reproductive des Adolescents et des Jeunes
SSC / TRC	Coopération Sud-Sud / Coopération Triangulaire
STP-CA	Service Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNFPA	United Nation Population Fund
UNICEF	United Nation International Children's Emergency Fund
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
VGB	Violence basée sur le Genre
VIH-SIDA	Virus Immuno Humaine-Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
WASH	Water, Sanitation, and Hygiene
WWF	World Wildlife Fund

Résumé exécutif

L'édition 2020 du Rapport sur la Coopération au Développement (RCD), se voulant d'être un outil de plaidoyer et d'aide à la décision à l'endroit des décideurs, offre dans sa première partie un tableau de bord sur l'aide, et dans sa deuxième partie un thème traitant « la résilience et l'aide publique au développement face à l'ampleur du changement climatique ». Les données disponibles et transmises dans le cadre de l'élaboration du RCD 2020 permettent de mettre en relief les points ci-après :

Les tendances de l'Aide Publique au Développement (APD) en 2019 :

Un volume global le plus élevé de l'aide publique au développement depuis une décennie

Une augmentation de 6,7% de l'aide par rapport à 2019 s'affiche en 2020 pour un montant de 859.039.213 USD malgré la diminution de 4,1% l'aide bilatérale face à la hausse de 12,4% des participations multilatérales. Les partenaires multilatéraux participent à hauteur de 69% du total des décaissements des bailleurs habituels de l'année. Les augmentations sont justifiées par des renflouements des financements pour les éventuels besoins de la population en 2020, notamment dans le domaine de la santé.

L'implication des partenaires autres que bilatéraux et multilatéraux dans le développement du pays se confirme avec stabilité depuis l'année 2017. Les Organisations Non Gouvernementales apportent chaque année en moyenne 17.700.000USD et les Coopérations Décentralisées Françaises : 4.892.847USD.

Une aide essentiellement constituée de subventions

La part accordée aux subventions est de 61,56% en 2020 dont 24,68% sont bilatérales et 36,98% multilatérales. Les emprunts sont à 34,71% de l'APD total et sont particulièrement multilatéraux (32%). Ces emprunts, qui ont accru de 59,5% par rapport à celui de l'année précédente, ont servi en majeur partie dans le secteur social et les infrastructures.

Faible inscription des projets dans le budget de l'Etat

Le nombre de projets inscrits ont régressé de 11,46% par rapport à 2019. Moins d'un quart des projets, soit 23%, sont renseignés dans le budget de l'Etat en 2020. Une tendance à la baisse de l'inscription dans les lois des Finances est observée depuis l'année 2018, situation qui empêche la prévisibilité de l'aide, et porte atteinte à son efficacité.

Baisse du respect des priorités nationales et de la considération du Genre

L'alignement de l'aide aux cibles prioritaires des ODD a affirmé le recul de 2 points de la considération des priorités nationale en 2020, partant de 51% en 2019 à 49% en 2020. Ceci est dû généralement à la crise sanitaire qui a empêché quelques principales activités dans le domaine de l'Agriculture et du Tourisme entre autres. Egalement, le nombre des projets considérant le genre dans leur objectif principal a reculé de -19,3% en 2020.

Les nouveaux apports du RCD 2020

À la suite de la demande des responsables régionaux, le RCD 2020 étudie de plus près la répartition de l'aide par région. C'est l'occasion également de solliciter les partenaires techniques et financiers à procéder à la complétude de la base AMP afin de permettre une analyse crédible des existants.

Aperçu élargi de la couverture régionale des coopérations décentralisées

Les coopérations décentralisées restent la forme de coopération très sollicitée par les localités de tout Madagascar pour leur impact positif en matière de développement direct et rapide. La désagrégation partielle de ce type de partenariat fait ressortir que 11 régions sur les 22 font l'objet de décaissement effectif en 2020. Les Régions Atsinanana, Itasy et Androy sont les plus soutenues avec respectivement 18,25%, 11,43% et 4,41% du total des décaissements effectués par les Coopérations décentralisées.

Approfondissement des études sur la répartition de l'aide par région

L'APD régionale par secteur suit la tendance nationale en accordant une priorité au social. Le secteur Infrastructure est en deuxième position devant le secteur Productif et l'Administratif reste le moins financé. La région Analamanga est la plus soutenue sauf dans le domaine du Productif où elle se retrouve en quatrième position après Atsimo-Andrefana, Boeny et Analanjirofo.

Aide Publique au Développement et réponse à la COVID-19

Un petit aperçu du champ de la COVID-19 dans la base AMP a permis d'observer que la complétude n'est pas encore effective. L'Allemagne, la Chine, la France et le Japon sont les partenaires bilatéraux qui ont renseigné leurs apports ; les Nations-Unies pour les multilatéraux et le Secours Islamique France pour les ONGI.

Résilience et aide publique au développement face à l'ampleur du changement climatique

Le changement climatique est un sujet plus que préoccupant à l'échelle internationale. En 2020, le monde entier a dû faire face à un double défi qu'est la pandémie COVID-19 et l'adaptation au changement climatique.

Le RCD 2020 tente d'analyser le mécanisme d'appui à la résilience climatique à Madagascar, d'en tirer des enseignements sur différents domaines, entre autres l'actualisation des plans de contingence, la mobilisation des ressources, le nexus Humanitaire-Développement et la coordination des actions, afin de proposer des réformes nécessaires pour le renforcement de la résilience y afférente. L'objectif reste toujours de faciliter la prise de décision de tous les acteurs au développement du pays.

INTRODUCTION

Le programme de développement durable à l'horizon 2030 constitue le cadre de référence à l'échelle mondiale en matière de développement pour améliorer les conditions de vie des populations et pour « ne laisser personne derrière ». En s'y alignant, Madagascar s'est doté depuis l'année 2019 de sa Politique Générale de l'Etat (PGE) qui retrace les 13 Engagements du Gouvernement pour stimuler la croissance. Le concept de l'efficacité de l'aide est devenu un enjeu essentiel pour l'atteinte des objectifs nationaux de développement.

Dans cette perspective, les notions d'efficacité et d'efficience de l'aide publique au développement (APD) sont mis en avant, eu égard aux efforts déjà déployés par les partenaires au développement dictés par les principes de la Déclaration de Paris et le cadre de partenariat de Busan. C'est dans la même optique et dans la perspective d'honorer son engagement sur le principe de redevabilité, qu'est élaboré chaque année le RCD. Le RCD est un document technique de référence qui se veut être un outil d'aide à la prise de décision, et une source d'informations pour toute personne intéressée par la coopération au développement. C'est un tableau de bord sur l'aide qui rend compte des situations et des tendances financières des différentes interventions des partenaires au développement pour une constante amélioration de la redevabilité mutuelle.

L'édition 2020 relate les flux financiers de l'aide et illustre quelques réalisations. La première partie traite de l'analyse et de l'évolution de ces flux. L'on note que les données sur l'aide portées dans le présent RCD ont été extraites de la base AMP à la date du 13 juillet 2021. Dans sa deuxième partie, le thème de la résilience et de l'aide au développement face à l'ampleur du changement climatique est analysé. Un des objectifs pour le choix de ce thème est de susciter l'intérêt de toutes les parties prenantes au développement sur l'importance de la résilience pour une meilleure définition des politiques ainsi qu'une gestion efficace de l'aide.

SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DE MADAGASCAR EN 2020

Situation économique

Avec le retour à la stabilité institutionnelle, la dynamique économique s'est accélérée pour atteindre en 2019 un taux de croissance estimé à 4,40% du PIB. Cependant, due au contexte sanitaire mondiale et les mesures prises impactant tous les secteurs d'activités, le pays est entré en récession en 2020 lorsque le PIB réel a diminué à -4,2 %. À la suite de l'arrêt brutal des activités touristiques, la baisse des exportations et la diminution des Investissements Directs de l'Etranger, le déficit du compte courant s'est détérioré passant de 2,3% en 2019 à 3,5% au cours de la période considérée. De surcroit, la dette publique est passée de 37,4 % en 2019 à 45,1 % en 2020. Une amélioration est cependant constatée au niveau de l'inflation qui s'est régressé à 4,2% comparé à celui de 2019 qui a atteint 5,6%.

L'impact de la pandémie de COVID-19 est brutal, que ce soit sur le plan budgétaire, qu'économique et social. La fermeture des frontières, les mesures de confinement dans les régions ont provoqué un tassement des activités. Les populations vulnérables se sont retrouvées exposées aux difficultés économiques et à la menace de la pauvreté que ce soit en milieu rural qu'urbain. Le déficit budgétaire est creusé par l'effondrement des recettes fiscales et les dépenses supplémentaires générées par la crise sanitaire. La pandémie a rajouté aux problèmes de sécheresse récurrents qui sévissent dans le Grand Sud, causant une situation de famine sans précédent.

La mise en place de mesures d'urgence est entreprise par le Gouvernement pour faire face aux imprévus afin de protéger et sauver la population les plus vulnérables, de préserver des vies et de renforcer la résilience aux chocs.

Situation sociale

Madagascar se place à la quatrième position en termes de malnutrition chronique, avec près d'un enfant sur deux de moins de cinq ans souffrant de retard de croissance. Malgré le fait que le secteur agricole rassemble la majorité de la population, l'insécurité alimentaire du pays est préoccupante. Les pratiques agricoles désuètes, le coût élevé des matériaux modernes de production, le manque de connaissance et de capacité sur les méthodes modernes de production, les intempéries, les feux de brousse… handicapent la production agricole

Les conditions de vie de la population demeurent précaires avec un faible accès aux services sociaux de base. La pauvreté peut aussi s'expliquer par la croissance rapide de la population et la précarité de l'emploi. Selon le rapport de la Banque Mondiale sur les « Perspectives économiques de Madagascar: Tracer la voie de la reprise » 2020, près de 1,4 million de personnes sont tombées sous le seuil de la pauvreté et vivent désormais avec un revenu de moins de 1,9 dollar par jour.

PARTIE I

TABLEAU DE BORD SUR L'AIDE A MADAGASCAR

I.1. AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Définition et objectifs

L'Aide Publique au Développement (APD) est un processus par lequel des pays font transiter vers d'autres des ressources publiques en vue de contribuer à leur développement. Au-delà des capitaux financiers, sont également transférées des compétences, des pratiques, des technologies, voire des valeurs. Ayant pris racine à la sortie de la seconde guerre mondiale, l'APD connaît depuis le milieu des années 1990 une mutation profonde. Son identité est redéfinie par la mondialisation dont elle tente désormais de renforcer l'équité sociale, l'efficacité économique et la viabilité environnementale. En dépit de motivations variées, l'addition des aides des pays donateurs constitue un embryon de politique publique mondiale. L'APD est de plus en plus souvent entendue et débattue en ces termes. Elle mobilise environ 0,3 % du revenu total des pays développés, ainsi que de nombreux organismes internationaux, régionaux, nationaux et des milliers de professionnels sur toute la planète.

Par APD, on entend l'ensemble des aides financières, prévues dans le budget de l'État, et transférées aux pays en voie de développement. L'objectif devrait être un rééquilibrage des niveaux de développement respectif. Théoriquement, ces flux financiers devraient donc être orientés vers la mise en place de projets concrets et durables, des infrastructures de base, des actions de lutte contre la faim, etc. L'APD a pu être qualifiée d'«investissement pour l'avenir» pour les pays riches, permettant d'ouvrir de nouveaux marchés en réduisant la pauvreté et en promouvant le développement durable, et de « poursuite de la politique extérieure » des grandes puissances, mettant en avant une image généreuse d'eux-mêmes[1].

Efficacité de l'aide au développement

Dans le cadre de ses principes, la Déclaration de Paris prévoit dans son paragraphe 38 que les pays partenaires s'engagent à « progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population, protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base ». Les cinq principes de la Déclaration de Paris, autour desquels sont articulés les engagements pris conjointement par les donateurs et les pays partenaires, en matière d'efficacité de l'aide, ont été notamment conçus pour ce faire. A titre de rappel, ces cinq principes sont :

1. L'Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ;

2. L'Alignement : les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Dans la continuité du principe d'appropriation, l'alignement demande que les pays bénéficiaires soient les véritables acteurs de leur développement ;

3. L'Harmonisation : les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective. Il s'agit de réduire la complexité des procédures d'octroi et de gestion de l'APD ;

4. La Gestion axée sur les résultats : les ressources sont gérées et le processus de décision amélioré en vue d'obtenir des résultats ;

1.François Guégan, « "Les ONG internationales dans le tourbillon du développement. Quelques réflexions à partir de la situation au Laos », Cultures et Conflits, 60, hiver 2005, mis en ligne le 10 mars 2006.

5. La Responsabilité mutuelle : les donneurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Ce principe entend concrétiser un lien réel de partenariat entre les bailleurs de fond et les pays bénéficiaires.

Montant global

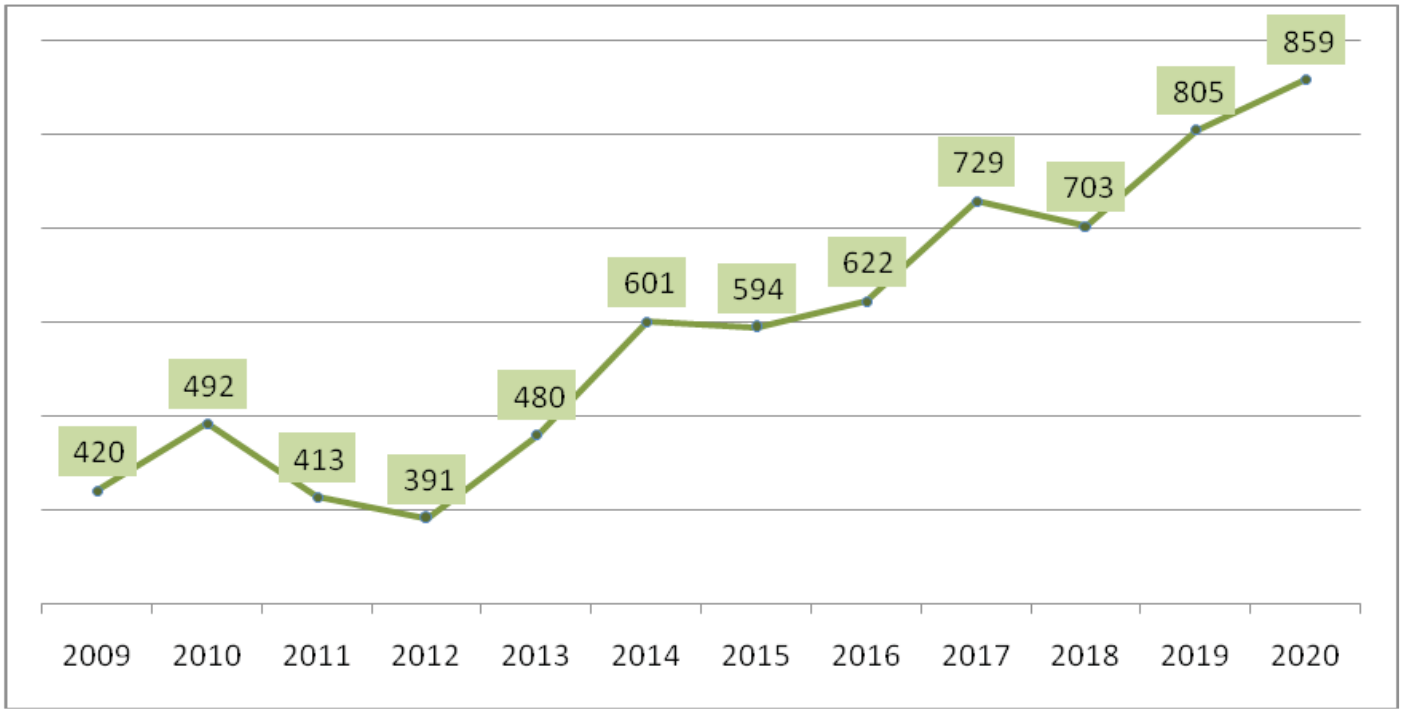
Selon les chiffres publiés par l'OCDE le 13 avril 2021, le montant de l'APD émise par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est élevé à un niveau historique de 161,2 milliards de dollars US en 2020, soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 2019. Cette somme équivaut à 0,32 % du revenu national brut combiné des pays du CAD en 2020. Ce ratio demeure bien inférieur à l'objectif de 0,7 % du RNB adopté pourtant en 1970 par les pays industrialisés auprès des Nations Unies. À titre exceptionnel pour la période, l'aide directe aux pays éligibles liée à la pandémie de COVID-19 a été comptabilisée comme APD, représentant 12 milliards de dollars pour 2020.

Concernant particulièrement Madagascar en 2020, l'APD a augmenté de 6,7% par rapport à l'année précédente, passant de 805.339.752 USD en 2019 à 859.039.213 USD en 2020. Ce montant est le plus élevé depuis l'année 2007.

I.1.1 EVOLUTION DE L'AIDE DES PTF

La tendance croissante de l'APD nationale ne cesse généralement de continuer depuis l'année 2012. Les seules timides régressions étaient entre 2014 et 2015 (-1,1%) et entre 2017 et 2018 (-3,6%). Il est à noter que la période 2017-2018 a été marquée par la transition vers la mise en œuvre de plusieurs projets et programmes.

Figure 1 : Tendance de l'Aide Publique au Développement entre 2009 et 2020



Source : AMP-Madagascar

Entre 2014 et 2016, l'APD de Madagascar se trouvait aux environs de 600 millions USD avant de rebondir à plus de 729 millions USD en 2017 pour la finalisation des projets/programmes, situation qui explique la logique de la baisse de 3,6% des aides en 2018. La croissance annuelle de l'APD est de 14,6% en 2019 et de 6,7% en 2020.

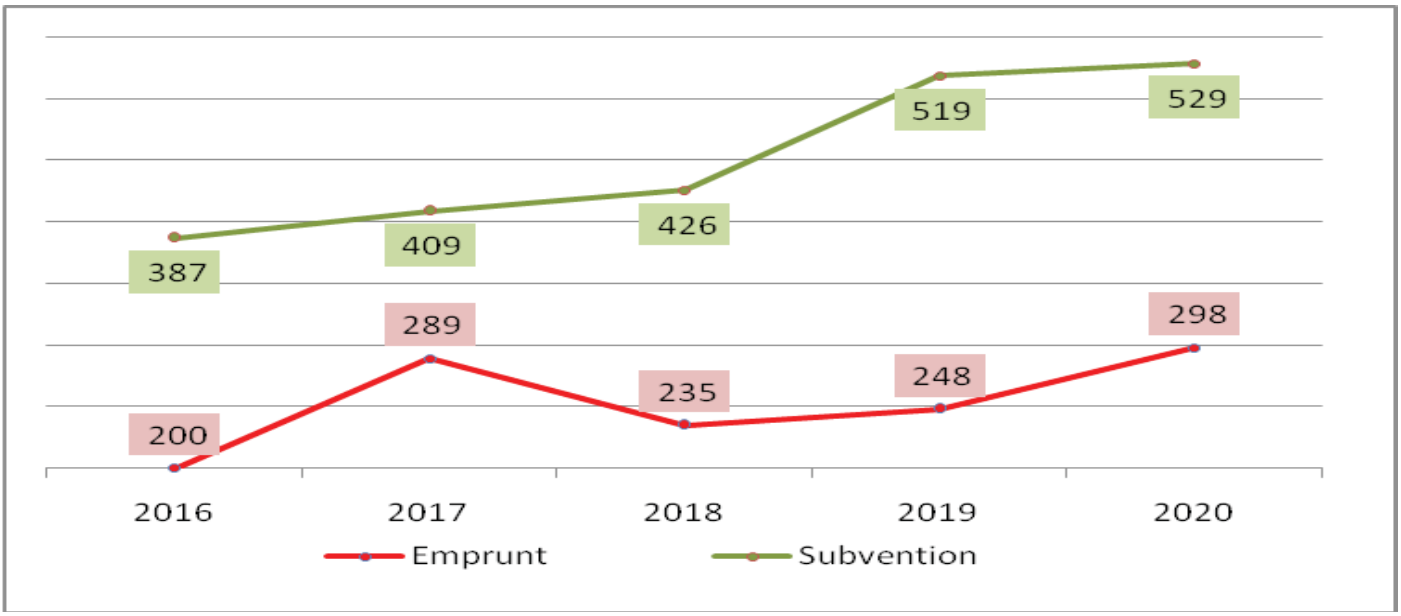
Les parties du présent RCD qui vont suivre feront part des détails de la variation représentée dans la précédente figure et analyseront la répartition de l'APD selon différentes catégories, aussi bien pour une période quinquennale que pour l'année 2020. Quelques réalisations physiques vont également être rapportées à titre d'illustrations.

I.1.2 PROFIL DE L'APD SELON LE TYPE DE FINANCEMENT

L'APD de Madagascar est essentiellement constituée de subventions dont 37,89% sont multilatérales et 23,21% bilatérales. De 2016 à 2020, celles-ci représentent 61,05% tandis que les emprunts sont à hauteur de 34,16% de l'aide. Les autres formes de financement, notamment l'assistance technique, les dons en nature, les fonds de contrevaleurs ne constituent que 4,8% de l'APD totale. Ensemble, l'emprunt et les subventions constituent 95% des financements pour le développement du pays. Les emprunts sont surtout multilatéraux et représentent 30,9% de l'aide pour la période.

Par ailleurs, la tendance positive de la différence entre le volume des subventions et le volume d'emprunts observés depuis l'année 2017 a changé de forme de 2019 à 2020. Les subventions se sont accrues de 21,8% en 2019 et de 1,9% en 2020, mais l'emprunt connaît également une augmentation respectivement de 5,5% et de 20,2% ces mêmes années même si l'emprunt bilatéral a largement diminué en 2020 (-69%).

Figure 2 : Evolution annuelle de l'écart entre subventions et emprunts, de 2016 à 2020



Source : AMP-Madagascar

Afin d'éviter de loin le risque d'endettement, une volonté réciproque est de mise. Le pays devrait poursuivre d'opter pour les subventions plutôt que pour l'emprunt et veiller à ce que le volume d'emprunt soit largement compensé par l'augmentation de celui des subventions. Les PTF de leurs côtés, devraient offrir plus de subventions que de prêts. Ce mécanisme servirait pour le pays bénéficiaire non seulement à l'accélération du développement mais également à leur sécurité financière à long terme, et pour les donneurs, une caution d'« investissement pour l'avenir » en produisant une nation prospère, sortie de la pauvreté de par leurs actions.

Tableau 1 : Profil de l'aide selon le type de financement, de 2016 à 2020

Type d'assistance	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
Assistance Technique	23 574 828	22 397 811	39 299 951	31 619 731	31 105 643
Emprunt	993 669	4 648 077	14 395 747	75 799 155	23 484 831
En Nature	-	-	-	-	263 281
Fonds de Contrevaleur	3 000 000	-	-	-	-
Subvention	154 238 477	150 868 551	176 460 401	170 116 778	211 181 841
Aides Bilatérales	181 806 974	177 914 438	230 156 099	277 535 663	266 035 596
Assistance Technique	492 000	665 564	1 701 357	349 181	2 835
Emprunt	199 817 535	284 338 346	220 148 565	172 201 867	274 684 020
En Nature	6 803 445	7 309 600	410 644	6 137 178	676 681
Subvention	233 455 213	258 665 875	250 131 250	349 115 863	317 640 082
Aides Multilatérales	440 568 193	550 979 384	472 391 816	527 804 089	593 003 617
Totaux	622 375 167	728 893 823	702 547 915	805 339 752	859 039 213

Source : AMP-Madagascar

L'assistance technique est particulièrement bilatérale. Celle-ci s'élève à 4,1% de l'APD de la période. En revanche, les dons en nature proviennent surtout des partenaires multilatéraux même s'ils ont été assez réduits en 2018 et en 2020.

Pour l'année 2020 en particulier, du côté des appuis multilatéraux, le volume d'aide pour tous les types d'assistance autre que l'emprunt a considérablement diminué. L'assistance technique, les dons en nature et les subventions ont diminué respectivement de 99,2%, de 89% et de 9%, alors que les emprunts ont accru de 59,5% par rapport à celui de l'année précédente. Ces emprunts ont servi en majeure partie dans le secteur social et les infrastructures. Pour ce qui est des aides bilatérales, l'on observe également un nouvel enregistrement de dons en nature de 263.281 USD. Il s'agit de l'octroi de deux camions pompiers d'occasion à la Commune Urbaine d'Antananarivo, de la mise en place de points d'eau dans 15 Ecoles Primaires Publiques des CISCO Antananarivo Avaradrano, Antananarivo Atsimondrano, Manjakandriana et Anjozorobe, Région Analamanga, et d'une dotation de trois ambulances d'occasion au Centre Hospitalier Universitaire Joseph Ravoahangy Andrianavalona.

En outre, l'assistance technique de la part des partenaires bilatéraux se stabilise autour de 30.000.000 USD en 2019 et en 2020.

I.1.3 BUDGET NATIONAL ET SYSTÈMES NATIONAUX DE GESTION

L'engagement de l'Etat à honorer le principe d'appropriation nationale de la Déclaration de Paris implique entre autres, le suivi des projets et programmes mis en œuvre sur le territoire national, et l'évaluation de ceux-ci par rapport à la politique et à la stratégie nationale de développement du pays. Aussi, l'inscription des projets dans la Loi des Finances est-elle fondamentale. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire, l'incitation des partenaires à vouloir bien déclarer leurs activités au sein du pays devrait figurer parmi les priorités de la partie nationale afin de parvenir à l'effectivité de l'appropriation.

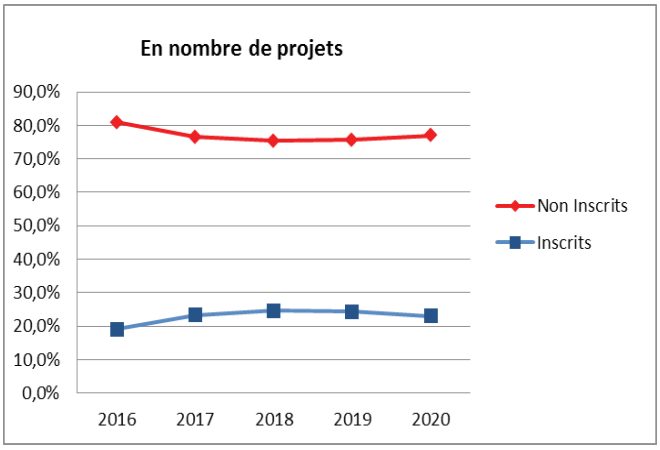
Tableau 2 : Inscription de l'aide dans la Loi des Finances, de 2016 à 2020

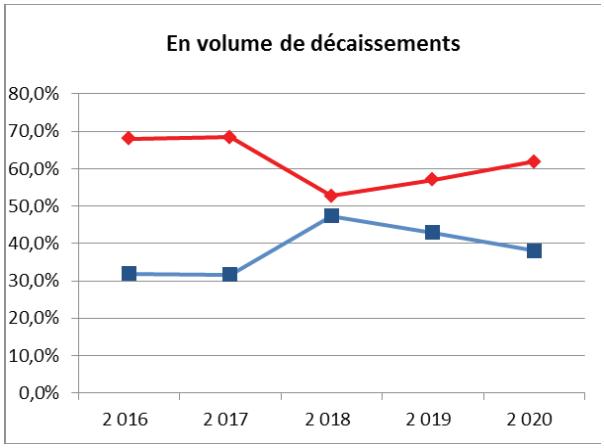
Inscription dans le budget	2016		2017		2018		2019		2020	
	Nb.Proj.	Déc.Eff.	Nb.Proj.	Déc.Eff.	Nb.Proj.	Déc.Eff.	Nb.Proj.	Déc.Eff.	Nb.Proj.	Déc.Eff.
Non Inscrits	293	423 483	265	498 362	285	370 361	299	459 727	284	531 817
Inscrits	69	198 892	81	230 531	93	332 187	96	345 612	85	327 222
Totaux	362	622 375	346	728 894	378	702 548	395	805 340	369	859 039

Source : AMP-Madagascar

De 2016 à 2020, l'inscription dans le budget national varie entre 69 et 96 projets, soit en moyenne 85 projets ou 22,9% des projets par an. Ce taux correspond à 38,4% de décaissement effectif annuel, soit aux environs de 287 millions USD. Près de 40% de financement pour 30% des projets signifie que ce sont principalement les projets d'une valeur importante qui sont renseignés. Une timide amélioration qui nécessite d'être poursuivie et améliorée est observée en 2018 puisque, même si c'est encore loin d'être satisfaisant. C''était en 2018 que Madagascar a connu la meilleure inscription des projets dans son Budget en affichant 24,6% des projets pour 47,3% du décaissement de l'année.

Figure 3 : Variation de l'inscription dans le Budget de l'Etat





Source : AMP-Madagascar

En 2020, les décaissements ont augmenté de 6,67% alors que le nombre total des projets a diminué de 6,58% par rapport à 2019. Le nombre de projets inscrits ont également régressé de 11,46%, passant de 24,3% du total des projets en 2019 à 23% en 2020. En comparaison avec la situation en 2019, le volume des décaissements correspondant aux projets inscrits a également diminué de 5,32% alors que celui des non-inscrits a augmenté de 15,68%. La non-inscription de certains nouveaux grands projets de l'année est à l'origine de cette nouvelle tendance qui risque de porter atteinte au respect de l'appropriation nationale. En analysant la base de données AMP sur l'aide au développement, l'on a pu vérifier que parmi ces projets hors budget figurent, entre autres, le projet «Investing in Human Capital Development Policy Financing (99.378.719USD), le projet « Madagascar: Nutrition & Health P » (46.602.030USD), le projet « Malaria MDG (MDG-M-PSI) » (31.818.094USD), le projet « Tana Urban Development and Resiliency » (26.110.174USD), etc.

I.1.4 SITUATION GÉNÉRALE DE L'APD PAR TYPE DE BAILLEUR

Par souci de transparence de l'aide au développement qui est le principal élément de la redevabilité, il est nécessaire de suivre périodiquement les soutiens des partenaires techniques et financiers. La transparence permet également à chaque acteur au développement de faire une nette appréciation du volume, de l'évolution, et des résultats des apports afin de détecter si, pour l'atteinte de l'objectif de développement, il y a une quelconque action à prendre de la part des parties prenantes pour les exercices futurs.

Quatre types de donateurs agissent pour soutenir l'économie de la Grande Ile. Les bailleurs traditionnels, notamment bilatéraux et multilatéraux, sont les principaux partenaires. D'autres formes de partenariat tel que les coopérations décentralisées et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) se confirment ces dernières années sous forme d'appuis directs à la population de base.

Tableau 3 : Profil de l'aide par type de partenaires

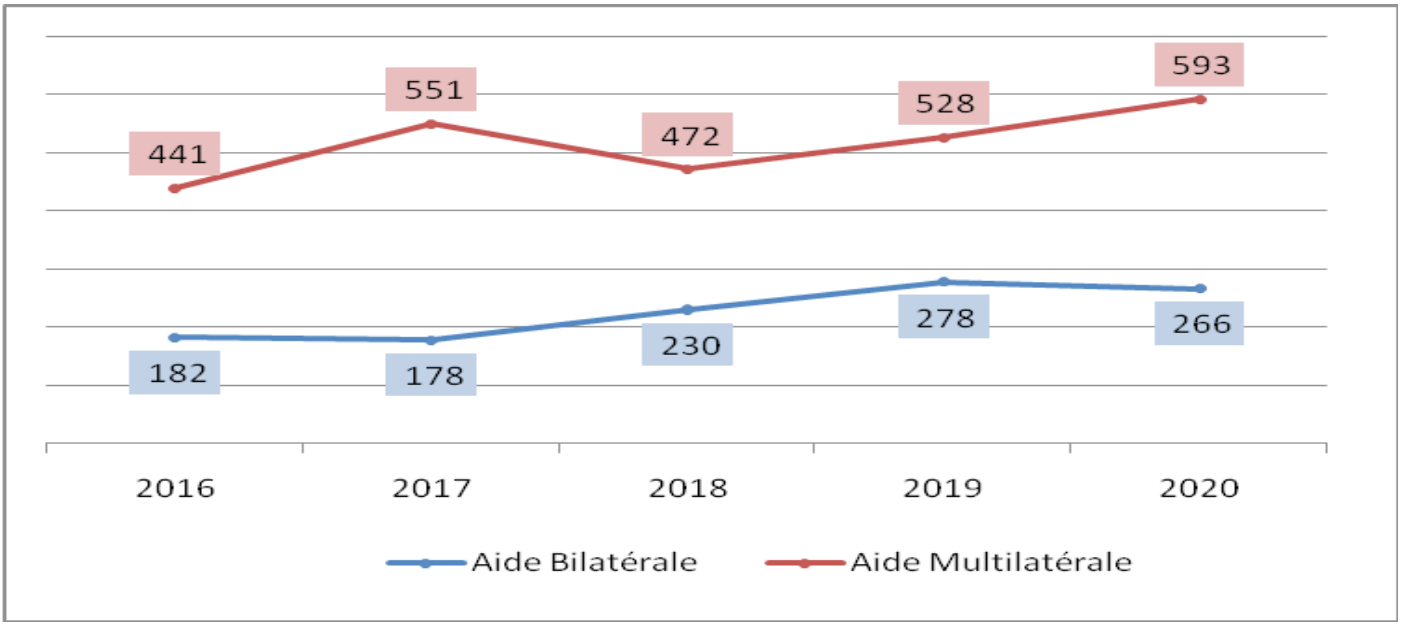
Type de donateur	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
Agences Bilatérales	181 806 974	177 914 438	230 156 099	277 535 663	266 035 596
Agences Multilatérales	440 568 193	550 979 384	472 391 816	527 804 089	593 003 617
Coopérations décentralisées	4 643 303	5 553 179	4 320 356	4 532 301	5 415 097
Organisations Non Gouvernementale	30 554 213	17 983 209	16 897 804	18 222 137	2 219 616
Totaux	657 572 683	752 430 210	723 766 075	828 094 191	866 673 926

Source : AMP-Madagascar

PROFIL DE L'AIDE APPORTEE PAR LES PARTENAIRES HABITUELS

Les partenaires habituels participent à hauteur de 7.109.600.459 USD dont 68,3% provenant de la coopération multilatérale pour la période de 2016 à 2020. La participation bilatérale varie entre 177.914.438 USD et 277.535.663 USD tandis que celle de la multilatérale entre 440.568.193 USD et 593.003.617 USD pour la même période. Le pic de l'APD de la période pour les coopérations traditionnelles pour l'année 2020 se chiffre à hauteur de 859.039.213 USD. Il est à noter que la hausse de 6,7% de l'apport des partenaires habituels au dépit de la baisse de la participation des partenaires bilatéraux en 2020 par rapport à 2019, résulte de l'augmentation de 12,4% des apports multilatéraux.

Figure 4 : Variation des allocations des partenaires habituels pour la période de 2016 à 2020



Source : AMP-Madagascar

a) Profil de l'aide apportée par les partenaires bilatéraux

17 agences bilatérales participent à hauteur de 1.133.448.771 USD, soit 29,6% pour la période de 2016 à 2020. Les principaux partenaires bilatéraux restent les Etats-Unis d'Amérique et la France, suivis d'une façon plus ou moins régulière par l'Allemagne, la Chine, le Japon et la Norvège. La Chine était en deuxième position en 2019 avec 68.599.586USD avant de prendre la sixième place en 2020. Les interventions de la Chine au titre de l'année 2019 ont été axées à travers cinq projets dont le plus important concerne le projet « travaux de réhabilitation avec bitumage de la RN5A reliant Ambilobe et Vohemar », d'une valeur de 46.140.194USD, un projet qui est actuellement en phase d'exécution. Ensemble, les apports des six principaux partenaires bilatéraux constituent les 93,4% du total de l'aide bilatérale de la période 2016-2019.

En outre, l'on remarque également la réapparition de Koweït en 2020 avec 243.248 USD pour le projet d'études et travaux de la RN5 Soanierana Ivongo-Mananara. Le Royaume du Belgique, quant à lui, poursuit sa participation de 2019 en 2020 dans l'appui au projet de centrales de production d'énergie électrique, à partir de panneaux photovoltaïques, d'un montant de 147.063 USD. La Corée du Sud se réaffiche également après une année de suspension en 2019 et sa participation totale pour la période 2016-2020 a atteint 37.888.527 USD. Ses interventions sont centrées dans le domaine de l'Environnement et de la Gouvernance. En revanche, aucun décaissement provenant de l'Australie, du Canada, de l'Indonésie et du Royaume de Thaïlande n'est enregistré en 2020.

Tableau 4 : Profil de l'aide bilatérale

Partenaires Techniques et Financiers	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
États-Unis	74 403 426	69 989 034	78 115 022	79 984 418	89 826 371
France	32 124 001	27 096 144	34 986 787	53 294 075	57 371 254
Japon	6 908 109	5 201 155	27 738 844	25 320 755	56 631 287
Allemagne	39 946 047	30 831 846	48 321 624	33 986 628	41 394 885
Norvège	7 087 172	9 396 498	11 611 075	8 136 016	7 933 936
Chine	3 780 396	5 976 487	16 618 027	68 599 586	5 522 580
Principauté de Monaco	2 112 826	2 272 747	2 602 943	3 302 951	3 339 162
Espagne	914 808	1 194 106	2 197 643	2 805 484	1 709 048
Arabie Saoudite	78 861	-	1 357 526	1 965 011	1 319 988
Corée du Sud	10 975 140	23 063 920	3 220 636	-	628 831
Koweït	-	-	-	-	243 248
Royaume de Belgique	-	-	-	67 103	79 960
Suisse	1 621 571	141 752	307 899	73 635	35 048
Australie	-	-	257 176	-	-
Canada	1 545 784	2 477 265	2 164 572	-	-
Indonésie	308 833	273 483	596 100	-	-
Royaume de Thaïlande	-	-	60 227	-	-
Totaux	181 806 974	177 914 438	230 156 099	277 535 663	266 035 596

Source : AMP-Madagascar

En termes de variation, la hausse la plus frappante est celle de la participation du Japon avec 123,7%, passant de 25.320.754USD en 2019 à 56.631.287USD en 2020. A part l'augmentation de 213,5% des décaissements dans la réalisation du projet de développement du port de Toamasina, 12 nouveaux projets d'un décaissement effectif total de 15.296.397USD sont mis en œuvre en 2020. Parmi les nouveaux projets figurent l'assistance à la population du Sud contre la famine et la malnutrition, l'octroi de 5 bateaux de type intercepteur rapide dans le programme de développement économique et social 2020, etc.

L'APD émanant de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la France et de la Principauté de Monaco ont enregistré également une hausse de 2019 à 2020, respectivement de 21,8%, 12,3%, 7,7% et 1,1%. Des régressions se retrouvent en revanche au niveau des apports de cinq partenaires bilatéraux en 2020. Il s'agit de la Chine (-91,9%), de la Suisse (-52,4%), de l'Espagne (-39,1%), de l'Arabie Saoudite (-2,8%), et de la Norvège (2,5%).

En 2020 particulièrement, 13 partenaires techniques et financiers bilatéraux sont présents. Les principaux donateurs bilatéraux de l'année sont les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Japon et l'Allemagne. Ils participent à hauteur de 92,2% du total des décaissements bilatéraux de l'année, soit 245.223.797USD.

En somme, l'appui bilatéral en 2020 qui a atteint 30,7% de l'aide en 2020 a reculé de 4,1% par rapport à 2019. Toutefois, ce repli est compensé par la croissance considérable de l'aide multilatérale. A titre de rappel, pour ce qui est de la variation de la participation bilatérale entre 2016 et 2020, la dernière dégression fut en 2017 (-2,1%) et la plus importante recrudescence a eu lieu en 2018 (18,4%).

b) Profil de l'aide apportée par les partenaires multilatéraux

La Banque Mondiale, l'Union Européenne, les Nations-Unies, le Fonds Mondial et la Banque Africaine de Développement restent les cinq principaux bailleurs multilatéraux pour la période de 2016 à 2020. Leurs participations constituent 95,9% du total des décaissements effectifs multilatéraux de la période, soit 2.478.029.411 USD. Plus précisément, leurs apports par rapport au total des décaissements sont respectivement de 44,8%, 21,7%, 14,8%, 8,9% et 5,7%. L'aide multilatérale s'élève à 67,5% du total des décaissements de la période.

Au titre de l'année 2020, l'apport de ces cinq principaux partenaires multilatéraux se chiffre à 580.592.018 USD, soit 97,9% de l'aide multilatérale. Celui de la Banque Mondiale constitue à elle seule plus de la moitié de l'aide multilatérale, soit 52,5%. L'Union Européenne participe à hauteur de 105.017.820 USD (17,4%) et le Système des Nations-Unies à 14%. Il est à noter que l'apport multilatéral en 2020 s'élève à 68,4% du total des allocations de l'année.

Tableau 5 : Profil de l'aide multilatérale

Partenaires Techniques et Financiers	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
Banque Mondiale	187 611 071	237 877 298	198 142 301	222 889 776	311 422 056
Union Européenne	66 785 470	65 661 778	44 333 721	101 874 664	105 017 820
Nations Unies	103 795 018	130 801 436	114 445 719	128 937 416	83 179 461
Fonds Mondial	21 122 679	21 017 294	47 169 509	13 188 084	43 607 482
BAD	37 618 140	72 712 589	45 119 658	36 333 774	37 365 199
OPEP	4 103 719	8 384 493	5 437 166	6 118 244	6 545 146
GAVI	19 241 668	14 189 231	17 608 991	15 695 364	4 115 617
BADEA	75 048	474	-	1 733 135	1 750 836
OIF	-	334 791	-	1 023 533	-
Union Africaine	215 380	-	134 752	10 099	-
Totaux	440 568 193	550 979 384	472 391 816	527 804 089	593 003 617

Source : AMP-Madagascar

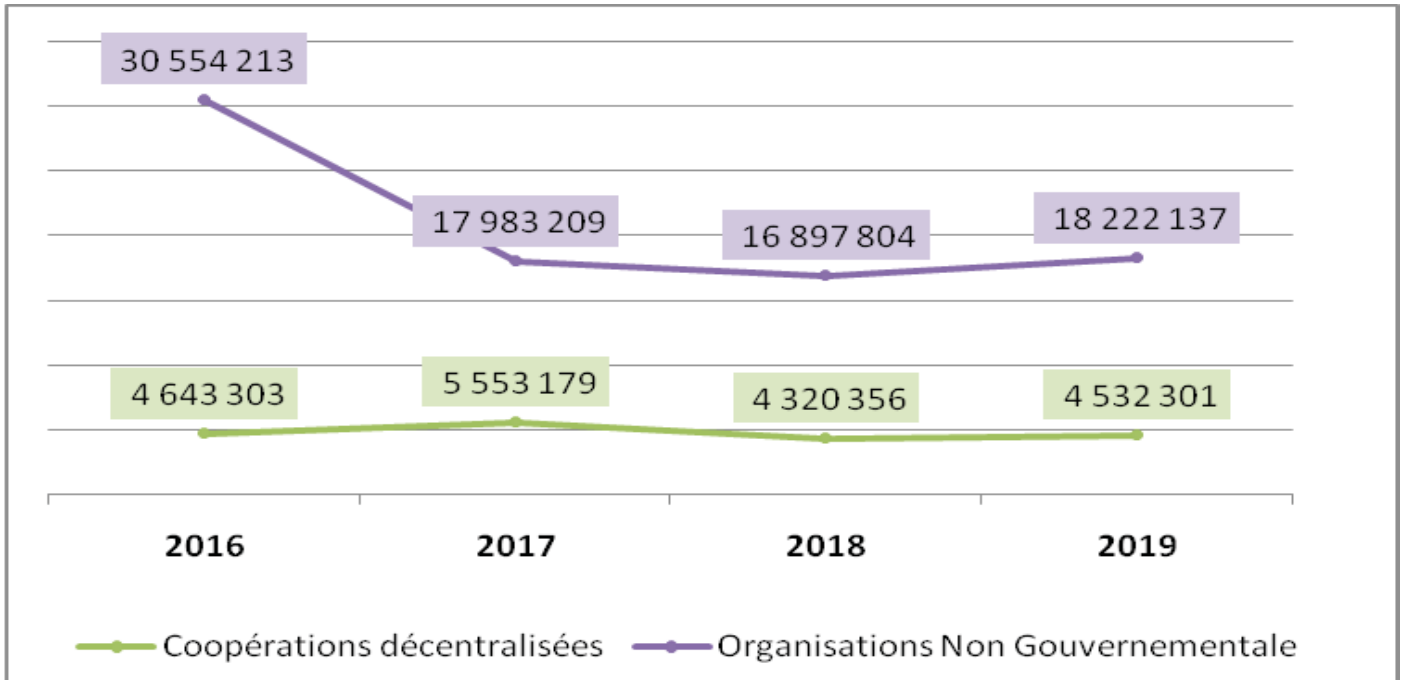
L'aide multilatérale a connu une hausse de 12,4% par rapport à 2019 malgré les variations négatives de l'apport de la GAVI (-73,8%) et des Nations-Unies (-35,5%) et grâce à l'augmentation de la participation du Fonds Mondial (230,7%) et de la Banque Mondiale (39,7%). Les diminutions résultent de la clôture de plusieurs programmes et les augmentations sont justifiées par des renflouements de certains financements pour les éventuels besoins de la population en 2020, notamment dans le domaine de la santé.

En effet, en 2020, le Fonds Mondial fait part de deux financements remarquables dans ses activités. Il a porté à 615,1% l'appui du projet de lutte contre de Malaria, passant de 4.449.585 USD en 2019 à 31.818.094 USD en 2020, et à 148,4% pour le projet MDH-H-SECNLS. Le premier projet Malaria-MDG consiste à assurer l'accès universel à une prévention, un diagnostic et un traitement efficaces du paludisme afin de réduire l'impact du paludisme sur la population en vue de son élimination, et le MDH-H-SECNLS est un projet de réponse au VIH et aux maladies à Madagascar avec une approche impliquant les populations les plus exposées des zones vulnérables.

PROFIL DE L'AIDE APPORTEE PAR LES AUTRES PARTENAIRES

L'attention portée aux partenaires autres que traditionnels est soulignée par le concept de l'efficacité de la coopération au développement tel que mentionné dans le Partenariat de Busan. Dans le contexte national, les responsables de développement territorial précisent que, outre les partenariats habituels, les coopérations décentralisées et les Organisations Non Gouvernementales jouent un rôle non négligeable dans le développement de Madagascar, plus particulièrement au niveau des Régions. Elles servent non seulement à dynamiser les initiatives locales de développement mais aussi à mobiliser leurs savoir-faire. Ce type de partenariat se présente sous différentes formes telles que développement économique local proprement dit, la promotion à l'étranger, l'assistance technique, l'aide humanitaire, le jumelage, les accompagnements des acteurs territoriaux, les échanges d'expériences, etc. L'ensemble des contributions ne représente néanmoins pas plus de 5% des aides chaque année sauf en 2016 où, la coopération des ONGI a atteint 5,4% du total de l'aide évaluée à plus de 30 millions USD. Il est à noter que les données sur les ONGI ne sont pas encore complètes pour 2020 au moment de la rédaction du présent RCD.

Figure 5 : Représentation de la variation des participations des Coopérations Décentralisées et des ONGI



Source : AMP-Madagascar

a) Contribution des Coopérations Décentralisées françaises

Les Coopérations Décentralisées sont principalement françaises et atteignent 24.464.235 USD pour la période de 2016 à 2020. L'on remarque également que la désagrégation des données commence à être effective pour l'année 2020, ce qui permettra l'analyse détaillée de la coopération. Force est de constater que, lors des différentes descentes sur terrain, ce type de coopération est le préféré des collectivités malagasy pour la raison qu'il constitue une contribution directe et impacte rapidement les bénéficiaires.

(i) Aperçu général de l'aide

La désagrégation des données qui n'a pas été clairement définie depuis 2015 commence à être effective en 2020. Ceci va permettre en conséquence une analyse plus distinctive et rationnelle sur la situation de ce type de coopération. Il est à noter que plus de la moitié des décaissements en 2020, soit 54,4% de la contribution ne font pas encore l'objet de précision.

En effet, plus de 18 collectivités décentralisées françaises concourent au développement de Madagascar de 2016 à 2020 à hauteur de 24.464.235USD. La Région Aquitaine, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France et la Région Réunion sont les principaux partenaires pour la période avec respectivement 1.776.408 USD, 1.840.404 USD et 1.075.685USD, soit au total 42% de la participation désagrégée.

Tableau 6 : Profil de l'aide apportée par les coopérations décentralisées françaises

Partenaires Techniques et Financiers	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
REGION Aquitaine	157 318	211 270	299 404	488 942	619 475
REGION Haute Normandie	-	-	-	482 688	525 028
COMMUNE St Etienne	-	-	-	265 417	463 228
REGION Alsace IRCOD	-	165 699	159 409	-	297 767
INTERCOMMUNAUTE Territoire Côte Ouest	43 508	-	-	-	238 998
REGION Occitanie	-	-	-	-	201 527
REGION CHAMPAGNE ARDENNES	-	-	-	41 593	174 241
DEPARTEMENT Finistère	-	107 119	106 464	-	143 071
DEPARTEMENT Ille-et-Vilaine	-	-	-	390 113	130 075
DEPARTEMENT Réunion	381 681	-	-	-	94 103
Syndicat des Eaux d'Ile de France	481 902	874 808	71 081	352 019	60 594
REGION Ile de France	142 045	-	-	298 358	60 593
COMMUNE Paris	-	401 428	362 922	-	36 357
COMMUNE Auch	-	41 376	-	-	-
COMMUNE URBAINE Grand Lyon	618 125	-	-	-	-
INTERCOMMUNAUTE Rouen Elbeuf Austreberthe	-	17 733	-	-	-
REGION Basse Normandie	-	83 343	-	-	-
REGION Réunion	1 033 011	-	-	42 674	-
Autres Coopérations Décentralisées Françaises	1 785 711	3 650 403	3 321 077	2 170 497	2 370 040
Totaux	4 643 303	5 553 179	4 320 356	4 532 301	5 415 097

Source : AMP-Madagascar

En 2020, ce sont la Région Aquitaine, la Région Haute Normandie et la Commune Saint-Etienne qui sont les premiers donateurs. Elles participent au total à hauteur de 52,8% des décaissements désagrégés, soit respectivement 20,3%, 17,2% et 15,2%.

- **La Région Aquitaine**

Trois projets d'un décaissement effectif total de 619.475 USD sont soutenus par la Région Aquitaine au titre de l'année 2020, à savoir :

— « L'eau ici et là-bas 2, Fiveralana », d'un décaissement de 61.037 USD, un projet qui a permis la construction de trois micro équipements sur l'eau et la mobilisation de 10 classes d'élèves billérois et 10 classes d'élèves à Soavinandriana sur des projets d'éducation à l'eau ;

— Le Programme d'Appui à la Gouvernance Locale en Itasy (PAGLI), d'un montant de

273.243 USD, qui vise à contribuer à l'amélioration de la gouvernance locale sur le territoire des 4 intercommunalités de la Région Itasy ;

— Le projet Mobilités croisées en faveur de l'engagement citoyen et de la formation professionnelle, d'un montant de 285.195 USD.

- **La Région Haute-Normandie**

Elle s'active dans un Programme triennal de Coopération Décentralisée avec la Région Atsinanana dont les objectifs sont de :

— Favoriser un développement local et régional harmonieux, contribuant à réduire les inégalités, à l'adaptation, voire à l'atténuation des effets du changement climatique, de l'action sociale et culturelle et du développement économique des deux territoires ;

— Appuyer la participation active des bénéficiaires dans la mise en œuvre du projet pour la cohésion sociale et culturelle du territoire en favorisant la connaissance et la reconnaissance mutuelle entre différentes composantes de la population ;

— Contribuer à l'ouverture internationale et à la citoyenneté mondiale, à travers la prise de conscience des enjeux et problématiques liées aux changements climatiques et à la reconnaissance des droits de l'homme.

- **La Commune Saint-Etienne**

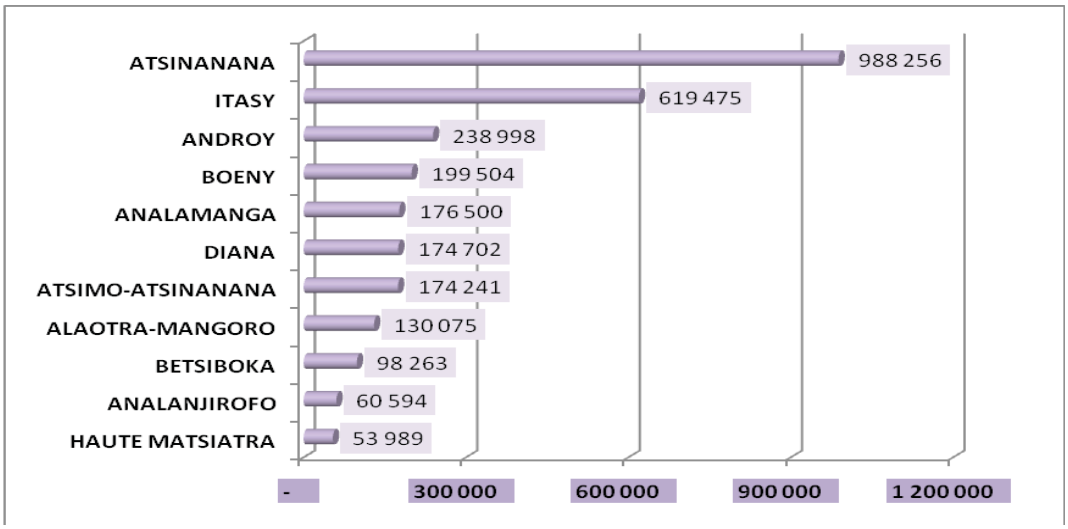
La Commune Sainte Etienne agit à travers le projet FIPED ou Fabrique Internationale des Pratiques Entrepreneuriales Durables dans la Région Atsinanana. Ses activités s'étalent surtout dans les domaines de la formation, l'insertion et l'accompagnement à la création d'entreprises. En 2020, les décaissements effectués par la Commune Saint-Etienne en faveur de la Région Atsinanana ont atteint 463.228 USD au total.

(ii) Couverture régionale

Les coopérations décentralisées désagrégées couvrent 16 régions de Madagascar. En termes de décaissements effectifs, les cinq principales Régions dont les régions Atsinanana, Itasy, Analamanga, Analanjirofo et Menabe ont absorbé respectivement 1.819.704 USD, 1.774.190 USD, 1.419.636 USD, 1.4040.528 USD et 1.033.011 USD, pour la période 2016-2020.

En 2020, 11 sur les 22 régions de Madagascar bénéficient de la coopération décentralisée française. Les Régions Atsinanana, Itasy et Androy sont les plus appuyées, avec respectivement 18,25%, 11,43% et 4,41% du total des décaissements effectifs. Le schéma qui suit montre la couverture régionale des coopérations décentralisées en 2020.

Figure 6 : Envergure régionale des coopérations décentralisées en 2020



Source : AMP-Madagascar

Tableau 7 : Coopérations décentralisées, cartographie des partenariats

Collectivités	Regions	Décaissements Effectifs				
		2016	2017	2018	2019	2020
COMMUNE Auch	ANALAMANGA	-	41 376	-	-	-
		-	41 376	-	-	-
COMMUNE Paris	AMORON'I MANIA	-	-	1 422	-	-
	ANALAMANGA	-	-	186 516	-	-
	VAKINANKARATRA	-	401 428	51 178	-	-
	Région non définie	-	-	123 806	-	36 357
		-	401 428	362 922	-	36 357
COMMUNE St Etienne	ATSINANANA	-	-	-	265 417	463 228
		-	-	-	265 417	463 228
COMMUNE URBAINE Grand Lyon	HAUTE MATSIATRA	618 125	-	-	-	-
		618 125	-	-	-	-
DEPARTEMENT Finistère	DIANA	-	107 119	106 464	-	143 071
		-	107 119	106 464	-	143 071
DEPARTEMENT Ille-et-Vilaine	ALAOTRA-MANGORO	-	-	-	390 113	130 075
		-	-	-	390 113	130 075
DEPARTEMENT Réunion	ANALANJIROFO	166 246	-	-	-	-
	Reg ion non définie	215 436	-	-	-	94 103
		381 681	-	-	-	94 103
INTERCOMMUNAUTE Rouen Elbeuf Austreberthe	ANOSY	-	17 733	-	-	-
		-	17 733	-	-	-
INTERCOMMUNAUTE Territoire Côte Ouest	ANALANJIROFO	43 508	-	-	-	-
	ANDROY	-	-	-	-	238 998
		43 508	-	-	-	238 998
REGION Alsace IRCOD	BETSIBOKA	-	54 681	52 605	-	98 263
	BOENY	-	111 019	106 804	-	199 504
		-	165 699	159 409	-	297 767
REGION Aquitaine	ITASY	157 318	211 270	299 404	486 724	619 475
	Reg ion non définie	-	-	-	2 218	-
		157 318	211 270	299 404	488 942	619 475
REGION Basse Normandie	ATSINANANA	-	83 343	-	-	-
		-	83 343	-	-	-
REGION CHAMPAGNE ARDENNES	ATSIMO-ATSINANANA	-	-	-	41 593	174 241
		-	-	-	41 593	174 241
REGION Haute Normandie	ATSINANANA	-	-	-	482 688	525 028
		-	-	-	482 688	525 028
REGION Ile de France	ANALAMANGA	-	-	-	298 358	60 593
	ANALANJIROFO	142 045	-	-	-	-
		142 045	-	-	298 358	60 593
REGION Occitanie	ANALAMANGA	-	-	-	-	115 907
	DIANA	-	-	-	-	31 630
	HAUTE MATSIATRA	-	-	-	-	53 989
		-	-	-	-	201 527
REGION Réunion	ANALAMANGA	-	-	-	42 674	-
	MENABE	1 033 011	-	-	-	-
		1 033 011	-	-	42 674	-

Syndicat des Eaux d'Ile de France	ANALAMANGA	389 310	165 504	56 865	62 533	-
	ANALANJIROFO	-	709 304	-	282 831	60 594
	ATSIMO-ANDREFANA	92 593	-	-	-	-
	BOENY	-	-	14 216	-	-
	Reg ion non définie	-	-	-	6 655	-
		481 902	874 808	71 081	352 019	60 594
Coop.Déc. Agrégées	Région non définie	1 785 711	3 650 403	3 321 077	2 170 497	2 370 040
		1 785 711	3 650 403	3 321 077	2 170 497	2 370 040
TOTAUX		4 643 303	5 553 179	4 320 356	4 532 301	5 415 097

Source : AMP-Madagascar

La Région Atsinanana coopère avec la Commune Sainte-Etienne et la Haute-Normandie ; la Région Itasy avec l'Aquitaine et la Région Androy avec l'Intercommunauté Territoire Côte Ouest. L'intervention de l'Intercommunauté Territoire Côte-Ouest, d'un décaissement effectif de 238.998USD, porte sur l'opération lutte contre le Kere 2020. Cette année, la situation est particulièrement alarmante et un mouvement de solidarité s'est organisé à La Réunion pour apporter une aide humanitaire aux populations du Sud de Madagascar. Une plateforme de solidarité «Agir pour Madagascar» a ainsi été mise en place par plusieurs associations réunionnaises, dont l'association Kéré, afin de collecter des fonds pour financer des actions humanitaires d'urgence.

Les coopérations décentralisées restent la forme de coopération très sollicitée par les localités de Madagascar pour leur impact positif en matière de développement direct et rapide. Aussi, une approche beaucoup plus transparente est recommandée, afin d'honorer le principe de redevabilité, mais également pour mieux détecter les manquements et ainsi améliorer le système et vulgariser la coopération décentralisée dans les autres régions encore laissées pour compte.

Le tableau précédant fait référence aux zones d'intervention des Collectivités Françaises dans le territoire de Madagascar pour le période 2016-2020. Les partenariats diffèrent, en caractéristique, en nombre et en décaissements effectifs, par région d'intervention. Il est à noter que parmi les coopérations décentralisées désagrégées de la période, les types de collectivités œuvrant dans le pays sont :

- 4 Communes : Auch, Paris, St Etienne et la Commune Urbaine Grand Lyon ;
- 3 départements : Finistère, Ille-et-Vilaine, et Réunion ;
- 2 Inter communautés : Rouen-Elbeuf-Austreberthe et Territoire Côte Ouest ;
- 8 Régions : Alsace Ircod, Aquitaine, Basse Normandie, Ile de France, Occitanie et Région Réunion ; et
- Le Syndicat des Eaux d'Ile de France.

b) Contribution des Organisations Non Gouvernementales Internationales

Pour les ONGI, les données d'une année sont généralement complètes vers la fin de l'année suivante. Ainsi, les données disponibles au moment de la rédaction du présent rapport ne permettent aucune interprétation pour la situation de 2020. Il est cependant possible de procéder à quelques commentaires pour les informations enregistrées entre 2016 et 2019. En 2019, 19 ONGI, la Fondation Mérieux et l'Association Finlandaise pour la conservation de la nature sont les partenaires qui ont fait objet de décaissements effectifs. La contribution des ONGI de l'année a atteint 18.222.137 USD.

Tableau 8 : Profil de l'aide apportée par les ONG

Agence Donatrice	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
Association Finlandaise pour la conservation de la nature	-	-	-	207 385	-
Association Internationale	-	-	-	207 385	-
Fondation Merieux	404 177	496 099	950 732	1 078 426	34 947
Association Fédération Handicap International	873 355	1 304 187	-	-	-
Fondation TELMA	478 302	1 185 834	440 992	-	-
Fondations	1 755 835	2 986 120	1 391 724	1 078 426	34 947
ADRA Madagascar	5 926 557	1 644 835	1 986 887	2 500 000	-
FERT	1 840 501	2 162 181	2 122 162	2 250 001	-
Conservation International	593 514	-	1 322 168	1 877 088	121 503
HELVETAS/Suisse	621 595	523 285	1 614 180	1 569 543	2 010 019
Catholic Relief Service	9 033 164	1 345 537	2 454 926	1 247 766	-
MEDAIR	638 718	806 525	66 499	1 167 595	-
Volontariato Internazionale per lo Sviluppo	179 722	44 318	540 182	1 164 530	-
Secours Islamique France	470 630	780 945	388 678	1 000 838	46 367
Habitat for Humanity Madagascar	-	-	-	849 020	-
CARE	3 970 417	4 390 594	1 531 191	778 977	52 600
World Wildlife Fund for Nature	-	-	732 993	650 388	-
Water Aid	2 533 336	1 399 670	1 533 482	401 034	-
Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières	1 217 415	544 521	1 626	383 145	-
Louvain Coopération au Développement	-	179 227	64 815	250 061	-
Aide et Action International - Espace Océan Indien	-	-	-	245 570	-
CICR : Comité international de la Croix-Rouge	-	-	-	238 953	- 45 820
Agriculteurs français et développment international	763 965	388 489	215 105	198 403	-
Associazione Reggio Terzo Mondo	385 049	436 527	254 058	148 625	-
Entraide&Fratérnité	-	288 032	255 195	14 788	-
APDRA	623 794	-	-	-	-
PROTOS	-	62 405	421 932	-	-
ONG Internationale	28 798 379	14 997 089	15 506 080	16 936 327	2 184 668
TOTAUX	30 554 213	17 983 209	16 897 804	18 222 137	2 219 616

Source : AMP-Madagascar

L'on remarque également que les Associations viennent renflouer les donateurs dans le groupe des ONGI en plus des Fondations et des ONGI proprement dites. L'Association Finlandaise pour la conservation de la nature est l'association internationale nouvellement apparue dans la base avec 207.385 USD de participation. Il s'agit du total des décaissements relatifs à deux projets sur l'environnement ci-après :

— « Manondroala 2 - Empowering co-operation of government and civil society in forest protection in Madagascar »(121.648USD), et

— «Strengthening community-based protection in Torotorofotsy Ramsar wetland" (85.737USD).

Pour la Fondation Mérieux, un seul décaissement est enregistré en 2020 contre 18 en 2019. Ce décaissement de 2020 d'une valeur de 34.947 USD se rapporte à un projet dont l'objectif principal est de décrire et documenter les suspicions ou les cas confirmés d'infections nosocomiales par le SARS-CoV-2 survenant dans les services hospitaliers, leur spectre clinique et leurs déterminants (facteurs de risque/protection).

Pour les ONGI proprement dites, ADRA et FERT sont les principales partenaires en 2019. ADRA a appuyé avec 2.500.000 USD le projet « Sakafo Manavotra » (Food to Save) tandis que FERT a soutenu 19 projets dont le plus important est le « FEKAMA : formation des jeunes au sein de collèges agricoles » (661.935USD).

En 2020, la hausse de la participation de Helvetas Suisse attire dorénavant l'attention même si l'ONG n'appuie que 5 projets en 2020. Il est à rappeler que Helvetas Suisse a soutenu 6 projets en 2019.

I.2 APERÇU SUR LA RÉPARTITION DE L'APD

I.2.1 RÉPARTITION DE L'APD PAR SECTEUR

Le secteur Social est le plus appuyé pour la période 2016-2020 sauf en 2019 pendant laquelle le secteur se retrouve en seconde place après l'Infrastructure. La somme de l'allocation du secteur Social atteint 1.520.586.342 USD, soit 40% du total des décaissements de la période.

Le secteur Infrastructure vient au second rang devant le secteur Productif, avec au total 851.489.166USD de l'allocation. Ce montant représente 22% de l'aide de 2016 à 2020 même si le secteur a tenu la première place en 2019 et la quatrième place après le secteur Productif et le secteur Administratif en 2016 et en 2018.

Tableau 9 : Répartition de l'aide par secteur principal

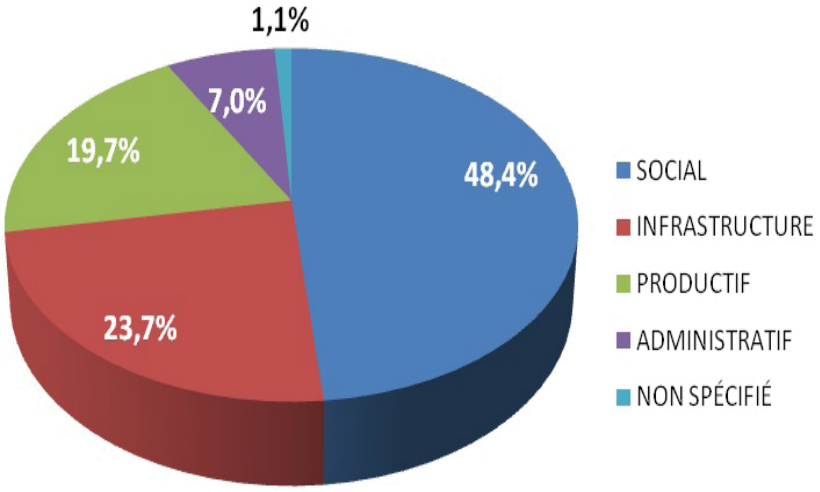
Secteur principal	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
SOCIAL	290 373 934	316 694 187	252 303 970	245 204 484	416 009 768
INFRASTRUCTURE	98 615 703	154 516 127	118 767 806	275 840 733	203 748 798
PRODUCTIF	128 552 778	115 504 743	166 937 882	154 160 668	169 515 219
ADMINISTRATIF	103 865 212	138 170 977	162 642 738	126 613 243	60 461 983
NON SPÉCIFIÉ	967 541	4 007 789	1 895 519	3 520 624	9 303 446
TOTAUX (825)	622 375 167	728 893 823	702 547 915	805 339 752	859 039 213

Source : AMP-Madagascar

Par rapport à 2019, des évolutions positives en 2020 sont enregistrées au niveau du secteur Social (69,7%), passant de 245.204.484 USD à 416.009.768 USD, et du secteur Productif (10%), passant de 154.160.668 USD à 169.515.219 USD. Le domaine de la santé est le plus appuyé dans le secteur Social le tandis que pour le secteur Productif, ce sont l'agriculture (92215821USD) et l'environnement (67.566.531USD) qui sont les plus soutenus. Les deux autres secteurs (Infrastructure et Administratif) ont connu par contre des diminutions d'allocation (-52,2% et -26,1%).

En 2020, la répartition de l'aide par secteur a beaucoup évolué par rapport à celle de 2019. Le changement est à l'image de la situation de crise sanitaire que le pays a dû faire face comme tout autre pays de la planète. En sus de la crise sanitaire et de la lutte contre le changement climatique mondial, Madagascar en particulier a également décidé de prendre en considération plus sérieusement qu'avant, le défi contre le Kere dans le Sud.

Figure 7 : Répartition de l'aide par secteur en 2020

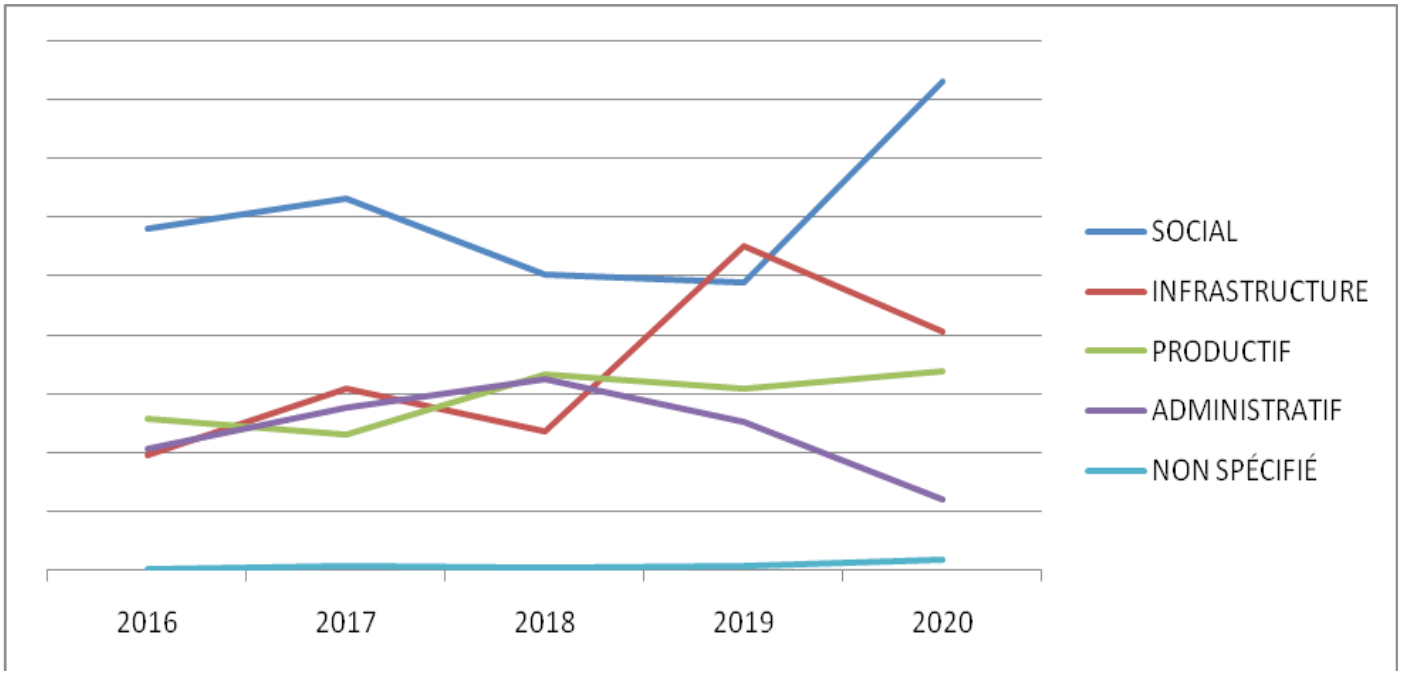


Source : AMP-Madagascar

Pour le secteur Social, le bond à 69,7% d'allocation en 2020, malgré la diminution du nombre de projets par rapport à 2019 (160 projets en 2019 contre 146 en 2020), résulte surtout des différents appuis sanitaires, mais également de l'introduction d'autres nouveaux projets concernant l'humanitaire, entre autres, la lutte contre le kere, la lutte contre la Violence Basée sur le Genre, etc. Ces projets sont en majeure partie nouvellement mis en œuvre en 2020.

Il en est de même pour le secteur productif dont l'allocation a connu une hausse de 10%, même si le nombre de projets a diminué par rapport à 2019, passant de 83 projets en 2019 à 76 projets en 2020. La plupart des nouveaux projets concerne surtout la préservation de l'environnement, le renforcement de la résilience et la lutte contre le changement climatique. A titre d'exemple, le nouveau projet « FAPBM (Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar) » d'un montant de de 8.987.889 USD, le Projet ProSAR (Projet de Sécurité Alimentaire, Nutrition et Renforcement de Résilience à Madagascar) de 882.528 USD et le « Projet PNA (Climate change) » de 828.667USD.

Figure 8 : Evolution des décaissements effectifs par secteur, de 2016 à 2020



Source : AMP-Madagascar

L'accroissement de l'allocation pour le secteur Productif, bien que celui-ci reste encore assez timide en 2020, est fortement encouragé pour les années à venir, vu que c'est ce secteur qui assure le développement qui vise le long terme et maintient la résilience. En revanche, la chute de l'appui pour le secteur Administratif risquerait de faire persister la faiblesse de l'administration alors que la fierté nationale s'appuie sur une administration forte. Il faut également faire attention à ne plus poursuivre la tendance décroissante de l'appui au secteur infrastructure. Mieux vaut rattraper le niveau de 2019 et maintenir la stabilité pendant quelques années, ne serait-ce qu'afin de pouvoir subvenir aux entretiens, si l'on devrait d'abord se focaliser sur d'autres secteurs prioritaires comme le Social et le Productif.

I.2.2 RÉPARTITION DE L'APD PAR RÉGION

Une des ambitions du régime actuel est de ne laisser aucune région ni district de côté. Cette ambition s'aligne à l'objectif principal des ODD qui est de « ne laisser personne pour compte ». C'est également dans cette optique que la présente partie est insérée dans le RCD depuis des années, afin d'aider les décideurs à relever les lacunes et trouver des solutions adéquates puisque tant qu'une Région n'arrive pas à se développer, le pays entier ne parviendrait pas à l'émergence. Force est de constater que chaque Région de Madagascar a ses potentialités propres à elle. Celles-ci constituent un atout pour le développement mais nécessitent pour leur décollage d'être appuyées, malgré l'extrême pauvreté héritée de plusieurs années de retard.

Aperçu général de l'aide par Région

Ce n'était qu'en 2016 et en 2017 que la part d'allocation en faveur des régions dépassait la moitié du total de l'aide annuelle. Pour l'ensemble de la période, les allocations d'envergure nationale occupent 50,6% de l'aide, soit 1.882.900.185USD sur 3.718.195.870USD.

Tableau 10 : Répartition de l'aide par région, en USD

Région	Décaissements Effectifs				
	2016	2017	2018	2019	2020
ANALAMANGA	40 178 061	58 284 050	81 212 416	73 110 454	100 202 377
ATSINANANA	26 106 623	26 926 730	47 180 157	48 087 045	75 028 294
ATSIMO-ANDREFANA	50 046 429	61 234 761	47 908 077	46 834 482	46 660 357
HAUTE MATSIATRA	33 219 763	30 728 438	29 437 855	27 642 605	33 360 257
BOENY	12 967 490	17 533 224	13 987 327	16 212 297	17 175 034
VAKINANKARATRA	7 642 379	9 385 999	7 256 226	9 831 315	12 020 996
ITASY	10 818 767	15 931 795	9 317 075	10 799 482	11 235 094
AMORON'I MANIA	12 081 835	8 240 551	5 384 040	6 916 186	10 763 980
ANDROY	22 000 460	18 380 312	9 388 101	11 851 319	10 738 774
ANOSY	16 509 509	16 121 555	11 408 852	14 743 319	9 823 960
BONGOLAVA	6 576 740	8 377 943	5 787 976	7 850 283	9 421 190
ALAOTRA-MANGORO	6 034 248	8 456 258	7 101 369	5 267 283	9 413 181
ANALANJIROFO	8 748 316	11 754 682	5 966 342	11 672 895	9 360 047
DIANA	10 083 631	11 989 364	12 285 577	9 654 080	8 122 677
ATSIMO-ATSINANANA	25 558 707	23 029 479	7 340 688	10 134 141	7 742 306
SOFIA	5 883 966	8 469 604	5 209 101	5 542 373	7 028 940
VATOVAVY-FITOVINANY	15 213 217	10 763 097	7 587 466	9 562 627	6 799 962
SAVA	5 158 307	9 156 815	4 989 014	6 524 124	6 513 347
MENABE	13 489 265	17 823 342	7 413 125	11 061 254	4 810 858
MELAKY	5 502 551	4 454 923	3 190 235	4 270 586	2 932 333
IHOROMBE	4 826 841	6 848 064	3 041 131	3 535 967	2 303 294
BETSIBOKA	3 761 622	3 608 684	1 153 419	1 754 447	826 132
National	279 966 440	341 394 155	369 002 347	452 481 189	456 755 825
TOTAUX	622 375 167	728 893 823	702 547 915	805 339 752	859 039 213

Source : AMP-Madagascar

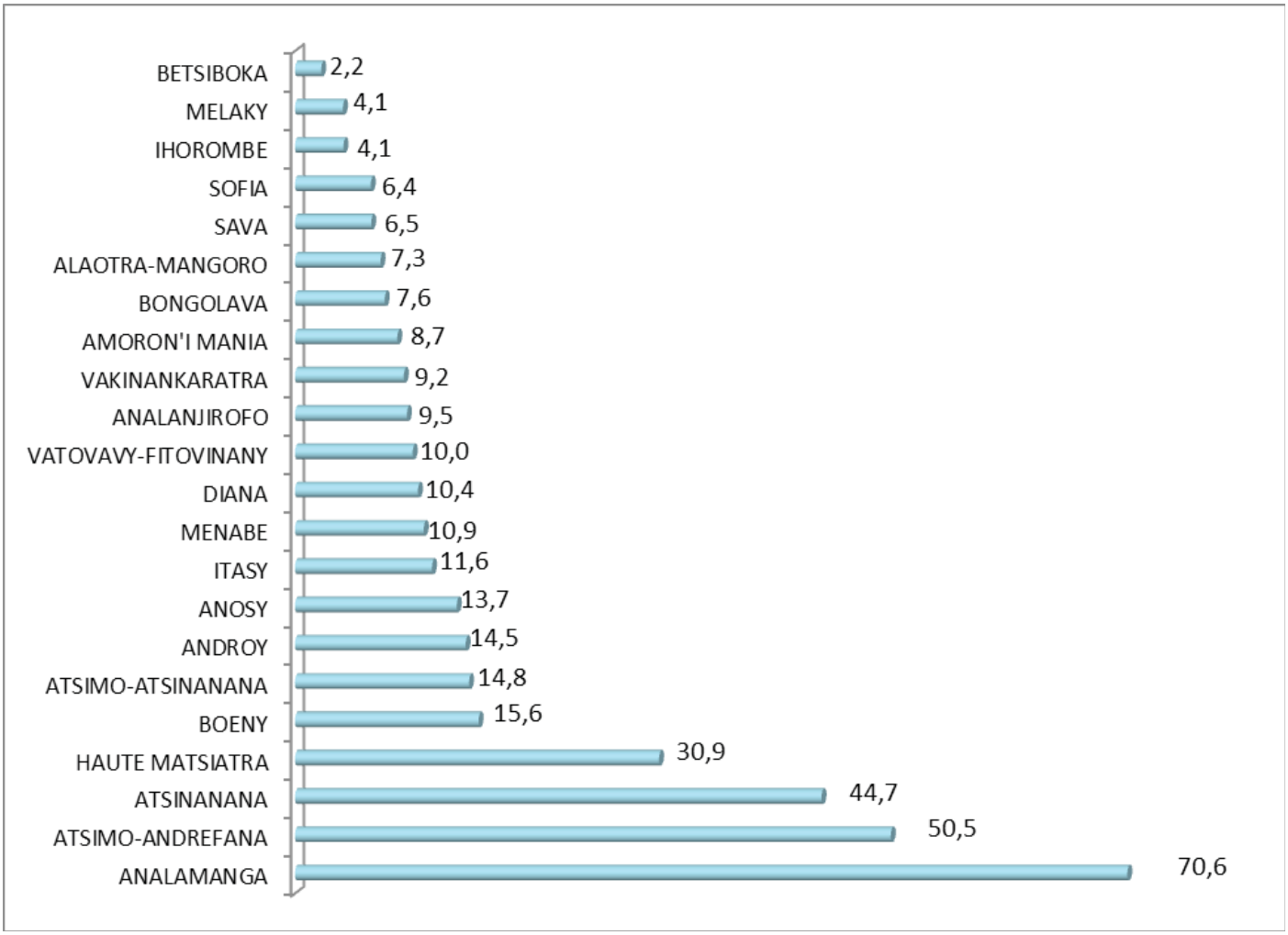
Pour la période 2016-2020, quatre régions sur 22 absorbent 54,1% du total des allocations régionales. Il s'agit des régions Analamanga, Atsimo-Andrefana, Atsinanana et Haute-Matsiatra. Elles bénéficiant respectivement 19,4%, 13,9%, 12,3% et 8,5% de l'aide régionale de la période.

Pour la même période, la moyenne annuelle de l'APD de chaque région bénéficiaire varie entre 2,2 millions USD (Betsiboka) et 70,6 millions USD (Analamanga). Bien que certaines régions soient beaucoup plus peuplées que d'autres, il est irréfutable de prendre en considération le taux de pauvreté imminent qui affecte chacune d'elles dans le processus d'allocation d'aide. De plus, force est de constater que l'exploitation intelligente des potentialités de chaque région pour en faire des ressources propres effectives nécessite l'octroi d'un quelconque appui, que ce soit technique ou financier. Les Régions Ihorombe, Betsiboka et Melaky sont certes les moins peuplées de Madagascar[2], mais l'écart trop large du volume d'APD alloué entre les régions requiert une profonde réflexion de la part des décideurs. Ne constitue-t-il pas un facteur de blocage pour l'épanouissement des régions lésées ? Quels paramètres devraient définir l'éligibilité d'une région à mériter d'un appui ? Quels projets profiteraient à une région déterminée selon ses spécificités, etc.

En 2020, 10 sur les 22 régions accusent une augmentation d'allocation par rapport à 2019. Les régions qui ont connu une hausse au-delà de 50% de l'aide sont Alaotra-Mangoro (78,7%), Atsinanana (56%) et Amoron'Imania (55,6%). En revanche, deux régions ont subi une baisse de plus de la moitié de leurs allocations en 2020. Il s'agit des régions Menabe (-56,5%) et de Betsiboka (-52,9%).

2 Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3, Tome I), INSTAT.

Figure 9 : Représentation de l'APD moyenne annuelle par Région



Source : AMP-Madagascar

Aperçu sectoriel de l'aide en faveur des régions en 2020

L'APD régionale par secteur suit la tendance nationale en accordant une priorité au social. Le secteur Infrastructure est en deuxième position devant le secteur Productif. Le secteur le moins financé est l'Administratif. Les parts des allocations sectorielles par rapport au total des financements régionaux qui est de 402.283.388USD sont notamment :

- 37,8% pour le secteur Social, soit 152.131.565 USD ;
- 34,7% pour le secteur Infrastructure, soit 139.446.750 USD ;
- 21,4% pour le secteur Productif, soit 86.175.963USD ;
- 5,7% pour le secteur Administratif, soit 23.099.350 USD.

Tableau 11 : Récapitulation de l'APD régionale par secteur en 2020

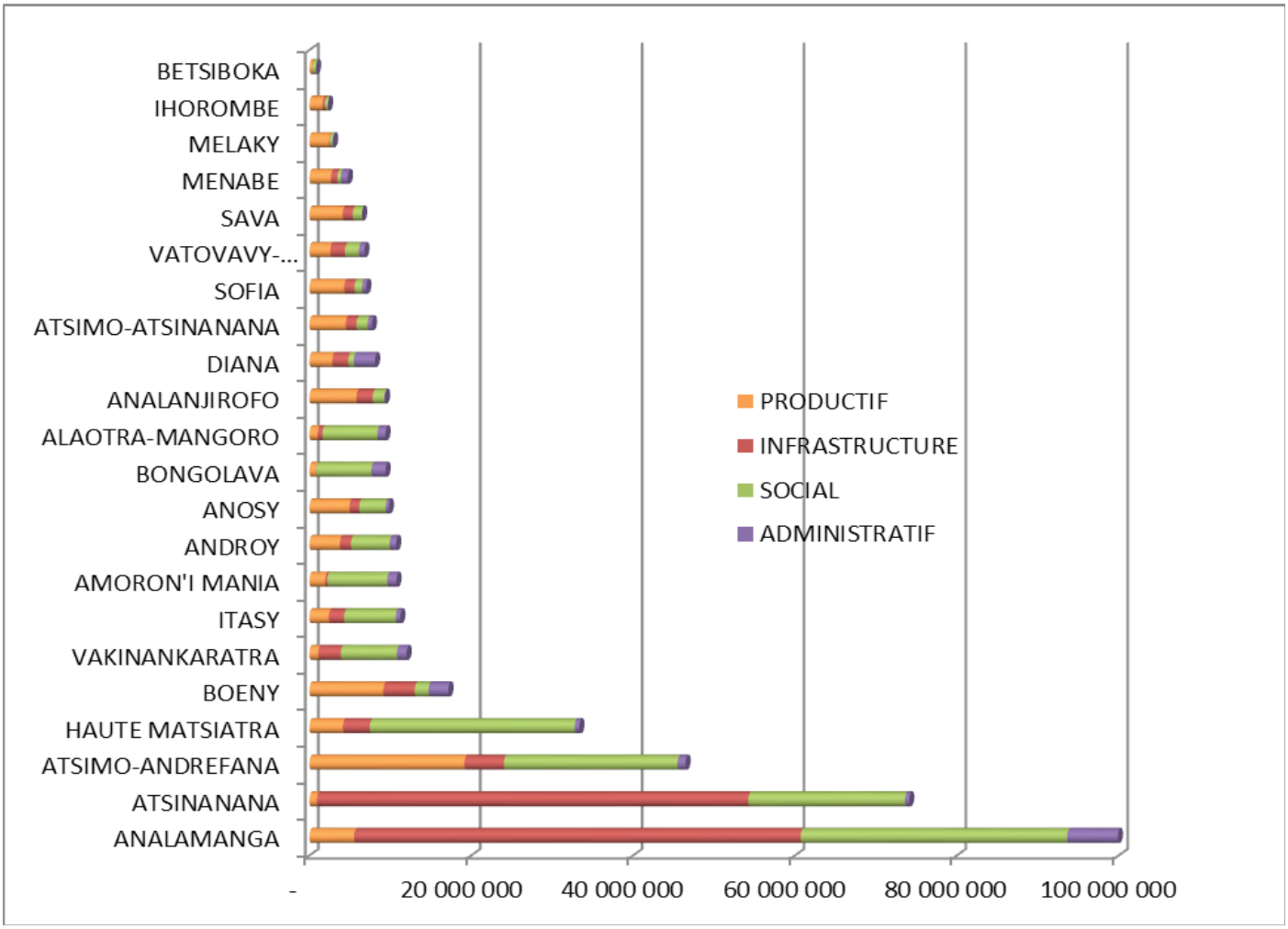
Région \ Secteur	PRODUCTIF	INFRASTRUCTURE	SOCIAL	ADMINISTRATIF	NON SPÉCIFIÉ	Total
ANALAMANGA	5 534 527	55 169 812	32 940 554	6 264 466	293 017	100 202 377
ATSINANANA	930 598	53 310 098	19 373 101	515 708	898 789	75 028 294
ATSIMO-ANDREFANA	19 165 671	4 873 720	21 450 754	988 202	182 010	46 660 357
HAUTE MATSIATRA	4 141 868	3 324 535	25 330 507	563 347		33 360 257
BOENY	9 144 187	3 880 954	1 712 899	2 436 993		17 175 034
VAKINANKARATRA	1 090 246	2 790 418	6 928 355	1 211 977		12 020 996
ITASY	2 402 976	1 877 707	6 393 692	560 719	-	11 235 094
AMORON'I MANIA	1 958 342	250 224	7 421 984	1 133 429		10 763 980
ANDROY	3 783 079	1 366 053	4 766 709	822 933		10 738 774
ANOSY	4 959 672	1 200 991	3 268 705	394 591	-	9 823 960
BONGOLAVA	813 792	26 983	6 822 430	1 757 984		9 421 190
ALAOTRA-MANGORO	1 028 975	581 384	6 789 639	1 013 183	-	9 413 181
ANALANJIROFO	5 811 162	2 012 617	1 446 344	89 925		9 360 047
DIANA	2 826 835	1 973 627	712 936	2 609 280		8 122 677
ATSIMO-ATSINANANA	4 501 468	1 325 307	1 362 539	552 992		7 742 306
SOFIA	4 313 665	1 255 149	944 636	515 489		7 028 940
VATOVAVY-FITOVINANY	2 582 277	1 813 253	1 716 991	687 440		6 799 962
SAVA	4 116 571	1 237 630	1 147 904	11 243		6 513 347
MENABE	2 672 156	777 656	435 324	869 778	55 944	4 810 858
MELAKY	2 428 703	67 458	365 119	71 054		2 932 333
IHOROMBE	1 627 292	290 699	365 119	20 184		2 303 294
BETSIBOKA	341 901	40 475	435 324	8 432		826 132
National	83 339 256	64 302 048	263 878 203	37 362 633	7 873 685	456 755 825
Totaux	169 515 219	203 748 798	416 009 768	60 461 983	9 303 446	859 039 213

Source : AMP-Madagascar

La Région Analamanga, bien qu'elle soit généralement la plus appuyée, se retrouve la 4ème bénéficiaire de l'appui productif après Atsimo-Andrefana, Boeny et Analanjirofo avec 5.534.527 USD. Le Projet d'Extension du Périmètre du Bas Mangoky (PEPBM), d'un montant de 13.704.648 USD est le principal projet de la région Atsimo-Andrefana qui figure dans le secteur productif en 2020.

Pour le secteur Administratif qui est le moins appuyé, les principales régions soutenues à part Analamanga sont DIANA, Boeny, Bongolava et Vakinankaratra. Le projet administratif dominant mis en œuvre à DIANA est le PRODECID II ou Projet Développement Communal Inclusif et Décentralisation d'une valeur de 2.420.128 USD.

Figure 10 : Représentation de la considération des secteurs dans les régions en 2020



Source : AMP Madagascar

L'importance accordée aux secteurs diffère d'une région à l'autre. Par secteur, les cinq régions les plus soutenues sont les suivantes en 2020 :

Secteur Social : • Analamanga, avec 32.940.554 USD ; • Haute-Matsiatra, avec 25.330.507 USD ; • Atsimo-Andrefana, avec 21.450.754 USD ; • Atsinanana, avec 7.421.984 USD ; • Amoron'I Mania, avec 7.421.984 USD.	Secteur Infrastructure : • Analamanga, avec 55.169.812 USD ; • Atsinanana, avec 53.310.098 USD ; • Atsimo-Andrefana, avec 4.873.720 USD ; • Boeny, avec 3.880.954 USD ; • Haute-Matsiatra, avec 3.324.535 USD.
Secteur Productif : • Atsimo-Andrefana, avec 19.165.671 USD ; • Boeny, avec 9.144.187 USD ; • Analanjirofo, avec 5.811.162 USD ; • Analamanga, avec 5.534.527 USD ; • Anosy, avec 4.959.672 USD.	Secteur Administratif : • Analamanga, avec 6.264.466 USD ; • DIANA, avec 2.609.280 USD ; • Boeny, avec 2.436.993 USD ; • Bongolava, avec 1.757.984 USD ; • Vakinankaratra, avec 1.211.977 USD.

I.2.3 QUELQUES RÉALISATIONS TECHNIQUES SUITE À LA RÉPARTITION DE L'APD

Le volume de l'APD est certes primordial pour le développement du pays vu que Madagascar figure parmi les pays orphelins de l'aide. Il est toutefois fondamental de veiller à son efficacité afin d'éviter toute forme de gaspillage. C'est l'une des raisons pour laquelle le suivi et l'évaluation des projets et programmes sont indispensables dans la gestion de l'aide. Le Ministère de l'Economie et des Finances produit chaque année un autre document rapportant la mise en œuvre des projets/programmes du Gouvernement. En effet, les réalisations indiquées dans le présent RCD ne sont restituées qu'à titre d'exemple.

Réalisations bilatérales

Dans le secteur Social

PROJET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION A MADAGASCAR (AQUEM), financé par la France (AFD) avec 11.531.885 USD dont l'objectif est d'améliorer la qualité et l'efficience de l'enseignement primaire et secondaire à Madagascar. Le projet est prévu être clôturé en décembre 2021 après une deuxième révision. Les réalisations en 2020 peuvent-être synthétisées ainsi par composante :

Composante 1 « Amélioration de la qualité dans l'enseignement primaire » :

- Former 5.000 directeurs d'écoles : 68% ;
- Recycler au plan linguistique et pédagogique 10 000 maîtres FRAM : 89,1% ;
- Renforcer les capacités du personnel d'encadrement pédagogiques (1.500 ZAP-700 Facilitateurs de réseaux et 134 Animateurs CRP) : 82,5%.

Composante 2 « Amélioration de la qualité dans l'enseignement secondaire » :

- Former les enseignants de sciences, des encadreurs pédagogiques et des chefs d'établissements : 97,7% ;
- Doter des équipements labos et manuels scolaires au niveau collège/lycée : 52,5% ;
- Animer le réseau national NTIC sciences et mettre en place la Plateforme scientifique dans les lycées et collèges : 91,5%.

Composante 3 « Renforcement de capacités de planification, de pilotage et de gestion du MEN » :

- Renforcer les capacités de l'INFP – CRINFP : 30% ;
- Renforcer les capacités des DREN/CISCO/ZAP : 75% ;
- Améliorer la fiabilité du Système d'Information et de Statistique : 85,6% ;
- Améliorer la Gestion des Ressources Humaines : 71,4% ;
- Améliorer la Gestion des Ressources Financières : 60%.

Dans le secteur Infrastructure

PROJET DE REHABILITATION DE LA RN5A RELIANT AMBILOMBE ET VOHEMAR financé par la Chine avec 55.105.580 USD de décaissement en 2020. L'objectif du projet est de contribuer au développement économique et durable de la Région SAVA. Le projet est en phase de mise en œuvre et les réalisations rapportées au Ministère de l'Economie et des Finances sont les suivantes au mois de Mars 2021 :

- Installation et repli de chantier : 100%
- Travaux préparatoires : 100%
- Terrassement : 80%
- Assainissement : 33%
- Ouvrages d'arts : 30%

L'avancement technique global du projet est alors évalué à 34% des travaux.

Réalisations multilatérales

Dans le secteur Social

PROJET FILETS SOCIAUX DE SECURITE FINANCEMENT ADDITIONNEL 1, financé par la Banque Mondiale pour la période de Septembre 2020 à Mars 2022, et qui a pour objectif de soutenir le Gouvernement malagasy dans l'augmentation de l'accès des ménages extrêmement pauvres aux services de filet de sécurité de développement et dans la mise en place des bases d'un système de protection sociale. Les régions d'intervention du projet sont Antsinanana – Vakinankaratra – Haute Matsiatra – Vatovavy Fitovinany – Atsimo Andrefana – Androy – Anosy.

Les réalisations sont les suivantes :

- Transfert Monétaire Non Conditionnel (TMNC) : 16 sur 10 transferts mensuels soit 160% pour 65.000 ménages bénéficiaires ;
- Transfert Monétaire pour le Développement Humain (TMDH) : 9 sur 9 transferts bimestriels réalisés soit 100% pour 65.000 ménages bénéficiaires ;
- Fonds de redressement (FR) : 2 sur 2 transferts effectués soit 100% pour 65.000 ménages bénéficiaires, 2 sur 2 soit 100% pour 14.500 ménages bénéficiaires additifs ;
- Réponses aux catastrophes naturelles : 30 infrastructures réceptionnés (réhabilitation scolaire) sur 30 soit 100 % ;
- Enfants de moins de 5 ans suivis au niveau des sites de nutrition mais ne faisant pas partie des bénéficiaires du transfert monétaire: 27.200 sur 16.000 soit 170% ;
- Enfant de moins de 5 ans touchés par les services de base de nutrition : 80.336 sur 60.900 soit 131,91% ;
- Enfants de moins de 24 mois bénéficiant de pratiques améliorées d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant : 61.184 sur 22.500 soit 271,93% ;
- Enfant de 6 à 59 mois traités pour malnutrition aigüe modérée : 19.152 sur 38.400, soit 49,88% ;
- Enfants de 0 à 59 mois suivis au niveau des sites de nutrition communautaire : 112.502 sur 50.700 soit 221,89%.

Dans le secteur Infrastructure

PROJET D'AMENAGEMENT DE CORRIDORS ET DE FACILITATION DU COMMERCE (PACFC), financé par la BAD d'un montant de 16.646.580 USD : Ce projet a pour objectif de contribuer à l'amélioration des connectivités de Madagascar avec les pays de la sous-région, en vue de l'accroissement des échanges commerciaux dans les zones d'intervention qui sont les Régions Atsimo Andrefana et Menabe. Le projet s'étale de janvier 2020 à décembre 2023. Les réalisations en 2020 sont encore celles de la phase de démarrage. A titre d'exemples, l'aménagement et le bitumage de la RN9 (Analamisampy, Antanimieva et Bevoay, sortie du Pont Mangoky à Manja), l'étude des travaux de la RNT12 réalisée à 70%, et l'étude d'aménagement et de bitumage de la RNT 55 entre Bevoay et Morombe, de la rocade digue de Fiherenana et l'actualisation des études d'aménagement et de bitumage de la RN9 entre Manja et Dabara qui sont en cours de passation de marché au moment du rapportage (Mars 2021).

I.3 APERÇU DE L'AIDE PAR THEMATIQUES PARTICULIERES

I.3.1 ALIGNEMENT DE L'APD PAR RAPPORT AUX ODD

A titre de rappel, l'Agenda 2030 a été adopté le 25 septembre 2015 par les chefs d'État et de Gouvernement réunis lors du Sommet spécial sur le développement durable à l'ONU. L'Agenda 2030 fixe 17 objectifs de développement durable (ODD). Les ODD présentent une vision transversale du développement durable : d'abord ils associent à la lutte contre la pauvreté la préservation de la planète face aux dérèglements climatiques ; ensuite les enjeux du développement durable englobent l'ensemble des pays de la planète ; enfin ils sont le fruit d'une consultation large d'un ensemble d'acteurs, comme les chercheurs, la société civile, le secteur privé ou les collectivités locales.

Madagascar a pu mettre en place le processus ODD conformément à la feuille de route que le pays s'est fixé. A cet effet, le pays a procédé à la priorisation des ODD, ayant permis d'identifier 64 cibles et 85 indicateurs. D'un point de vue opérationnel, la priorisation permettra de mieux allouer les ressources – financières, humaines, techniques, etc. Pour l'année 2019, la « localisation des ODD » a été effectuée. C'est la seule façon d'obtenir des impacts concrets et positifs sur la vie des personnes. Cela implique l'ancrage des ODD dans les pratiques au niveau local, ainsi que la reconnaissance et la valorisation du leadership local pour encourager le changement. Ainsi, 4 régions de Madagascar à savoir Atsimo Andrefana, Androy, Anosy, et Menabe sont les régions pilotes pour démarrer la localisation des ODD.

L'Aide Publique au Développement apportée par chaque Partenaire Technique et Financier pour le développement d'un pays synchronise vers l'atteinte de ces Objectifs de Développement Durable à travers tous les programmes et projets mis en œuvre. En ce qui concerne Madagascar, les analyses effectuées depuis l'alignement aux ODD de l'Aide Publique au Développement concernant le pays qui a commencé en 2017 ont permis de conclure que les apports des partenaires concordent avec les priorités nationales.

A. Alignement par rapport aux ODD en général

En ce qui concerne la période 2017 à 2020, c'est l'ODD 9 - Infrastructures résilientes et innovation - qui occupe la plus grande part (20,3%) des allocations de l'ensemble de la période avec 628.006.190 USD.

L'ODD 3 - Accès à la Santé vient en seconde position avec 566.787.773 USD, soit 18,3% du total de la période. Il est à noter que l'accès à la Santé fait partie du secteur social qui, par rapport à l'alignement de l'aide aux ODD, est éparpillé entre plusieurs objectifs. Rejoint par les autres objectifs qui concourent dans le domaine du social, entre autres, l'ODD 2 - Lutte contre la faim, le secteur santé devient le domaine le plus appuyé par les PTF pour la période 2017-2020. Cet aspect confirme la tendance soulevée dans les paragraphes précédents.

En 2020, les trois ODD les plus soutenus sont l'ODD 3 - Accès à la Santé avec 22% des décaissements de l'année ; l'ODD 9 - Infrastructures résilientes et innovation, 20,8% ; et l'ODD 2 - Lutte contre la faim, 11,3%.

Les principaux projets qui participent à l'atteinte de ces ODD sont :

- Pour l'ODD 3 - Accès à la Santé :

— Le projet « Investing in Human Capital Development Policy Financing » financé par la Banque Mondiale avec 32.794.977 USD en 2020 ;

— Le projet Malaria MDG (MDG-M-PSI) financé par le GFATM ou Fonds Mondial Contre le VIH/SIDA, Tuberculose et Paludisme, avec 31.818.094 USD.

- Pour l'ODD 9 - Infrastructures résilientes et innovation :

— Le projet de développement du port de Toamasina financé par la JICA avec 36.047.293 USD de décaissement en 2020 ;

— Le projet « Post Disaster Infrastructure Reconstruction » appuyé par l'Union Européenne avec 19.910.038USD.

- Pour l'ODD 2 - Lutte contre la faim :

— Le projet « Madagascar: Nutrition & Health P » financé par la Banque Mondiale, d'un décaissement de 46.602.030USD en 2020 ;

— Le projet SO5 : Sécurité alimentaire appuyé par l'USAID, d'un décaissement de 16.637.302USD.

Tableau 12 : Répartition de l'aide par ODD en 2020

Région	Décaissements Effectifs			
	2017	2018	2019	2020
OBJ-01: ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ	63 575 463	39 875 174	36 691 760	60 892 760
OBJ-02: LUTTE CONTRE LA FAIM	107 348 917	107 255 195	91 545 383	96 880 604
OBJ-03: ACCÈS À LA SANTÉ	125 136 296	138 709 078	113 744 925	189 197 474
OBJ-04: ACCÈS À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ	49 115 718	25 592 930	41 371 067	63 681 929
OBJ-05: ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES	2 504 247	1 411 257	3 004 825	37 082 308
OBJ-06: ACCÈS À L'EAU SALUBRE ET À L'ASSAINISSEMENT	17 051 812	14 816 025	23 621 172	20 578 359
OBJ-07: RECOURS AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES	49 459 473	40 656 372	150 833 905	44 217 053
OBJ-08: ACCÈS À DES EMPLOIS DÉCENTS	33 108 600	31 213 241	19 037 471	23 045 994
OBJ-09: INFRASTRUCTURES RÉSILIENTES ET INNOVATION	96 482 740	126 730 005	225 702 041	179 091 405
OBJ-10: RÉDUCTION DES INÉGALITÉS	2 072 690	10 256 863	2 221 582	1 549 176
OBJ-11: VILLES ET COMMUNAUTÉS DURABLES	9 504 772	18 608 169	17 648 681	55 975 548
OBJ-12: CONSOMMATION ET PRODUCTION RESPONSABLES	3 321 586	3 883 472	1 887 927	477 175
OBJ-13: LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	20 872 353	12 967 971	15 553 383	34 200 969
OBJ-14: VIE AQUATIQUE MARINE	2 542 980	7 993 885	5 937 067	4 962 526
OBJ-15: VIE TERRESTRE	30 524 581	25 533 974	20 092 828	17 518 998
OBJ-16: JUSTICE ET PAIX	112 199 833	53 987 964	29 676 710	14 427 866
OBJ-17: PARTENARIATS POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS	2 420 421	17 069 024	3 206 961	2 245 626
OBJ-NON SPÉCIFIÉ	1 651 339	25 987 317	3 562 063	13 013 443
Totaux	728 893 823	702 547 915	805 339 752	859 039 213

Source : AMP-Madagascar

B. Alignement par rapport aux priorités nationales

L'appréciation de l'efficacité de l'aide passe objectivement par l'analyse de l'aide, non seulement suivant son alignement aux objectifs du pays bénéficiaire, mais également et surtout suivant son alignement aux priorités nationales. La présente partie du RCD permet aux décideurs d'évaluer si l'aide a suivi le chemin tracé par le gouvernement local vers l'atteinte des objectifs visés, ou le cas échéant, de détecter les gaspillages de l'aide et prendre les décisions nécessaires. D'éventuelles améliorations restent avantageuses dans tous les cas.

Permettant une appréciation de l'importance accordée aux priorisations nationales des programmes, l'alignement par cible prioritaire des ODD dans la rédaction du RCD a commencé en 2018 étant donné que la priorisation nationale a été réalisée en cette année. Il est à noter que les cibles prioritaires des ODD sont mises à jour suivant les stratégies nationales de développement en vigueur.

Tableau 13 : Répartition de l'aide par cible prioritaire des ODD

Cibles prioritaires	Décaissements Effectifs en 2020 (USD)	Part/ODD	Part/Cibles Prioritaires
C9.1 Mettre en place une infrastructure de qualité, fiable, durable et résiliente	88 583 511	10,3%	21,0%
C3.3 Mettre fin à l'épidémie de sida, à la tuberculose, au paludisme et aux maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies transmises	75 023 302	8,7%	17,8%
C2.2 Mettre fin à toutes les formes de malnutrition.	46 602 030	5,4%	11,0%
C1.3 Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030	43 803 498	5,1%	10,4%
C7.1 D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable	30 748 132	3,6%	7,3%
C2.1 éliminer la faim (les pauvres, personnes en situation vulnérable, nourrissons) ait accès à une alimentation saine, nutritive et suffisante	19 368 263	2,3%	4,6%
C6.1 D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable	15 201 224	1,8%	3,6%
C3.8 Couverture sanitaire universelle (risques financiers, santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins)	14 742 409	1,7%	3,5%
C8.2 Parvenir à un niveau élevé de productivité économique par la diversification, la modernisation technologique et l'innovation	13 757 703	1,6%	3,3%
C3.1 Faire passer le taux mondial de mortalité maternelle au-dessous de 70 pour 100 000 naissances vivantes	12 341 114	1,4%	2,9%
C15.1 La préservation, la restauration et l'exploitation des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, forêts, des zones humides, des montagnes et des zones arides	10 400 987	1,2%	2,5%
C16.6 Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux	6 482 322	0,8%	1,5%
C4.1 égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité	4 777 230	0,6%	1,1%
C4.6 Faire en sorte que tous les jeunes et une proportion considérable d'adultes, hommes et femmes, sachent lire, écrire et compter	4 291 415	0,5%	1,0%
Autres cibles prioritaires	36 196 589	4,2%	7,9%
Total Cibles Prioritaires	422 319 728	49,2%	100%
Total ODD 2020	859 039 213	100%	

Source : AMP-Madagascar

Un changement est constaté par rapport à la situation en 2019 pendant laquelle la part du total des cibles prioritaires était de 51% du total des ODD de l'année. La considération des priorités nationales a reculé de 2 points en 2020 bien que les décaissements effectifs par les partenaires habituels à l'endroit des cibles prioritaires aient augmenté, passant de 391.580.564 USD à 422.319.728 USD. 26 sur 43

cibles prioritaires ont connu des régressions en 2020 suite à l'urgence sanitaire que le pays devait passer en priorité absolue. Parmi les cibles prioritaires qui n'ont connu aucun décaissement effectif en 2020 figure le C14.4-réglementer la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices.

I.3.2 CONSIDÉRATION DE L'ASPECT GENRE

L'approche genre et développement est d'une importance capitale pour les intervenants du développement dans les différents secteurs d'activités. Des efforts sont consentis afin d'intégrer le plus efficacement possible les femmes dans le développement, en leur permettant l'accès aux structures modernes de l'économie. Alors que l'Afrique cherche à atteindre les objectifs de développement durable d'ici 2030, la pleine participation des femmes en tant que productrices, consommatrices, propriétaires d'entreprises et décideurs clés peut être un important facteur de changement. En effet, considérer l'égalité des sexes dans chaque programme/projet à mettre en œuvre est un grand pas vers le développement d'un pays.

L'analyse de la considération du genre dans le Rapport sur la Coopération au développement a débuté en 2015. L'objectif est de mettre en exergue les problématiques actuelles et de se servir de plaidoyer à l'endroit des décideurs nationaux et des partenaires techniques et financiers et, à considérer, non seulement la pertinence mais également l'urgence de l'égalité entre les sexes pour l'atteinte des ODD. La prise en compte de l'aspect Genre dans les projets/programmes est une autre façon d'aborder les normes sociales et les pratiques culturelles qui freinent la participation économique significative des femmes dans l'économie.

En guise de rappel, la classification de la considération de la dimension genre se fait en 4 catégories dans la base AMP-Madagascar :

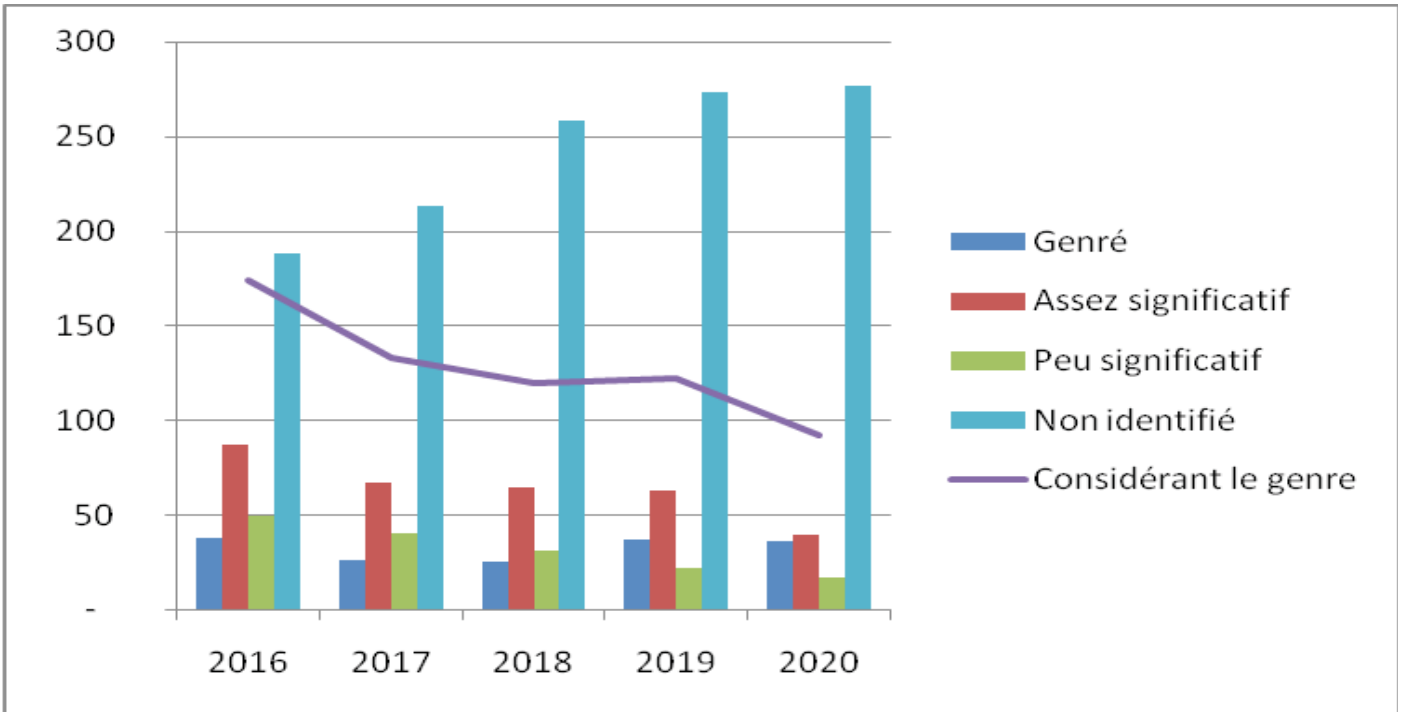
- Les projets qui font du genre leur objectif principal (Genré) ;
- Les projets qui prennent le genre en tant qu'objectif secondaire assez significatif ;
- Les projets qui considèrent le genre en tant qu'objectif secondaire peu significatif ;
- Les projets dans lesquels la considération du genre n'est pas identifiée.

A. La dimension genre en nombre de projets

Etudier la dimension genre en deux étapes, en nombre de projets, puis en termes de décaissements effectifs, permet une analyse comparative de considération du genre dans la mise en œuvre des activités pour le développement. Plus le ratio décaissement/nombre de projet est grand, mieux les projets considèrent le genre de manière importante.

De 2016 à 2020, le nombre des projets qui prennent en compte le genre dans leur mise en œuvre n'a cessé de diminuer d'année en année, passant de 48% en 2016 à 24,9% en 2020. L'année 2017 affiche la plus importante variation négative de la période par rapport à l'année précédente (-19,3%).

Figure 11 : Représentation de la considération du genre en termes de nombre de projets



Source : AMP-Madagascar

Les détails par année sont les suivants :

— 2016 : 174 sur 362 projets considèrent le genre (48,1%) dont 38 (10,5%) dans la 1ère catégorie, 87 (24%) dans la deuxième et 49 (13%) dans la 3ème ;

— 2017 : 133 sur 346 projets considèrent le genre (38,4%) dont 26 (7,5%) dans la 1ère catégorie, 67 (19,4%) dans la deuxième et 40 (11,6%) dans la 3ème ;

— 2018 : 120 sur 378 projets considèrent le genre (31,7%) dont 25 (6,6%) dans la 1ère catégorie, 64 (16,9%) dans la deuxième et 31 (8,2%) dans la 3ème ;

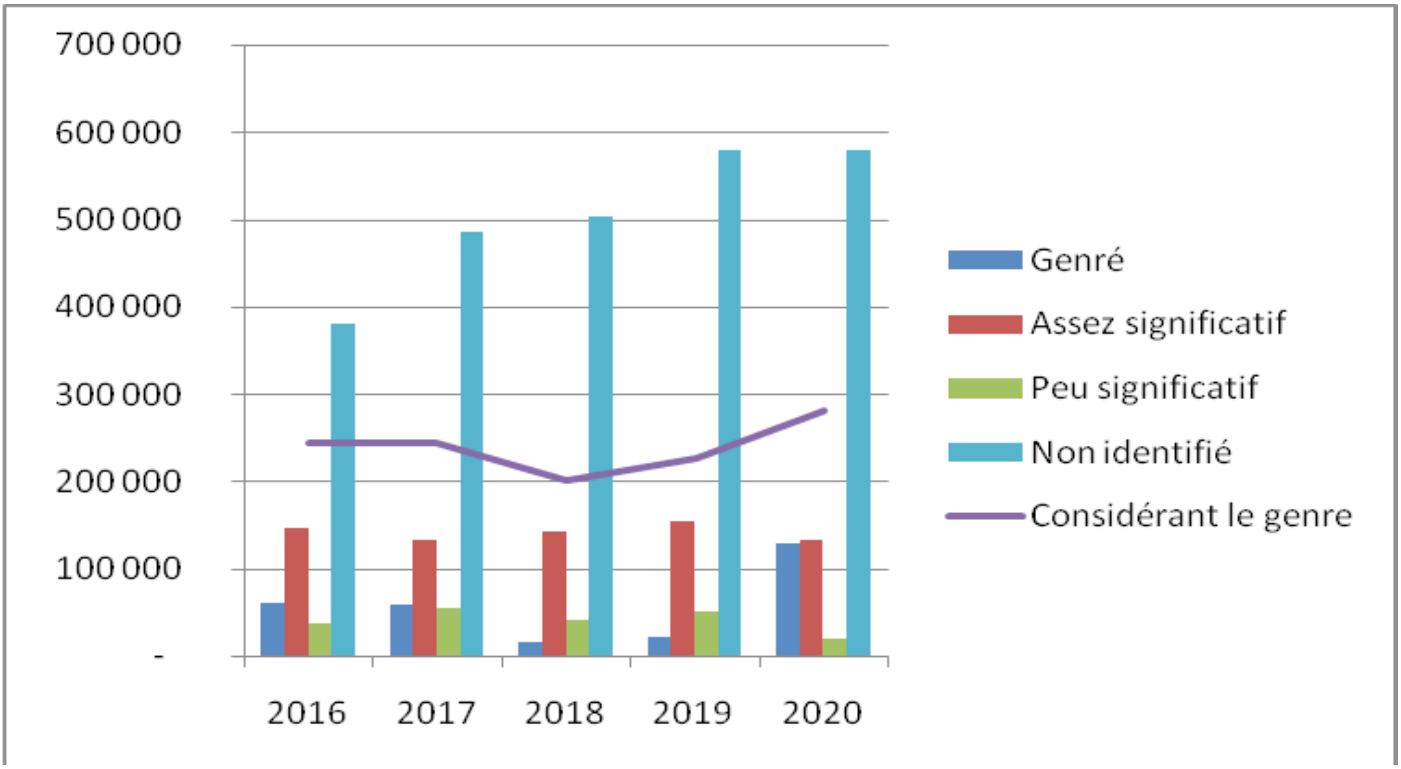
— 2019 : 122 sur 395 projets considèrent le genre (30,9%) dont 37 (9,4%) dans la 1ère catégorie, 63 (15,9%) dans la deuxième et 22 (5,6%) dans la 3ème ;

— 2020 : 92 sur 369 projets considèrent le genre (24,9%) dont 36 (9,8%) dans la 1ère catégorie, 39 (10,6%) dans la deuxième et 17 (4,6%) dans la 3ème

B. La dimension genre en décaissements effectifs

De 2016 à 2020, le total des décaissements effectifs considérant le genre s'élève à 1.194.056.147USD, soit 32,1% du total des allocations de la période. Après une chute partant de 39,1% en 2016 à 28,0% en 2019, le taux de considération est remonté à 32,7% en 2020.

Figure 12 : Représentation de la considération du genre en termes de décaissements effectifs



Source : AMP-Madagascar

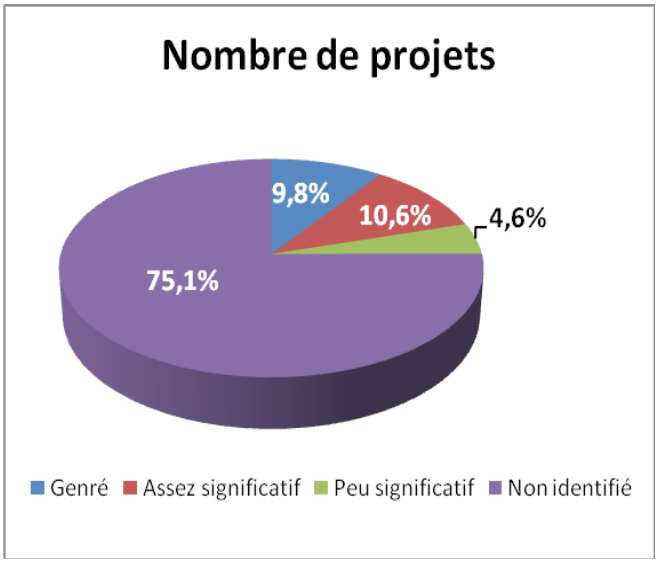
De 2016 à 2020, le total des décaissements effectifs pour les projets qui ont considéré le genre dans leur objectif principal (1ère catégorie) est de 284.373.631USD, soit 7,6% du total des allocations de la période ; 707.006.972USD, soit 19% pour la 2è catégorie (objectif assez significatif) ; et 202.675.543USD, soit 5,5% pour la 3è catégorie (Objectif peu significatif).

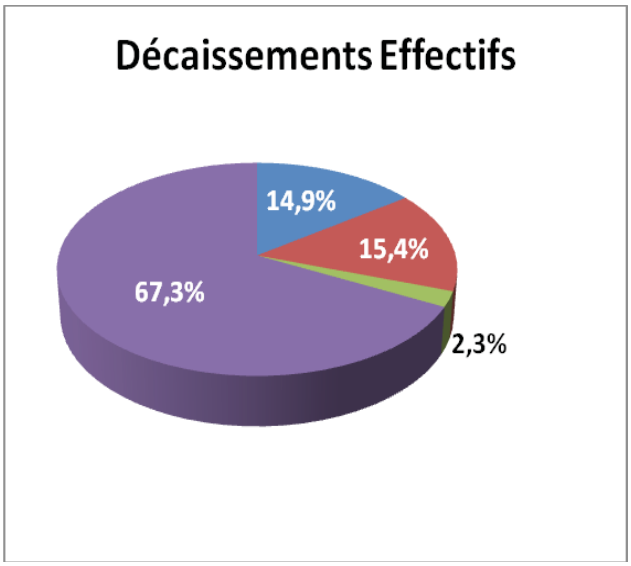
En 2020 particulièrement, 128.149.948USD, soit 14,9% du total des décaissements effectifs de l'année, correspondent aux projets qui considèrent le genre dans leur objectif principal ; 132.252.783USD (15,4%) pour la 2è catégorie et 20.117.105USD (2,3%) pour la 3ème catégorie.

C. La considération de l'aspect genre en 2020

La figure qui suit ne fait que récapituler ce qui a été énoncé plus haut à propos de la considération du genre en 2020, afin de pouvoir apprécier de façon plus clair la situation de l'année.

Figure 13 : Représentations de la considération du genre en 2020





Source : AMP-Madagascar

Moins d'un quart du total des projets considère le genre dans son objectif. Le rapport entre le volume des décaissements effectifs et le nombre de projets considérant le genre pourrait signifier que les projets d'importante valeur considèrent plus le genre dans leur objectif. Les exemples ci-dessous sont portés à titre d'illustration concernant les projets dont le genre figure dans son objectif principal :

— Le projet "Investing in Human Capital Development Policy" (99.378.719USD), dont l'objectif principal est d'appuyer le GouvernementMalagasydansl'investissement du capital humain en renforçant les ressources humaines dans la santé et l'éducation, en assurant la disponibilité et la prévision des ressources financières dans le secteur social, et la protection des femmes et des enfants :

— Le Programme Protection et réhabilitation des sols pour améliorer la sécurité alimentaire (ProSol) financé par l'Allemagne (GIZ) avec 3.042.557USD, dont l'objectif est d'assurer la sécurité alimentaire par la protection des sols et l'utilisation durable des terres. Le ProSol vise d'appliquer des approches durables pour la protection des sols et de la réhabilitation à la protection des sols et à réhabilitation des terres dégradées dans la région Boeny. En se basant sur un inventaire foncier et des plans d'aménagement existants, des paysages constitués de terres agricoles, de pâturages et de forêts galeries seront restaurés dans le cadre d'une approche intégrée.

— Le programme Santé par l'UNICEF avec 6.758.919USD qui vise à ce que les enfants de moins de 5 ans, surtout les nouveau-nés utilisent les services de santé intégrés avec une couverture élevée dans les régions d'intervention.

Pour conclure, la non-identification du genre dans les programmes/projets nécessite une sensibilisation des partenaires au développement à faire part de la considération accordée au genre dans leurs activités. Vu que faire participer les femmes dans les exercices de développement n'est pas encore évident à Madagascar, surtout dans les milieux les plus éloignés, le blocage ne serait pas levé sans secouer la perspective Genre en affichant cette notion de considération depuis la conception jusqu'à la mise œuvre des programmes dans les diverses localités d'intervention.

I.3.3 APD ET REPONSE AU COVID-19

Sur le plan mondial, les dépenses liées à la COVID-19 ont contribué à hisser l'aide extérieure à un niveau sans précédent en 2020. L'OCDE a fait part que, dopée par les dépenses additionnelles mobilisées en vue d'aider les pays en développement à faire face à la crise du Covid-19, l'aide publique au développement a atteint son plus haut niveau en 2020, soit 161.2 milliards USD, ce qui représente une hausse de 3.5 % en termes réels par rapport à 2019. L'organisation indique que c'est « le plus haut niveau jamais enregistré », précisant que 12 milliards de dollars ont notamment été dépensés pour des activités liées au COVID-19 et Le soutien à court terme apporté pour aider à faire face à la crise du COVID-19 a été centré sur les systèmes de santé, l'aide humanitaire et la sécurité alimentaire. «A l'échelle mondiale, les gouvernements ont mis en place des mesures de relance liées au COVID 19 équivalant à 16.000 milliards USD, et nous n'avons mobilisé que 1% de ce montant pour aider les pays en développement à faire face à une crise sans précédent pour les générations actuelles», a fait remarquer le Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría dans son intervention .

En ce qui concerne Madagascar, plusieurs actions ont été effectuées par les partenaires techniques et financiers pour aider le pays à faire face au COVID-19. L'alimentation de la base AMP sur ce sujet a commencé au premier trimestre de l'année 2021. Le tableau qui suit renseigne de la situation des données au moment de la rédaction du présent rapport. Les informations obtenues sont loin d'être complètes et ne permettent pas encore une analyse crédible de l'aide sur le COVID-19. L'objectif est par conséquent de solliciter les partenaires de bien vouloir faire part des informations sur les financements répondant à la pandémie dans les délais meilleurs afin de veiller à la complétude de la base AMP, étant donné que le respect de la redevabilité et de la transparence commence par la disponibilité des informations en temps opportun.

A. Volume de décaissements effectifs

Neufs agences ont renseigné leurs participations à la réponse au COVID-19 dans la base AMP. Les projets inscrits y afférents sont au nombre de quatorze (14), pour un total de 13.776.776 USD.

Tableau 14 : Aperçu de l'aide inscrite pour faire face à la pandémie de COVID-19

Partenaires Techniques et Financiers	Décaissements Effectifs		Totaux
	2019	2020	
Bilatéral			
Allemagne/KFW	-	4 241 593	4 241 593
Chine	-	1 154 077	1 154 077
France/AFD	-	1 817 826	1 817 826
Japon	-	4 007 761	4 007 761
Total Aides Bilatérales	-	11 221 257	11 221 257
Multilatéral (Nations Unies)			
AIEA	726 376	188 413	914 789
BIT/OIT	-	13 506	13 506
FNUAP	232 435	1 313 423	1 545 858
UN-Habitat	-	35 000	35 000
Total Aides Multilatérales	958 811	1 550 342	2 509 153
ONGI			
Secours Islamique France	-	46 367	46 367
Total ONGI	-	46 367	46 367
TOTAUX	958 811	12 817 965	13 776 776

Source : AMP-Madagascar

81,5% du volume de l'aide inscrite est bilatérale, soit 11.221.257 USD. Cela signifie que les partenaires multilatéraux n'ont pas encore renseignés leurs apports contre le COVID-19, à part les 2.509.153 USD informés par les Nations Unies.

B. Aperçu de l'aide par Partenaire Technique et Financier

S'agissant des partenaires bilatéraux qui ont alimenté la base, il s'agit de :

— L'Allemagne à travers le KFW, avec le projet « Promotion de l'emploi et du secteur privé pour les PME (COVID-19 Fonds d'urgence), d'un montant de 4.241.593USD ;

— La Chine à travers trois séries de don de matériels dans la Lutte Contre la Pandémie du COVID-19 d'un montant de 499.826USD pour la première série, 184.517USD pour la deuxième et 469.734USD pour la troisième ;

— La France avec deux projets de 908.913USD chacun par le biais de l'AFD, ces projets sont notamment les appuis aux actions de l'ACF (Action Contre la Faim) et du FHI (France Hospitality Investment) dans la lutte contre la COVID-19 ;

— Le Japon avec également deux projets qui sont le Programme de Développement Economique et Social 2020 (Équipements médicaux pour lutte contre les infections, 3.716.425USD) et « Recover from the COVID-19 Adverse Mobility-restrictions Induced Impacts in Madagascar REfrAMe MADAGASCAR) » (291.336USD).

Pour les partenaires multilatéraux, 4 agences ont renseigné leurs apports dans la réponse au COVID-19. Ces agences ont informé un projet chacun sauf pour l'UNFPA qui a enregistré deux projets dans la lutte contre la COVID-19 dans la base AMP.

Les ONGI sont aussi représentées. C'est le Secours Islamique France (SIF) qui a inscrit le projet TANTANO. Dès la mise en place des mesures de confinement en mois de mars 2020, la commune urbaine d'Antananarivo a pris les familles sans abris dans la capitale. Elles ont été placées dans des centres d'accueil organisés pour les assurer pendant le confinement. Le SIF est venu en aide, suite à l'appel du MPPSPF, pour appuyer ces personnes vulnérables en distribuant des colis alimentaires et des savons pour 1.000 personnes pendant 7 semaines. Des kits d'hygiène pour les femmes ont été également dotés, ainsi que des jouets pour les enfants de moins de 5 ans. Le SIF a également intervenu dans des séances de sensibilisation et d'accompagnement des familles. Dans le district de Morombe, région Atsimo Andrefana, les autorités sanitaires ont été appuyées par le SIF sur les actions suivantes :

— Mise en place de barrières sanitaires ;

— Remise de kits de protection (masques et gels désinfectants) ;

— Formation des agents communautaires sur les gestes barrières ;

— Sensibilisation de masses à travers les descentes sur terrain et des émissions radiophoniques ;

— Duplication et distribution des posters et affiches sur les gestes barrières dans les 9 communes du district de Morombe ;

— Réalisation de séances pratiques de lavages de mains avec les acteurs locaux.

PARTIE II

RESILIENCE ET AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT FACE A L'AMPLEUR DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

On a tendance à croire que le changement climatique est un phénomène récent compte tenu de son ampleur actuelle. Cette constatation est cependant biaisée car les conséquences qu'on constate ces dernières années sont des impacts d'événements continus de pollution. La quête des avancées technologiques a conduit l'Homme à s'écarter pendant un temps aux soucis de la protection de son environnement. Bon nombre de grandes puissances se sont mises en compétition pour acquérir les mérites à chaque découverte d'outils motorisés et aux constructions d'usines ainsi que toutes autres inventions polluantes.

Parallèlement, les chercheurs n'ont jamais baissé les bras dans leurs études visant à prouver l'impact des actions anthropiques sur la destruction de l'environnement. Parmi eux, la chercheuse américaine Eunice Foote qui prouve l'existence de l'effet de serre pour la première fois en 1856 et que le CO2 retient particulièrement bien de la chaleur. C'est finalement en 1896 que le Suédois Svante Arrhenius modélise la contribution du CO2 à l'effet de serre[3]. Dans un article publié en 1957, Roger Revelle et Hans Suess montre que l'océan n'absorbe qu'une partie du CO2 et que le reste s'accumule dans l'atmosphère[4]. C'est à ce moment-là que l'intérêt est porté sur la vitesse de l'augmentation du taux de CO2 dans l'atmosphère. A partir de 1958, le scientifique américain Charles Keeling commence à mesurer le taux de CO2 dans l'atmosphère à Mauna Loa[5]. Dans les années 1970, ses observations montrent déjà une augmentation constante et lance l'alerte sur la contribution anthropique à l'effet de serre et au réchauffement climatique. Et l'accroissement rapide du nombre de la population mondiale au cours du XXe siècle passant de 2 milliards à 5 milliards et demi et actuellement 7 milliards n'a fait qu'accentuer la situation.

La tranche du changement climatique due aux émissions de gaz à effet de serre aura des impacts à très long terme, selon une étude scientifique. Les gaz concentrateurs de chaleur envoyés dans l'atmosphère seront présents pour un siècle et même plus, mettant la vie de plusieurs générations en péril. Ses effets se font déjà ressentir mais ce sont les plus vulnérables qui souffrent plus de son ampleur. Ils sont difficilement prévisibles et pourront causer beaucoup de dégâts. Nous pouvons énumérer quelques exemples comme la sècheresse accentuée, les tempêtes tropicales hors saisons, l'élévation du niveau de la mer, etc.

Pour redresser la situation, le système des Nations Unies a adopté en 1992 le Convention Cadre des Nations sur le Changement Climatique (CCNUCC), une des trois adoptées lors du « Sommet de la Terre de Rio » et est entrée en vigueur en 1994. L'objectif est de, pour les pays de l'annexe I de l'OCDE, ramener le niveau d'émission des gaz à effet de serre à son niveau de 1990, d'ici l'année 2000. Par ailleurs, le changement entraine des dégâts catastrophiques au niveau de vie des populations surtout dans les pays en développement qui ont des capacités limitées à y faire face. Le Cadre d'Action de Sendai (CAS) sur la Gestion des Risques et Catastrophes (GRC) est ainsi devenu un cadre de référence pour l'intervention dans le domaine de la GRC afin de renforcer la résilience qui, depuis son utilisation sur le sphère politique et développement, suscite beaucoup d'attention et de volume important d'aides.

---

3 Circumstances affecting the Heat of the Sun's Rays

4 Carbone dioxide exchange Between Atmosphere and Ocean and the Question of an Increase of Atmospheric CO2 during the Past Decades

5 The Keeling Curve

A Madagascar, l'effet du changement climatique est surtout marqué par le passage des différents aléas naturels provoquant de lourd bilan. Le renforcement de la résilience tient de ce fait une place très importante. Par ailleurs, la question d'efficacité et d'efficience constitue aussi l'un des problèmes centraux. En effet, dans le document final du partenariat de Busan, portant sur l'efficacité de la coopération au développement, le paragraphe 6 affirme que : « […] l'augmentation du volume des financements pour le développement devrait aller de pair avec une action plus efficace, pour générer des résultats pérennes […] ». Le renforcement de capacité du pays à faire face aux éventuelles menaces est l'un des domaines dont il est primordial d'apporter l'attention. C'est l'appui à la résilience dont il est question.

Les aides extérieures pour qu'elles puissent faire preuve d'efficacité, doivent être utilisées à bon escient afin que les pays bénéficiaires soient de plus en plus autonomes au fur et à mesure que l'appui se poursuit. Ainsi, le RCD en tant qu'outil de référence en matière d'aide, aborde la question de la résilience pour servir un appui renforcé du pays dans ce domaine, afin de garantir l'émergence prôné par le Gouvernement et d'aller vers un développement durable.

II.1 GENERALITE SUR LA RESILIENCE ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les capacités d'accueil des catastrophes diffèrent d'un pays à l'autre selon le degré de vulnérabilité. Pour les pays en développement dont Madagascar en fait partie, le risque est constant et la vulnérabilité est omniprésente car, même en temps normal, les moyens de lutte sont limités, la majorité de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et dépendent du secteur informel ainsi que du secteur agricole, voire même sans emploi donc, se trouvant dans des situations de précarité extrême.

S'appuyer sur les épargnes pour survivre en temps de soudure à la suite de perturbations est quasi impossible. L'impact sur les pauvres est important car quand ils sont touchés, ils perdent presque la totalité de leurs avoirs.

II.1.1. CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL MARQUANT L'ANNÉE 2020

A. Crise sanitaire COVID-19

Madagascar a confirmé ses premiers cas de COVID 19 le 20 mars 2020. Au titre de l'année 2020, sur une base de 92.992 tests effectués, Madagascar enregistre alors 18.001 cas officiels et 17.447 guérisons, 20% des cas présentant de formes graves et 267 décès. Les cas de contamination ont été amplifiés au niveau de 02 régions dont Analamanga et Atsinanana. En outre, des cas ont été enregistrés dans d'autres grandes villes, à savoir, Fianarantsoa, Antsirabe, Fort-Dauphin, Morondava, Toliara, Antsiranana. Des mesures globales ont été prises, entre autres la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le Président de la République, le respect des gestes barrières, la fermeture des frontières, le confinement partiel pour les régions Analamanga et Antsinanana et Haute Matsiatra, etc.

Le Centre de Commandement Opérationnel de lutte (CCO) contre la COVID-19, a été créé. Dirigé par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation le CCO a pour missions de piloter, coordonner et harmoniser les actions de réponse immédiate à la propagation de la pandémie. Ces Centres ont été étendus aux Régions et Districts. Des Centre de Traitement COVID-19 (CTC), destinés aux patients présentant des symptômes graves du coronavirus, ont été mis en place. 55 agents de santé y ont été spécialement affectés pour prendre en charge les soins des patients. Outre ces nouveaux centres de traitement du COVID-19, le CHU Anosiala, l'hôpital Manarapenitra d'Andohatapenaka ainsi que le Centre Médical Covid-19 du Village Voara Andohatapenaka ont accueilli les patients présentant les symptômes graves du coronavirus.

Un Plan de riposte à la COVID 19 a été élaboré par le Ministère de la Santé Publique. Ce plan va servir de cadre d'orientation pour les parties prenantes dans la lutte contre la pandémie.

La coordination stratégique et multisectorielle au niveau central est assurée par le Comité National de Coordination de Lutte contre les Epidémies Majeures (CNC-LEM), présidé par le Secrétariat Général du MINSANP ; et par le Quartier Général Opérationnel (QGO) dont les réunions hebdomadaires sont hébergées par le Centre National Opérationnel Stratégique et de Surveillance Épidémiologique (CNOSSE) qui fait office de Centre des Opérations d'Urgence de Santé Publique au titre du RSI (2005). Des agents régionaux et des consultants de l'OMS appuient ce dispositif dans les régions. La Direction de la Veille Sanitaire et de la Surveillance Épidémiologique et Riposte est quant à elle chargée d'assurer une riposte rapide et efficace en cas d'épidémie ou de catastrophes. Des équipes d'intervention rapide ont été mises en place dans les régions. Les capacités des agents de santé en matière de prise en charge et de Prévention et Contrôle des Infections ont été renforcées.

Une plateforme digitale de gestion COVID-19 a été mise en place au Palais des Sports et de la Culture à Mahamasina. Cette Plateforme gère la base de données liée à la COVID-19, à savoir les équipements médicaux, l'effectif des patients traités, mis en quarantaine. Cette plateforme contribue également à l'orientation et à la prise en charge rapide des patients, et permet le suivi systématique des patients traités à leur domicile.

Le Ministère de la Défense a déployé des efforts pour lutter contre la pandémie du COVID 19 :

- La Brigade d'Intervention Spéciale a été mise en place en mars 2020, composée de 42 médecins militaires et 76 assistants médicaux de l'Armée. Elle a pour mission de renforcer le personnel soignant dans les Régions Analamanga, Atsinanana et Haute Matsiatra afin d'accélérer les actions à entreprendre contre la propagation de la COVID-19. A cet effet, sur les 6.539 dossiers traités :

— interventions sur terrain ont été réalisées dans les 03 Régions, à savoir, le transfert, le TDR, le PCR et autres….

— 1.149 traitements par appel téléphoniques ont été effectués.

- Le Bataillon Multi Mission a été établi en mai 2020. Sa mission est déterminée en fonctions des besoins et des enjeux sur terrain. Il est composé des éléments issus des différents Corps de l'Armée Malagasy :

— Dans le cadre de la mise en application des mesures de confinement, 500 militaires issus du Bataillon Multi-Mission ont été déployés au niveau des 06 arrondissements d'Antananarivo, à Atsimondrano et à Avaradrano, et à Toamasina ;

— 300 équipes de 1000 hommes ont été dispersés dans la Région Analamanga pour la livraison et distribution de Tambavy CVO;

— Un recensement de la population dans 802 secteurs de la ville d'Antananarivo pour la distribution des aides sociales de l'Etat a été effectué ;

— Un recensement de la population pour la constitution de la base de données permettant au Centre de la Coordination kere pour gérer les actions dans le cadre de la lutte contre la famine a été mené.

- La Plateforme Nationale de Gestion médicale du Covid -19 (PNGM) a été créée en juillet 2020 au Palais des Sports et de la Culture Mahamasina. Au niveau de cette plateforme, le personnel de santé militaire a pris une grande partie dans la coordination et réunit toutes les données médicales liées à la pandémie en temps réel, à travers l'utilisation du logiciel COVDATA chargé de recueillir les informations sur :

— la gestion des lits disponibles dans les centres de traitement et les hôpitaux ;

— le nombre de concentrateurs d'oxygène disponibles ;

— le nombre de patients traités dans les hôpitaux et centres de traitement ;

— Le nombre de patients mis en quarantaine ou traités à leur domicile.

- Le Centre militaire de traitement Covid-19 (CTC) Mahamasina, opérationnel sur la période de 25 Juillet au 21 Septembre 2020 a été géré par l'Armée Nationale. Ce centre est dédié à la prise en charge des patients montrant des « formes graves du coronavirus» comme ceux ayant des difficultés respiratoires mais également des personnes ayant des symptômes du covid-19 qui ne pourront pas se confiner à leur domicile.

Le bilan du CTC Mahamasina pendant la période de son fonctionnement peut se résumer comme suit. Sur les 3.461 patients arrivés en consultation :

— 1.823 patients ont fait l'objet de prélèvement PCR (les prélèvements sont réalisés en coordination avec la cellule conduite des opérations du PNGM Covid-19) ;

— 254 patients ont été hospitalisés ;

— 171 patients ont bénéficié de sortie pour guérison ;

— 40 patients ont demandé la sortie pour amélioration de son état général ;

— 42 patients ont été transférés vers des Centres spécialisés pour aggravation de son état ;

— 1 patient a été décédé.

- Le numéro d'urgence 914, dispositif d'appels entrants, a permis de signaler les cas urgents de COVID 19.

Des mesures de protection sociale ont été également prises en réponse à la COVID-19 étant donné qu'à Madagascar, plus de 8 personnes actives occupées sur 10 font face à l'exposition à des situations dites « vulnérables » du fait qu'elles ne bénéficient pas de régime d'avantages sociaux ou de programmes de protection sociale. Ces personnes se regroupent dans la catégorie des travailleurs familiaux non rémunérés, et des travailleurs indépendants. Leur proportion dans la population occupée est de l'ordre de 86,1 %. Environ 81,2 % de la population sont classés comme vulnérables.

Il est à noter que Madagascar dispose de programmes de couverture de sécurité sociale (système public de sécurité sociale). Mais leurs domaines d'intervention demeurent limités (exemple, l'assurance chômage est exclu) et ne couvrent qu'une infime partie de la population du secteur formel. Les personnes du secteur informel et surtout les pauvres sont exclus de ce système. Certains employés du secteur privé formel bénéficient de soins médicaux à travers les services médicaux interentreprises.

Madagascar dispose d'une Loi portant Code de protection sociale et d'une stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes. Face à cette situation récurrente, les pouvoirs publics ont adopté en 2015 une Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) dont l'objectif global est de « réduire de 15% le nombre de la population en situation d'extrême pauvreté ». Cette PNPS est soutenue par plusieurs Partenaires Techniques et Financiers.

Selon l'enquête menée par l'INSTAT, 17 % de la population ont bénéficié d'au moins un programme de protection sociale en réponse à la pandémie du COVID-19. La couverture spécifique des programmes de protection sociale est largement supérieure à la couverture générale de tous les programmes de protection sociale observée auparavant (seulement 5 % selon les résultats de l'Enquête MICS 2018).

Le programme concerne également les mesures d'urgences sociales qui seront entreprises et renforcées pour assurer d'une part, la survie de la population en détresse (programmes Vatsy Tsinjo, Tsena Mora, Tosika Fameno, HIMO, ACTP, etc.) et d'autre part, pour prévenir les risques de violences basées sur le genre (VBG) durant la période de confinement.

A titre d'illustration, les réalisations du Programme filets sociaux de sécurité ont été les suivantes :

— 2.400.000 individus bénéficiaires directs du programme filets sociaux de sécurité ;

— 112.000 ménages bénéficiaires du programme Transfert Monétaire pour le Développement Humain (TMDH) ou « Vatsin'ankohonana » contre 106.289 ménages en 2019 ;

— 105.000 ménages bénéficiaires du programme Filets Sociaux Productifs (FSP) ou «Asa avotra mirindra» et des activités Argent Contre Travail post catastrophes contre 77.300 ménages en 2019 ;

— 875.341 ménages bénéficiaires d'actions sociales dont 62.966 ménages bénéficiaires de service ou prise en charge ; 150 000 ménages ont reçu le Kaly tsinjo et 622.375 ménages ont bénéficié du Tosika fameno ;

— 260.000 ménages bénéficiaires des Transferts Monétaires inconditionnels en cas de crise 200.000 ménages bénéficiaires du Tosika Fameno et 60.000 ménages bénéficiaires du Programme de Protection Sociale Réactive aux Chocs (PSRC) dans le Sud ;

— 263 points de vente de Tsena mora mis en place au bénéfice de 371.500 ménages.

B. Malnutrition dans le Sud de Madagascar

Madagascar en tant que pays insulaire, présente un degré d'exposition importante aux phénomènes climatiques sévères. D'ailleurs, le pays fait face à une fréquence quasi annuelle d'aléas climatiques et météorologiques à survenance rapide (cyclone et inondations) et lente (sécheresse) qui ne cessent d'amplifier la pauvreté qui touche le pays depuis longtemps. Selon une étude de la Banque Mondiale, plus de75 % de la population vivent toujours sous le seuil international de pauvreté de 2 dollars/jour.

Les impacts du changement climatique plongent le Sud de Madagascar, qui dispose de la plus petite quantité de réserve d'eau du pays, dans une période de sècheresse prolongée depuis quelques années.

L'agriculture et l'élevage étant les activités principales de la population, la vague de sècheresse qui sévit a occasionnée la malnutrition de plus d'un million de personnes, selon une étude menée par l'USAID en 2019. La pluie tombe d'une manière irrégulière et conduit à la diminution de la productivité.

La crise provoquée par la sécheresse entraîne de grosses pertes au niveau des cultures, un manque de nourriture et l'épuisement des stocks de semences. La diminution des récoltes a entrainé la cherté de la vie et conduit à la famine grandissante dans le Sud. La malnutrition et le manque d'accès à l'eau potable, fait également apparaitre de maladies infantiles comme la diarrhée, la fièvre et le paludisme….

Pour cette année 2020, l'insécurité alimentaire est très préoccupante. En effet, 750.000 personnes qui représentent la moitié de la population des régions Androy et Anosy, sont plongées dans une crise nutritionnelle selon le Programme Alimentaire Mondiale. Le nombre d'enfants atteints de malnutrition aigüe s'élève à 34.518 et dix districts abritant 2,78 millions personnes ont été touchés par la sècheresse dans les trois régions dont Atsimo Andrefana, Androy, Anosy[6].

A titre d'illustration, l'évaluation rapide multisectorielle effectuée dans le district d'Amboasary Sud au mois d'octobre 2020 par PAM mentionne que 75% des enfants inscrits sont retirés du système scolaire à cause de la situation liée à la famine dite « kere » dans le district d'Amboasary Sud[7]. Au même titre, des familles migrent vers les milieux urbains dans l'espoir d'une condition de vie meilleure alors que de dures subsistances leurs attendent une fois arrivée et à la limite, les poussant à mendier.

En outre, il est à signaler que des vagues de centaine de personnes ont migrés du Sud en janvier de cette année, tentant d'aller vers la partie Nord de l'île afin de trouver des activités pour vivre. En majorité, ils viennent d'Antanimora Sud et d'Ambovombe selon un article paru dans l'express de Madagascar du 13 janvier dernier 2021.

6 Manuel des opérations protections sociales réactives aux Chocs

7 Article de Midi Madagascar paru le 11 Décembre 2020

C. Changement climatique et cataclysme naturel

Le changement climatique provoque non seulement une hausse des températures, mais également des événements météorologiques extrêmes, une élévation du niveau des océans, des changements de la faune et de son habitat, ainsi que tout un tas d'autres conséquences. Le monde entier se rend compte de la perturbation climatique par les changements observés au niveau des saisons. Une longue période d'été et l'hiver qui se raccourcit, les saisons de pluies qui s'expriment par des pluies violentes imprévisibles et la sècheresse de plus en plus dures dans les zones arides.

En 2020, Madagascar a connu de grandes controverses en termes de catastrophes climatiques. D'une part, les régions de l'Ouest, et les hautes terres centrales, en début d'année, ont été surprises par des pluies violentes qui ont provoquées des pertes humaines, des glissements de terrains, des destructions de logements et d'habitation, des inondations… Le bilan faisait état de 31 décès et de 16.000 personnes déplacés ainsi que 1.500 habitations détruites selon les statistiques du BNGRC du janvier 2020. D'après les déclarations des responsables locaux, la précipitation a été étrangement forte et ils se sont laissés surprendre par la rapidité de la montée des eaux et la vitesse des courants qui ont emporté tout sur son passage.

D'autre part, la partie Sud de Madagascar qui a le taux de pluviométrie le plus bas du pays, a rencontré une situation de plus en plus difficile. La sécheresse s'est installée d'une manière presque permanente. La température environne le 40° pendant la saison de pluie, la sècheresse s'est intensifiée et a provoquée de dures réalités pour la population. Le bilan du décembre 2020 a révélé que plus de 1.000.000 de personnes risquent la famine[8].

Les récoltes se sont avérées mauvaises et la famine s'installe au quotidien de la population. Leur subsistance dépend en majorité des aides que l'Etat et les partenaires techniques et financiers acheminent. Ils vivent dans des réalités précaires et incertaines.

La saison de pluie 2019-2020 a connu un déficit pluviométrique. Pour la région Anosy et Androy, selon les données météorologiques, il y a eu une baisse de 94% de précipitations (367,9 millimètres de pluies en 2019 et 20,8 millimètres en 2020), et Toliara a connu une baisse de 89% (de 82 mm à 90 mm). La pluviométrie cumulée entre Octobre 2019 et juin 2020 se situe à 19% en dessous de la moyenne (Source : info météo et climat publié le 20 septembre 2020). Des tempêtes de sable deviennent de plus en plus en abondantes et ont poussé les habitants à quitter leurs villages. Le changement climatique se fait ressentir en permanence par la sècheresse extrême qui s'est installée depuis l'année 2019 et constitue une menace constante.

Deux cyclones et trois tempêtes tropicales ont frappés la grande île durant la saison cyclonique 2019-2020, faisant au total un état de 37 morts et plus de 150.000 sinistrés. Ces aléas ont été accompagnés par des fortes intempéries inondant plus de 10.000 cases. Par conséquent plus de 1.700 personnes ont été déplacées[9].

— Aléa : un processus, un phénomène ou une activité humaine pouvant faire des blessés ou des morts ou d'autres effets sur la santé, ainsi qu'entraîner des dégâts matériels, des perturbations socio-économiques ou une dégradation de l'environnement.

— Catastrophe : une perturbation grave du fonctionnement normal d'une communauté ou d'une société après le passage d'un évènement dangereux dont les retombées reposent sur le degré d'exposition et de vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent entrainer des pertes humaines et matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique et environnemental.

8 https://fr.wfp.org

9 https://www.cyclonextreme.com

— Risque : C'est la combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences négatives. (UNDDR). Il y a plusieurs types de risques dont on peut énumérer quelques-uns:

- Les risques purements naturels qui sont des dangers d'origine naturelle comme les risques climatiques (les dépressions qui peuvent engendrer des cyclones, des inondations, des séismes, des éruptions volcaniques…), les risques biologiques et sanitaires (la prolifération des bactéries et des virus, les épidémies…) ;
- Les risques naturels accentués par l'Homme comme la croissance démographique qui peut être à l'origine d'érosion, de déforestation et de désertification causant des conséquences néfastes comme les glissements de terrain, la non fertilité des sols…
- Les risques d'origine anthropique (provoqués par l'homme) : le déversement de déchets toxiques par les grandes entreprises industrielles ; les crises politiques qui engendrent l'instabilité des régimes place les habitants dans des situations d'incertitude pour les emplois et la jouissance des services publiques de qualité.

— Résilience : La résilience est la capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société à résister, absorber, de s'adapter aux aléas et de se relever de ses effets à temps et de manière efficiente (United Nations International Strategy for Disaster Reduction).

La résilience aux catastrophes est l'habilité des pays, communautés et ménages de gérer le changement en maintenant ou transformant le standard de vie face aux chocs ou stress tels que tremblement de terre, inondation ou conflit violent sans compromettre leur long terme de prospérité (Department For International Development).

En résumé, la résilience est donc la capacité des individus, d'une communauté, ou des pays exposés aux catastrophes, à des crises ou à des vulnérabilités à anticiper les effets et à se relever sans que leur stratégie de développement soit perturbée à grande échelle et aboutir à un développement durable qui se trouve être l'objectif ultime de toute initiative d'aide.

— Capacité d'adaptation : C'est l'ensemble des capacités, des ressources et des institutions d'un pays ou d'une région, lui permettant de mettre en œuvre des mesures d'adaptation efficaces. (GIEC, 2007c.)

— Urgence : situation anormale, en cours ou imminente, de quelque nature que ce soit, pouvant affecter ou avoir des impacts néfastes sur la vie de la communauté et nécessitant des mesures spécifiques et des interventions rapides en vue d'en limiter et atténuer les effets.

— Vulnérabilité : situation d'incertitude, d'incapacité à agir, d'insécurité face à des menaces externes selon la précarité des conditions d'existence.

Elle peut aussi être définie comme « les caractéristiques et les circonstances d'une communauté ou d'un système qui le rendent susceptible de subir les effets d'un danger.»

Il existe de nombreux aspects de la vulnérabilité, découlant de divers facteurs physiques, sociaux, économiques et environnementaux. Cela peut inclure la fragilité des infrastructures, la mauvaise gestion des ressources environnementales, le faible taux d'accès à la santé, le faible taux d'éducation, l'importance du taux de chômage…

II.1.3. ENJEUX, IMPACTS ET DÉFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. Enjeux liés au changement climatique relatif à la situation de Madagascar en 2020

Le changement étant une réalité indéniable au niveau mondial, Madagascar n'en est pas exempté. Il met en jeu différents secteurs. Des pressions environnementales récurrentes se manifestent. En effet, le rythme de la déforestation et de la dégradation forestière ne cesse de s'accélérer. Se convertissant progressivement en tapis herbacé, l'étendue de forêts défrichées perd ses réserves d'eau et habitat de la biodiversité. Par conséquent, la

production agricole est devenue faible et par la suite, entraine l'insuffisance alimentaire. En devenant de plus en plus sensible à l'érosion, les sols perdent leurs principaux nutriments qui assurent leur fertilité. De plus la surexploitation des terres augmente la vulnérabilité au changement climatique.

En outre, l'agriculture qui est la base de l'économie du milieu rural représentant 80% de la population, se fait de manière archaïque et sont peu rentables. Les feux de brousse et l'utilisation de la culture sur brulis restent encore très dominants dans la pratique agricole, en général. La conséquence de ces pressions est la dégradation accélérée de l'environnement. Pour satisfaire les besoins familiaux, il convient de rechercher d'autres terres fertiles. Ainsi, des pressions sur les ressources en sol se font de plus en plus fortes et entrainent le problème foncier.

La transformation de plans d'eau et marais, ainsi que celle des mangroves en rizières constituent une autre forme de pression qui met en péril de nombreux écosystèmes. L'élevage quant à lui, reste encore au système extensif et la divagation des bétails dans les forêts, lieux de pâturage intensif, est importante. La chasse, le braconnage et la surpêche constituent une menace majeure pour les différentes espèces faunistiques. Les pollutions telluriques affectent les milieux marins propices à la pêcherie ; l'air connait une pollution sans précédente ; les récifs coralliens connaissent une dégradation sévère ; les habitats naturels des plantes et des animaux se rétrécissent ; les cycles de reproduction des plantes et des animaux sont perturbés ; et la gestion des ressources en eau est de moins en moins maitrisée.

B. Impact du changement sur le plan environnemental

D'un point de vue global, nous pouvons énumérer parmi ces impacts du changement climatique sur l'environnement les points suivants :

- augmentation des températures ;
- hausse du niveau de la mer ;
- hausse de la température des océans ;
- intensification des précipitations ;
- diminution de la pluviométrie et intensification de la sècheresse ;
- recul et fonte des glaces augmentant le risque des inondations.

Les conséquences suivantes découlent des points précités, Madagascar en est au cœur si l'on se penche sur la situation de l'année 2020 :

- Des phénomènes climatiques très intenses: l'évolution du climat face au changement climatique perturbe la fréquence, l'intensité, la répartition géographique et la durée des événements météorologiques extrêmes (tempêtes, inondations, sécheresses):

(i) les fortes précipitations du début de l'année 2020 qui ont surgi la région Ouest et Nord de l'île faisant près de trentaine de décès, des milliers de maisons détruites et inondées et de milliers de personnes sinistrés. Durant cette période, l'équipe de la Présidence de la République a lancé une campagne de répartition des vivres et de sauvetage par hélicoptère.

(ii) La sècheresse prolongée dans la partie Sud depuis l'année 2014 a provoqué une baisse continue de la production agricole, à l'origine des crises alimentaires.

- Une augmentation des crises alimentaires aigües et d'eau susceptible de causer de carences alimentaires et la prolifération de maladies endémiques mais également, des vagues de migration vers d'autres localités qu'ils jugent favorables :

(i) La famine pousse les familles à quitter les régions du Sud pour aller vers le Nord du pays. Selon les statistiques fournies par l'Organisation Internationale de la Migration, près de 30% de la population du sud de Madagascar migrent vers le nord et l'ouest depuis 2015 à cause de la sècheresse récurrente et le risque d'insécurité alimentaire. Les évènements récents en est la preuve vivante, les 200 personnes interceptées à Fianarantsoa.

— Des maladies liées à l'insalubrité telles que le paludisme, la diarrhée, le choléra… apparaissent.

Des conséquences économiques inattendues pour l'atténuation des effets climatiques : affectation des budgets initialement prévus pour d'autres domaines pour les secours d'urgence face aux catastrophes.

— La prolifération des insectes nuisibles : les invasions acridiennes périodiques sont essentiellement constatées dans les régions du Sud favorisées par le climat sec et la déforestation massive.

— Une biodiversité en cours d'extinction en raison de la capacité d'adaptation limitée de la faune et de la flore, d'une part, et la forte pression humaine, d'autre part. Madagascar dispose de 5.600 km de côte qui s'étend sur 117.000 km2 abritant des écosystèmes et des ressources d'un intérêt écologique et économique pour le pays (CNGIZC, 2010a et 2010 b). Près de 65% de la population vivent dans les régions côtières, ils sont en proie à des aléas climatiques qui constituent un vecteur de dévastation de l'environnement naturel et accentuent la dégradation situation socio-économique qui est déjà en difficulté.

— Une acidification des océans et un manque d'oxygène dans l'eau en raison de la hausse des concentrations dioxyde de carbone due à l'origine de la hausse de température de la mer et menace la biodiversité marine.

C. Impact du changement climatique sur le plan économique et social de Madagascar en 2020

Madagascar et les aléas climatiques.

Madagascar est confronté à quatre principaux aléas naturels, à savoir, les cyclones et tempêtes tropicales, les inondations, la sécheresse et enfin les invasions acridiennes.

- Le cyclone représente une des premières causes de catastrophe naturelles à Madagascar. La saison cyclonique s'étend du 1er novembre au 30 avril, la période la plus active étant située entre mi-décembre et mi-mars.

Tableau 15: Cyclones et tempêtes pour 2020 à Madagascar

Saisons cycloniques 2019-2020 et 2020-2021, liste non exhaustive

Nom	Période	Bilan
Cyclone Belna	Décembre 2019	2 morts, 1.742 sinistrés, 1.472 personnes déplacées, 55 cases inondées et 22 autres détruites pour les régions Boeny, Diana et Melaky.
Tempête tropicale Diane	Décembre 2019 - Janvier 2020	31 morts, plus de 100.000 sinistrés, plus de 10.000 maisons inondées, une centaine de maisons détruites à travers la Grande Île.
Tempête tropicale Francisco	Février 2020	Une fillette portée disparue, 1.171sinistrés sur la Côte-Est (Toamasina, Vatomandry, Mahanoro et Marolambo).
Cyclone Herold	Mars 2020	4 morts et près de 3.200 sinistrés dans la région Sava.
Forte tempête tropicale Chalane	Décembre 2020	Pas de perte en vie humaine, ni de sinistrés.

Source: Données de la météo cyclonique mondiale, https://www.cyclonextreme.com

- Faisant souvent suite à de fortes pluies, accompagnant ou non les cyclones et tempêtes tropicales, les inondations affectent les zones basses, comme les cuvettes et les bas quartiers. Des inondations au niveau des rivières et du littoral sont également observées.

- Frappant essentiellement le Sud du pays, où elle est récurrente, mais également d'autres régions du pays de façon périodique, la sécheresse à Madagascar relève de deux origines, à savoir, météorologique par l'insuffisance de pluie, et hydrologique par l'insuffisance des ressources en eau. Dans le Grand Sud, le manque de pluie chronique et un vent constant créent un phénomène de sécheresses récurrentes, à l'origine de graves crises alimentaires appelées «Kere». La rencontre entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers en décembre 2020 a fait état de 1.348.000 personnes en proie à la famine (dont 900.000 personnes classées dans les phases 3 et 4 qui correspondent à une situation d'alerte et de famine avancée).

Parmi les besoins urgents identifiés figurent principalement l'approvisionnement en eau potable, les vivres et produits alimentaires, ainsi que l'octroi de fonds via des transferts monétaires, la mise en place du Centre de Commandement Opérationnel contre le Kere CCOK (notamment dans la gestion des migrations des populations).

- Les invasions acridiennes sont dues aux criquets grégaires (criquets groupés, migrateurs et résistants). Le déboisement favorise le déploiement des criquets lors de leur migration. La zone d'endémicité et de reproduction se situe principalement dans le Sud du pays. Un système d'avertissement antiacridien, le Centre National Antiacridien (CNA) a été mis en place dans la zone de Betioky, pour une surveillance continue de toute la région du Sud. Pour rappel, aux termes de la troisième campagne antiacridienne (2015-2016) du Programme triennal de réponse d'urgence à l'invasion acridienne préparé conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Ministère en charge de l'agriculture, le 31 juillet 2016, les objectifs des trois campagnes antiacridiennes, à savoir, l'arrêt de l'invasion acridienne, l'accompagnement de son déclin escompté, puis le retour vers une situation de rémission et le renforcement des capacités nationales en gestion antiacridienne, ont été atteints.

Les catastrophes anthropiques

Elles concernent les cataclysmes dus aux agissements de l'homme. Il s'agit de la peste, du choléra, et des incendies, déforestations, ...

La peste présente chaque année une recrudescence saisonnière entre le mois de septembre et le mois d'avril. Madagascar enregistre chaque année 200 à 700 cas suspects cliniques, principalement de la peste bubonique.

Le choléra survient suite aux catastrophes naturelles et aux déplacements massifs de la population. Il peut aussi survenir en l'absence de toute calamité naturelle, lorsque les conditions socio-économiques sont favorables à son développement.

En ce qui concerne les incendies à Madagascar, plusieurs causes peuvent être à l'origine des feux : la culture sur brûlis ou « Tavy », les pratiques liées au renouvellement des pâtures pour l'élevage des zébus, le fait d'inattention (utilisation de bougies dans les cases en bois) etc. Dans un pays fortement frappé par la pauvreté et malgré les conséquences néfastes sur l'environnement et une législation forestière l'interdisant, les paysans continuent cette pratique.

La forte pression humaine causée par le déplacement massif et l'exploitation forestière illégale pèse sur la déforestation à grande échelle.

Madagascar sur le plan économique et social.

L'année 2020 a été marquée par la pandémie du Covid-19. Les mesures de confinement décrétées dans le pays ont provoqué un tassement des activités, entraînant de facto, l'effondrement des recettes fiscales. Les dépenses liées à la crise sanitaire vont rajouter au déficit budgétaire nécessitant une hausse des besoins de financement.

Madagascar figure parmi les dix pays les plus à risque face au changement climatique. Les effets néfastes de la crise climatique affectent non seulement la faune et la flore (décuplés par la déforestation, l'érosion, et l'urbanisation), mais aussi le mode de vie de la population et l'économie nationale. Ces cataclysmes naturels aggravent les situations de précarité notamment dans le Grand Sud de Madagascar. Accentué par la déforestation et le changement climatique, l'épisode de Kere de l'année 2020 est particulièrement aigu. La grande pauvreté et le manque de services de base intensifient la pénurie en eau et en aliments, et met en péril la vie et la santé de milliers de personnes.

Les conditions climatiques de Madagascar représentent à la fois une opportunité et une entrave pour la performance du secteur agricole. D'un côté, le climat unique du pays a favorisé le développement de certaines cultures de rente comme la vanille, le girofle et d'autres épices. D'un autre côté, les sécheresses combinées aux cyclones, réduisent l'offre de riz produit localement. Le constat est tel que le secteur agricole est d'une faible productivité. Ceci est aussi le résultat des problèmes d'enclavement des zones agricoles, de l'accès aux financements, des faibles infrastructures hydro-agricoles, de la vulnérabilité aux risques climatiques et acridiens, et de la pratique récurrente de la culture sur brûlis (le tavy).

D. Défis dus au changement climatique à Madagascar en 2020

Gestion écologique de l'environnement.

Elle se justifie par plusieurs facteurs. L'agriculture sur brûlis, la collecte de bois de chauffe et l'exploitation non durable des ressources naturelles rendent de nombreuses zones moins productives pour d'autres utilisations. S'ajoutent à cela, l'exploitation forestière, la pratique de la pêche et de la chasse illégales à des fins de commerce illicite qui enfonce encore plus le clou de la pauvreté. D'une part, les populations locales ignorent les pratiques de subsistance écologiquement rationnelles ayant des avantages durables et à long terme, afin de pourvoir aux besoins de subsistance de base immédiats. D'autre part, les braconniers s'approprient des ressources de la biodiversité (faune et flore) en toute impunité. En conséquence, le piège de la pauvreté engrène la population dans un cycle sans fin, et les ressources naturelles s'épuisent de façon accélérée.

En outre, les impacts prévus du changement climatique menacent également la biodiversité du pays et le bien-être de la population. L'élévation du niveau de la mer autour de Madagascar, qui possède le plus long littoral de tous les pays d'Afrique, obligera les communautés locales à quitter leurs habitats dus aux risques accrus des événements cycloniques.

Désenclavement des routes.

Les secteurs sociaux, notamment la santé et l'éducation sont affectés par l'enclavement des routes. En effet, l'accessibilité des services sociaux de base et des écoles est rendue difficile par l'état des routes. Il en va de même en matière d'approvisionnement de médicaments, matériels, et consommables médicaux dans les zones reculées. L'insuffisance du personnel médical et enseignant, leur inégale répartition sur le territoire, l'inaccessibilité aux renforcements de capacités, sont les conséquences directes des routes enclavées.

Autosuffisance alimentaire, sécurisation alimentaire, et renforcement du secteur agricole.

La croissance démographique de la population impacte d'une part, l'approvisionnement alimentaire, et d'autre part, le marché du travail.

Le secteur agriculture-élevage-pêche ne parvient plus à subvenir aux besoins alimentaires d'une population en constante progression, ni à accroître leur revenu. Madagascar est le 5ème pays le plus affecté au monde par la malnutrition chronique[10], 47% des enfants de moins de cinq ans sont affectés et résident principalement dans les zones rurales[11].

La nécessité du changement des modes de production et de consommation, visant l'autosuffisance alimentaire ainsi que la sécurité alimentaire s'impose. Il est ainsi essentiel de mettre en place des solutions durables pour rendre les communautés rurales plus résilientes face aux périodes de sécheresse aigüe et aux pénuries alimentaires. Dans cette optique, de nombreuses initiatives agro écologiques ont été mises en place avec les populations locales : promotion de cultures alimentaires tolérantes à la sécheresse, mise à disposition de semences améliorées, utilisation des techniques d'agroforesterie, diversification de la production alimentaire, recours à la technologie, etc.

Le marché du travail, déséquilibré et précaire, rassemble (i) l'agriculture fournissant 80% des emplois, (ii) le secteur privé avec 10%, (iii) l'administration publique avec 3% et (iv) le secteur informel non agricole avec 7% des emplois. La proportion de la population à dominante jeune et peu qualifiée est fortement supérieure à l'offre de travail existante. La situation de sous-emploi touche plus particulièrement les petits exploitants agricoles dont 90% se trouvent en milieu rural. Cette frange de la population représente pourtant les 3/4 de la population[12]. Leur activité est peu productive et faiblement rémunératrice. La faible diversification du secteur agricole, le taux élevé de sous-occupation rurale, mettent le pays face à un dysfonctionnement du marché du travail se traduisant par l'exode rural massif.

10 Abrégé du plan d'investissement pour la nutrition à Madagascar, Janvier 2017, UNICEF

11 Plan National d'Action pour la Nutrition-III 2017-2021, Office National de Nutrition

12 Edito de La Gazette de la Grande Ile, 2018

II.1.4. CADRE D'ACTIONS POUR LE RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le renforcement de la résilience requiert des mesures adaptées. Face à la tendance à la hausse des catastrophes liées aux conditions météorologiques et au climat, ainsi qu'aux changements climatiques, les risques sur les moyennes subsistances sont aggravés. Ainsi, il est primordial d'apporter des mesures d'Adaptation au Changement Climatique (ACC) et de Réduction et de Gestion des Risques de Catastrophes (RRC/GRC) afin de mieux comprendre les répercussions des catastrophes et renforcer la résilience.

a. Au niveau international

- **Cadre de Sendai**

Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 a été adopté lors de la troisième Conférence mondiale de l'ONU tenue à Sendai au Japon le 18 mars 2015. Ce Cadre est le résultat de consultations lancées en mars 2012 et de négociations intergouvernementales menées sur demande de l'Assemblée Générale de l'ONU et avec l'appui du Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Il succède au Cadre d'action de Hyogo (CAH), qui couvrait la décennie 2005-2015, intitulé « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ».

Le Cadre d'action de Sendai s'appuie sur des éléments qui garantissent la continuité du travail mené par les États et autres intervenants pour l'application du CAH et introduit différentes innovations, conformément aux demandes formulées durant les consultations et négociations. Il met beaucoup plus l'accent sur la prévention, la gestion et la réduction des risques de catastrophe plutôt que sur la gestion des catastrophes une fois celles-ci survenues, ainsi que sur le renforcement de la résilience. Il définit sept objectifs mondiaux et une série de principes directeurs, et prône une approche intégrée où l'ensemble de la société et des Institutions d'un Gouvernement œuvrent main dans la main pour l'atteinte des objectifs. Le champ d'application de la réduction des risques de catastrophe a été élargi pour inclure à la fois les aléas naturels et ceux liés à l'activité humaine, ainsi que les risques et aléas environnementaux, technologiques et biologiques. La résilience des structures médicales y est par ailleurs, mise en exergue.

- **Accord de Kyoto et les COP (Conferences of the Parties ou CdP en français)**

En 1992, durant la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement organisée à Rio de Janeiro, la Convention-cadre sur les changements climatiques a été adoptée en vue de stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau supportable et lutter contre les lourdes conséquences. Elle est entrée en vigueur en 1994. Les États contractants se réunissent régulièrement lors des Conférences des Parties pour définir les prochaines étapes concernant la protection du climat.

Lors de la rencontre en 1997 à Kyoto au Japon, le « protocole ou accord de Kyoto » a été adopté. Il s'agit du premier document imposant des obligations de limitation et de réduction juridiquement contraignantes aux pays industrialisés contractants. Les périodes couvertes par le protocole s'étendent de 2008 à 2012 et de 2013 à 2020. En 2015, « l'Accord de Paris » a été adopté lors de la COP qui s'est tenue à Paris pour formuler un objectif concret afin de limiter le réchauffement planétaire à moins de 2°C par rapport au niveau de l'ère préindustrielle de 1750. Pour ce faire, les États fixent eux-mêmes leurs objectifs de réduction. Un examen et un renforcement des efforts de protection du climat doivent avoir lieu tous les cinq ans. En octobre 2016, l'Accord de Paris est entré en vigueur après la ratification par au moins 55 parties responsables d'au moins 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

b. Au niveau national

Étant Partie contractante à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques en 1998 et au Protocole de Kyoto en 2003, Madagascar entreprend des efforts pour la mise en œuvre de ces traités internationaux. Dans cette lancée, le Gouvernement, par le biais du Ministère en charge de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), a élaboré le Plan National d'Adaptation au changement climatique (PNA), les documents relatifs à la première et à la deuxième communication nationale, la Stratégie nationale sur le Mécanisme de Développement Propre (MDP) du Protocole de Kyoto et les procédures et critères d'évaluation des projets MDP. Des campagnes de sensibilisation et de formation ont été également entreprises dans les différentes régions de Madagascar. Une structure s'occupant uniquement des questions liées au changement climatique a été mise en place au sein du Ministère. L'adoption par le Gouvernement de la lettre de politique environnementale qui inclut le volet changement climatique comme l'un des principaux enjeux, témoigne l'engagement du pays en matière de lutte contre le réchauffement planétaire.

- **Politique Nationale de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC)**

La Politique Nationale de Lutte contre le Changement Climatique est un cadre d'orientation globale et multisectorielle adopté par Madagascar en vue de parvenir à un développement durable. Fondé sur le principe de participation, de transparence, de précaution, et de responsabilité à tous les niveaux, la politique vise à disposer de toutes les capacités requises favorables au développement durable pour faire face au changement climatique. L'objectif de la politique est de promouvoir des mesures nationales appropriées pour réduire le degré de vulnérabilité du pays face au changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre et développer des comportements contribuant à la lutte contre le changement climatique à tous les niveaux. En d'autres termes, il s'agit de gérer efficacement le changement climatique de manière à ce que les effets néfastes sur les différents secteurs et dans divers domaines soient réduits au minimum.

Pour atteindre cet objectif, la politique s'articule autour de cinq axes stratégiques: (i) le renforcement des capacités des institutions existantes pour développer des recherches liées au changement climatique, (ii) l'appui à la vulgarisation des résultats des recherches aptes à réduire la vulnérabilité du pays aux effets néfastes du changement climatique, (iii) le développement des programmes de recherche qui intègrent l'évaluation des risques et des impacts climatiques, (iv) la mise en place d'un mécanisme fédérateur pour le changement climatique rassemblant tous les chercheurs provenant de différents domaines, et (v) l'appui au développement et au transfert de technologie relative au changement climatique.

Dans le cadre de la gouvernance, la politique sera traduite en termes de programme ou de plan d'action nationale dont la mise en œuvre sera assurée en partenariat avec les différents acteurs, entre autres, le secteur public, le secteur privé, les sociétés civiles, les organisations non gouvernementales, les communautés locales. La coordination de cette mise en œuvre sera assurée par le Ministère chargé de l'Environnement.

Pour promouvoir une agriculture, une sylviculture et une pêche plus productive et plus durable, la politique envisage un appui à la mise en œuvre du Programme d'Action National d'Adaptation au Changement Climatique en accordant plus d'efforts aux secteurs de développement jugés vulnérables et donc prioritaires, entre autres l'agriculture, les ressources en eau, la foresterie, la biodiversité et les zones côtières.

S'agissant de la réduction de la pauvreté, compte tenu de l'existence d'un lien étroit entre la dégradation de l'environnement et la pauvreté, la politique compte mettre en œuvre des activités régionales et locales sur une base participative et inclusive pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté et promouvoir la création d'emplois alternatifs dans le domaine de la protection de l'environnement.

Pour améliorer la résilience des moyens de subsistance face aux catastrophes et crises ayant des répercussions sur l'agriculture, la politique compte appuyer les stratégies de réduction de risques et des catastrophes liées au changement climatique, mais aussi le développement des programmes de recherche qui intègrent l'évaluation des risques et des impacts climatiques. La politique envisage également de promouvoir des mesures nationales appropriées pour le degré de vulnérabilité du pays face au changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre. Enfin, elle prévoit de développer des comportements contribuant à la lutte contre le changement climatique à tous les niveaux.

- **Plan National d'Adaptation au changement climatique (PNA)**

Au centre du PNLCC, il prévoit les besoins réels et prioritaires à moyen et à long termes du pays en matière d'adaptation au changement climatique. Il est organisé en axes stratégiques, déclinés en priorités et actions sectorielles. Il s'inscrit dans la continuité des engagements pris par Madagascar depuis la ratification de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en se basant sur les grandes actions définies dans le document Contribution Déterminée Nationale (2015), ainsi que les secteurs d'activités identifiés dans le PANA (2006). L'élaboration du PNA vise prioritairement à réduire la vulnérabilité du pays aux impacts du changement climatique, en renforçant les capacités d'adaptation et la résilience d'une part, et à faciliter l'intégration de l'adaptation au changement climatique de manière cohérente et pertinente dans les politiques, stratégies, programmes et actions, dans tous les secteurs-clés et à différents niveaux d'autre part.

Ses axes stratégiques sont :

- Axe 1 : Renforcer la gouvernance : renforcement du rôle pivot du BN-CCCREDD+ et du CNCC dans la gouvernance transversale du changement climatique et Intégrer l'adaptation au changement climatique dans la planification nationale à travers une approche programmatique ;
- Axe2 : Mettre en œuvre un programme d'actions sectoriel prioritaire dans le secteur Agriculture – Elevage – Pêche, Ressource en eau, santé publique, biodiversité et foresterie, zone côtière, aménagement du territoire et infrastructure, gestion des risques et des catastrophes climatiques ;
- Axe 3 : Financer l'adaptation aux changements climatiques.

A travers ces axes stratégiques, dix programmes prioritaires ont été définis et élaborés :

— Renforcement de l'adaptation du secteur agricole et de la résilience des populations rurales dans le grand Sud de Madagascar ;
— Renforcement de la résilience des populations rurales par le développement et l'organisation de filières d'exportation ;
— Renforcement de l'adaptation de la filière pêche et développement de systèmes d'alerte et de plans d'actions associés ;
— Amélioration de l'accès à l'eau potable en milieux urbain et rural ;
— Renforcement des systèmes d'alerte précoce pour la résilience du secteur de la santé face au changement climatique ;
— Accélération du reboisement à travers l'opérationnalisation du mécanisme REDD+ et le développement de services écosystémiques ;
— Amélioration de la conservation des forêts naturelles et de la gestion des aires protégées intégrant l'aménagement de zones de refuge climatique à l'intérieur et dans les périphéries;
— Protection des infrastructures côtières et des activités économiques (dont le tourisme) contre l'élévation du niveau de la mer ;
— Amélioration des systèmes d'alerte précoce aux cyclones, dans le cadre d'un effort régional au niveau de l'Océan Indien ;
— Développement de rizières résilientes et moins émettrices de méthane.

Ces programmes s'étalent entre 3 et 10 ans. Certains ont déjà des financements et d'autres en attente.

II.2 ANALYSE DU MECANISME D'APPUI A LA RESILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE A MADAGASCAR

L'expression «réduction des risques de catastrophe» est définie comme suit dans la publication de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (SIPC) intitulée Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe, parue en 2009 : «Concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables». Cette action s'adapte donc pour permettre de contrer les risques accrus découlant des changements climatiques et par conséquent, ne peut passer à côté de la lutte contre ces derniers.

Même si le changement climatique modifie le visage des risques de catastrophe, non seulement par l'augmentation des risques liés aux conditions météorologiques, l'élévation du niveau de la mer et des températures, mais aussi par l'augmentation des vulnérabilités de la société, comprendre la Gestion des Risques et Catastrophes (GRC) est incontournable si l'on veut porter une analyse pragmatique de la résilience au changement climatique d'un pays. La présente partie du RCD 2020 « Analyse du mécanisme d'appui a la résilience au changement climatique à Madagascar » se fera ainsi en trois étapes : partant de l'observation du cadre juridique et institutionnel de la GRC et de sa relation avec la lutte contre le changement climatique, passant par l'étude sur l'appui octroyé aux actions pour la résilience face au changement climatique afin de tirer des enseignements.

II.2.1 CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES (GRC)

Adaptation au changement climatique et bonne gestion des risques et catastrophes sont deux préceptes indissociables. Sur le plan mondial, ces dernières décennies ont montré que les risques de catastrophe dus au changement climatique se sont amplifiés et l'augmentation future des phénomènes météorologiques extrêmes aura probablement pour effet d'accroître le nombre et l'étendue des catastrophes.

Au niveau national, Madagascar dispose d'une politique relative à la Gestion des Risques et Catastrophes. La dernière mise à jour de cette politique étant publiée au journal officiel le 12 février 2016. Le lien entre réduction des risques et catastrophes et le changement climatique y paraît encore flou. Par ailleurs, c'est la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC) qui a fait part de la lucidité du lien entre les deux éléments. La vision de cette ancienne version de la SNGRC se formule comme suit : « Le peuple malgache espère bâtir une société durable et prospère dans laquelle les catastrophes d'origine naturelle ou anthropique impacteront moins sur son environnement, son développement et ses conditions de vie », avec comme objectif « d'accroître la résilience de Madagascar, de ses Institutions nationales et de ses collectivités territoriales face aux catastrophes d'ici 2020, en vue de doter les populations des conditions de vie acceptables et sécurisées ». La SNGRC intègre le thème Changement Climatique au même titre que les autres thématiques émergentes telles que la gestion des pollutions, l'aspect genre, la santé et l'environnement, etc. En outre, le champ des catastrophes est transversal dans la mise en œuvre de la stratégie : dans l'esprit de la Politique Générale de l'État, de la stratégie nationale du secteur agriculture-élevage-pêche face au changement

climatique, du Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques et de bien d'autres programmes sectoriels relatifs aux ressources en eau et à l'assainissement, à l'aménagement du territoire, à la foresterie, à la santé, à la cartographie et à l'habitat, etc. Des initiatives concernant les catastrophes s'inscrivent dans la perspective du développement durable du pays et il en est de même pour le thème du Changement Climatique.

Comparativement à la SNGRC 2016-2030, cette dernière a pour vision de faire de Madagascar « Une nation résiliente aux chocs, protégée de tous dégâts, dans sa dimension sociale, culturelle, économique et environnementale pour un développement durable » et son objectif global est d'«Ériger la GRC/RRC comme un pilier de développement durable». En effet, la SNGRC 2016-2030 ne fait pas apparaître spécifiquement l'aspect concernant la lutte ou la résilience face au changement climatique dans son contenu, mais se focalise plutôt sur la double tâche majeure dans la Gestion des Risques et des Catastrophes (GRC) : agir en urgence et assurer le relèvement précoce, et atténuer ou réduire les impacts des aléas et des catastrophes. La SNGRC 2016-2030 ne manque pas de préciser alors que ce défi renvoie à l'idée de prévention et de mitigation avant toute action de réponse. Elle rajoute qu'il s'agit en effet que réduire l'impact des catastrophes, exige qu'il faut passer de la gestion des catastrophes à une approche Réduction des risques, alors que promouvoir un développement sensible aux risques dépend de l'intégration de la RRC dans la planification, la promptitude et l'efficacité du relèvement précoce et la mise en œuvre des activités de développement.

A. Cadre juridique

Dans le souci de s'aligner aux évolutions du contexte national et international, la politique nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes à Madagascar a du être révisée suite à la troisième Conférence mondiale sur la prévention des risques et des catastrophes qui s'est déroulée du 14 au 18 mars 2015 à Sendai, Japon. La loi n° 2003 - 010 du 5 septembre 2003, relative à la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (PNGRC) a donc été mise à jour et remplacée par la Loi 2015-031 du 04 décembre 2015 qui est conçue et adoptée dans ce sens. Cette dernière définit la mission principale de la Gestion des Risques et des Catastrophes (GRC), ses structures fondamentales, et les principes régissant les relations entre les différents intervenants.

La GRC a pour mission principale d'assurer, en toute situation, le maintien des conditions indispensables au bien-être de la population, ainsi que sa préservation du point de vue de la vie humaine, du patrimoine et de l'environnement. Afin d'y parvenir, la GRC prévoit des stratégies, des structures de gestion, des plans d'intervention et toutes autres mesures pouvant être nécessaires pour honorer ses engagements. Les activités de la GRC concernent notamment toutes celles qui concourent à la protection et à la défense civiles et au renforcement de la résilience communautaire, dans une perspective de développement et de réduction de la pauvreté.

La Gestion des Risques et des Catastrophes (GRC) intègre les aspects de la Réduction des Risques de Catastrophe (RRC), de leurs facteurs sous-jacents, et des vulnérabilités, ainsi que les aspects de gestion des urgences et des catastrophes proprement dites. Ainsi, toutes les activités de GRC et de RRC sont placées sous la coordination générale du Premier Ministre, Chef du Gouvernement. La GRC comprend un niveau stratégique et un niveau opérationnel. Elle privilégie les méthodes d'approche participative et inclusive, dans leur organisation et leur fonctionnement et prône également les principes de coopération et de synergie d'actions.

Le niveau stratégique de la GRC, composé du Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes (CNGRC), d'une structure permanente d'appui technique et d'une plateforme nationale,

est en charge de la conception, de l'élaboration, de la supervision et de la mise à jour de la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC) et de son plan d'action ; Il est également le premier responsable de la promotion de la RRC dans les politiques sectorielles de développement à tous les niveaux.

Le niveau opérationnel, quant à lui, dispose d'une structure centrale opérationnelle rattachée au Ministère chargé de l'Intérieur, avec des démembrements au niveau territorial, et d'un comité de réflexion des intervenants aux catastrophes qui appuie la structure centrale opérationnelle. C'est le niveau opérationnel qui assure la coordination et la mise en œuvre de la SNGRC à travers l'élaboration des plans d'intervention et de leurs mises en œuvre. Il assure également le suivi et l'évaluation des activités de ces différents plans d'intervention sur l'ensemble du territoire.

En matière d'intervention, des plans de soutien pour des risques spécifiques sont développés au niveau de chaque département ministériel concerné et des organismes particuliers. Ces plans complètent le plan de contingence multirisque et multi aléas de GRC, lequel inclut les plans d'urgence et d'organisation des secours et est dressé à chaque niveau d'intervention : au niveau national, par la structure centrale opérationnelle et, au niveau territorial, par ses démembrements et les Députés de Madagascar concernés. Le plan de contingence multi risques et multi aléas de GRC recense les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe et définit les conditions de leur mobilisation par l'autorité compétente pour diriger les secours à chaque niveau d'intervention.

Sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministre chargé de l'Intérieur coordonne et contrôle la cohérence entre des différents plans de soutien incombant aux divers départements ministériels, les organismes particuliers à tous les niveaux territoriaux ; et sous la coordination du Représentant de l'Etat, les services déconcentrés de l'Etat implantés au niveau des circonscriptions administratives territoriales, selon le cas, sont responsables de l'exécution des plans de soutien à leur niveau. Quant au déclenchement de l'alerte et de l'activation des divers plans d'intervention, c'est la structure centrale opérationnelle rattachée au Ministère chargé de l'Intérieur qui en est le responsable au niveau national, et le Représentant de l'Etat territorialement compétent au niveau régional.

Pour la partie financière, le budget annuel des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) prévoit le financement des activités liées à la gestion des risques, des urgences et des catastrophes au niveau territorial. En outre, l'Etat estime une subvention spéciale à allouer aux CTD pour la Réduction des Risques de Catastrophes. Il est à noter que les allocations budgétaires pour la GRC sont fixées par la Loi des Finances et les ressources financières en matière de GRC sont constituées de Ressources Propres Internes de l'Etat et des Fonds d'intervention, des dons, et des apports de la coopération bilatérale, multilatérale et régionale.

B. Cadre institutionnel

La SNGRC est le fruit de la collaboration entre toutes les parties prenantes de la GRC/RRC à Madagascar, tant celles du secteur public se trouvant au niveau central et territorial de l'Administration que celles relevant du secteur privé, du milieu académique et universitaire et des partenaires de développement de Madagascar. Elle prend en compte explicitement le changement climatique en tant que thématique émergente au même titre que la gestion des pollutions, les risques urbains, l'aspect genre, santé et environnement, etc. L'actualisation de la SNGRC a été réalisée suivant une approche participative et inclusive puisqu'elle a été effectuée par la Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU) conjointement avec le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le

Développement (PNUD). A Madagascar, les entités institutionnelles impliquées dans la GRC regroupent le BNGRC, le CNGCR et le CPGU ; et le Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes, appellation du Comité Restreint d'Intervention en cas de Cataclysme (CRIC) est la plate-forme nationale qui réunit l'ensemble des intervenants sur les catastrophes à toutes les étapes.

- **Le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC)**

Le décret n° 2006-904 du 19 décembre 2006 fixant son organisation, son fonctionnement et ses attributions, définit le BNGRC en tant qu'organe de gestion, de coordination, de suivi et d'appui du CNGRC chargé de la prévention des sinistres, de l'organisation et de la gestion des secours d'urgence. Il est ainsi le bras opérationnel du CNGRC et également le point focal du CRIC comme le décrit les termes de référence de ce dernier, étant donné qu'il est présidé par le BNGRC.

Le BNGRC a pour mission, au niveau central, d'assurer la protection de la population et ses biens en toutes circonstances, plus précisément (i) de protéger les installations nécessaires à la défense et à la sauvegarde de la vie des populations, de leurs biens et de l'environnement ; (ii) d'entretenir et affermir la solidarité et la volonté de résistance des populations aux effets des risques et des catastrophes; et (iii) de développer les aptitudes et réduire les vulnérabilités des populations. Ainsi, les attributions du BNGRC qui en découlent sont énoncées comme suit dans ce décret :

— Animer, appuyer et soutenir les structures permanentes dénommées structures territoriales d'intervention aux fins de mitiger la vulnérabilité de la population et assurer la promptitude des interventions ;

— Préparer la population, notamment dans les zones à risque, par des actions de prévention et de sensibilisation pour mieux faire face aux cataclysmes éventuels ;

— Centraliser toutes les informations se rapportant aux sinistres et aux besoins urgents émanant des structures territoriales d'intervention ;

— Analyser et synthétiser les informations se rapportant aux sinistres à communiquer au CNGRC ;

— Mettre en œuvre les plans de gestion des risques et des catastrophes ;

— Coordonner la distribution des dons et aides aux sinistrés et apporter son appui aux structures territoriales d'intervention ;

— Centraliser les différents plans se rapportant à la gestion des risques spécifiques ;

— Réceptionner et comptabiliser les aides et dons, en nature et/ou en numéraire, provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur.

Quant au niveau territorial, les missions du BNGRC restent régies par les dispositions du décret n° 2005-866 du 20 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003-010 du 05 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques de catastrophes. Ainsi, les structures territoriales d'intervention, en matière de gestion des risques et des catastrophes sont (i) le Comité Provincial de Gestion des Risques et des Catastrophes, au niveau des Provinces ; (ii) le Comité Régional de Gestion des Risques et des Catastrophes, au niveau des Régions ; (iii) le Comité de Gestion des Risques et des Catastrophes au niveau des Districts ; (iv) le Comité Communal de Gestion des Risques et des Catastrophes, au niveau des Communes ; et (v) l'équipe locale de secours au niveau des Fokontany.

L'on se demande de ce qui précède si les attributions trop étendues du BNGRC, stipulées dans l'article 7 du décret n° 2006-904, ne risqueraient pas de l'affaiblir dans son rôle de leader dans la GRC. Et en tant que structure de coordination de la mise en œuvre des programmes et plan relatifs à la GRC présentés par des départements ministériels, organismes, société civiles ou communautés locales, l'on constate également de sa part une nécessité en renforcement continu de capacité technique de suivi et d'évaluation des mesures de prévention et de préparation face aux risques et menaces.

- **Le Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes (CNGRC)**

Le CNGRC est l'organe stratégique de conception et de supervision de la gestion des risques et des catastrophes au niveau national, tandis que le BNGRC est l'organe de gestion, de coordination, de suivi et d'appui du CNGRC. Il est composé du Premier Ministre, Chef du Gouvernement en tant que Président, du Ministre chargé de l'Intérieur, comme Vice-président, et des autres Membres du Gouvernement concernés par les risques spécifiques[13], notamment :

— Le Ministère chargé de l'Intérieur pour les cyclones, inondations, incendies, tsunamis, sécheresses et famines ;

— Le Ministère chargé de l'Agriculture et de l'Elevage pour les invasions acridiennes et épizooties de grande ampleur ;

— Le Ministère chargé de la Santé pour les grandes épidémies de santé humaine ;

— Le Ministère chargé de l'Environnement pour les pollutions marines et déversements d'hydrocarbures ;

— Le Ministère chargé des Transports pour les naufrages en mer et accidents aériens majeurs ;

— Le Ministère chargé de l'industrie pour les accidents et pollutions industriels ;

— Le Ministère de l'Energie et des Mines pour les accidents des mines et des carrières.

Le CNGRC a pour mission globale de définir « l'organisation de la protection de la population et de l'environnement en cas de catastrophe ». De cette mission globale découle les missions spécifiques du CNGRC suivantes :

— Définir la stratégie nationale relative à la GRC ;

— Fixer la politique nationale en matière de GRC ;

— Assurer la planification, la supervision et l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de GRC et des catastrophes ;

— Procéder à la déclaration de sinistre au niveau national ;

— Mobiliser des appuis émanant des partenaires nationaux et internationaux.

Le CNGRC est fort de l'existence d'une base juridique bien définie, de la présence du BNGRC qui lui sert de bras opérationnel et d'interface entre le Conseil et les autres partenaires, et également de l'existence de cellules de crises qui constituent ses bras exécutifs. Toutefois, l'absence des autorités locales en son sein représente une faille dans l'atteinte des résultats attendus. En outre, le rôle du Conseil en matière de GRC reste relativement flou et une tendance vers des missions opérationnelles fait surface au lieu de rester concepteur et superviseur en tant qu'organe stratégique dans le GRC.

- **La Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU)**

Le décret n°2006-892 donne une définition explicite suivante : « La Cellule de Prévention et Gestion des Urgences est un organe technique permanent, placé sous la tutelle directe de Premier Ministre, Chef du Gouvernement, doté de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie administrative et financière. ». La CPGU a pour principale mission d'assister le Premier Ministre, Chef du Gouvernement et le Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes (C.N.G.R.C.) dans l'accomplissement de leurs missions en matière de conception, élaboration et mise à jour de la stratégie nationale en matière de gestion des risques et des catastrophes. Elle a également pour mission le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions de prévention, de préparation et des interventions des organismes publics agissant dans les situations d'urgence.

13 Selon les dispositions du décret n° 2005-866.

Les domaines d'intervention de la C.P.G.U. couvrent les catastrophes d'origine naturelle (cyclones, inondations, sécheresses, famines, tremblements de terre, tsunamis, glissements de terrain, invasions acridiennes) et les catastrophes d'origine non naturelle (épidémies, épizooties, incendies et feux de forêts, pollutions, accidents industriels, évènements en mer, naufrages, déversements d'hydrocarbures, accidents aériens). Dirigée par un Secrétaire Exécutif dans la réalisation de ses missions, la C.P.G.U. travaille en collaboration avec le B.N.G.R.C., les organismes de la Primature œuvrant dans les situations d'urgence et les instances interfaces qui sont ses interlocuteurs. Ces instances interfaces sont composées des organes techniques des ministères, des Provinces et des Régions, des O.N.G. et des organismes internationaux en matière de gestion des risques et des catastrophes, chargées de fournir des données et des informations essentielles au profit du Secrétariat Exécutif de la C.P.G.U.

- **Le Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes (CRIC)**

Considéré dans le document sur la SNGRC comme une « plateforme de réflexion, et d'échanges d'information, qui regroupe les principaux responsables des organisations humanitaires et ONG», la nouvelle dénomination du CRIC, notamment « Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes » lui est attribué juste après la réunion d'évaluation de la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) en fin 1999 compte tenu de son importance et de son dynamisme. Ainsi, il représente la plate-forme nationale d'échanges d'informations, de concertation, de recommandation et de coordination des activités des intervenants dans la gestion des risques et des catastrophes. C'est un outil d'échanges d'informations, d'analyse, d'appui aux prises de décision en cas de cataclysmes. Comme il a été énoncé auparavant, le CRIC sert surtout de plate-forme de réflexion, et d'échanges d'information, qui regroupe les principaux responsables en matière de gestion de risques et de catastrophes. Il émet des recommandations, des avis et des opinions sur une situation donnée. Des décisions y sont rarement prises. Ces décisions portent généralement sur des actions concrètes de façon consensuelle, notamment par le fait qu'il s'agit aussi des opérateurs sur le terrain.

Le CRIC a pour membres les départements ministériels qui regroupent le secteur étatique, les agences du Système des Nations-Unies, les partenaires bilatéraux et multilatéraux, le secteur privé et les ONG. Les activités du CRIC, dont ci-après le tableau récapitulatif, varient suivant les périodes.

Tableau 16 : Récapitulatifs des activités de CRIC

Périodes	Interventions	Activités
En temps normal	Mitigation Prévention	• Collecte et exploitation des informations issues des zones vulnérables (veille nutritionnelle, stock de médicaments de base, logistique, équipement et matériel, etc.) ; • Conception de module de formation, de prévention et de secours d'urgence ; • Conduite d'enquêtes spécifiques ; • Formation des responsables à tous les niveaux ; • Education et formation du grand public.
Pendant la phase de préparation	Préparation	• Appui au pré positionnement des équipements de base ; • Appui à la formation du personnel médical et des animateurs communautaires.
En situation d'urgence	Réponses	• Evaluation des besoins post urgence ; • Quantification des besoins.
En période post urgence	Réponses Réparation Reconstruction	• Evaluation des interventions; • Appui au suivi de l'état sanitaire ; • Veille institutionnelle.

Fonctionnant sous l'égide du BNGRC, le CRIC a un lien actif avec les ministères techniques à travers ses groupes sectoriels. La coordination sectorielle se fait au niveau des commissions du CRIC présidées par un représentant du ministère technique de tutelle. En cas de crise, le BNGRC convoque une réunion du CRIC et déclenche la mise en place d'évaluations rapides sur terrain, effectuées sur la base d'une fiche appelée EIMA ou « Enquête Initiale Multi Aléas»[14]. Les informations à collecter dans la fiche EIMA sont définies suivant les critères établis par le CNGRC, en collaboration avec les autorités locales concernées, le BNGRC et les partenaires du CRIC.

Organe de coordination générale entre bailleurs de fonds, ONG et Gouvernement malgache, avec une dizaine d'années d'expérience et faisant preuve de flexibilité organisationnelle, le CRIC permet de faciliter la mobilisation des parties prenantes de la problématique GRC. En outre, l'approche adoptée par le CRIC qui responsabilise les clusters est conforme avec les réformes humanitaires dans le Système des Nations Unies. Le CRIC participe également à la mise en œuvre du principe de l'harmonisation, ainsi qu'à la mise en œuvre des principes de complémentarité et de responsabilité mutuelle recommandés par la Déclaration de Paris en permettant aux partenaires du développement et au Gouvernement de mettre en commun des dispositifs et procédures simples de planification, de financement et de suivi évaluation à travers ces clusters. Le fait que le CRIC est la seule instance d'information qui existe permet la fiabilité et la rapidité de l'information.

Toutefois, quelques points jugés nécessaires fonts défaut dans l'organisation et/ou activités du CRIC. A part la manque d'institutionnalisation qui lui confère une identité floue et qui lui empêche en évidence une bonne visibilité, le CRIC est aussi emmené dans l'exercice de ses fonctions à se focaliser sur les aspects préparation et réponses au détriment de la prévention et la mitigation, étant donné que le pays est exposé à des cyclones à caractère cyclique. En outre, l'ancrage institutionnel du CRIC à l'échelle du Ministère de l'Intérieur est perçu comme une limite par certains partenaires au développement. Certaines institutions, eu égard à cette réalité, s'affilient directement au CPGU plus élevé dans la hiérarchie institutionnelle et organisationnelle, même si les activités qui y sont menées sont plus proches et plus compatibles avec celles du BNGRC et par conséquent, prises en charge par le CRIC. Parmi les points faibles du CRIC figure également la faible implication des acteurs locaux, or leur connaissance de l'histoire et de la géographie du terrain leur permet, mieux que quiconque, d'identifier les risques auxquels la population, l'environnement et les biens qui se trouvent sur leur territoire sont exposés. Leurs interventions sont donc indispensables dans chaque forum de discussions et de décisions nationales.

C. Lien entre SNGRC et Changement Climatique

La Politique Nationale de Lutte Contre le Changement Climatique a été élaborée pour lutter efficacement contre le changement climatique. Conscient des effets néfastes du changement climatique auquel Madagascar n'est pas épargné, le pays a intégré le thème au sein de la SNGRC. Comme il a été énoncé auparavant, cette politique Nationale, adoptée en 2010, répond au cadre de la mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique et du Protocole de Kyoto auxquels le pays a adhéré respectivement en 1998 et en 2003, et tient compte des différentes politiques existantes. Elle a comme vision de disposer de toutes les capacités requises favorables au développement durable du pays.

Ainsi, la SNGRC rappelle l'approche adoptée dans la PNLCC pour lutter contre le Changement climatique et précise que la mise en œuvre de cette politique sera basée sur les principes de participation, de

14 La fiche EIMA est un outil de collection de données de base lors des évaluations initiales, entre le moment de l'impact et la fin de la première semaine. Les fiches EIMA sont déposées auprès des Communes et complétées par les agents locaux.

proximité, de pollueur payeur, de responsabilisation à tous les niveaux, de précaution, de transparence. Elle sera traduite en termes de programme ou de plan d'action national, dont la mise en œuvre sera assurée en partenariat avec les différents acteurs, entre autres, le secteur public, le secteur privé, les membres de la société civile, les Organisations Non Gouvernementales, les communautés locales, etc. La coordination de la mise en œuvre de la PNLCC est assurée par le Ministère chargé de l'Environnement. La SNGRC ne manque pas non plus de mettre l'accent sur le fait que la PNLCC et le Plan National d'Adaptation au le changement climatique (PNA) constituent le cadre de référence pour toute action à entreprendre dans le domaine du changement climatique à Madagascar.

Outre les dégradations biophysiques, les effets du changement climatique (bien qu'à l'heure actuelle, il s'agit surtout de variabilité et/ou de perturbation climatique) ont également des impacts socioculturels et rendent les conditions socioéconomiques du pays de plus en plus vulnérables. La SNGRC souligne que les efforts sont également entrepris par différents intervenants dans les secteurs concernés pour faire face à chaque situation. A titre d'exemple, le secteur agriculture-élevage-pêche qui constitue le principal pilier du secteur primaire de Madagascar a élaboré une stratégie spécifique puisque c'est au centre des activités de ce secteur que se trouvent les ressources naturelles qui en constituent les matières premières dont les qualités, les compositions et la productivité sont contrôlés par les facteurs climatiques. Cette stratégie spécifique cernant le changement climatique a été adoptée en Conseil du Gouvernement le 16 octobre 2013. Elle trace les grandes lignes pour réduire la vulnérabilité du secteur Agriculture-Elevage-Pêche dans le contexte du changement climatique et couvre la période 2012-2025, avec comme vision : « D'ici 2025, Madagascar se développe durablement avec le secteur Agriculture-Elevage-Pêche comme pilier d'une économie verte à vocation agricole, résilient aux effets du changement climatique, contribuant significativement au PIB, assurant l'autonomie alimentaire de la population rurale et urbaine, s'élargissant aux marchés extérieurs, participatif et utilisant des techniques modernes respectueuses de son environnement et de son identité socioculturelle ». Elle a pour objectif d'asseoir des bases techniques, sociales, économiques et financières adaptées au contexte du Pays, afin de réduire la vulnérabilité du secteur Agriculture-Elevage-Pêche aux impacts du changement climatique ; et d'intégrer la considération du changement climatique (réduction de la vulnérabilité, augmentation de la résilience et réduction des émissions des gaz à effet de serre) dans toutes les actions du secteur Agriculture-Elevage-Pêche. L'atteinte des objectifs ci-dessus a nécessité la définition de cinq (5) axes. Il s'agit de: (i) l'Agriculture-Elevage- Pêche s'adapte au changement climatique, (ii) les actions d'atténuation génèrent des bénéfices socioéconomiques pour l'Agriculture Elevage-Pêche, (iii) l'Agriculture- Elevage- Pêche intègre les préoccupations relatives au changement climatique dans toutes ses actions, (iv) l'Agriculture- Elevage-Pêche dispose de mécanismes financiers pérennes pour ses actions d'adaptation et d'atténuation, (v) l'Agriculture- Elevage- Pêche promeut les recherches appliquées et utilise les résultats de recherche en outils de décision et de développement efficaces face au changement climatique.

II.2.2. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET RÉSILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'accord de Copenhague de 2009, confirmé à Paris (2015), prévoit que les pays développés mobiliseront annuellement au moins 100 milliards de dollars, pour aider les pays en développement dans leurs efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Les pays classés comme développés sont ainsi confrontés au défi d'honorer leurs engagements malgré leurs fréquentes difficultés budgétaires, tandis que les pays en développement se soucient légitimement du niveau des financements, de la

maîtrise des fonds et de leur caractère supplémentaire par rapport à l'aide au développement classique. Dans ce contexte, l'attention et les discussions tendent à se focaliser sur les financements dédiés aux questions climatiques. Une ambigüité est alors constatée, est-il préférable d'ajouter une aide climatique à l'aide au développement préexistante ou plutôt intégrer les questions climatiques dans l'ensemble des interventions ?

Par aide climatique, nous entendons la part de l'APD qui relève des engagements climatiques, à savoir, celle qui finance des interventions labellisées « climatiques » en raison de leur canal de financement (programme ou fonds climatiques) ou de leur marquage « climat » selon la procédure proposée par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). L'APD se répartit donc en une part climatique (appelée financement climatique) et une part non-climatique, certaines interventions pouvant pourtant appartenir aux deux catégories. En ce qui concerne Madagascar, les données sur l'appui au changement climatique sont dispersées dans les interventions des partenaires. Toutefois, l'alignement de la base de données sur l'aide avec les Objectifs de Développement Durable en 2018 qui a permis l'existence du champ ODD 13 « Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques » pourra servir d'exemple tout au long de l'analyse comparative et sectorielle de l'APD octroyée en faveur de l'action.

A. Volume d'aide pour l'appui à la résilience au changement climatique

Dans le monde et en Afrique

Même si les pays industrialisés se sont fixés l'objectif de mobiliser 100 milliards de dollars par an jusqu'en 2020 pour soutenir les activités d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement, les vrais chiffres des financements climatiques mondiaux restent encore en débat. L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) évalue à 43 milliards de dollars la somme allouée à la lutte contre le changement climatique en 2016. Elle estime que les financements publics pourraient représenter 67 milliards de dollars en 2020, la part restante des 100 milliards étant comblée par des capitaux privés. L'organisation non gouvernementale Oxfam, quant à elle affirme dans son rapport les montants insuffisants des financements publics et déclare que les pays riches ont attesté des financements publics à hauteur de 48 milliards de dollars par an mais, selon l'organisation, seuls 16 à 21 milliards seraient affectés à l'assistance spécifique au climat. Pour sa part, le cabinet de conseil en stratégie Boston Consulting Group estime dans son étude publiée en début décembre 2017 l'investissement requis pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris entre 19.000 et 21.000 milliards de dollars d'ici à 2030. 60 à 80% de cette somme devraient concerner les pays émergents, un effort jugé non soutenable pour la plupart de ces pays.

Quoi qu'il en soit, l'Union Européenne, dans son domaine, avec ses États membres (y compris le Royaume-Uni) et la Banque européenne d'investissement constituent le principal bailleur de fonds publics destinés à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Ils leur ont octroyé 23,2 milliards d'euros en 2019, soit 6,9 % de plus qu'en 2018. Le total hors Royaume-Uni s'élevait à 21,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,4 % par rapport au total de l'Union européenne des vingt-sept (EU-27) en 2018. Ils affirment dans leur rapport que la Commission Européenne a honoré son engagement de mettre à disposition au moins 14 milliards d'euros (soit une moyenne de 2 milliards d'euros par an) pour soutenir les activités de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement entre 2014 et 2020. L'UE demeure résolue dans sa contribution à l'objectif des pays développés de mobiliser conjointement, à partir de différentes sources, 100 milliards de

dollars par an jusqu'en 2020 pour aider les pays en développement. L'échéance pour la réalisation de cet objectif a été reportée à 2025, et un nouvel objectif devra être défini d'ici là.

Le Groupe de la Banque Mondiale, quant à elle, reste déterminée à lutter contre le changement climatique, une autre menace majeure pour les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète notamment en parallèle avec la pandémie du COVID-19. Dans le sillage de l'adoption de l'accord de Paris sur le climat, le Groupe de la Banque mondiale a présenté en 2016 un ambitieux Plan d'action sur le changement climatique afin d'intensifier le soutien financier et technique aux pays en développement et, ainsi, renforcer leur action pour le climat. L'institution internationale, qui s'était engagée à porter ses financements climatiques à hauteur de 28 % de ses prêts jusqu'en 2020, contre 20 % en 2016, a systématiquement dépassé cet objectif au cours de ces trois dernières années. Au total, et sur la durée du plan d'action, le Groupe de la Banque mondiale a consacré plus de 83 milliards de dollars de financements à la lutte contre le changement climatique. Le prochain plan pour la période 2020-2025, déjà lancé, entend amplifier le soutien aux pays pour qu'ils prennent des mesures ambitieuses en matière de climat en augmentant les financements en faveur de l'adaptation et en encourageant une action systémique renforcée à l'échelon des pays.

De son côté, la Banque Africaine de Développement (BAD), à travers le Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique (FCCA), a réussi en 2020 à mobiliser des ressources qui continueront à aider les pays africains à intensifier leurs activités de préparation au financement climatique, afin d'accéder à davantage de ressources des fonds climatiques pour mener leurs actions de lutte contre le changement climatique. Le FCCA a approuvé 15 projets de petits dons en 2020 pour un montant total d'environ huit millions de dollars. Les projets approuvés apportent un appui à plus de 16 pays africains par le biais de projets nationaux et multinationaux individuels visant à renforcer leurs capacités à accéder au financement climatique international et à mettre en œuvre des projets d'adaptation à petite échelle pour améliorer leur résilience.

Pour l'Afrique en particulier, les financements internationaux des politiques climatiques sont encore très largement insuffisants par rapport aux engagements pris par les pays développés. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne les pays les moins avancés, qui peinent à accéder aux fonds, mais ça l'est aussi pour tous les pays africains du fait des conséquences financières durables de la crise du Covid-19 en 2020. Cela se traduit par un triple enjeu financier pour l'Afrique. Selon le Climate Funds (novembre 2020)[15], la mobilisation des financements internationaux vers les pays en développement atteignait près de 80 milliards de dollars en 2018, avec seulement 25 % des fonds alloués à l'Afrique et 9 % pour les pays à faible revenu (PFR). Il faut toutefois noter que l'objectif des 100 milliards de transferts, d'une forte portée diplomatique et symbolique, n'est lui-même en aucun cas un étalon des besoins d'investissement des pays en développement pour un développement décarboné. La communauté internationale doit alors continuer d'accompagner les États et intermédiaires financiers dans leurs initiatives en faveur d'une restructuration de la finance autour des investissements dans un développement décarboné. Seule une action coordonnée des acteurs publics et privés, locaux et internationaux, autour de normes et de taxonomies éprouvées et transparentes, permettra de relever le défi d'une transition vers des économies africaines bas carbone et résilientes face aux changements climatiques et environnementaux.

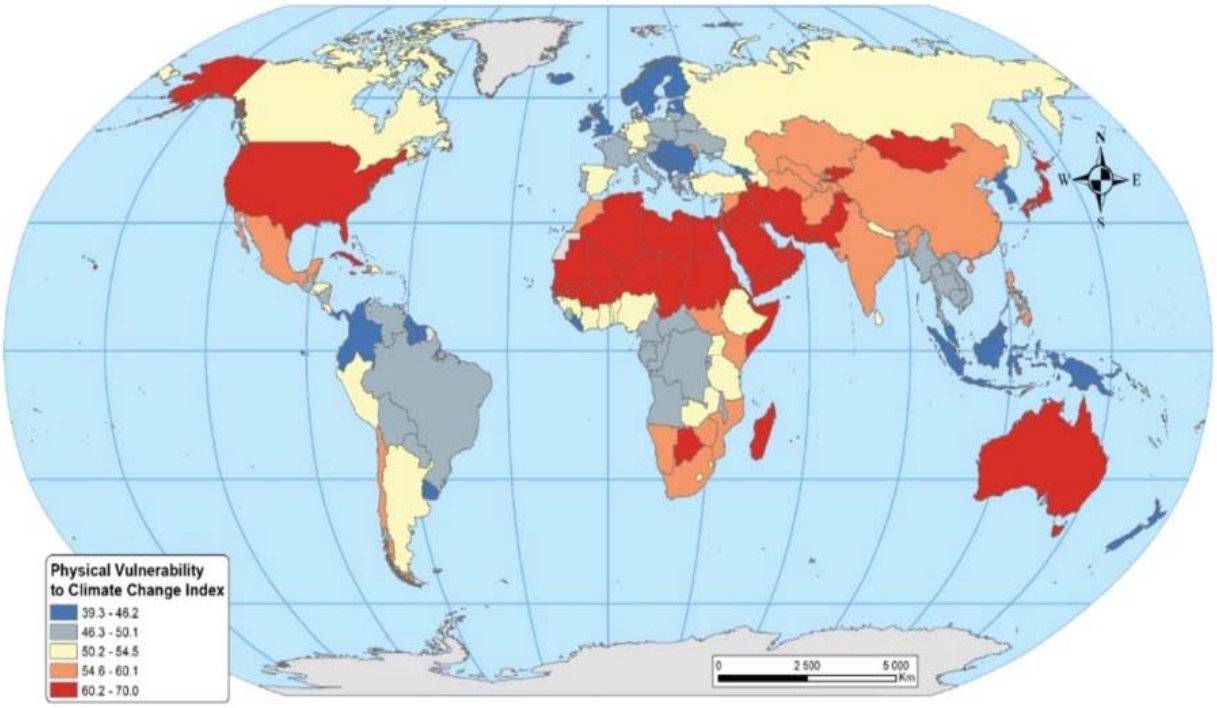
En somme, le rapport de l'OCDE montre qu'en 2018, les financements climatiques ont été destinés pour 70 % à l'atténuation et pour 21 % à l'adaptation, le reste revenant à des activités transversales. Plus de la moitié des financements climatiques ont ciblé les

15 In Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries, OCDE

infrastructures économiques (principalement l'énergie et des transports), et la part restante a bénéficié en majeure partie à l'agriculture et aux infrastructures sociales (en particulier l'eau et l'assainissement). Au cours de la période 2016-18, c'est l'Asie qui a reçu la plus grande partie des financements climatiques (43 %), devant l'Afrique (25 %) et les Amériques (17 %). La répartition des financements climatiques par groupe de revenu montre que 69 % ont été destinés à des pays à revenu intermédiaire, 8 % à des pays à faible revenu et 2 % à des pays à revenu élevé, tandis que les 21 % restants ont été fléchés vers une région plutôt que vers un pays particulier. Par contre, concernant l'année 2020, aucun indicateur précis sur le financement du changement climatique n'est encore disponible[16].

Volume d'aide pour l'appui à la résilience au changement climatique à Madagascar

Dans son sixième rapport, qui est en cours de finalisation précise-t-il, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) fait apparaître un résultat clé concernant l'Afrique, y compris Madagascar[17] : le continent connaît déjà davantage de phases de chaleur extrême, davantage de sécheresse mais aussi de précipitations exceptionnelles que dans un passé récent. Ces phénomènes, auxquels s'ajouteront la hausse du niveau marin et donc des risques accrus de submersion des zones côtières, vont inexorablement se renforcer dans les décennies qui viennent, quand bien même les pays les plus émetteurs de CO2 de la planète parviendraient à réduire considérablement leurs propres émissions. Cette situation confirme l'importance primordiale de l'appui à la résilience au changement climatique au pays africains, notamment Madagascar.



Source : Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (Ferdi) 2021.

Note : 0 indique le niveau de vulnérabilité le plus faible (en bleu), 100 le plus élevé (en rouge).

16 Source de l'information : Communiqué de presse de l'OCDE du 6 novembre 2020

17 Face au Changement Climatique, quels choix de financement pour l'Afrique, FERDI juin 2021.

Comme il a été énoncé plus haut, il s'avère difficile de détecter dans la base actuelle de l'aide au développement du pays combien exactement a été éjecté dans la lutte contre le changement climatique. Toutefois, il est certain que la plupart des projets mis en œuvre à Madagascar tient compte de la préservation et de la protection de l'environnement naturel, premier objet de la réputation de la Grande île, ceci surtout faisant suite à l'engagement du pays dans la lutte pour la résilience face au changement climatique. Le seul champ spécifiquement destiné à ce sujet est celui de l'ODD-13 « Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques ». Les décaissements effectifs pour l'ODD-13 s'élèvent à plus de 60 millions de dollars depuis 2018 ; plus de la moitié, plus précisément 32,8 millions USD sont ceux enregistrés au titre de 2020 dont 79,4% des apports sont octroyés par les agences multilatérales.

L'éparpillement des appuis climatiques dans chaque participation des partenaires ne permet pas l'analyse succincte, aussi bien quantitative que comparative des financements pour la résilience y afférente. Il est à noter que cet éparpillement de l'aide climatique n'est pas un cas spécifique pour Madagascar. Les donneurs, au lieu de se fixer des objectifs quantifiés en termes de dépenses consacrées aux objectifs climatiques, préfèrent augmenter l'aide aux pays vulnérables et veiller avec méthode à l'intégration systématique des questions climatiques dans tout projet, cela sans perdre de vue les autres enjeux de développement durable. Dans la mesure où cette aide corrigerait les effets du changement climatique sur le développement des pays vulnérables, elle contribuerait à leur adaptation et répondrait donc aux engagements internationaux en faveur du financement de l'adaptation.

B. Les secteurs appuyés en matière de résilience au changement climatique à Madagascar

A Madagascar, comme dans tout autre pays, les financements impactant le domaine de la lutte contre le changement climatique touchent tous les secteurs, directement ou indirectement. A titre d'exemple, l'observation des volumes des décaissements effectifs à l'endroit de l'ODD 13 confirme cette situation puisque, même si c'est le secteur productif qui est le plus soutenu avec 96% du total des financements depuis 2018, chaque secteur bénéficie sa part, à savoir,1,3% pour l'infrastructure, 2,13% pour le social et 0,75% pour le secteur administratif. L'appui à la lutte contre le changement climatique du secteur productif concerne surtout l'agriculture, l'élevage, la pêche, la sylviculture et l'environnement, tandis que l'énergie pour le secteur infrastructure, la santé, l'éducation et formation pour le secteur social, et l'économie et finance pour l'administratif.

Le secteur productif est surtout appuyé par les financements multilatéraux en provenance de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne, du Système des Nations-Unies et de la Banque Africaine pour le Développement, et par les financements bilatéraux en provenance de l'Allemagne, de la France et de la Corée du Sud. La France est la principale partenaire bilatérale qui appuie les trois autres secteurs, tandis que les agences des Nations-Unies sont les seules partenaires multilatérales pour l'appui des secteurs administratif et social.

Depuis l'année 2018, année d'effectivité de l'alignement des données avec les ODD, l'on compte 19 projets spécifiquement climatiques mis en œuvre, tout secteur confondu, dans la base de données nationale sur l'aide. Les cinq projets classifiés climatiques et plus significatifs en termes de décaissements effectifs sont les suivants, par ordre d'importance :

— Le projet « Connectivity for Rural Livelihood Improvement Project » soutenu par la Banque Mondiale, avec une allocation totale de 21.139.220 USD ;

— Le Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE) appuyé par l'Allemagne, avec 9.161.937 USD ;

— Le projet de renforcement des conditions et capacités d'adaptation durable au changement climatique appuyé par l'Union Européenne avec 6.260.446 USD ;

— Le projet « Fonds d'investissement pour le réseau des Parcs Nationaux » financé par l'Allemagne avec 5.783.828 USD ; et

— Le projet « Amélioration de l'adaptation au changement climatique », avec 5.638.836 USD, soutenu par les Nations-Unies.

C. Quelques réalisations en termes d'adaptation climatique à Madagascar

- Connectivity for Rural Livelihood Improvement Project : les activités prévues pour ce projet sont l'aménagement de pistes rurales dans des zones ciblées et réhabilitation de routes secondaires s'y trouvant, notamment l'aménagement de la RN44 et de la RN3A, les travaux des RN44/RN32/RN3A/RN12A. Le projet inclut également l'appui institutionnel pour la gestion et suivi du projet. A titre d'exemple, les travaux d'amélioration de 35Km de la Route Nationale Secondaire 12A sont répartis en deux (02) lots : Lot1- Travaux de bitumage de la Route Nationale Secondaire, et Lot2- Construction du pont de Manambondro. En 2020, le projet est en phase de démarrage, plus précisément, tous les préparatifs sont effectués et les travaux sont prêts pour exécution.

- Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE) : Comme son nom l'indique, PAGE appuie avant tout les communes et communautés locales à bien gérer leur environnement. C'est ainsi que, à titre d'exemple, quinze communes rurales de la Régions Atsimo Andrefana ont bénéficié de Schémas d'Aménagement des Communes (SAC), pour une durée de quinze ans, qui leur serviront de cadre de référence pour les grandes orientations présentes et futures de leur développement. Ils serviront également pour l'aménagement et la valorisation du potentiel économique et environnemental de leurs territoires[18] .

- « Protection et exploitation durable des ressources naturelles », toujours dans la coopération entre Madagascar et l'Allemagne, mais cofinancé par l'Union Européenne. C'est un projet d'une durée de 5 ans et qui a été clôturé en 2020. Il intervient dans les régions DIANA, Boeny, Atsimo-Andrefana et Analamanga et dont l'objectif du n'est autre que l'amélioration de la protection et l'exploitation durable et résiliente au changement climatique des ressources naturelles dans les zones protégées et leur périphérie. Des projets d'adaptation sont mis en œuvre au niveau communal ; les chaînes de valeur agricoles et forestières améliorent les revenus des ménages des régions DIANA/Ambilobe ; des surfaces boisées sont rétablies pour assurer les bases naturelles de production à long terme ; la population apprend à exploiter durablement les zones protégées et les forêts tout en s'assurant un revenu permanent, par exemple dans les domaines de la production de miel, de bois de construction ou de charbon de bois « vert » ou encore dans celui du tourisme écologique, ceci grâce à la création de valeur ajoutée générée par l'utilisation des ressources naturelles, etc. Les résultats du programme, comme le rapporte la GIZ dans son microsite virtuel, sont les suivants :

— 980.000 hectares de forêt et de zones protégées sont préservées par des droits d'exploitation et la population locale s'engage pour leur conservation ;

— 6.430 ménages, dont environ 35% de femmes, ont pu améliorer leur revenu de 77% en moyenne en exerçant des activités liées aux chaînes de valeur soutenues, comme la production de miel, de raphia, de bois de construction et de charbon de bois « vert » ou le tourisme écologique ;

— Madagascar dispose aujourd'hui de meilleurs instruments légaux et institutionnels pour permettre un développement durable du pays. Une politique forestière et

18 In Midi Madagasikara, 27 janvier 2020.

environnementale ainsi que des stratégies de restauration de paysages forestiers et d'approvisionnement en bois énergie sont disponibles au niveau gouvernemental. 87 communes et trois régions ont élaboré des plans d'aménagement des terroirs ;

— Dans l'exploitation minière à très petite échelle, 135 mineurs ont été formés en gemmologie pour leur permettre de mieux évaluer la qualité des gemmes trouvées et d'affermir ainsi leur position de vente. 30 femmes fabriquent et vendent des bijoux de mode créés avec des pierres de moindre valeur, ce qui leur a permis d'améliorer leur revenu.

- Dans le cadre du programme de financement contre les risques de catastrophes en Afrique (AFRICA DISASTER RISK FINANCING ou ADRIFI) appuyé par la BAD, des travaux de suivi de l'évolution de la sècheresse ont été effectués, ainsi que plusieurs renforcements de capacité sur le modèle du nouveau produit ARC Cyclone Tropical[19]. Lors des descentes sur les terrains touchés par la sècheresse dans le Grand Sud, des Centres de Coordination, des Opérations de lutte contre le Keré (CCOK) ont été mis en place à Ambovombe et Amboasary pour la coordination des actions des différents acteurs et cadrage des activités à réaliser par rapport aux attentes et priorités du Gouvernement et aux besoins des personnes touchées par la sècheresse. Il est à rappeler que l'objectif de ce programme sous la tutelle de la Primature est de renforcer la résilience et la réponse aux chocs climatiques en améliorant la gestion des risques de catastrophes naturelles et l'adaptation au changement climatique. Le financement de ce programme quinquénal (2019-2023) sous forme de don profite à Betioky, Ampanihy, ToliaraII, Beloha, Bekily,Tsihombe, Ambovombe, Amboasary Sud et l'agence de mise en œuvre est la CPGU.

- Parailleurs,leProjetd'appuiauDéveloppement du Menabe et du Melaky, Phase2 (AD2M2) financé par le FIDA accuse les réalisations qui suivent dans sa composante1- Promotion de systèmes de production performants et résilients au changement climatique :

— PCD (Plan Communal de Développement) élaboré et prenant en compte l'adaptation au changement climatique : 47 PCD sur 25 PCD soit 188% ;

— Superficie de périmètres hydro-agricoles aménagés et plus résilients au changement climatique : 1.130 ha sur 9.120ha soit 12,4%;

- Superficie de terres gérées selon des pratiques résilientes aux effets du changement climatique : 6.434 ha sur 23.000 ha, soit 28,0% ;

- Producteurs membres d'AUE (Association des Usagers de l'Eau), AEL (Association d'Eleveurs) et OP (Organisation Paysanne) ayant bénéficié de formations : 3.157 producteurs sur 13.000 producteurs, soit 24,3 % ;

- Guichets fonciers (GF) opérationnels : 31 GF sur 23 GF, soit134,8%

— Certificats fonciers délivrés : 4.024 certificats sur 12.000 certificats, soit 33,5% ;

— Semences de qualité produites : 162,9 tonnes sur 250 tonnes, soit 65,2%.

En somme, 39.566 ménages ont été touchés sur 57.000 ménages prévus, soit 69,4%, pendant les 5 premières années de mise en œuvre du projet. Il est à noter que le projet se poursuivra jusqu'en 2023 et a pour objectif de contribuer à ce que les exploitations agricoles des régions du Menabe et Melaky améliorent durablement leur revenu et leur sécurité alimentaire.

En outre, afin de promouvoir la résilience pour l'émergence, le Gouvernement a entamé plusieurs réformes :

- L'adoption des Décrets fixant les attributions et l'organisation et le fonctionnement du BNGRC et de la CPGU ;

- Le renforcement de la résilience financière face aux catastrophes naturelles ;

19 ARC ou African Risk Capacity est un produit d'assurance paramétrique développé pour la région Sud-Ouest de l'Océan Indien (SOOI) afin de fournir un financement et une réponse rapides aux pays affectés par des cyclones tropicaux. Cette assurance couvre les dommages causés par les vents, les ondes de tempête et les vagues.

- L'intégration de la résilience climatique dans les politiques sectorielles de développement.
- Avec l'appui de la Banque Mondiale et l'AFD, le processus de mise en place du mécanisme Cat-DDO (Catastrophe Deferred Drawdown Option) a été réalisé afin de renforcer la résilience financière du pays en matière de catastrophes naturelles et y compris l'épidémie. Au titre de l'année 2020, l'Etat Malagasy a bénéficié du 1er décaissement pour un montant de 15 millions USD de la Banque Mondiale et de 3 millions d'euros de l'AFD.

Le secteur Météorologie pour sa part participe pleinement à la résilience de chaque secteur face au changement climatique à travers l'élaboration et la diffusion des bulletins de prévisions saisonnières mis à jour selon le contexte au niveau des régions. Au titre de l'année 2020, les réalisations ont été axées sur :

- L'acquisition des stations hydrométéorologique avec l'appui du PACARC ;
- La mise en place du système d'Alerte Commun (CAP) ;
- La révision des produits de surveillance de climat et la production de bulletin climatologique mensuel et annuel ;
- L'installation des stations météorologiques automatiques avec le projet PRCCC, PACARC;
- L'acquisition de quatre stations météorologiques automatiques dans le cadre du projet SARCIS- DR.

II.2.3. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU MÉCANISME D'APPUI À LA RÉSILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE À MADAGASCAR

Madagascar est parmi les pays d'Afrique les plus vulnérables aux changements climatiques. En effet, le pays est menacé annuellement par des aléas climatiques et météorologiques tels que le cyclone, l'inondation, la sécheresse, etc. L'indice globale de risque classe Madagascar au 39ème rang sur 180 pays dans le monde en 2019.

A titre de rappel, le SNGRC est le principal instrument de référence en matière de gestion de risque et catastrophe à Madagascar. L'objectif est de mettre en place un système national solide et efficace afin d'accroitre la capacité et les moyens de subsistance de la communauté/population des régions menacées par des risques et catastrophes à faire face aux chocs, y résister, les absorber et s'en relever en cas de crises.

La présente sous-partie du RCD 2020 évoquera, avant de procéder aux formulations des perspectives, les enseignements tirés du mécanisme d'appui à la résilience au changement climatique. Afin d'avoir une large vision sur les faits, cette sous-partie ne se focalisera pas seulement sur le mécanisme national, mais apportera également un aperçu comparatif de Madagascar par rapport à quelques pays vulnérables. D'autres constatations d'ordre général seront ensuite abordées.

A. Sur le plan national

a) Caractéristiques de l'appui

La question se pose sur la caractéristique non spécifique mais plutôt éparpillée de l'aide climatique. Même si les négociations climatiques ont privilégié l'option consistant à ajouter une aide spécifiquement climatique à l'aide au développement préexistante, l'ajout de celle-ci pourrait présenter des dangers au préjudice de l'aide au développement en général. Parmi ces risques figurent, entre autres, le fait de favoriser un partage des rôles entre les interventions ou institutions visant l'atténuation et, celles visant le développement. A part le risque de ne pas être propice à la cohérence, le partage des rôles pourrait affaiblir l'impact d'atténuation, dans la mesure où les gestionnaires des interventions de développement se sentiraient dégagés de la responsabilité de limiter les émissions de gaz à effets de serre associées à l'atteinte de leurs objectifs.

La représentation des enjeux climatiques en deux défis, l'atténuation et l'adaptation, ne devrait pas conduire à penser trop rapidement qu'afin de les surmonter, il suffit d'injecter suffisamment d'argent pour des interventions axées sur de tels objectifs. Au lieu de se référer à cette dualité adaptation-atténuation centrée sur le climat, mieux vaut préférer, du point de vue des interventions, représenter un binôme développement-atténuation, pour évoquer le double nécessité de satisfaire les besoins locaux de développement (auxquels l'adaptation participe) et de préserver le climat. Le binôme développement-atténuation ne doit toutefois pas s'éclater en deux volets d'aide distincts. Le défi principal est de concilier ces deux préoccupations, par un effort systématique pour optimiser l'impact de toute intervention sur ces deux aspects.

Au lieu de se fixer des objectifs quantifiés en termes de dépenses consacrées aux objectifs climatiques, n'est-il donc pas préférable d'augmenter l'aide aux pays vulnérables, et de veiller avec méthode à l'intégration systématique des questions climatiques dans tout projet, sans perdre de vue les autres enjeux de développement durable ? Dans la mesure où cette aide corrigerait les effets du changement climatique sur le développement des pays vulnérables, elle contribuerait à leur adaptation et répondrait aux engagements internationaux en faveur du financement de l'adaptation. Il convient donc d'être vigilant afin de pouvoir bénéficier une aide non climatique, mais pertinente à la fois pour le climat et pour le développement en général.

Le mécanisme de gestion des risques et catastrophes est notamment caractérisé par :

(i) La centralisation au plus haut niveau (Primature) la prise de décision et le traitement des données et informations relatives aux catastrophes liées aux changements climatiques ;

(ii) Le BNGRC, structure opérationnelle lead de la coordination de la gestion des risques et catastrophes s'est doté d'un plan de contingence (PC), actualisé périodiquement sur la base des exercices antérieurs pour la planification de leurs interventions. Toutefois, ce mécanisme a des démembrements et antennes jusqu'au niveau des communes et districts ;

(iii) Les ministères techniques concernés sont impliqués dans le mécanisme, et participent aux activités qui les concernent en fonction de leur possibilité budgétaire ;

(iv) L'appui apporté/mobilisé est fonction de la nature du catastrophe (cyclone, inondation, sécheresse, glissement de terrain…), l'ampleur du dégât, l'éloignement/ l'accès aux zones/régions sinistrées, les secteurs le plus touchés (agriculture, nutrition, logistique, infrastructures, …) ainsi que le niveau de la crise (secours d'urgence ou réponses aux crises, réhabilitation, prévention et préparation, développement, ….) ;

(v) L'appui est focalisé sur les communautés les plus vulnérables (femmes et enfants,…) et les secteurs les plus touchés (nutrition, santé, eau, hygiène et agriculture,…) ;

(vi) Du fait que Madagascar se trouve dans la catégorie des pays pauvres et fragiles (ratio de pauvreté au niveau national environ 77,4% inégalement répartit sur le territoire), le budget réservé aux crises engendrées par le changement climatique est faible par rapport aux ampleurs des dégâts (secours, réhabilitation) et aux activités de prévention et de préparation. Ainsi, le Gouvernement fait toujours appel aux partenaires techniques et financiers pour la mobilisation des ressources chaque fois qu'il y a des crises. Cette situation peut retarder l'intervention de secours du Gouvernement et de l'équipe humanitaire pays. Par ailleurs, l'existence d'une crise sanitaire telle que la pandémie de la COVID 19 entrave voire décale le processus de sauvetage des sinistrés des catastrophes naturelles comme le cas de la sécheresse dans le Grand Sud de Madagascar ; ce qui aggrave la situation sur

terrain et peut causer la perte de vie humaine (car la déclaration officielle de sinistre national ainsi que l'appel à l'aide internationale qui en découle émane de plus haute instance).

b) Coordination des actions

Etant donné que les crises et catastrophes récurrentes impactent les efforts déployés par le pays pour l'atteinte des ODD, plus spécifiquement pour éradiquer la malnutrition, la faim et la pauvreté, la coordination multisectorielle s'impose afin de réduire les risques de catastrophes liées aux changements climatiques. Aussi, malgré la multitude des dispositifs institutionnels et structurels mis en place ces derniers temps ainsi que le nombre important des documents de qualité élaborés, la question de coordination reste toujours parmi les principaux enjeux pour la réussite de la mission d'appui à la résilience.

Comme il a été évoqué supra, le BNGRC est la structure officielle qui assure, sur le plan opérationnel la coordination de la gestion des risques et catastrophes à Madagascar. Mais, la tâche s'avère difficile et complexe vu les infrastructures de communication desservant le pays (du point de vue qualité et quantité), la multitude des intervenants au niveau national/régional (gouvernemental, ONG,…) d'une part et d'autres part, la faiblesse de fonds alloués aux différents programmes et activités de cette structure (y compris le budget de fonctionnement).

Le caractère de sauvetage de la mission qui demande une réponse rapide, efficace et cohérente au niveau central oblige une forte/solide organisation et planification de la part des décideurs, premier responsable en matière de secours et urgence. C'est ainsi que le BNGRC s'est dotée d'un plan de contingence pour accroître la résilience des moyens de subsistance des communautés vulnérables. Ce plan de contingence est l'outil de référence entre les mains du BNGRC pour la préparation et l'évaluation des réponses aux catastrophes.

Des études et rapports relatifs aux catastrophes liées aux changements climatiques sont disponibles. La plupart de ces documents parlent de la défaillance des dispositifs et systèmes d'information, de communication et de suivi/surveillance de la vulnérabilité. L'insuffisance et la non-couverture du territoire national des dispositifs de communication et du système d'alerte précoce ne facilitent pas le travail de coordination. Alors que la fluidité des informations et données (vertical/horizontal et régional/central) est le pilier de la coordination.

La faiblesse des actions de vulgarisation, d'appropriation, et de sensibilisation des textes réglementaires et documents nationaux auprès des parties prenantes de la gestion des risques et catastrophes (surtout au niveau régional et communal) ainsi que l'échange périodique entre les acteurs du domaine au niveau central et régional limite l'efficacité de la coordination des activités et du programmes de résilience en matière de gestion des risques et catastrophes liés aux changements climatiques.

c) Ciblage des bénéficiaires et appui à la résilience

Le BNGRC dispose des documents tels que le SNGRC et le plan de contingence actualisés, les rapports périodiques de ses partenaires et démembrements, etc. qui fournissent des informations et indicateurs pouvant guider son intervention (selon la nature du catastrophe) durant les différentes phases de la crise liées aux changements climatiques. Le ciblage des bénéficiaires du secours (régions, zones, communautés) est établi selon ses critères de vulnérabilité (insécurité alimentaire aiguë ou accès limité aux aliments, faible budget du ménage ou précarité des AGR ou de l'emploi, etc.)

Les catastrophes et crises récurrentes liés aux changements climatiques à Madagascar impactent les efforts de développement engagés par le pays pour la réduction de la pauvreté. La faible capacité

du pays à anticiper les chocs, à absorber, à s'adapter et à se remettre après les crises de manière efficace et durable affecte les moyens de subsistance des ménages. Ainsi, la résilience est une condition préalable au développement et à la lutte contre la pauvreté à Madagascar.

L'appui à la résilience prend plusieurs formes (nature, équipements, monétaires, études, …) et se répartit dans des projets et programmes des différents départements gouvernementaux, ONG, et partenaires techniques et financiers. A titre d'exemple, en juillet 2020 la Banque Mondiale a octroyé 1,4 milliard de dollars reparti dans 17 projets pour renforcer la résilience de la population vulnérable de Madagascar, entre autres le projet FIAVOTA (programme de transfert monétaire pour stabiliser les revenus des ménages), le projet MIONJO (Projet de soutien à des moyens d'existence de la population), le Projet HIMO, le projet de réhabilitation/ rénovation/Equipement des CSB II, Ecoles, Nutrition, etc. Auparavant, il y avait également le programme VATSINANKOHONANA avec le Ministère en charge de la Population et ses partenaires, les appuis du Système des Nations Unies et encore d'autres PTF.

Le suivi évaluation de la mise en œuvre desdits projets par les deux parties, Gouvernement et donateurs, est capital pendant le cycle de ces projets pour voir la pertinence et l'impact des appuis sur les communautés bénéficiaires. L'impact de ces appuis devrait toucher aussi bien sur la résilience que sur le relèvement afin que les communautés puissent faire face aux chocs liés aux changements climatiques.

B. Aperçu comparatif entre pays vulnérables

Une comparaison entre pays similaires dans un domaine défini s'avère essentielle afin d'avoir un champ de vision élargi dans la prise de décision d'amélioration. Le choix des pays ci-après est dicté par le degré de sa vulnérabilité liée aux catastrophes et sa proximité par rapport à Madagascar.

Tableau 15 : Comparaison des pays concernant les actions de coordination de gestion de catastrophes

Pays	Cadres Institutionnels	Mécanismes financiers	Mode de gestion
Madagascar	- Premier ministre : CNGRC, CPGU - Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation : BNGRC -SNGRC2016-2030, Plan de contingence,… actualisés et disponibles	- Financement directe par l'Etat et partenaires (PTF, ONG, DIM…)	Gestion directe par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (BNGRC)
Mozambique-	- Ministère des Affaires Etrangères : Institut national de GRC - PNGRC 2017-2030 disponible	- Financement par l'Etat et partenaires Mobilisation de ressources : *mise en place d'un guichet de financement de riposte aux crises, *création de fonds d'assistance pour les catastrophes,… renforcement résilience,…	Gestion autonome par l'Institut National de la gestion des catastrophes(INGS)

Zimbabwe	- Pas de structure sur le plan politique, juridique et institutionnelle pour la GRC - Document de politique et stratégique non disponible - Les efforts déployés en matière de la réduction et atténuation des catastrophes sont éparpillés et réalisés au niveau des différents départements	- Financement par les PTF -Financement Etat	- Gestion par les organismes de mise en ouvre ou organismes de financement avec le gouvernement (sans se soucier de la durabilité / pérennisation)
Haïti	- Premier Ministre : Comité National de GRD - Ministre de l'Intérieur en charge de la Protection Civile : Mécanisme de coordination conjoint : table sectoriel et thématique aux risques et désastres : PNGRD 2019-2030 décliné dans les plans sectoriels - Plan d'action/plan de contingence sur chaque désastre - Plan national de réponses aux urgences - Manuel d'organisation/ fonctionnement du centre d'opération d'urgence - Plan de mise en œuvre et - Mécanisme de redevabilité disponible	Mobilisation des ressources et alimentation des fonds : * création de Fonds d'intervention d'urgence, instrument en vue liquidité en cas d'urgence *inscription dans le mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes en Caraïbe, Amérique,… *Intégration régional : développement des accords avec les réseaux et organismes régionaux	- Gestion directe par le Ministre en charge de la Protection Civile et ses démembrements jusqu'au niveau local
Comores	Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation, Charge des Relations avec les Institutions Direction de la protection civile	-Financement directe par l'Etat et partenaires (SNU, NIM)	-Gestion directe par le Ministère de l'Intérieur, de l'Information, de la Décentralisation, Chargé des Relations avec les Institutions

C. Enseignements tirés d'ordre général

De tout ce qui précède, l'on peut faire ressortir les enseignements qui suivent :

— La situation de vulnérabilité aux catastrophes du pays résulte certes des aléas naturels et anthropiques (situation géographique du pays, changements climatiques, occupation du sol, infrastructures, etc.), mais surtout du niveau des capacités du pays aux plans politiques (stratégies et programmes), juridiques, institutionnels et techniques à prévenir et à gérer efficacement les catastrophes à tous les échelons ;

— Le pays est fragilisé par la récurrence des catastrophes qui ralentissent son développement ;

— Le renforcement de capacité des acteurs locaux dans la préparation et réponses aux catastrophes est insuffisant (sensibilisation, vulgarisation, appropriation, communication,…) ;

— La création ou la mise en place d'un fonds spécifique (chocs liés aux changements climatiques) pour atténuer les effets des crises, entre autre le développement de la résilience financière,…. fait défaut ;

— La formation à la préparation et réponses aux catastrophes (importance du programme de formation à la prévention/préparation et du système d'alerte précoce pour atténuer les effets de la crise : opération radio et/ ou télé pour information et prévention à la sensibilisation de la communauté….) est irrégulière et défaillante.

II.3 REFORMES NECESSAIRES ET PERSPECTIVES POUR RENFORCER LA RESILIENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE A MADAGASCAR

Face aux effets néfastes du changement climatique et pour atteindre l'objectif du développement durable sur l'éradication de la pauvreté sut toutes ses formes (ODD 1), Madagascar s'efforce de renforcer sa résilience centrée sur la sécurité humaine. Dans cette perspective, le pays doit d'une part, gérer efficacement le changement climatique tout en ratifiant la Convention Cadre des Nations Unies sur le changement climatique en 1998 et le protocole de Kyoto en 2003, et d'autre part, renforcer la gestion des risques et des catastrophes via l'adhésion au Cadre d'Action de Sendai sur la réduction de risque en 2015 dont le noyau est la résilience.

Dans la mise en œuvre de ces traités, des politiques et plans d'actions sont exigés. A Madagascar, la Politique Nationale de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC) en 2011 est assortie du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNA) qui couvre une période de dix ans et adopté en 2019. En matière de réduction des risques et des catastrophes, la Politique Nationale sur la Gestion des Risque et des Catastrophe (PNGRC) assortie de la Stratégie Nationale sur la Gestion des Risque et des Catastrophe (SNGRC) montre la volonté de l'Etat malagasy à renforcer ses capacités de résilience face aléas climatique.

Les actions d'adaptation aux changements climatiques sont menées sous le leadership du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) via le BN-CCCREDD+ tandis que celles relatives à la réduction des risques et des catastrophes sont assurées stratégiquement par la Primature et opérationnellement par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation à travers le BNGRC. Cette situation pourrait être bénéfique si une cohérence dans la conduite des actions s'impose mais une source d'inefficacité dans le cas contraire. Quoi qu'il en soit, ces dernières années, notamment en 2020, les effets du changement climatique se font sentir de plus en plus. Du cyclone à l'inondation et de la sécheresse aux pandémies, les impacts du changement climatique pèsent lourdement sur l'économie, l'environnement et le social de la population. Ainsi, des réformes s'imposent pour être résilient.

a. Réactualisation du plan d'interventions par rapport aux difficultés rencontrées ces dernières années

Dans son article 19, la loi 2015-035 définit deux types de plan d'intervention que le niveau opérationnel doit avoir pour intervenir. Il s'agit du plan de contingence multirisque et multi aléas et les plans de soutien destinés aux risques spécifiques. C'est à travers ces plans que tous les moyens publics et privés vont être mobilisés pour la conduite des interventions à chaque niveau. Ils constituent des outils de mise en œuvre de la SNGRC et permettent à la BNGRC de mener son rôle de coordination, de suivi et évaluation des activités qui y sont inscrites.

Comme prévue dans le SNGRC, nécessité d'actualiser les plans de contingence, Madagascar dispose de plan de contingence multi risque 2019-2020. Ce plan est dédié aux actions de préparation et de réponses aux cyclones et inondations pour une prévision de 1.150.000 personnes. Suite à l'évaluation de capacités de réponse existant, le besoin non couvert s'élève à 47 millions USD[20]. Outre ce plan de contingence, un plan de soutien destiné aux risques spécifiques dénommé Plan Multisectoriel d'Urgence (PMDU) a été élaboré par le Gouvernement pour faire face à la pandémie de la COVID-19 et nécessite un budget de mise en œuvre de 826,09 million USD[21]. Cependant, à part le manuel des opérations protection Sociale réactive aux chocs, la sécheresse dans le sud provoquant le kere n'a pas de plan d'intervention à jour. Le dernier remonte en 2013-2015.

Partant du respect du principe de la redevabilité et de transparence, et face au critique de la société civile et citoyenne, il s'avère primordial de mettre en lumière le rapport de financement et l'utilisation des fonds affecté à ces différents plans. Des évaluations de performances afin de tirer des leçons sur leur mise en œuvre doivent aussi avoir lieu et les résultats devront être disponibles et accessibles. Malgré la multisectorialité du PMDU qui a pu assister la population durant le contexte de la COVID 19, une attention particulière doit avoir lieu pour répondre au besoin de renforcement de la résilience dans le Grand Sud.

b. Mobilisations des fonds d'interventions

Constituer le fonds de contingence. Le bilan en perte de vie ou sinistré et le coût des dégâts causés par le passage du cyclone et inondation ne cesse de grimper. Les actions concourant à la préparation et réponse pour assurer le relèvement précoce doit aussi répondre aux besoins. La préparation et la réponse à une catastrophe naturelle nécessite des fonds suffisants et mobilisables en temps voulu.

Ainsi, comme stipulé dans la loi régissant la politique nationale de GRC, la mise en place d'un fonds de contingence et un mécanisme financier pour la gestion des catastrophes de grande ampleur et les activités de reconstruction est primordial. Cela peut se faire à travers de fonds de réserve opérés au niveau des guichets (Guichet Réduction, Guichet Urgence, Guichet Relèvement/Reconstruction). L'objectif est de garantir le relèvement précoce.

Exploiter les mécanismes de financement existants et développer d'autres mécanismes. Dans le monde, le flux d'aide pour le changement climatique est estimé à 80 milliards USD en 2018 et l'Afrique accapare 25% du volume total, soit 20 milliard USD. Pour Madagascar, seulement 60 millions ont été octroyés durant la période 2018-2020, soit 0.3% d'aide obtenue par l'Afrique en 2018, alors que le pays est classé parmi ceux qui sont le plus exposé aux risques et catastrophes. Cependant, les intervenants dans ce domaine du changement climatique et GRC sont nombreux. Mathématiquement, une grosse part est dépensée dans l'administration et le fonctionnement au détriment des interventions proprement dite, donc des populations pauvres. La communauté internationale doit de ce fait accompagner le pays dans la mobilisation de ressources destinées au changement climatique et ses effets ainsi que la GRC. Pour cela, il faut exploiter les mécanismes financement existant tels que celui de la Banque Mondiale, le Fonds pour les Changements Climatiques en Afrique de la BAD et d'autres tout développant d'autres mécanismes.

20 Plan de contingence sur les cyclones et inondations 2019-2020

21 Plan Multisectoriel d'urgence Madagascar 2020

c. Nexus humanitaire-Développement

Le nexus humanitaire-développement fait de plus en plus de débats au niveau des sphères politique et social notamment le Système des Nations Unies. L'adoption des différents agenda et cadre d'action tels l'agenda 2030 qui vise à éradiquer la pauvreté sur toute ses formes tout en ne laissant personne derrière, les convention cadres des Nations Unies sur le changement climatique renforcées par la conférence des parties en 2015 (COP21), le cadre d'action de Sendai su la gestion des risques et des catastrophes et l'agenda d'Addis Abebas sur le financement de développement, sous-tendent la prise de conscience. Faire séparément les actions humanitaires et les actions de développement ne promet, ne renforce pas la résilience et le développement durable. En effet, que ce soit les actions humanitaires ou développement, le but est d'améliorer les conditions de vie des populations en besoin. Pourtant, dans la pratique, la conduite de ces actions se fait distinctement.

Le principe d'impartialité, de la neutralité et d'indépendance sont crucial pour les humanitaires. Ils ont donc tendance à dissocié leurs actions avec ceux du développementalistes. Pour ces derniers, le partenariat avec l'Etat est la clé de voute. Leurs travails sont inhérents à la politique, donc considérés comme incompatible avec l'humanitaire. Cependant, leur frontière n'est pas si claire que ça. La réponse, le relèvement et le développement sont conduits en parallèle et ont des chevauchements entre eux. Il est donc important de repenser et consolider le nexus humanitaire-développement.

Le nexus est la transition ou le chevauchement des assistances humanitaires et provisions de développement à long terme (Strand 2020 : 104). Le sommet humanitaire en 2016 a mis la priorité de surpasser les attitudes de longue date en matière humanitaire ainsi que les obstacles institutionnels et financiers. Des priorités ont donc été identifiées pour la promotion du nexus. Il s'agit de prioriser la prévention, changer le model d'aide et localiser l'intervention.

La priorisation de la prévention consiste à anticiper et atténuer les chocs que ce soit d'origine conflit, climat, catastrophe ou épidémique. Pour cela, il faut une forte stratégie d'analyse de risque pour que la prévention réussisse. Le principe de reconstruire en mieux qui est le principe du relèvement des catastrophes doit guider les actions. Le changement du model d'aide va dans le sens des actions conjointes entre humanitaire et développement, c'est à dire travailler, planifier, mobiliser les ressources et répondre ensemble. Aussi, il faut travailler avec le Gouvernement pour redresser le besoin humanitaire, promouvoir un développement résilient et consolider la paix. La coordination humanitaire et développement doit être liée, suivie de la responsabilisation du secteur privé. La localité favorise une logique d'action conjointe locale. Les actions humanitaires et développement doit être localisé pour pouvoir sauver des vies. Pour cela, il faut que l'assistance réponde aux besoins de la communauté.

La veille de la ratification de Madagascar des accords internationaux relatifs au développement durable, le changement climatique, la gestion des risques et des catastrophes et le financement du développement des efforts ont été menés en termes de nexus. La mise en place des politiques et stratégies (PNLCC, PNGRC, PNA et SNGRC), et des structures (BN-CCCREDD+, CNCC, CNGRC, CPGU, BNGRC) qui vont successivement guider et conduire les actions en matière de changement climatique et gestion des risques et des catastrophes témoignent la volonté du pays d'aller de l'avant vers le nexus humanitaire-Développement. Cependant, des goulots d'étranglement restent à remédier comme la coordination des actions.

d. Coordination des actions pour plus d'impact et de durabilité

La situation de crise humanitaire amplifiée par l'impact de la pandémie COVID-19 ne cesse de s'aggraver durant l'année 2020. La sécheresse qui sévit dans le grand sud depuis des décennies nécessite des mesures adaptées. Le manque d'analyse de risque et le retard des décisions ou prise des décisions inappropriées sont autant des défis que Madagascar doit relever.

Des structures et politiques distinctes pour conduire les interventions dans les domaines de GRC et changement climatique ont été mises en place. Le premier tend vers l'humanitaire alors que deuxième plutôt vers le développement. Cependant, leurs actions interviennent, soit en parallèle, soit en chevauchement. Une meilleure coordination pour avoir plus d'impact est, de ce fait, de mise.

La conduite conjointe des actions de GRC et changement climatique. La coordination conjointe préconisée par la politique nationale d'adaptation au changement climatique constitue un atout pour renforcer le nexus mentionné auparavant. Travailler, planifier, mobiliser les ressources et interviennent ensemble constituent le pilier de la résilience et du développement du pays. Pour cela, il est nécessaire d'établir des plans d'actions conjointes afin de garantir la transition Humanitaire-Développement, de mobiliser rapidement les ressources et de les utiliser efficacement. Tout en respectant le principe de priorisation de la prévention, le changement du modèle d'aide et de la localité (ciblage), les plans d'actions conjointes détermineront les moyens et les frontières d'intervention de l'humanitaire et le début des interventions de développement. L'objectif est d'avoir impérativement, là où il y a l'intervention humanitaire, des actions qui assurent la continuité et la capitalisation des activités effectuées à perspective développement.

Renforcer le Système d'Alerte Précoce (SAP). Etant un ensemble des capacités nécessaires pour produire et diffuser en temps opportun et utile des bulletins d'alerte permettant à des individus, des communautés et des organisations menacées par un danger, de se préparer et d'agir de façon appropriée en temps utile pour réduire le risque de dommage ou de perte, l'installation dans toute les régions à risques, la mise en marche et le renforcement du Système d'Alerte Précoce (SAP) est une nécessité et doit être appuyé. Le SAP permet de pallier le problème de crise humanitaire, dans le Grand Sud de Madagascar.

Appropriation et alignement des politiques internationales. Madagascar a fait des efforts sur l'appropriation des conventions internationales relatives à la GRC et changement climatique (le CCNUCC et le CAS), à travers des politiques et stratégies nationales. Cependant, ces efforts doivent être déclinés aux autres politiques ou plans d'action. A titre d'exemple, le plan d'action de la Banque Mondiale sur le changement climatique doit être approprié par le pays afin de renforcer les actions sur le changement climatique et augmenter les flux financiers. Par ailleurs, les bailleurs de fonds doivent aussi s'aligner aux politiques et stratégies clés de Madagascar en matière de changement climatique et GRC.

Vulgarisation des textes au niveau et échanges avec les Institutions décentralisées. Les textes et politiques régissant le changement climatique et GRC doivent être vulgarisés au niveau régional, communal et local afin que les responsables puissent être à jour sur les obligations et responsabilités de chacun et/ou partagées. La communication entre les différentes Institutions avec les structures décentralisées constitue aussi un aspect important. En effet, l'opérationnalisation du SAP, la coordination des actions au niveau local et le mécanisme de gestion opérationnelle nécessite l'implication et la collaboration effective des autorités locales. Tout simplement, ils maitrisent les enjeux politiques, économiques et sociaux des interventions dans leur localité.

Coordination de l'aide. Comme l'aide au changement climatique est recommandée d'être intégrée aux programmes existants, l'inscription des apports ayant comme composition d'aide climatique doit être plus lisible afin d'apprécier les interventions et de faciliter la prise de décision. Pour cela, la base AMP doit être mise à jour par rapport au besoin et que les bailleurs soient sollicités à la remplir et d'être plus explicite lors du remplissage.

CONCLUSION GENERALE

Le volume d'aide au développement ne cesse d'augmenter depuis la réinstauration de l'ordre constitutionnel à Madagascar. En 2020, le flux d'aide est estimé à 859 039 213 millions USD, soit une augmentation de 6,67% qui résulte de l'augmentation de 12,4% des apports des agences multilatérales par rapport à l'année 2019. Les autres partenaires, coopération décentralisé et ONGI, ont un décaissement effectif qui s'élève à 22 754 438 USD. En ce qui concerne l'enregistrement de l'aide, le taux d'inscription des projets dans le budget national a connu une régression, soit 23% en 2020 contre 24,3% en 2019. Le secteur Social, et Productif ont connu d'évolutions respectivement de 69.7% et 10% tandis que le secteur infrastructure et Administratif une baisse de 52.2% et 26,1%. Par ailleurs les régions les plus appuyées sont Analamanga, Atsinana, Atsimo Andrefana et Haute Matsiatra. Au niveau des ODD, les ODD3, ODD9 et ODD2 qui occupent respectivement 22%, 20,8% et 11,3% ont reçu plus de flux d'aide. A noter que, la part des aides octroyés pour la réponse à la pandémie de la COVID 19, enregistrée dans la base AMP, ne représente qu'une infime partie, à hauteur de seulement 13.776.776 millions USD, soit 1,6% du volume total.

A part la pandémie de la COVID 19, cette année, la Grande île est frappée par des aléas naturels. Il s'agit notamment du cyclone, inondation et la sècheresse grandissante dans le sud. Ces cataclysmes ont des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie du pays et plus particulièrement sur la résilience de la population. Ainsi, le Rapport sur la Coopération au Développement 2020 s'est focalisé sur l'analyse du mécanisme actuel d'appui à la résilience face aux effets du changement climatique. L'objectif est de promouvoir ce mécanisme, afin que le pays et la population puissent faire face au dégât causés par les catastrophes dues au changement du climat et de se relever précocement.

A Madagascar, à travers l'ODD 13, il est à signaler que l'aide destinée au changement climatique s'élève seulement à 34.200.969 USD. Une augmentation de 54,52% par rapport à l'année précédente mais ne présente que 0,043% du volume total de l'aide obtenue par le continent en 2018. En observant ce chiffre, force est de constater que la lutte ou l'adaptation au changement climatique, malgré devenu un impératif pour atteindre le développement durable, reste encore peu appuyé. Cependant, beaucoup d'entités interviennent dans ce domaine et laissant à croire qu'une grosse part des montants qui y sont affectés sont dépensés pour le fonctionnement et l'administration. Par conséquent la lutte contre ou l'adaptation au changement climatique qui a pour objet de renforcer la résilience dans tous les niveaux demeure inefficace.

Par ailleurs, vu les évènements catastrophiques préoccupants, effet du changement climatique qui se sont produits durant la dernière décennie, des politiques et stratégies ainsi que des structures qui en découle ont été mises en place par l'Etat malagasy. Ces documents s'inscrivent dans la mise en œuvre des conventions sur le changement climatique et sur la gestion des risques et des catastrophes. Cependant, des défaillances sont constatées notamment au niveau de l'insuffisance de fonds, de la conduite des actions humanitaire et de développement et de la coordination.

Pour pallier aux problèmes d'insuffisance des fonds d'interventions, il est recommandé de constituer un fonds de contingence, d'exploiter les mécanismes de financement existants et de développer d'autres mécanismes à travers l'appropriation des plans stratégiques et l'appui des partenaires internationaux dans la recherche de partenariat. Aussi, le renforcement du nexus Humanitaire-Développement est une nécessité impérieuse, afin que le pays puisse bien coupler ces deux volets dans

son mécanisme de renforcement de la résilience. Pour ce faire, une coordination via l'élaboration d'un plan conjointe des structures concernées par la mise œuvre de la SNGRC et PNA est cruciale. Qui plus est, le renforcement des Système d'Alerte Précoce permettant d'informer la communauté sur la situation météorologique actuelle et future pour mieux se préparer aux risques est aussi primordial. Cela doit se faire dans les règles de vulgarisation des textes et d'échanges d'informations à différents niveaux. Enfin, dans le domaine de la coordination de l'aide, l'alignement de la base AMP par rapport au changement climatique et aux velirano doit être effectué, afin de mieux apprécier les efforts menés dans ce domaine. Pour cela, la collaboration active des partenaires techniques et financiers est vivement sollicitée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BNGRC, & IASC. (2019). Plan de contingence sur les cyclones et inondations 2019-2020. BNGRC.

Foote, E. (1856). On the Heat in the Heat of the Sun's Rays. American Journal of Science and Arts, 377 - 380.

Guégan, F. (2005). Les ONG internationales dans le tourbillon du développement. Quelques réflexions à partir de la situation au Laos: Cultures et Conflits. Laos.

INSTAT. (2013). Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation . Antananarivo: INSTAT Madagascar.

La Gazette de la Grande Ile. (2018). Développement rural: Les actifs ruraux sont à considérer ? La Gazette de la Grande Ile, 13 Aout 2018.

Midi Madagascar. (2020). Midi Madagascar, 11 Décembre.

Midi Madagascar. (2020). COOPÉRATION ALLEMANDE : Le Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE/GIZ) s'arrête en juin. Midi Madagascar, 27 janvier.

Midi Madagascar. (2020). Malnutrition dans le Sud : Des migrants réduits à mendier. Midi Madagascar, 11 Décembre 2020.

MPPSPF;BNGRC. (2020). Manuel des opérations protections sociales réactives aux Chocs. Anatananarivo.

OCDE. (2021). Rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique . 13 Avril 2021.

OECD. (2020). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18. OECD.

ONN. (2017). Plan National pour la Nutrition-III 2017-2021:Améliorer l'état nutritionnel de la population Malagasy, en particulier les plus vulnérables. Antananarivo: Office National de Nutrition.

Présidence de la Republique . (2020). Plan Multisectoriel d'urgence Madagascar 2020. Madagascar.

Revelle, R., & Suess, H. E. (1956). Carbone dioxide exchange Between Atmosphere and Ocean and the Question of an Increase of Atmospheric CO2 during the Past Decades. La Jolla, California: Scripps Institution of Oceanography, University of California.

Scripps Institution of Oceanography. (2014). The Keeling Curve. San Diego: Scripps Institution of Oceanography, UC San Diego.

UNICEF. (2017). Abrégé du plan d'investissement pour la nutrition à Madagascar. Antananarivo: Janvier 2017.

WFP. (2021). https://www.wfp.org/news/southern-madagascar-government-and-un-sound-alarm-famine-risk-urge-action. Consulté le Aout 15, 2021, sur https://www.wfp.org.

Le présent document a été imprimé avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans le cadre de la mise en oeuvre du projet Gestion du budget pour la croissance inclusive et la réalisation des Objectifs de Développement Durable (GBCI) avec le Ministère de l'Economie et des Finances