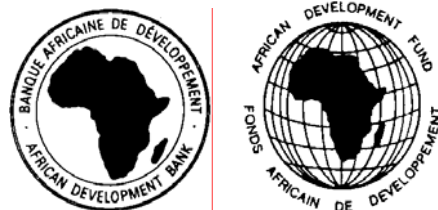


**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**MADAGASCAR**

**RAPPORT DE REVUE DE PORTEFEUILLE**

**DEPARTEMENT REGIONAL SUD  
OCTOBRE 2007**

**EQUIVALENCES MONETAIRES**

(Octobre 2007)

1 UC	=	1,55665 \$ EU
1 UC	=	1,09786 EURO
1 UC	=	2806,11 Ariary

Année fiscale

1er janvier - 31 décembre

**ABREVIATIONS ET SIGLES****SIGLES ET ABREVIATIONS**

AEPA	Adduction d'eau potable améliorée
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BOA	Bank of Africa
CEP	Cellule d'exécution du projet
CNA	Centre national antiacridien
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FAD	Fonds africain de développement
IHSM	Institut halieutique des sciences marines
JER	Jeune entrepreneur rural
MAP	Madagascar Action Plan
MENRS	Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MGA	Madagascar Ariary
MGFO	Madagascar Field Office
MTPM	Ministère des transports publics et de la météorologie
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAEAR	Programme d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural
PALMT	Projet d'appui à la lutte contre les maladies transmissibles
PRIBG	Projet de renforcement institutionnel visant la bonne gouvernance
PROJER	Projet jeunes entrepreneurs ruraux
RPI	Ressources propres internes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	Unité de compte
UNICEF	United Nations Children Emergency Fund
USAID	United States Agency for International Development
VIH/SIDA	Virus de l'immuno-déficience humaine/Syndrome d'immuno-déficience acquise

## RAPPORT DE SYNTHÈSE

### I. Introduction

1.1. Le présent rapport vise à informer les Conseils d'administration des progrès accomplis depuis 2005 en matière d'exécution des opérations à Madagascar, ainsi qu'à formuler des recommandations visant à améliorer la qualité du portefeuille afin d'atteindre les objectifs attendus de ces projets.

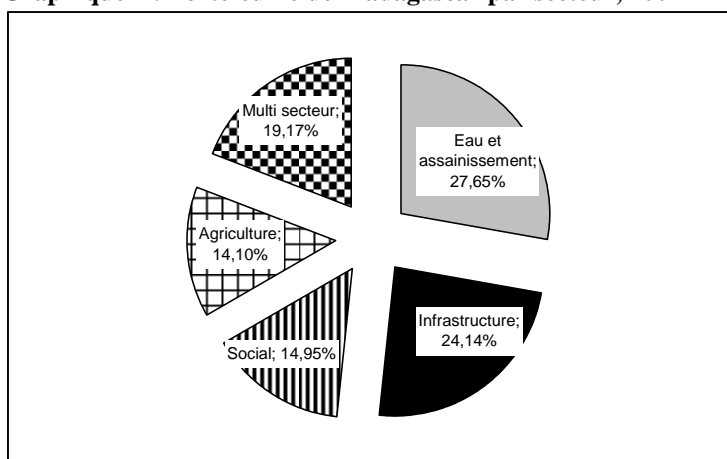
1.2. Le Groupe de la Banque intervient à Madagascar depuis 1977. A ce jour, 55 opérations ont été approuvées par la Banque, dont 36 projets/programmes, 8 études, 1 ligne de crédit, 4 programmes d'ajustement structurel et 1 appui budgétaire à la lutte contre la pauvreté, 3 appuis institutionnels et 2 mécanismes de financement supplémentaires. Le montant total des approbations s'élève à environ 563 millions d'UC. Le taux de décaissement global sur l'ensemble de ces opérations est de 78%.

### II. Aperçu général du Portefeuille en cours

#### A. Principales caractéristiques des projets en cours

2.1. Le portefeuille des opérations à Madagascar comporte actuellement 15 projets en cours d'exécution – dont un est en cours de clôture – pour un montant total net de 213,15 millions d'UC. Comme le montre le graphique 1 ci-contre, la répartition entre les secteurs est relativement équilibrée malgré une légère prédominance des secteurs de l'eau-assainissement et des infrastructures. Ce constat pose la question de la sélectivité des interventions de la Banque à Madagascar ainsi que celle de l'alignement du portefeuille sur les objectifs du MAP 2007-2012, la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement. Cette question sera examinée prochainement dans la revue à mi-parcours du DSP.

**Graphique 1 : Portefeuille de Madagascar par secteur, 2007**



**Tableau 1 : Opérations en cours de la Banque au 15/11/2007 (en millions d'UC)**

Secteur	Nombre d'opérations	Montant net	Répartition par secteur	Décaissements cumulés	% décaissé
Eau et assainissement	2	58,9	27,65%	5,1	8,67
Infrastructure	4	51,5	24,14%	17,6	33,18
Social	3	31,9	14,95%	10,8	33,90
Agriculture	4	30,0	14,10%	20,8	69,43
Multi secteur	2	40,9	19,17%	35,5	86,86%
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>213,1</b>	<b>100,00 %</b>	<b>89,9</b>	<b>42,08%</b>

Tableau 2 : Principales Informations sur les opérations en cours d'exécution (mise à jour du 15/11/2007)

Projets	Informations Financières			Durée		Notation*						Statut**
	Montants approuvés nets (millions UC)	Décaissements (Millions UC)	Taux de décaissement (%)	Nombre de Prorogations	Age (années)	Conformité aux conditions	Acquisition de biens et services	Performances financières	Activités et travaux	Impact sur le développement	Note globale	
<b>Sous-total Projets Multisectoriels</b>	<b>40.86</b>	<b>35.49</b>	<b>86.86</b>	-	<b>2.1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2.5</b>	<b>3</b>	<b>2.9</b>	-
Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance	5.86	0.53	9.07	0	2.9	3	3	3	2.8	3	2.9	NPPP
Premier Programme d'Appui Budgétaire à la Réduction de la Pauvreté	35.00	34.96	99.88	0	1.3	3	3	3	2.5	3	2.9	NPPP
<b>Sous-total Projets Sociaux</b>	<b>31.86</b>	<b>10.27</b>	<b>32.23</b>	-	<b>6.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.6</b>	<b>2.5</b>	<b>1.3</b>	<b>2.4</b>	<b>1.9</b>	-
Education III (prêt)	12.17	1.72	14.16	2	9.0	1	1	1.8	0.8	2	1.3	PP
Education III (don)	0.50	0.02	4.39									
Santé II (prêt)	12.44	7.47	60.04	2 <sup>ème</sup>								
Santé II (don)	0.75	0.11	85.36	demande en cours	8.5	2	2	3	1.5	3	2.3	NPPP
Lutte contre les maladies transmissibles	6.00	0.95	15.80	0	2.9	3	2	2.8	2	2	2.3	NPPP
<b>Sous-total Projets Agriculture</b>	<b>30.05</b>	<b>20.86</b>	<b>69.42</b>	-	<b>6.4</b>	<b>1.9</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	<b>2.1</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	-
Jeunes Entrepreneurs Ruraux	7.35	6.96	94.67	2	9.0	2	2	2	2.3	2	2.1	NPPP
Périmètre du Bas-Mangoky	10.00	9.60	96.05	0	8.1	2	2.5	2	2	2.3	2.1	PPP
Lutte Préventive Antiacridienne (prêt)	5.76	3.60	62.42	1	6.6	1.7	3	2.8	2.3	2	2.3	PPP
Lutte Préventive Antiacridienne (don)	0.61	0.39	64.28									
Appui communautés pêcheurs de Tuléar	6.33	0.31	4.92	0	2.0	2	1.5	1.7	2	3	2.1	PPP
<b>Sous-total Projets Infrastructure</b>	<b>51.45</b>	<b>17.03</b>	<b>33.10</b>	-	<b>5.6</b>	<b>1.5</b>	<b>2.0</b>	<b>0.9</b>	<b>1.3</b>	<b>2.2</b>	<b>1.6</b>	
Réhabilitation et entretien routier RN6	6.0	5.9	98.96	2								
Réparations des dégâts cycloniques	2.08	1.08	52.07	0	7.5	1	2	1	1.8	2	1.6	PP
Réparation de la RN1-bis (prêt)	10.1	6.63	65.59	0								
Réparation de la RN1-bis (don)	0.23	0.09	38.72		5.9	1	2	1.7	2.3	2.7	1.9	PPP
Route de la province de Toliara (prêt)	31.15	3.18	10.22	0								
Route de la province de Toliara (don)	1.89	0.15	8.04		3.4	1.7	2	0.7	1	2	1.5	PPP
<b>Sous-total Projet Eau et Assainissement</b>	<b>58.93</b>	<b>5.11</b>	<b>8.67</b>	-	<b>4.3</b>	<b>1.9</b>	<b>0.8</b>	<b>2.3</b>	<b>0.8</b>	<b>2.7</b>	<b>1.9</b>	
Progr. d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement en milieu Rural	51.00	0.89	1.7	0	1.9	2	0.5	2.3	0.5	2.7	1.8	PP
Projet d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement dans le Grand Sud	7.93	4.22	53.26	1	6.6	1.7	2.5	2.3	2.8	2.75	2.4	NPPP
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>213.15</b>	<b>88.76</b>	<b>41.64</b>	-	<b>5.03</b>	<b>2.0</b>	<b>1.8</b>	<b>2.1</b>	<b>1.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.0</b>	

\* La notation est celle obtenue lors de la dernière mission de supervision en date du projet.

\*\* NPP = projet non potentiellement problématique ; PPP = projet potentiellement problématique ; PP = projet problématique

## ***B. Evaluation des performances du portefeuille***

2.2. La note globale d'évaluation du portefeuille – calculée comme la moyenne des notes globales de chaque secteur pondérée par le poids du secteur dans le portefeuille – est de 2 (voir Tableau 2), soit une évaluation satisfaisante. Le taux de décaissement moyen du portefeuille est de 42%. C'est dans le secteur des infrastructures (1.6) et le secteur social (1.86) que les performances sont les plus faibles. En revanche, le multi-secteur obtient de loin les meilleures performances du portefeuille.

2.3. **Projets âgés, à problèmes ou potentiellement à problèmes.** Le portefeuille de Madagascar comporte 4 projets âgés – ayant plus de 8 ans – 3 projets à problèmes et 5 projets potentiellement à problèmes. Les projets âgés sont des projets du secteur social et agricole. Parmi les projets à problèmes on compte un projet du secteur social, un projet du secteur transport et un projet du secteur eau. Parmi les projets potentiellement à problème on compte 3 projets du secteur agriculture et deux projets du secteur transport.

2.4. De façon générale, un certain nombre de difficultés sont communes à l'ensemble du portefeuille, telles que : (i) la satisfaction des conditions initiales de décaissement, (ii) la mise en disposition des RPI, (iii) les retards dans l'avancement des activités, (iv) les problèmes d'acquisition ; (v) les caractéristiques de la cellule d'exécution des projets (CEP), à savoir la stabilité et la qualification de son personnel,.

2.5. Ces difficultés sont dus principalement : (i) aux capacités insuffisantes des cellules d'exécution pour gérer le calendrier de préparation et de lancement des appels d'offres (problème de qualifications et grande mobilité du personnel dans les cellules d'exécution), (ii) aux délais de préparation des études architecturales et techniques pour certains projets et de signature de marchés, (iii) à la faiblesse du suivi et de la gestion des contrats (consultants, entrepreneurs et fournisseurs), (iv) au peu de rigueur dans le suivi systématique de la mise en œuvre des recommandations de la Banque ; (v) aux longs délais de réaction concernant les avis de non objection attendus de la Banque ; et (vi) à la fragilité technique et financière des entreprises locales qui génère des dépassements dans les délais contractuels des marchés.

2.6. *Le problème particulier de la mise à disposition des RPI et des arriérés de TVA<sup>1</sup>.* Un grand nombre de projets à Madagascar souffrent du manque de disponibilité des RPI et du retard de paiement de la TVA. Ces difficultés ont deux explications principales : (i) la cellule d'exécution du projet ne prend pas les dispositions nécessaires pour inscrire suffisamment de ressources au titre des RPI et de la TVA dans le budget, principalement en raison d'un manque de planification des dépenses à venir sur l'année (cela renvoie au problème de faiblesse des CEP) et/ou (ii) le gouvernement fait des coupes dans le budget en cours d'exercice et ce sont ces dépenses qui sont bien souvent les premières visées. Ce

---

<sup>1</sup> Les fonds prêtés ou donner par la BAD ou le FAD ne peuvent pas être utilisés pour financer des taxes quelles qu'elles soient (droits de douanes ou TVA) sur les acquisitions de biens et services ou sur les travaux. Par conséquent, ce sont les fournisseurs qui doivent avancer les taxes qui leur seront ensuite remboursées par le gouvernement. Mais le gouvernement n'honorent pas toujours ses engagements et accumulent des arriérés.

problème de non remboursement des avances de TVA a une conséquence fâcheuse majeure qui est la surfacturation par les fournisseurs pour palier les manquements à venir.

### **III. Evaluation de la capacité de gestion du portefeuille et coordination de l'aide**

3.1. **Du côté du gouvernement.** Pendant la phase de démarrage des projets, les délais allant de 6 mois à 24 mois sont constatés pour la mise en vigueur des prêts, dus notamment aux délais de préparation et d'approbation du décret de ratification des accords de prêt, ainsi qu'aux difficultés rencontrées par l'administration et les cellules d'exécution à remplir certaines conditions spécifiques. En cours d'exécution, le manque de qualification et l'instabilité des cellules d'exécution sont des obstacles majeurs à la bonne gestion des projets.

3.2. **Du côté de la Banque.** *La qualité des missions de supervision* doit être significativement améliorée. En effet, le nombre important de projets par expert, et la nécessité de réaliser au moins 1,5 supervision par an par projet, conduit à réduire la durée effective des missions de supervision. Les projets sont souvent supervisés dans un court laps de temps, ce qui réduit le temps effectif de chaque supervision de projets, et rend la supervision physique sommaire. *L'obligation d'inclure une contrepartie locale* dans tous les projets est un frein à la réalisation de ceux-ci. La banque devrait envisager la possibilité de lever cette obligation pour les projets les plus sensibles. De la même façon, la difficile fongibilité des fonds est un obstacle à la réorientation des activités par réallocation des fonds en cas d'obstacles majeurs à la réalisation de certaines composantes.

3.3. **L'aide extérieure est canalisée à travers le Cadre de Partenariat** – dont la Banque est signataire avec la Banque mondiale, l'Union Européenne, la France et bientôt l'Allemagne – pour l'appui budgétaire. Si la Banque entretient une bonne coopération avec les autres partenaires, elle doit renforcer sa présence sur place qui, si elle a largement profité de l'ouverture du bureau pays, nécessite encore d'être raffermie.

### **IV. Problèmes potentiels à venir et leçons à tirer pour le DSP et la gestion du portefeuille**

4.1. Les principaux obstacles à l'amélioration de la gestion du portefeuille à Madagascar sont décrits ci-dessus. La Banque et le Gouvernement doivent prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des projets et leur impact sur le développement. Le gouvernement a entrepris une série de réformes de gestion des finances publiques qui devraient pouvoir améliorer la gestion de projets. Mais la planification des recettes et des dépenses doit être renforcée.

4.2. La Banque doit poursuivre ses interventions pour le renforcement des capacités institutionnelles engagées à travers son projet de bonne gouvernance. Cela permettra de renforcer les capacités de gestion du gouvernement. La Banque doit également envisager d'orienter ses interventions sectorielles vers les appuis budgétaires sectoriels, et rejoindre ainsi les autres bailleurs, sans pour autant se couper totalement de son approche projet.

## V. Conclusion et Recommandations

5.1. Si l'évaluation du portefeuille est globalement satisfaisante, la gestion des projets pourrait encore être améliorée, notamment par un allongement des missions de supervision et un renforcement des capacités du bureau pays.

5.2. Pour l'amélioration de la mise en œuvre des opérations de la Banque à Madagascar, les principales recommandations pour le Gouvernement et pour la Banque sont les suivantes :

### Le Gouvernement :

#### Pour lever les obstacles directs à la bonne exécution:

- (i) Prendre les mesures nécessaires pour sécuriser le paiement des contreparties, notamment en veillant à l'inscription au budget de ce type de dépenses ;
- (ii) Renforcer les capacités des CEP en s'efforçant de maintenir les équipes et en recrutant du personnel ayant les compétences requises.
- (iii) Renforcer systématiquement la planification des acquisitions par les cellules d'exécution avec une mise à jour trimestrielle.
- (iv) Respecter le délai de rigueur dans le traitement des dossiers pour chaque intervenant pour accélérer l'approbation des contrats (cellule d'exécution, contrôle des dépenses engagées, personne responsable des marchés publics).

#### Pour renforcer les capacités institutionnelles:

- (v) Accélérer le renforcement des institutions de contrôle de la dépense publique, notamment le contrôle financier, l'ARMP, la Brigade du Trésor et l'IGE ;
- (vi) Accélérer la mise en œuvre du nouveau Code des marchés publics ;
- (vii) Mettre en place au sein de la Direction de la dette publique un système renforcé de suivi et contrôle de l'exécution des projets de la Banque, afin notamment de surveiller le respect de la mise en œuvre des recommandations ;
- (viii) Assurer des formations en comptabilité, audit des Marchés Publics et suivi-évaluation ;

### La Banque :

- (ix) Réduire les délais de traitement des demandes de non objection ;
- (x) Assurer un suivi plus rapproché de l'exécution des projets, notamment en impliquant davantage le personnel du Bureau National qui pourrait ainsi assurer une mission de supervision annuelle.
- (xi) Renforcer les capacités humaines (professionnels en acquisition, en décaissement, etc.) et matérielles du bureau pour lui permettre d'assumer un rôle plus important dans la supervision des projets ;
- (xii) S'assurer de la réalisation effective par le Gouvernement des recommandations des rapports d'audits des projets ;
- (xiii) Accroître la fréquence des rencontres avec les autorités malgaches visant à les former sur la mise en œuvre des opérations de la Banque;

5.3. Les Conseils sont invités à examiner les conclusions de la revue générale du portefeuille à Madagascar et à adopter les recommandations ci-dessus.

**Plan d'action pour l'amélioration du portefeuille**

<b>Opération</b>	<b>Principaux problèmes soulevés</b>	<b>Actions requises</b>	<b>Structures responsables du suivi</b>	<b>Date butoir</b>
<b>DIFFICULTES COMMUNES A L'ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE</b>				
1). Démarrage des projets	1.1. Délais de préparation et d'approbation du décret de ratification des accords de prêt  1.2. Difficultés rencontrées par l'administration et les cellules d'exécution à remplir certaines conditions spécifiques	1.1.1. S'efforcer de réduire les délais de ratification  1.2.1. Pour le gouvernement, mettre en œuvre les efforts nécessaires pour satisfaire aux conditions préalables 1.2.2. Pour la Banque, veiller au caractère raisonnable du nombre et de la nature des conditions préalables.	Gouvernement  Gouvernement Banque	Nouveaux Projets  Nouveaux Projets Nouveaux Projets
2). Gestion de la CEP	2.1. Capacités des CEP insuffisantes 2.2. Grande mobilité du personnel des CEP 2.3. Faible gestion du calendrier de préparation et de lancement des appels d'offres 2.4. Délais de préparation des études architecturales et techniques pour certains projets et de signature de marchés et faiblesse du suivi et de la gestion des contrats (consultants, entrepreneurs et fournisseurs) 2.5. Peu de rigueur dans le suivi systématique de la mise en œuvre des recommandations de la Banque	2.1.1. Recruter du personnel ayant les compétences requises 2.2.1. Renforcer les capacités des CEP en s'efforçant de maintenir les équipes 2.3.1. Renforcer systématiquement la planification des acquisitions par les cellules d'exécution avec une mise à jour trimestrielle 2.4.1. Respecter le délai de rigueur dans le traitement des dossiers pour chaque intervenant pour accélérer l'approbation des contrats  2.5.1. Mettre en place au sein de la Direction de la dette publique un système renforcé de suivi et contrôle de l'exécution des projets de la Banque, afin notamment de surveiller le respect de la mise en œuvre des recommandations	Gouvernement  Gouvernement Gouvernement Gouvernement  Gouvernement	Continu  Continu 2008  Continu  2008
3). Mise à disposition des RPI	3.1. Retards dans la mise à disposition de la contrepartie nationale 3.2. Arriérés de TVA	3.1.1. Prendre les mesures nécessaires pour sécuriser le paiement des contreparties, notamment en veillant à l'inscription au budget de ce type de dépenses ; 3.2.1. Apurer les arriérés	CEP/Gouvernement  Gouvernement	Continu  2008
4). Règles d'acquisition des biens et services	4.1. Méconnaissances des règles d'acquisition de la Banque	4.1.1. Assurer des formations en passation des marchés publics	Gouvernement/Banque	2008

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
<b>DIFFICULTES COMMUNES A L'ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE</b>				
5). Gestion du côté de la Banque	5.1. Longs délais de réaction concernant les avis de non objection attendus de la Banque  5.2. Fréquence et qualité des missions de supervision	5.1.1. Réduire les délais de traitement des demandes de non objection  5.2.1. Assurer un suivi plus rapproché de l'exécution des projets, notamment en impliquant davantage le personnel du Bureau National et en renforçant ses capacités	Banque  Banque	Continu  Continu