INTRODUCTION

Depuis ces dernières années, l'Aide Publique au Développement (APD) au niveau mondial n'a cessé de croitre malgré les récentes crises financières. Entre 2009 et 2010, celle-ci est passé de 120 milliards USD à 129 milliards USD selon les chiffres de l'OCDE. Cette hausse suscite un intérêt grandissant au sein des analystes et des décideurs mais engendre aussi des questions sur son efficacité à faire progresser le développement effectif des pays récipiendaires. C'est pourquoi, organismes et pays donateurs, fondations, ONG et surtout, les pays en développement s'intéressent-ils aux suites du 4ème Forum de Haut Niveau de Busan (FHN4) qui détermineront le sort de la gestion de l'aide pour les prochaines années. Des questionnements connexes s'ensuivent, tels que : les engagements pris dans la Déclaration de Paris (AAH) et le Plan d'Action d'Accra (AAA) ont-ils été respectés ? Ont-ils répondu aux attentes pour améliorer l'efficacité de l'aide et pour contribuer à l'atteinte des OMD ?

Contrairement à cette tendance générale au niveau mondial, l'aide reçue par Madagascar a diminué depuis 2009, suite à la crise politique qui est survenue après le changement de régime. Dans ce contexte, l'aide est plus que jamais sous le feu des projecteurs car elle demeure une composante essentielle du financement des programmes de développement économique et d'amélioration des conditions de vie des populations. Conscient de l'ampleur de la situation, la Vice-Primature chargée de l'Économie et de l'Industrie en collaboration avec la Primature, et avec l'appui technique et financier du PNUD, veut faire un état des lieux de l'aide et de son efficacité à Madagascar. C'est l'objet du présent rapport.

Comme indiqué, à juste titre, le Rapport sur la Coopération au Développement (RCD) fournit un tableau de bord de la gestion de l'aide à Madagascar. Par ailleurs, ce rapport, version 2010-2011, traite le thème spécifique de l'efficacité de l'aide dans le contexte de la crise. De ce fait le RCD 2010-2011 se veut être un document technique de référence aidant à la prise de décision sur la gestion de l'aide aussi bien pour le Gouvernement malagasy que pour ses partenaires. De plus, ce rapport a une vocation informative pour les autres acteurs de développement et la population en général.

Le rapport se divise en deux parties : la première est consacrée à la situation générale de l'aide à Madagascar. Un nouvel éclairage sur les questions posées ci-dessus est présenté dans cette partie, elle contient des données et des analyses concernant les évolutions les plus récentes sur la gestion de l'aide.

La deuxième partie nous informe sur le contexte global de l'efficacité de l'aide à Madagascar. La question soulevée dans cette partie concerne la référence à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qu'en est-il des engagements, des progrès vis-à-vis des indicateurs et principes, des performances des secteurs et surtout de la perspective pour une aide plus efficace ?

PARTIE I

TABLEAU DE BORD SUR L'AIDE A MADAGASCAR

PARTIE I. TABLEAU DE BORD SUR L'AIDE A MADAGASCAR

I.1. SITUATION GENERALE DE L'AIDE A MADAGASCAR CES DIX DERNIERES ANNEES

Face à un contexte mondial où l'aide au pays en développement décaissée par les PTF traditionnels est à son plus haut niveau[2] – bien que celle-ci ne soit pas encore à son niveau escompté –, le niveau de l'aide reçue par Madagascar reste à un niveau relativement bas, surtout dans le contexte de la crise sociopolitique actuelle qui a encore dégradé la situation.

Le *graphe 1* montre ainsi l'évolution de l'aide reçue depuis 2000. La tendance montre clairement combien la crise de 2009 a ramené le niveau de l'aide en deçà même de son niveau de 2003, une année qui a aussi été marquée par une crise sociopolitique. Notons qu'en 2005, l'aide extérieure atteignait son summum des dix dernières années, estimé à plus de 800 millions USD.

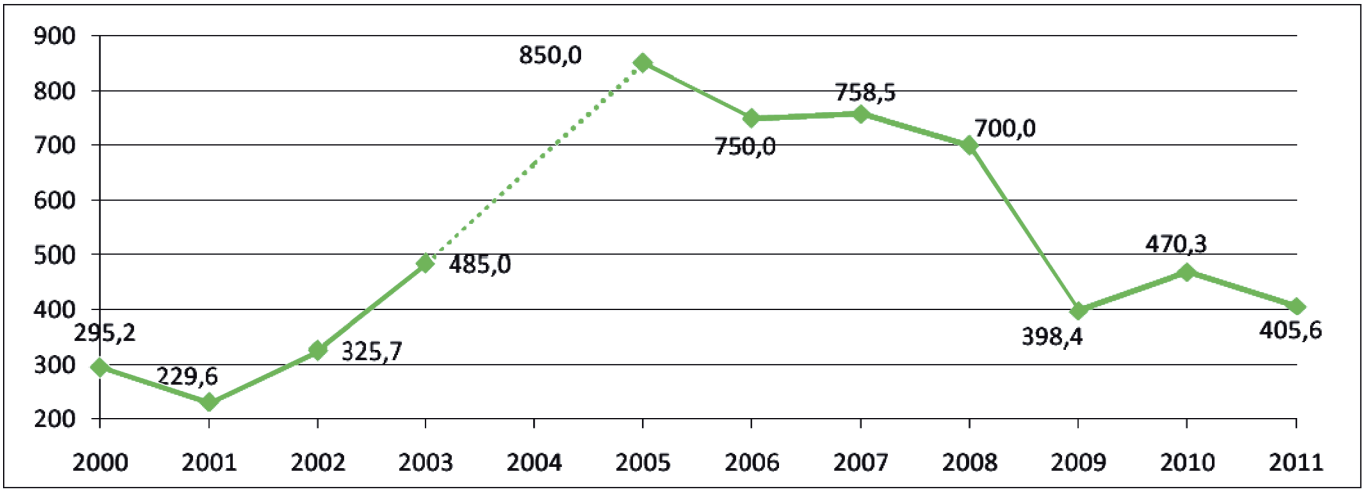
Entre 2008 et 2009, l'aide extérieure par habitant a drastiquement baissé ; passant de 43 USD à 22 USD, de loin en deçà de la moyenne africaine estimée à environ 80 USD/hab. De même, l'aide en pourcentage du PIB est passée de 7,5% à 4,7%. Toutefois, ce taux semble maintenant, après 2009, rester à peu près constant ; entre 4,5% et 5,5%.

Relativement au volume du budget national alloué aux projets d'investissements publics (PIP), la tendance montre que si 77% de ce PIP a été financé par des financements extérieurs en 2009, ce taux a baissé et s'est stabilisé aux environs 61% en 2010 et 2011.

I.1.1. Evolution de l'aide reçue par Madagascar pendant la période 2000 – 2011

L'analyse de la tendance de l'aide depuis 2000 peut être regroupée dans trois différentes périodes. La première période correspond à la hausse continuelle de l'aide jusqu'au pic de 2005 (*Cf. Graphe1*). Comme rapporté dans le RCD 2009-2010, cette affluence d'aide est, en partie, attribuée à la mise en œuvre des politiques d'ajustements structurels qui a été fortement appuyées par les PTF et l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE qui a transformé une grande partie du service de la dette en flux d'APD, tout ceci dans un contexte d'une hausse considérable de l'aide décaissée par les PTF membres du CAD en faveur des pays en développement au niveau mondial.

Graphe 1 : Evolution de l'APD reçue par Madagascar sur les dix dernières années (Millions USD)



Source : AMP-Madagascar à partir de 2009, RCD 2009-2010 pour les autres années. Le chiffre pour 2004 est non disponible.

[2] L'aide des PTF traditionnels est passée de 121,5 à 128,7 milliards USD entre 2008 et 2010, Rapport 2011 sur les OMD.

La deuxième période est celle où l'aide s'est stabilisée entre 700 et 800 millions USD entre 2006 et 2008. Cette période est marquée par l'existence d'un fort leadership national manifesté dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Plan National de Développement défini par les autorités réélues d'alors. Pendant cette même période, on pouvait constater que ces mêmes autorités ont eu la confiance des plus gros donateurs au point de recevoir le plus grand volume d'aide budgétaire jamais enregistré par le pays[3].

Enfin, la troisième période correspond au contexte de la crise de 2009 qui a entrainé la suspension de l'aide budgétaire, le gel de la plupart des grands projets et l'arrêt de tout nouveau projet par la plupart des PTF. Le début de cette troisième période est particulièrement marqué par une baisse considérable de l'aide, pratiquement de moitié (environ 43%) entre 2008 et 2009 ; ramenant le niveau de l'aide à 398,4 millions USD – loin en dessous de son niveau de 2003. Toutefois, il importe de souligner que malgré cette crise, l'aide s'est progressivement accrue en 2010 pour atteindre 470,3 millions USD : soit une hausse absolue de près de 72 millions USD comparé à son niveau de 2009.

En 2011, cette tendance à la hausse acquise en 2010 s'est estompée car les décaissements affichés en 2011 – évalués à 405,6 millions USD – démontrent une baisse significative de 64,8 millions USD pour revenir pratiquement au même niveau que ceux de 2009.

I.1.2. Situation de l'aide dans le contexte de la crise (2009-2011) selon le type de financements

L'analyse de la situation de l'aide pendant la crise peut être approfondie à travers une étude sur le type et la nature des financements. En effet, selon le type de financements, les PTF ont soit continué leurs décaissements pendant la crise, soit ils les ont d'abord suspendus, en 2009, puis repris en 2010 ou 2011.

Les informations disponibles actuellement font état d'un pourcentage variant entre 70% et 75% de subventions sur le total des décaissements entre 2009 et 2011 : pouvant se présenter sous forme de versement de fonds non remboursables, de dons en nature ou d'assistance technique. Notons que les données actuellement disponibles dans la base AMP ne sont pas encore suffisamment détaillées pour dégager les montants alloués à l'assistance technique. Néanmoins, l'enquête OCDE sur le Suivi de la Déclaration de Paris réalisée en 2011 auprès des *PTF* traditionnels rapporte un montant de 64 millions USD d'assistance technique sur un total de 434 millions USD en 2010 : environ 15%.

Tableau 1 : Evolution de l'aide 2009-2011 selon le type de financements

Type de Financements	Décaissements effectifs (en millier USD)				Variation annuelle (%)	
	2009	2010	2011	Cumul 2009 à 2011	2009-2010	2010-2011
Subvention	287 153	332 918	305 313	925 384	15,9	-8,3
Emprunt	111 274	137 414	100 324	349 012	23,5	-27,0
TOTAL	**398 427**	**470 332**	**405 637**	**1 274 396**	**18,0**	**-13,8**

Source : AMP-Madagascar

Ainsi tel que décrit dans ce tableau, l'on constate effectivement que la reprise de l'aide enregistrée entre 2009 et 2010 correspond en très grande partie aux décaissements sur les emprunts, dû peut être à son caractère remboursable. En effet, les décaissements sur les emprunts se sont accrus de 23,5% entre 2009 et 2010. Ces hausses concernent notamment les prêts de la Banque Mondiale sur les grands projets comme PSDR et APL3 (infrastructures de transport) qui ont effectivement repris en 2010 après avoir été suspendus en 2009, et de certains prêts de la BAD qui ont toujours continués même pendant la crise,

[3] Environ 100 millions USD en 2007 (Source Enquête OCDE 2008) et plus de 225 millions USD en 2008 (source MFB).

comme celui relatif à la réhabilitation de routes (RN 34-35) par exemple. Les subventions (aide projet) qui n'ont pas été très affectées ont aussi été renforcées en 2010 : 45,8 millions USD de plus qu'en 2009. Il s'agit par exemple du renforcement ou d'une réallocation des interventions dans le domaine humanitaire et social notamment par le SNU et certains bilatéraux (France, USA, Norvège…).

En ce qui concerne la situation de 2011, les décaissements sur les emprunts ont fortement baissé, passant de 137,4 millions USD à 100,3 millions USD entre 2010 et 2011 : soit une baisse de 8,3%.

I.2. INSCRIPTION DE L'AIDE DANS LE BUDGET NATIONAL

Depuis le début de l'année 2011, les informations sur cet aspect ont été améliorées dans la base AMP. Dans le cadre du processus de budgétisation de l'aide, une correspondance a ainsi été établie entre les projets AMP et ceux du budget national (PIP financés par l'aide). Cette correspondance est matérialisée par la saisie dans AMP de l'identifiant du projet selon la nomenclature du budget national. Sur la base de ce processus, 105 sur les 463 projets actifs enregistrés dans la base AMP ont bien été "identifiés" dans le budget (PIP) et une correspondance univoque a été effectivement établie entre ces projets que nous qualifierons par la suite comme étant *projet inscrit* dans le budget.

Les projets inscrits dans le Budget correspondent à un décaissement effectif total de 274,8 millions USD en 2010 et 243,1 millions USD en 2011. Si les décaissements correspondants aux projets inscrits représentaient environ la moitié du total de l'aide en 2009, les années 2010 et 2011 affichent un niveau de décaissement de plus en plus élevé.

Il importe de préciser que le fait qu'un projet soit inscrit dans le budget ne signifie pas nécessairement que les flux financier transitent dans le système national de gestion des finances.

Tableau 2: Part de l'aide ayant été identifiée comme inscrite dans le budget national 2009-2011

Inscription dans le budget	Décaissements 2009		Décaissements 2010		Décaissements 2011	
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total
Inscrit dans le budget (105)	198 188	49,7	274 883	58,4	243 066	59,9
Non inscrit (358)	200 239	50,3	195 449	41,6	162 571	40,1
TOTAL (463 projets)	**398 427**	***100***	**470 332**	***100***	**405 637**	***100***

Source : AMP Madagascar

Le fait que le volume décaissé relatif aux projets programmés dans le PIP soit bien plus important indique que la plus grande partie des flux financiers est déjà retracée dans la Loi de Finances. La majorité des projets non retrouvés dans le budget, bien que nombreux, a un volume financier moindre. Il s'agit en fait de petits projets or cette multiplicité de petits projets occasionne certainement, tant pour les PTF que pour le Gouvernement, un coût élevé de gestion. Si tel est le cas, cela nuit à l'efficacité de cette aide. Des efforts d'agrégation des interventions des PTF seraient nécessaires pour opérer de manière plus efficiente et iraient dans le sens de l'application du principe de la Division du travail.

Par ailleurs, une grande partie de ces projets non inscrits sont des interventions gérées par les PTF en partenariat avec le secteur non gouvernemental (gestion directe ou à travers des opérateurs comme des ONG,…) une tendance favorisée par la crise actuelle.

I.3. PROFIL DE L'AIDE PAR DONATEUR EN 2010-2011

Le tableau rapportant la contribution relative de chaque partenaire de Madagascar constitue le cœur de ce rapport qui se veut être un tableau de bord de la gestion de l'aide. Par ailleurs, la comparaison dans le temps du contenu d'un tel tableau renseigne sur le comportement des PTF vis-à-vis de la crise. Ci-après, les données sont présentées par groupe de donateurs, par exemple, AFD, SCAC et Fond Français pour l'Environnement Mondial sont agrégé en un seul groupe France, de même pour GIZ et KFW pour l'Allemagne… Toutefois, un tableau plus détaillés est disponible en annexes.

Encadré 1. Situation à jour de la base de données nationale sur l'aide (AMP)

Mise en place en 2008, l'AMP a effectivement pu centraliser les informations sur l'APD, avec un maximum d'exhaustivité et de fiabilité, et celle-ci est à jour. L'utilité de la base a conquis plusieurs acteurs aussi bien nationaux qu'étrangers et celle-ci est reconnue comme le principal outil pour une coordination effective de l'aide à Madagascar.

- AMP est administrée par STP-CA (Primature) et accessible via Internet : www.amp-madagascar.gov.mg.
- De plus en plus de PTF mettent à jour leur situation directement en ligne : PNUD, ONUSIDA, PAM, BAD, SCAC, AFD, USAID, GIZ/KFW…et récemment, l'Union Européenne.

Améliorations depuis l'année 2010

- Un lien entre AMP et le Budget de l'Etat a été établi à travers la saisie, dans un champ de l'AMP, de l'identifiant budgétaire de chaque projet.
- Certains PTF ont totalement apuré les données les concernant dans la base (UNFPA, SCAC, AFD, GTZ, USAID, JICA, UE,…) pour mieux répondre aux besoins de la partie nationale (programmation budgétaire).
- Les données de l'AMP ont été soumises à la validation des PTF avant la publication du présent rapport. Par ailleurs, elles ont été confrontées aux données fournies par les PTF à l'OCDE dans le cadre de l'Enquête 2011 sur le Suivi de la Déclaration de Paris. Cet exercice a notamment révisé à la hausse les chiffres de 2009.
- Pour la première fois, les principales ONG internationales et les coopérations décentralisées intègreront le processus en fournissant les informations sur l'aide qu'elles gèrent directement, au même titre que les PTF tout en évitant les doublons possibles – les données seront en ligne dans AMP à partir de juin 2012.
- La Chine a intégré le processus en désignant un Point Focal et en fournissant les informations sur leurs activités d'APD à Madagascar à partir de 2010.
- Le progiciel utilisé pour la gestion de la base a été mis à jour (version 2.0) pour plus de flexibilité et de convivialité

Perspectives d'amélioration

- Intégration d'un module SIG pour exploiter la désagrégation régionale des données sur des cartes géo-référencées. Cela devrait être accompagné d'un processus d'amélioration de la désagrégation régionale des données.
- Amélioration des détails et précisions sur les projets dans le secteur de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition, à travers la mise en place de MAfFSN (Mapping Actions for Food Security and Nutrition) avec la FAO (siège).

I.3.1. Principaux PTF de Madagascar et leurs contributions respectives

La base de données AMP a répertorié plus d'une trentaine de pays et organismes partenaires au développement totalisant plus de 460 projets actifs[4] dont 167 projets financés par des partenaires bilatéraux et 299 projets financés par des partenaires multilatéraux (situation après 2010).

Parmi les bilatéraux, les Etats-Unis sont en première position réalisant 44,2% de l'aide bilatérale en 2010 et 37,8% en 2011 ; ce qui correspond à environ 14% à 15% de l'aide totale pour près de 70 millions USD en 2010 et 70 millions USD en 2011. La France (AFD, FFEM et SCAC confondus) a déboursé près de

[4] Un projet cofinancé est compté autant de fois qu'il y a de bailleurs qui le cofinancent. Le niveau d'agrégation et de présentations des enregistrements diffèrent aussi selon les partenaires, certains optant pour le niveau *programmes*, et d'autres pour le niveau *projets*. Les PTF optant pour le premier niveau paraissent avoir un faible nombre de projet, comme l'USAID, le FNUAP.

43,6 millions USD par an depuis 2010, soit près de 10% de l'aide totale ; la plaçant ainsi en deuxième position chez les bilatéraux. La Norvège, bien qu'ayant réduit sa représentation diplomatique à Madagascar, se trouve en troisième position avec 13,2 millions USD ; représentant environ 8% de l'aide bilatérale et près de 3% de l'aide totale, aussi bien en 2010 qu'en 2011.

L'Allemagne complète cette liste des pays les plus dynamiques et qui ont continué leur aide en 2010 et 2011 avec un décaissement qui a une tendance à la hausse ; passant de 8,3 à plus de 13 millions USD entre 2010 et 2011. Le Japon, à travers la JICA, affiche une baisse significative de son aide, passant de 18,2 millions USD, en 2009, à environ 9 millions USD pour 2010 et 2011.

Tableau 3: Répartition de l'APD reçue par Madagascar par chaque Partenaire (Milliers de USD)

Partenaires Techniques et Financiers (Groupe)	Décaissements effectifs (milliers USD)			
	2009	2010	2011	Cumul 2009 à 2011
Bilatéraux	***168 758***	***157 377***	***151 062***	***477 196***
États-Unis	34 650	69 526	57 106	161 283
France	51 042	43 617	43 825	138 484
Japon	18 176	8 722	9 083	35 982
Norvège	9 375	13 195	11 932	34 502
Allemagne	12 152	8 315	13 860	34 326
Inde	24 360	0	0	24 360
Chine	13 500	1 664	3 898	19 062
Suisse	3 692	2 631	8 810	15 133
Koweït	1 301	9 547	2 067	12 914
Corée du Sud	510	161	480	1 151
Multilatéraux	***229 669***	***312 955***	***254 575***	***797 199***
Nations Unies	72 431	83 405	98 766	254 602
Banque Mondiale	35 250	96 080	51 911	183 241
Union Européenne	55 619 *	36 413	33 425	125 457
Fonds Mondial (GFATM)	17 076	61 637	23 500	102 213
BAD	34 558	17 727	23 738	76 023
OPEP	5 069	7 399	14 121	26 589
GAVI	5 394	9 376	7 493	22 263
BADEA	4 271	918	1 621	6 811
ENSEMBLE	***398 427***	***470 332***	***405 637***	***1 274 396***

Source : AMP Madagascar. *L'aide UE en 2009 n'a pu être détaillé dans la base AMP, ce chiffre vient de la base de l'OCDE (Credit Reporting System au http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1) en guise d'estimation.

En 2010, l'aide multilatérale, quant à elle, est dominée par la Banque Mondiale qui a changé sa politique vis-à-vis de la situation de crise en reprenant les décaissements sur les grands projets qui avaient été suspendus. L'aide de la Banque Mondiale en 2010 a plus que doublé, comparé à 2009, pour arriver à plus de 96 millions USD, contre 35,3 millions USD en 2009.

Les Nations Unies, toutes agences confondues, se placent en deuxième position avec un décaissement effectif de plus de 83,4millions USD en 2010, contre 72,4 millions en 2009. L'Union Européenne qui a occupé une place très importante dans la coopération au développement à Madagascar, particulièrement dans les infrastructures, a réduit son aide, passant de 55,6 millions à 36,4 millions USD entre 2009 et 2010. Le Fonds Mondial conserve une place de plus en plus importante parmi les multilatéraux, surtout pendant cette période de crise ; à lui seul, il a décaissé 61,6 millions USD, exclusivement dans le secteur Santé.

Entre 2010 et 2011, alors que l'aide versée par les PTF a été réduite dans l'ensemble, on constate une tendance inverse pour les Nations Unies, la BAD, l'OPEP ainsi que le Japon, la Suisse et surtout l'Allemagne. Le SNU a vu son aide augmentée de 18,4% ; atteignant 98,8 millions USD en 2011, la BAD de près de 34% pour atteindre 23,7 millions USD, et l'OPEP qui a pratiquement doublé son aide : passant

de 7,4 à 14,1 millions USD. L'aide de la JICA est passée de 7,5 à 9,1 millions USD, de même, la Suisse qui, à la fin de son principal programme (SAHA), a déboursé près de 9 millions USD en 2011, contre 2,6 millions USD en 2010.

La Banque Mondiale, bien qu'ayant vu baisser son soutien, reste en deuxième position des multilatéraux, derrière le SNU, avec 51,9 millions USD de décaissement en 2011, mais au niveau global, toujours derrière les Etats-Unis.

I.3.2. Comportement général des décaissements depuis 2009

En 2009, la plupart des partenaires ont été obligés de suspendre ou de restreindre leurs aides décidées en 2008, en raison de la crise politique survenue en mars 2009. Cette situation a conduit à (i) la limitation de la programmation de nouveaux projets ; (ii) des nouvelles restrictions sur les projets en cours vis-à-vis du Gouvernement ; et (iii) une suspension de certains gros financements, particulièrement l'appui budgétaire.

Conséquence de ce comportement, l'estimation de la baisse est dramatique, mais elle a effectivement et timidement repris en 2010. Cet accroissement est la résultante de plusieurs changements de comportement adoptés par les différents partenaires au développement en début 2010.

Les bilatéraux en général ont revu à la baisse leur aide en raison de leur susceptibilité à la reconnaissance du Gouvernement en place. Toutefois, les Etats-Unis et la Norvège se distinguent du lot en affichant respectivement un doublement de leur apport. Le premier étant enclin à subvenir aux besoins les plus vitaux des populations dans le domaine de la santé (paludisme, SIDA), et le deuxième a renforcé ses contributions dans le domaine de l'éducation, via le SNU pour préserver les acquis dans ce secteur.

Les multilatéraux, par contre, sont les précurseurs de la reprise de l'aide globale. La Banque Mondiale a repris les décaissements sur les emprunts alloués aux projets d'infrastructures (APL3) et les projets dans le développement rural comme le PSDR et les *bassins versants*. La BAD, qui n'a pas suspendu[5] le financement de ses projets en cours, même si la programmation de nouveau projet a été gelée, a aussi augmenté le rythme de ses décaissements à partir de 2010. Par ailleurs, le SNU, qui a toujours eu une stratégie moins politisée et portée vers le bien-être des populations les plus vulnérables, a maintenu, voire accru, son soutien aux populations.

En ce qui concerne les *nouveaux bailleurs*[6] (Chine, Corée du Sud, Inde, Koweït, BADEA et OPEP), il convient de signaler que le volume de leur aide est encore modeste par rapport à ceux des partenaires traditionnels mais constituent des apports conséquents pour le Gouvernement à l'heure actuelle. En effet, le montant cumulé pour ces partenaires est évalué à près de 91 millions USD pour la période 2009-2011 (soit un peu plus de 7% du total cumulé de l'aide pour la même période).

Il est également constaté que ces partenaires émergents ne proposent pas un nouveau modèle de développement mais qu'ils ont plutôt tendance à suivre les schémas classiques et à opérer dans les secteurs traditionnels en remplissant les éventuels vides causé par la crise. Ces derniers peuvent donc jouer un rôle essentiel dans le développement économique de Madagascar étant donné qu'ils complètent les activités des partenaires traditionnels.

En 2011, plusieurs PTF ont continué avec les projets qu'ils ont repris en 2010, après le choc de 2009, mais avec un niveau de décaissement moindre ; ce qui explique la baisse du niveau global de l'aide en 2011, revenue à son niveau de 2009.

[5] Notons que les 2 projets ayant été suspendus entre 2009 et 2011, l'ont été pour une raison non liée à la crise.
[6] Non membre du CAD (Comité d'Aide au Développement) de l'OCDE.

I.4. PROFIL SECTORIEL DE L'AIDE EN 2010 ET 2011

L'analyse sectorielle met en évidence l'importance des secteurs sociaux pendant la crise (santé, éducation et solidarité) au détriment des secteurs directement productifs (développement rural, infrastructures et économie).

Les premiers accaparent plus de la moitié de l'aide totale ; 57,7% de l'aide en 2010 pour plus de 270 millions USD, et 54% en 2011 pour 218,9 millions USD, contre moins du tiers pour les secteurs productifs aussi bien en 2010 qu'en 2011 : respectivement 141,6 millions USD et 135,4 millions USD.

Tableau 4: Structure et évolution de l'aide selon les secteurs prioritaires au niveau national

Secteur prioritaire	Décaissements 2010		Décaissements 2011		Variation(%) 2010-2011
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	
Santé	173 830	37,0	127 430	31,4	-26,8
Infrastructures	69 258	14,7	53 733	13,3	-22,4
Education	58 062	12,3	57 721	14,2	-0,6
Développement rural	45 996	9,8	58 180	14,3	26,5
Solidarité (Genre, Sport, Culture…)	39 595	8,4	33 802	8,3	-14,6
Gouvernance	27 069	5,8	28 272	7,0	4,4
Economie	26 311	5,6	23 525	5,8	-10,6
Environnement	14 656	3,1	18 239	4,5	24,4
Non aligné à une priorité spécifique	15 554	3,3	4 735	1,2	-69,6
TOTAL	**470 332**	***100***	**405 637**	***100***	**-13,8**

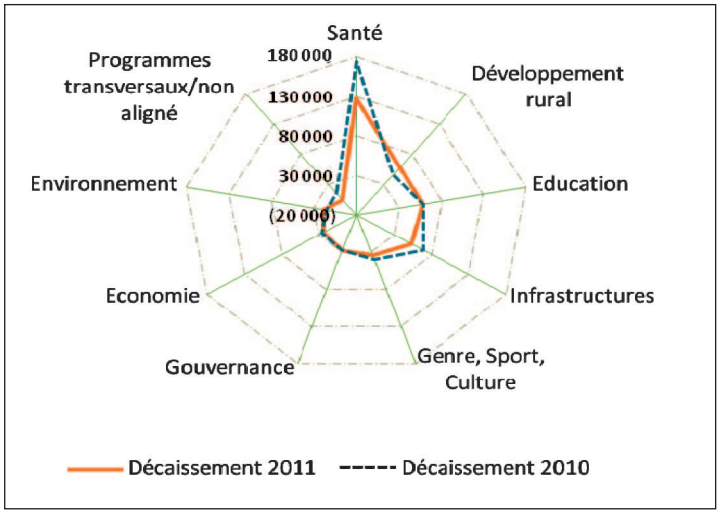
Source : AMP Madagascar

Le volume enregistré dans le secteur Santé – les pics du graphe 2 ci-après – s'élève à 173,8 millions USD en 2010 et 127,4 millions USD en 2011. Bien qu'il y ait eu une baisse d'environ 27%, l'aide dans ce secteur représente toujours plus du tiers de l'aide globale entre 2010 et 2011.

La courbe bleue est confondue avec la courbe rouge sur l'axe « *Education* », ce qui traduit une stabilité des décaissements autour de 58 millions USD dans ce secteur. C'est bien moindre que celui de la Santé, mais il représente tout de même plus de 14% de l'aide en 2011.

En dépit des ressources relativement importantes allouées dans ces secteurs sociaux, la pauvreté continue de s'aggraver et les indicateurs sociaux se dégradent significativement, en se référant aux résultats véhiculés par le Rapport National sur le Suivi des OMD.

Graphe 2 : Comparaison par secteur de l'aide 2010 et 2011



La baisse des ressources propres internes du Gouvernement allouées à ces secteurs sociaux n'a pu être compensée par les aides extérieures, et que la façon de délivrer l'aide, contournant le système national, présente des limites en termes d'efficacité à produire des résultats.

Cette situation interpelle toutes les parties prenantes quant à l'appréciation que l'on doit objectivement avoir sur l'aide, sa quantité, sa qualité et surtout son efficacité. Il conviendrait d'adopter une stratégie assurant que les interventions des PTF atteignent effectivement les populations, de façon coordonnée ; rôle devant être assurée par l'Administration mais occulté par les PTF pendant la crise.

Pendant la crise, la coopération au développement a priorisé l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, favorisant les secteurs sociaux au détriment des secteurs productifs (Infrastructures, Développement rural, et Economie), moteurs du développement. Toutefois, le secteur Développement rural a connu une hausse significative (26,5%) entre 2010 et 2011, passant de 46 millions USD à 58,2 millions USD.

A l'inverse, le secteur Infrastructures a connu une diminution de 22,4% de ses décaissements entre 2010 et 2011 ; ce qui se traduit part un écart notable entre la courbe rouge et bleue sur le graphe 2 ci-dessus. De même pour le secteur Economie – traditionnel parent pauvre de l'aide à Madagascar, on enregistre une baisse des décaissements de plus de 10%. Néanmoins, il importe de signaler l'existence d'autres formes d'appui des PTF qui bénéficient traditionnellement au secteur Economie : par exemple, l'AGOA des Etats-Unis (suspendus depuis 2010) ou les accords de pêche avec l'Union Européenne.

I.4.1. L'aide dans le secteur Santé

Les deux principaux acteurs du secteur de la Santé sont les Etats-Unis et le Fonds Mondial (GFATM), qui représentent à eux seuls près des trois quarts des financements en 2010 et environ deux tiers de ceux de 2011. La particularité de ces partenaires vient au fait que leurs interventions sont concentrées dans ce secteur. Le premier y a consacré plus de 80% du total de son apport au pays : 67 millions USD en 2010 et 55,8 millions en 2011, décaissés notamment dans le cadre du *Programme visant à l'utilisation accrue des produits de santé*. Le second a versé la totalité de son apport (soit 61,6 millions USD en 2010 et 23,5 millions en 2011) dans ce secteur, à travers le financement de plusieurs opérateurs (ONG et organismes parapubliques…), notamment dans le cadre des actions de prévention et de lutte contre le paludisme.

Les activités des Nations Unies dans le secteur Santé sont principalement réalisées par l'UNICEF, l'ONUSIDA, et surtout l'UNFPA ; à travers notamment le projet « *Fourniture de services de Santé de Base* » et le programme « *Santé de la Reproduction* ». Elles représentent près de 20 millions USD de l'aide en 2011 soit un accroissement de 10% par rapport à 2010.

Tableau 5: Principaux PTF présents dans le secteur Santé ainsi que leurs contributions respectives

PTF actifs dans le secteur	Décaissements 2010		Décaissements 2011		Variation (%) 2010-2011
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	
États-Unis	67 061	*38,6*	55 811	*43,8*	*-16,8*
Fonds Mondial (GFATM)	61 637	*35,5*	23 500	*18,4*	*-62,1*
Nations Unies	18 106	*10,4*	19 935	*15,7*	*10,1*
GAVI	9 376	*5,4*	7 493	*5,9*	*-20,1*
BAD	4 724	*2,7*	4 143	*3,3*	*-12,3*
Banque Mondiale	6 930	*4,0*	8 245	*6,5*	*19,0*
France	2 450	*1,4*	4 718	*3,7*	*92,6*
Autres (Japon, Allemagne, UE, Chine…)	3 546	*2,0*	3 585	*2,8*	*2,5*
TOTAL	**173 830**	***100***	**127 430**	***100***	***-26,8***

Source : AMP Madagascar

GAVI, qui intervient quasi-exclusivement dans le secteur Santé, reste un partenaire prépondérant malgré une baisse de 20% de leur décaissement, passant de 9,4 millions USD en 2010 à 7,5 millions en 2011. Il s'agit de financements alloués à des programmes de vaccination et de renforcement du système de santé.

I.4.2. L'aide dans le secteur Infrastructures

Le secteur Infrastructures a reçu quelques 69,3 millions USD en 2010 et 53,7 millions en 2011. Ce secteur se présente comme celui où il y a le plus grand nombre d'acteurs ; avec au moins 13 partenaires actifs entre 2009 et 2011. Parmi ces acteurs, l'Union Européenne qui a toujours occupé une place importante, avec le programme FED, n'a décaissé qu'environ 13 millions USD sur la période 2010 -

2011, en raison de la suspension de ce programme. Toutefois, la tendance montre une reprise progressive de ses activités en 2011 où elle représente près de 20% de l'aide dans le secteur.

Tableau 6: Principaux PTF présents dans le secteur Infrastructures et leurs contributions respectives

Groupe donateur	Décaissements 2010		Décaissements 2011	
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total
Banque Mondiale	36 260	*52,4*	5 089	*9,5*
BAD	3 675	*5,3*	13 040	*24,3*
OPEP	3 589	*5,2*	9 603	*17,9*
Union Européenne	2 240	*3,2*	10 707	*19,9*
France	7 271	*10,5*	4 715	*8,8*
Koweït	9 547	*13,8*	2 067	*3,8*
Autres (SNU, Japon, Chine, BADEA…)	6 675	*9,6*	8 512	*15,8*
TOTAL	**69 257**	***100***	**53 733**	***24,3***

Source : AMP Madagascar

La plus grande partie des fonds décaissés au profit de ce secteur durant la période de crise provient de la Banque Mondiale et de la BAD. Depuis 2009, la contribution de la Banque Mondiale à elle seule s'élève à plus de 50 millions USD et celle de la BAD à un peu plus de 30 millions USD. Ces montants traduisent la reprise des décaissements sur les emprunts finançant des projets comme l'APL3 de la Banque Mondiale et la continuité de ceux de BAD concernant par exemple la réhabilitation de routes.

Les réhabilitations des ports maritimes de Morondava et d'Antsiranana ainsi que les projets d'aménagement des villes par l'AFD accordent une importante place à la France dans ce secteur, avec près de 20 millions USD depuis 2009.

Le Koweït et l'OPEP sont parmi « les nouveaux bailleurs » qui ont gardé leurs appuis pendant cette période de crise. L'OPEP se situe même en 3ème position dans ce secteur Infrastructures, avec la continuité des ses décaissements alloués à la réhabilitation de routes qu'elle cofinance[7] avec la BAD.

Dans le même groupe de ces « nouveaux bailleurs », la Chine a occupé une place très importante en 2009, en raison de la construction des infrastructures hôtelières, pour un décaissement effectif de plus de 20 millions USD. Pour 2010 et 2011, la contribution de la Chine s'élève à moins de 2 millions USD car elle correspond seulement à l'entretien de ces infrastructures. Le cas particulier de la contribution du Consortium Chinois WISCO, au titre de redevance minière, mérite d'être signalé, bien que cette transaction ne relève de l'APD, du fait qu'elle constitue une recette non fiscale considérable versée au compte de l'Etat (100 millions USD).

I.4.3. L'aide dans le secteur Education

Le secteur de l'Education se caractérise par les décaissements des Nations Unies qui correspondent à plus de la moitié des fonds alloués dans ce secteur en 2010, dans le cadre notamment des activités de l'UNICEF et du PAM. La Norvège soutient activement le secteur, avec un montant évalué à plus de 20 millions USD pour la période 2010-2011, notamment à travers le financement du programme gouvernemental Education Pour Tous (EPT).

La France fait partie des plus gros donateurs de ce secteur, avec près de 22 millions USD depuis 2009 (environ 7,4 millions USD par an). En plus de financer l'EPT, elle offre beaucoup d'assistance technique et de bourses au système éducatif.

[7] Notons que la KOEXIM Bank de Corée du Sud cofinance également ces projets routiers.

Tableau 7: Principaux PTF dans l'Education et leurs contributions respectives

Groupe donateur	Décaissements en 2010		Décaissements en 2011		Variation (%) 2010-2011
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	
Nations Unies	31 662	*54,5*	35 517	*61,5*	12,2
Norvège	11 015	*19,0*	9 178	*15,9*	-16,7
France	7 414	*12,8*	7 409	*12,8*	-0,1
OPEP	2 864	*4,9*	1 754	*3,0*	-38,7
Autres (USA, BADEA, BAD, Allemagne…)	5 107	*8,8*	3 862	*6,7*	-24,4
TOTAL	**58 062**	***100***	**57 721**	***100***	**-0,6**

Source : AMP Madagascar

Le rôle joué par l'UNICEF, en tant que principal acteur dans la gestion et l'exécution du GPE[8] (Partenariat Global pour l'Education), a permis de soutenir et d'assurer la continuité des financements dans le secteur Education. Grâce au GPE, environ 4 millions d'élèves ont pu poursuivre leur scolarité ; à travers le paiement, pendant les quatre premiers mois de 2011, des salaires de 39 000 enseignants recrutés par les communautés (FRAM), et des frais de fonctionnement de l'ensemble des écoles primaires du pays (via les Fonds Catalytiques Locaux).

I.4.4. L'aide dans le secteur Développement Rural

Dans le Développement Rural, la France et le SNU sont ceux qui sont les plus actifs depuis 2009. Les deux partenaires ayant fourni chacun environ 10 à 12 millions USD en trois ans. La France est présente dans le secteur notamment dans le cadre des projets de protection des bassins versant et le SNU à travers notamment le projet pour la Promotion des Revenus Ruraux financé sur emprunts accordés par le FIDA.

Par ailleurs, la Banque Mondiale ayant repris les décaissements sur des grands projets, à partir de mi-2010, notamment le PSDR, elle a fortement contribué aux ressources versées à ce secteur. Elle a fourni à elle-seule 30% de l'aide totale du secteur en 2011 ; pour un montant de plus de 17 millions USD.

Tableau 8: Principaux PTF dans le Développement Rural et leurs contributions respectives

Groupe donateur	Décaissements en 2010		Décaissements en 2011		Variation (%) 2010-2011
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	
Banque Mondiale	8 700	*18,9*	17 928	*30,8*	106,1
France	11 945	*26,0*	12 545	*21,6*	5,0
Nations Unies	11 185	*24,3*	11 565	*19,9*	3,4
BAD	6 833	*14,9*	5 250	*9,0*	-23,2
Japon	2 430	*5,3*	3 381	*5,8*	39,1
Union Européenne	3 395	*7,4*	1 828	*3,1*	-46,2
Autres (OPEP, Suisse, Chine…)	1 508	*3,3*	5 683	*9,8*	276,9
TOTAL	**45 996**	***100***	**58 180**	***100***	**26,5**

Source : AMP Madagascar

Cette analyse s'étant focalisé sur les secteurs recevant le plus d'aide, elle a pu occulter certains partenaires très actifs tout au long de la crise mais présents dans les autres secteurs : la Gouvernance, l'Economie, la Solidarité nationale ou l'Environnement. C'est le cas par exemple de l'Allemagne, qui à travers les financements octroyés par la KFW et la GIZ dans le secteur environnement, se positionne comme le premier pourvoyeur de fonds de ce secteur, avec plus de 26 millions USD depuis 2010 : soit environ la moitié des financements du secteur pour ces deux dernières années. Il s'agit notamment des fonds alloués par ces deux agences aux projets de gestion des aires protégées, de la biodiversité et des parcs nationaux pour la première, et du programme germano-malgache environnement pour la deuxième.

[8] Le GPE est la nouvelle appellation du *basket fund* pour le secteur Education, auparavant connu sous le nom de FTI (Fast Track Initiave).

I.5. NIVEAU D'INTERVENTION DE L'AIDE : NATIONAL/REGIONAL

Il convient de signaler que toute tentative de répartition régionale de l'aide dans AMP rencontre un important problème d'exhaustivité, surtout pour les projets intervenant dans de multiples régions.

Malgré cette lacune, une analyse du niveau d'intervention des projets montre qu'il y a une tendance grandissante des PTF à orienter leur aide vers les régions. Ceci est dû en partie au fait que les projets qui continuent pendant la crise visent à s'approcher directement des populations les plus vulnérables.

Tableau 9: Volume de l'aide selon le niveau d'intervention des projets (régional)

Niveau d'intervention	Décaissements 2009		Décaissements 2010		Décaissements 2011		Variation % 2010-2011
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	
National	266 464	*66,9*	286 210	*60,9*	223 609	*55,1*	-21,9
National-Régional	57 709	*14,5*	111 090	*23,6*	102 000	*25,2*	-8,2
Régional	74 254	*18,6*	73 032	*15,5*	80 028	*19,7*	9,6
TOTAL	**398 427**	***100***	**470 332**	***100***	**405 637**	***100***	**-13,8**

Source : AMP Madagascar

Le tableau 9 traite les quelques informations disponibles sur la désagrégation régionale. On constate que l'aide allouée aux projets intervenant uniquement au niveau régional se sont accrus de près de 10% entre 2010 et 2011.

Certaines zones, souvent à très fortes potentialités économiques, se trouvent isolées des investissements, tel le cas de la région Melaky, tandis que d'autres sont financées uniquement dans un seul domaine spécifique, comme l'Alaotra-Mangoro et l'Androy qui sont dominés respectivement par les projets de développement rural (riziculture, pêche,…) et les projets d'aide humanitaire ou d'urgence.

Par ailleurs, le présent rapport se veut aussi être un outil de plaidoyer pour inciter davantage les PTF, sources de l'information, à collaborer avec le gestionnaire de la base AMP (STPCA) pour améliorer la désagrégation régionale des données. Parmi les pistes à exploiter, une confrontation des données au niveau des opérateurs chargés de l'exécution des activités des projets est envisagée.