

L'accès au financement de l'action climatique pour des services durables d'eau, d'assainissement et d'hygiène à Madagascar

Principales conclusions et recommandations

Juillet 2017



« Je suis responsable de notre approvisionnement en eau, depuis la source et le réservoir jusqu'aux quatre bornes fontaines et aux toilettes et robinets de l'école. » Portrait de Léon Pascal Rabearinoro, technicien local et président de l'association des usagers de l'eau, à la citerne d'eau du village d'Imerimandroso, dans la région d'Analamanga. Madagascar.

Vue d'ensemble

Ce rapport résume les principales conclusions et recommandations formulées lors de recherches récentes sur les obstacles à l'accès au financement de l'action climatique pour des services durables d'eau, d'assainissement et d'hygiène (EAH) à Madagascar.

WaterAid a commandité cette analyse par l'Overseas Development Institute (ODI) en 2016 dans le cadre de l'Initiative de WaterAid de financement pour le climat, qui entend identifier les changements requis pour veiller à ce qu'une proportion des fonds pour le climat soit consacrée à l'accroissement de la sécurité en eau et de la résilience climatique des populations qui vivent avec un manque de services d'EAH. L'ODI a réalisé des recherches sur le terrain et des entretiens à Madagascar et dans deux autres pays parmi les moins avancés : le Mozambique et le Timor oriental.

WaterAid travaille à Madagascar avec des partenaires au sein des pouvoirs publics, de la société civile, des organisations internationales et communautaires et du secteur privé pour donner corps à ces conclusions. Notre but est d'accroître la reconnaissance par les décideurs des services d'EAH comme un pilier essentiel de l'adaptation aux changements climatiques et de l'accroissement de la résilience des communautés. Nous nous réjouissons d'accueillir de nouveaux partenaires désireux de soutenir cette mission en y apportant un savoir-faire technique, des capacités de recherche, un renforcement des capacités ou un financement. Pour obtenir un complément d'information, veuillez contacter Lovy Rasolofomanana lovyrasolofomanana@wateraid.org

Pourquoi faut-il un financement de l'action climatique pour soutenir l'eau, l'assainissement et l'hygiène à Madagascar ?

Faisant partie des Pays les moins avancés (PMA), Madagascar est extrêmement vulnérable aux impacts des aléas naturels et des changements climatiques. Il se tient actuellement au 20^e rang des pays les plus vulnérables du monde¹. Avec plus de 25 % de sa population qui est affectée par des événements liés aux conditions météorologiques chaque année², les impacts tels que la hausse des températures, les inondations, les glissements de terrain, les sécheresses et les cyclones menacent le développement du pays.

Madagascar connaît l'un des taux de pauvreté les plus élevés d'Afrique. Plus de 80 % de la population essentiellement rurale du pays vit en dessous du seuil international de pauvreté de \$1,25 par jour³. Les progrès concernant l'élargissement de l'accès à une eau salubre et à des services d'assainissement ont été lents, notamment dans les zones rurales, où l'accès à des services d'eau au moins de

www.wateraid.org

lovyrasolofomanana@wateraid.org

base (50,6 %) et des services d'assainissement au moins de base (9,7 %)⁴ laisse la majeure partie de la population à la merci du risque climatique.

Le changement climatique pourrait inverser nombre des gains cruciaux atteints en matière d'accroissement de l'accès aux services d'EAH à Madagascar à ce jour, tout particulièrement dans les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables.

Des services durables d'EAH constituent une condition essentielle pour des communautés résilientes, de sorte qu'il est absolument vital que les pouvoirs publics et les partenaires du développement intègrent le risque climatique dans les politiques, les programmes et projets d'EAH – non seulement pour rendre les services d'EAH véritablement durables, mais aussi pour servir de socle à la réalisation de nombreux Objectifs de développement durable (ODD).

En 2009, lors de la 15^e réunion de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Copenhague, les pays industrialisés se sont engagés à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars US par an d'ici à 2020 pour aider les pays en développement à s'attaquer aux risques posés par le changement climatique ; à Paris, en 2015, ils ont prolongé cet engagement jusqu'à 2025.

Pourtant, si le financement de l'action sur le climat augmente, il soulève des préoccupations au sein de la communauté internationale du développement qui redoute que les pays les plus vulnérables ne soient pas « prêts au financement de l'action climatique » et aient besoin d'un soutien institutionnel considérable pour accéder, dépenser et gérer les fonds de manière efficace.

Investir les flux croissants de fonds internationaux pour l'action sur le climat dans des services durables d'EAH offre un potentiel considérable en guise de mesure fondamentale d'adaptation et de renforcement de la résilience. Les flux financiers de l'action sur le climat à l'intention des PMA devraient augmenter dans les années à venir – par exemple, la moitié du financement international fourni par l'un des principaux fonds mondiaux pour le climat, le Fonds vert pour le climat, est réservé au soutien de l'adaptation dans les pays particulièrement vulnérables. Toutefois, à ce jour, nombre des pays les plus pauvres rencontrent des difficultés pour accéder à des fonds visant à financer des activités d'adaptation au changement climatique en raison des problèmes de navigation entre les modalités des nouveaux fonds et les procédures d'agrément.

L'instabilité politique récente a également engendré des problèmes spécifiques dans l'obtention d'aide par Madagascar. De 2009-2014, le FMI a suspendu les prêts à Madagascar en raison de préoccupations concernant cette instabilité et d'autres bailleurs de fonds ont fait de même. Toutefois, un nouveau prêt débloqué en 2014 suggère un regain de confiance de la part du FMI. Globalement, Madagascar a observé une tendance positive dans l'accès au financement de l'action sur le climat, avec des engagements à hauteur de 88,9 millions de dollars US depuis 2004¹ par

¹ Six Fonds pour le climat sont considérés dans l'analyse : le Programme d'adaptation de l'agriculture pour les petits producteurs (ASAP) ; le Fonds d'adaptation pour le climat (AF) ; le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF) ; la Facilité pour l'environnement mondial (FEM 5) ; le Fonds vert pour le climat (FVC) ; et le Fonds pour les Pays les moins avancés (FPMA). L'axe de cette analyse sur les fonds désignés d'action sur le climat exclut d'autres sources de financement du

différents fonds pour l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets. Cela place Madagascar au dixième rang des PMA bénéficiaires de fonds pour l'adaptation au changement climatique depuis 2004⁵. Cela dit, il convient de souligner que la majorité de ce financement de l'action sur le climat a été attribué aux secteurs de l'énergie et de l'agriculture. Les services d'EAH n'ont pas eu la priorité et, à compter de 2016, il n'y a eu qu'un projet financé par l'action climatique à ce jour qui comprenait des services d'EAH résilients au climat et propices aux pauvres comme une priorité, et le décaissement des fonds a fait l'objet d'un retard considérableⁱⁱ.

Quels sont les principaux facteurs porteurs et les obstacles majeurs à Madagascar ?

Il existe quelques piliers importants qui sont déjà en place pour soutenir un accès accru aux fonds pour le climat à Madagascar. En plus de son expérience existante dans l'obtention de fonds pour une action sur le climat, le gouvernement a affiché une volonté politique d'agir sur le changement climatique ; il a incorporé des considérations climatiques dans nombre de politiques et de plans nationaux et il a des systèmes en place pour contribuer à intégrer les politiques climatiques à tous les niveaux du gouvernement.

Toutefois, il subsiste encore des obstacles majeurs qui entravent l'accès de Madagascar à des fonds internationaux pour le climat et leur utilisation, notamment pour le secteur de l'EAH. Ces recherches examinent le contexte de politique nationale de Madagascar et les paramètres de gestion institutionnelle et financière pour identifier des mesures que les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pourraient prendre pour accéder à des fonds pour le climat et les utiliser dans le cadre de politiques et d'interventions pour des services d'EAH durables.

Contexte politique national

Le statut de Madagascar comme hotspot de la biodiversité internationale et pays vulnérable aux changements climatiques a renforcé l'engagement politique en matière de changement climatique et débouché sur un engagement dynamique avec les processus politiques internationaux portant sur le climat. Le gouvernement a ratifié l'Accord de Paris en septembre 2016, première démarche visant à souligner son engagement. Toutefois, malgré une mobilisation positive au niveau international, des travaux complémentaires sont requis pour traduire les engagements mondiaux en politiques nationales concrètes.

En 2010, le gouvernement a introduit sa Politique nationale de lutte contre le changement climatique qui visait à réduire la vulnérabilité au climat et les émissions de gaz à effet de serre. La prise en compte des changements climatiques est

développement liées au climat depuis des sources multilatérales ou bilatérales ; il se peut donc que le volume total de fonds pour le climat engagés à Madagascar soit plus élevé.

ⁱⁱIntitulé du projet : *'Enhancing the adaptation capacities and resilience to climate change in rural communities in Analamanga, Atsinanana, Androy, Anosy and Atsimo Andrefana in Madagascar.*

globalement inscrite dans les documents nationaux⁶ – la Politique nationale de l'État, mise en œuvre à partir du Plan national de développement. Ce plan définit l'accès à l'eau potable et la gestion durable des ressources en eau comme des éléments essentiels des priorités de développement de Madagascar. Madagascar a également soumis un Programme d'action national aux fins de l'adaptation (NAPA) en 2006 et sa Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) en 2015. Un Plan national pour l'adaptation (PNA) et un Plan d'action national pour lutter contre les changements climatiques sont en préparation – il est prévu que ce dernier comprenne des éléments techniques et institutionnels.

L'accès à l'eau potable reste une priorité absolue pour Madagascar, qui, en 2015, n'a pas atteint son Objectif du Millénaire pour le développement en matière d'eau potable (cette année-là, seulement 50,6 % de la population avait accès à des approvisionnements en eau « au moins de base »)⁷. Il convient de souligner que le PANA et la CPDN associent tous les deux la sécurité en eau aux impacts du changement climatique. Le gouvernement a reconnu le besoin d'améliorer les performances de la gestion des ressources en eau – car c'est là une contrainte importante pour la fourniture d'eau potable – et il a l'intention de préparer et de mettre en œuvre une Stratégie nationale pour une gestion intégrée des ressources en eau d'ici à 2020⁸.

L'assainissement ne bénéficie pas d'une place aussi importante dans les politiques nationales, malgré le fait que l'accès à l'assainissement soit reconnu par Madagascar comme un droit humain (OMS, 2014). En 2015, seulement 9,7 % de la population avait accès à un assainissement « au moins de base »⁹ et le PNUD a observé que « les infrastructures existantes d'eau et d'assainissement n'ont été ni conçues ni construites pour résister à des épisodes météorologiques extrêmes »¹⁰. Une étude menée en 2011 déplorait que de piètres services d'assainissement et d'hygiène coûtaient à l'économie nationale plus de 100 millions de dollars US par an, l'équivalent d'environ 1 % du PIB¹¹.

Si l'intégration des considérations liées au changement climatique est jugée constituer une priorité pour le secteur de l'EAH, les progrès ont été lents. Plusieurs autres ministères, comme le ministère de l'Agriculture, ont développé des politiques sectorielles en matière de changements climatiques, mais le ministère chargé de l'eau ne l'a pas encore fait.

Les organisations de la société civile sont impliquées dans les discussions sur les changements climatiques et la politique environnementale par le biais d'une variété de réseaux et de comités techniques. Par exemple, le Groupe thématique sur le changement climatique (GT-CC) est une plateforme de partage des connaissances particulièrement active. Constitué de 48 organismes membres issus des ministères nationaux, des autorités municipales, des ONG et des institutions financières, le GT-CC appuie la rédaction de politiques et la consultation de parties prenantes et il représente Madagascar au sein des tribunes internationales¹². Certes, le financement du développement a été suspendu entre 2009 et 2014, mais ces groupes ont joué un rôle important en maintenant le dialogue et l'engagement auprès des bailleurs de fonds.

Effacité institutionnelle

Créé en 2015, le Directorate des changements climatiques (DCC) du Ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (MEEF) est chargé de coordonner toutes les actions gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques et de représenter Madagascar dans les négociations internationales. Le DCC a soumis une proposition au FVC afin de devenir la première institution malgache reconnue par le Fonds.

Le ministère formellement responsable de l'eau à Madagascar s'efforce toujours de s'imposer dans des domaines autres que la fourniture d'eau potable, de sorte que le leadership et l'action dans le secteur de l'eau à Madagascar sont quelque peu fragmentés. Cette situation est exacerbée par un manque de clarté concernant les responsabilités juridiques, car différents services revendiquent la responsabilité sur différents domaines de la politique en matière d'EAH et de gestion des ressources en eau. Pour l'heure, cela revient à diminuer la priorité de l'adaptation aux changements climatiques, le ministère allouant une forte proportion des ressources à l'élargissement de la couverture en eau potable tout en accordant une priorité moindre à d'autres domaines où les mesures d'adaptation pourraient être facilement intégrées.

Toutefois, il existe des mécanismes de collaboration interministérielle et chaque ministère abrite une cellule responsable du changement climatique en lien avec le Bureau national pour la coordination du changement climatique au sein du MEEF. Ces cellules sont responsables de l'intégration des objectifs environnementaux, en offrant une formation aux questions climatiques et environnementales et en visant à garantir la cohérence entre les décisions de politiques sectorielles et le cadre juridique environnemental. Différents ministères accordent aux cellules divers degrés de priorité et de ressources et, par conséquent, leurs performances à ce jour ont été assez inégales. La cellule pour l'EAH est bien équipée pour fournir un appui technique sur les questions liées à l'EAH mais elle a, pour l'heure, une implication limitée dans les réunions intergouvernementales sur les changements climatiques. Les cellules constituent un lien institutionnel clé entre les ministères pour faciliter l'accès aux fonds pour le climat.

À l'heure actuelle, le financement de l'action sur le climat pour le secteur de l'eau contourne souvent le ministère compétent ; dans certains cas, les projets d'adaptation qui comprennent des éléments liés à l'eau ont dirigé des fonds vers des institutions locales indépendamment des budgets ministériels.

L'instabilité politique a limité l'efficacité des institutions gouvernementales malgaches ces dernières années, car les ministères ont été victimes de changements de gouvernement, de contraintes dans la planification des calendriers et d'un changement fréquent de personnel. De ce fait, la continuité et le dialogue ont été plus fermement ancrés chez les particuliers et les réseaux qu'au sein des organisations. Les « champions du climat » sont restés impliqués dans les plateformes comme le GT-CC qu'ils aient ou non été réaffectés par le gouvernement. Ils ont joué un rôle clé dans l'appui au programme du gouvernement.

Gestion nationale des fonds publics

Comme décrit plus haut, l'instabilité politique depuis 2009 a sensiblement affecté les finances publiques nationales et la confiance des partenaires du développement n'est pas encore tout à fait restaurée. Depuis cette époque, nombre des bailleurs de fonds se sont détournés de Madagascar ; néanmoins, depuis 2014, un nouveau prêt du FMI a donné le signal d'une confiance retrouvée par les bailleurs de fonds, avec l'appui des progrès vers un système de gestion plus robuste des finances publiques. L'Évaluation 2014 sur la redevabilité financière et les dépenses publiques rapporte que les niveaux de transparence et les capacités du système ont augmenté¹³. Les systèmes de classification budgétaire adoptent des normes internationales et le droit budgétaire annuel est jugé sain.

Toutefois, il subsiste des défis considérables, y compris un accès public limité aux informations financières, une forte rotation du personnel qui affecte la continuité de la gestion financière, et un taux élevé de dépenses extra-budgétaires, y compris une sous-utilisation du système de gestion des finances publiques par les projets de développement international. Cette dernière question est particulièrement flagrante dans le secteur de l'AEH, où la majeure partie du financement provient de sources extérieures et contournent les systèmes gouvernementaux, pour traduire le niveau élevé de risque financier perçu par les bailleurs de fonds. Par ricochet, cela limite l'appropriation du financement par les pouvoirs publics. Par ailleurs, les projets hors budget ne sont pas suivis de manière sérieuse, ce qui entrave encore la transparence financière.

Une mesure positive a été la création du Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide (STP-CA) – un secrétariat indépendant du bureau du Premier Ministre chargé de suivre et de rendre compte de l'assistance financière extérieure apportée aux projets et programmes sur budget et hors budget. Toutefois, il n'existe, pour l'heure, aucun mécanisme spécifique de suivi des projets d'action sur le climat.

Quelles seront les prochaines étapes ?

Globalement, dans le paysage politique malgache, les institutions sont généralement de nature à attirer de nouveaux fonds pour le climat ; cependant, il semble peu probable que le système de gestion des fonds publics s'améliorera à court terme, avec une appropriation limitée par le gouvernement du financement de l'action sur le climat qui reste un obstacle majeur. Il faut un effort concerté de grande ampleur pour garantir que les fonds sont utilisés pour appuyer un secteur de l'EAH durable et pour donner la priorité aux régions et aux groupes plus pauvres et plus vulnérables. Comme point de départ, toutes les parties prenantes devraient développer une appréciation commune des principaux risques auxquels est confronté le secteur de l'EAH, en particulier les populations plus pauvres, et de la façon de les résoudre, de manière à traiter d'une part les priorités des fonds pour le climat et des objectifs plus larges de développement durable.

Afin d'accroître les chances d'obtenir un financement international pour le climat destiné à des activités liées au secteur de l'EAH, le **gouvernement de Madagascar pourrait envisager** :

- **D'élaborer une politique du secteur de l'EAH en matière de changement climatique (une feuille de route EAH pour l'adaptation et la résilience)**, en s'appuyant sur les enseignements et sur l'intérêt politique potentiel découlant des récents épisodes météorologiques extrêmes, notamment les inondations liées à des cyclones. Cela servira à démontrer aux financeurs l'engagement du gouvernement envers l'intégration des questions liées aux changements climatiques dans tous les ministères. Une telle politique pourrait aussi informer le prochain PAN et le Plan d'action national pour lutter contre les changements climatiques, ainsi que la Stratégie nationale prévue pour la gestion intégrée des ressources en eau.
- **De promouvoir la coopération interministérielle sur les questions liées aux changements climatiques et à l'EAH.** Des cellules plus robustes sur le changement climatique pourraient contribuer à consolider la coopération et l'élaboration d'une politique de lutte contre les changements climatiques propre au secteur de l'EAH pourrait être dirigée par le ministère responsable de l'EAH, ce qui pourrait, par ricochet, renforcer sa visibilité politique et institutionnelle et sa légitimité. Madagascar est bien placé pour développer et mettre en œuvre un cadre stratégique pour l'adaptation aux changements climatiques dans le secteur de l'EAH, avec une volonté affirmée de la part du gouvernement de soutenir l'intégration du climat et de l'EAH.
- **De renforcer les systèmes pour la gestion des fonds publics, en particulier dans le secteur de l'EAH, afin d'améliorer les performances de l'ensemble des services d'EAH**, et pour aider à satisfaire aux critères de préparation fixés par les fonds internationaux pour le climat, tels que le FVC. Ainsi par exemple, l'adoption d'un système de marquage permettrait au gouvernement de classer les financements futurs comme étant pertinents pour le climat, mais ce système pourrait être techniquement exigeant de sorte que son développement et sa mise en œuvre nécessiteront probablement un appui extérieur.
- **De faire une priorité de l'élaboration de propositions de financement qui traitent de l'EAH et des changements climatiques et qui répondent aux critères stricts fixés par les fonds internationaux pour le climat.** Une fois encore, la feuille de route du secteur de l'EAH sur les changements climatiques pourrait soutenir la création de propositions « aptes à bénéficier d'un concours bancaire ». Il est vital que les propositions s'alignent sur les stratégies nationales existantes de Madagascar et sur les plans en matière de changements climatiques et de développement durable, et elles doivent impérativement donner la priorité au soutien des populations pauvres et marginalisées.

Parallèlement, il existe **des opportunités claires pour que WaterAid et d'autres organisations impliquées dans le secteur de l'EAH et des changements climatiques** travaillent ensemble afin de renforcer le savoir-faire technique et le plaidoyer sur un secteur de l'EAH résilient au climat à Madagascar. Parmi les priorités possibles, on peut citer :

- **La consolidation des connaissances, des conseils et du plaidoyer sur les liens entre l'EAH et les changements climatiques.** Les partenaires pourraient participer en expliquant clairement à quoi ressemblent les approches EAH résilientes au climat et en faisant une synthèse des enseignements sur les implications des extrêmes climatiques pour la distribution et l'évolution des impacts sur les systèmes d'EAH. Les partenaires pourraient aussi travailler avec des « champions du climat » déclarés au sein des ministères et des plateformes multipartites (comme le GT-CC) pour plaider auprès du gouvernement et des bailleurs de fonds afin qu'ils considèrent les risques pour le secteur de l'EAH et son rôle dans le renforcement de la résilience et la conception de stratégies transectorielles futures en matière de changements climatiques.
- **Soutenir la création de politiques et programmes d'EAH résilients au climat,** comme dans le nouveau PAN, dans le cadre des plans de travail des plateformes de collaboration comme le GT-CC, et peut-être aussi au travers de la feuille de route du secteur de l'EAH sur les changements climatiques proposée plus haut.
- **Soutenir les efforts du gouvernement pour élaborer des propositions de financement liées à l'EAH qui satisfassent aux critères pour le financement d'une action sur le climat.** Les organisations non gouvernementales et les partenaires du développement sont bien placés pour créer des connexions entre les propositions et des stratégies nationales plus larges, ainsi qu'avec les ODD et le programme mondial d'action sur les changements climatiques.

Références

- ¹ Notre Dame Global Adaptation Initiative. ND-GAIN Country Index. Disponible sur <http://index.gain.org/country/madagascar> (consulté le 5 décembre 2017).
- ² Banque mondiale (2015). *Diagnostic systématique de pays : Madagascar*. Banque mondiale : Washington DC. Disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/743291468188936832/Madagascar-Systematic-country-diagnostic> (consulté le 5 décembre 2017).
- ³ *ibid.*
- ⁴ WASHWatch <https://washwatch.org/en/countries/madagascar/summary/statistics/>
- ⁵ ODI et Heinrich Boll Stiftung (2016). *Climate Funds Update*. Disponible sur www.climatefundsupdate.org (consulté le 14 novembre 2016).
- ⁶ Gouvernement de Madagascar (2015). *Plan national de développement*. Disponible sur www.primature.gov.mg/plan-national-de-developpement-pnd/ (consulté le 5 décembre 2017).
- ⁷ WASHWatch. Madagascar country statistics. Disponible sur <https://washwatch.org/en/countries/madagascar/summary/statistics/> (consulté le 5 décembre 2017).
- ⁸ GWP (2009). IWRM Survey and Status Report: Madagascar. Partenariat mondial de l'eau www.gwp.org/globalassets/global/gwp-saf-files/madagascar-iwrms-report.pdf (consulté le 19 décembre 2017).
- ⁹ WASHWatch <https://washwatch.org/en/countries/madagascar/summary/statistics/>
- ¹⁰ PNUD (2015). *Enhancing the adaptation capacities and resilience to climate change in rural communities in Analamanga, Atsinanana, Androy, Anosy and Atsimo Andrefana in Madagascar*. LDCF Project Document. Disponible sur www.adaptation-undp.org/projects/madagascar-enhancing-adaptation-capacities-and-resilience-climate-change-rural-communities (consulté le 5 décembre 2017).
- ¹¹ Banque mondiale (2011). *Impacts économiques d'un mauvais assainissement en Afrique – Madagascar*. Banque mondiale, Programme Eau et Assainissement. www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-ESI-madagascar-french-brochure.pdf (consulté le 5 décembre 2017).
- ¹² Nachmani M, Fankhauser S, Davidová J et coll. (2015). *The 2015 Global Climate Legislation Study – A Review of Climate Change Legislation in 99 Countries*. Royaume-Uni : Londres – version en ligne actualisée en octobre 2015 + informateur clé. Disponible sur www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/Global_climate_legislation_study_20151.pdf (consulté le 5 décembre 2017).
- ¹³ Gouvernement de Madagascar (2014). Auto-évaluation répétée de la gestion des finances publiques de Madagascar — Rapport PEFA sur les performances.