

Langue : FRANÇAIS

Original : Français



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

**PAYS : MADAGASCAR**

---

## **RAPPORT DE REVUE DU PORTEFEUILLE ET DE MISE A JOUR DU DSP**

*Date : Janvier 2010*

Equipe d'achèvement	<p><b>Chef d'équipe</b> M. Bruno Boedts, Chargé de Programme Pays, MGFO et Mme Mélanie Xuereb-de-Prunelé, Economiste-pays, MGFO</p> <p><b>Membres de l'équipe :</b> M. Abderrahmane Outaguerouine, Expert Eau et Assainissement, MGFO/OWAS, M. Abdelkrim Bendjebbour, Expert Transports, MGFO/OINF, M. John Andrianarisata, Spécialiste en Développement social, MGFO, M. Simon Randriatsiferana, Spécialiste en Infrastructures, MGFO, Mme Eliane Razanasamy, Chargée des Acquisitions, MGFO, M. Jean Bernard Rakotonirina, Assistant aux Acquisitions, MGFO et M. Solofoarijaona Ratovoson, Assistant aux Décaissements, MGFO</p> <p><b>Représentant Résident :</b> Mme Sylvie Conde, MGFO <b>Directeur régional :</b> M. Frank Black, ORSB</p>
Revue par les pairs	<p>Mme Shirley Chinien, OSGE M. Samba Bocary Tounkara, CPP, CMFO M. Boubacar-Sid Barry, Economiste pays, ORCE</p>

---

## TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	DEVELOPPEMENTS RECENTS.....	2
2.1	Evolution du contexte politique.....	2
2.2	Evolution du contexte économique et social.....	3
2.3	Questions relatives au secteur privé et au climat des affaires.....	5
III.	ASSISTANCE DU GROUPE DE LA BANQUE.....	6
3.1	Aperçu général du portefeuille en cours.....	6
a.	Principales caractéristiques des projets en cours.....	6
b.	Evaluation des performances du portefeuille.....	7
c.	Comparaison des performances du portefeuille.....	11
d.	Résultats du questionnaire sur les contraintes enregistrées dans l'atteinte des impacts escomptés des projets.....	12
e.	Principaux problèmes génériques rencontrés.....	13
3.2	Evaluation de la capacité de gestion du portefeuille.....	14
3.3	Développements récents dans la coordination de l'aide extérieure.....	15
3.4	Problèmes potentiels à venir et leçons à tirer pour le DSP et la gestion du portefeuille.....	16
IV.	REVUE DE LA STRATEGIE DE LA BANQUE ET PIPELINE DES PROJETS.....	16
4.1	Revue de la Stratégie de la Banque.....	16
4.2	Pipeline des projets.....	18
V.	DOMAINES REQUERANT UN DIALOGUE.....	19
VI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	20
6.1	Conclusions.....	20
6.2	Recommandations.....	20
	ANNEXES.....	22

### TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition sectorielle des opérations actives.....	6
Tableau 2 : Notation de la performance par projet/secteur (note de 1 à 3).....	9
Tableau 3 : Décaissements et âge relatif des projets.....	10
Tableau 4 : Synthèse des indicateurs de performance du portefeuille.....	11
Tableau 5 : Etat d'Avancement des Projets de la présente stratégie.....	18

## **GRAPHIQUES**

Graphique 1 : Croissance et PIB par habitant 1980-2009 .....	3
Graphique 2 : Croissance et Inflation, 2004-2009.....	3
Graphique 3 : Les comptes Extérieurs.....	4
Graphique 4 : Les comptes publics .....	4
Graphique 5 : Répartition sectorielle des opérations actives.....	7
Graphique 6 : Décaissements et âge relatif des projets (secteur public) .....	10
Graphique 7 : Contraintes à la réalisation des résultats sur la base du questionnaire .....	13
Graphique 8 : Projets en cours.....	18
Graphique 9 : Pipeline des projets pour le reliquat du FADXI .....	19

## **ANNEXES**

Annexe 1. Indicateurs socio-économiques comparatifs .....	23
Annexe 2. Données de base des projets en cours (au 30/11/09) .....	25
Annexe 3. Plan d'actions pour l'amélioration de la performance du portefeuille (secteur public) à Madagascar – questions spécifiques (au 30/11/09) .....	26
Annexe 4. Plan d'actions pour l'amélioration de la performance du portefeuille (secteur public) à Madagascar – questions génériques (au 30/11/09).....	32
Annexe 5. Evolution de la gouvernance.....	35

## Equivalences monétaires

Novembre 2009

Unité monétaire	=	Ariary (MGA)
1 UC	=	1,08200 Euros
1 UC	=	1,58437 Dollar EU
1 UC	=	2997,34 MGA

## Année fiscale

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre

## Sigles et abréviations

AEPA	Alimentation en Eau Potable et Assainissement
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AIRIS-COI	Projet d'Appui à l'Initiative Régionale de Prévention du VIH/SIDA/IST dans les pays membres de la Commission de l'Océan Indien
ARM	Autorité Routière de Madagascar
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BIANCO	Bureau national de lutte anti-corruption
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAS	Country Assistance Strategy
CNA	Centre National Antiacridien
CAO	Commission d'Appels d'Offres
CEP	Cellule d'Exécution du Projet
CHDE	Contrôle Hiérarchisé des Dépenses Engagées
COI	Commission de l'Océan Indien
CPP	Chargé de Programme Pays
CSI	Comité de Sauvegarde de l'Intégrité
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DDP	Direction de la Dette Publique
DGE	Direction Générale de l'Eau
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
DSP	Document de Stratégie Pays
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative
FAD	Fonds Africain de Développement
FAPA	Fonds d'Assistance au Secteur Privé Africain
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
HAT	Haute Autorité de Transition
IDE	Investissements Directs Etrangers

IEC	Information Education Communication
IHSM	Institut Halieutique des Sciences Marines
JAS	Joint Assistance Strategy
LF2009	Loi de finances 2009
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
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MPRH	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques
MTPM	Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PABRP	Programme d'Appui Budgétaire à la Réduction de la Pauvreté
PACPT	Projet d'Appui aux Communautés de Pêcheurs de Tuléar
PAEAR	Programme d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement en milieu Rural
PALMT	Projet d'Appui à la Lutte contre les Maladies Transmissibles
PIB	Produit Intérieur Brut
PLPA	Projet de Lutte Préventive Antiacridienne
PME-PMI	Petites et Moyennes Entreprises/Petites et Moyennes Industries
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPF	Facilité à la Préparation des Projets
PRIBG	Projet de Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance
PRPIM	Projet de Réhabilitation du Périmètre Irrigué de Manombo
PRPT	Projet de Réhabilitation de la Route dans la province de Tuléar
PTF	Partenaire Technique et Financier
RPI	Ressources Propres Internes
RRP	Rapport de Revue du Portefeuille
RSF	Reporters Sans Frontières
SAMIFIN	Service des renseignements financiers
SAP	System Applications and Products
STP-CA	Secrétariat Technique Permanent à la Coordination des Aides
TF	Trust Funds
TP	Travaux Publics
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UC	Unité de Compte
WEO	World Economic Outlook

## Résumé

La dernière revue du portefeuille de la Banque à Madagascar datant de 2007, une nouvelle évaluation de la performance dudit portefeuille s'imposait afin de respecter les objectifs institutionnels. Parallèlement, la stratégie de la Banque pour la période 2005-2009 arrivait à échéance le 31 décembre 2009. Cependant, en raison de la crise politique qui secoue le pays depuis janvier 2009, il est apparu difficile de procéder à la négociation d'une nouvelle stratégie sans la reconnaissance des nouvelles autorités du pays par la communauté internationale. Il a alors été proposé de procéder à une extension du DSP actuel en attendant une évolution favorable du contexte politique. Aussi, les rapports de revue du portefeuille et de mise à jour du DSP découlant l'un de l'autre, et sur orientation de la Direction de la Banque, l'équipe-pays de Madagascar a proposé de traiter les deux sujets en un seul et même rapport.

La gestion du portefeuille a subi les conséquences de la crise politique en 2009 avec un ralentissement des activités de l'administration et une situation sécuritaire qui a empêché les missions sur le terrain durant une partie de l'année. Malgré cela, les principales conclusions de la revue du portefeuille font état, pour le secteur public, d'une amélioration des performances depuis 2007, avec une légère amélioration de la note globale (de 2 à 2,14), une diminution du nombre des opérations à risques (de 64 à 50%), bien que le montant de ces opérations soit en augmentation (de 77 à 82%), en raison du caractère problématique des deux plus grandes opérations du portefeuille (appui budgétaire et programme eau). Les délais de mise en œuvre et le taux de supervision des projets ont également pu être améliorés. Ces améliorations sont en grande partie imputables à la présence du bureau national MGFO qui permet un suivi beaucoup plus rapproché des projets et un meilleur dialogue avec les autorités.

Les principales contraintes génériques identifiées à la bonne gestion des projets sont les suivantes : i) le retard d'avancement des activités des projets; ii) les délais importants pour les décaissements vu que les dossiers préparés par les CEP sont souvent incomplets; iii) au niveau de la passation des marchés, la non maîtrise du processus d'acquisition par les CEP; et iv) le paiement des RPI et le remboursement de la TVA aux fournisseurs en dépit de certains progrès réalisés pour les RPI.

Concernant la mise à jour du DSP, les piliers d'intervention sont reconduits pour la période 2010-11, tels que définis dans la revue à mi parcours réalisée en 2008, en attendant la résolution de la crise politique et la définition d'une nouvelle stratégie nationale. L'allocation du FAD XI sera certainement révisée à la baisse prochainement et un arbitrage devra donc être fait concernant les projets à considérer comme prioritaires par la Banque et les nouvelles autorités du pays. De façon plus générale, un dialogue devra être engagé avec le gouvernement sur les points suivants: i) les nouvelles priorités du gouvernement et les domaines dans lesquels l'intervention de la Banque est attendue ; ii) la mise en place de meilleures pratiques de gouvernance économique ; iii) les mesures à mettre en œuvre pour améliorer le climat des affaires et permettre un véritable développement du secteur privé ; et iv) l'amélioration des performances du portefeuille.

## **I. INTRODUCTION**

1.1. Le Groupe de la BAD intervient à Madagascar depuis 1977. A ce jour, 57 opérations du secteur public ont été approuvées par la BAD dont 37 projets/programmes, 8 études, 1 ligne de crédit, 4 programmes d'ajustement structurel et 2 appuis budgétaires à la lutte contre la pauvreté, 3 appuis institutionnels et 2 mécanismes de financement supplémentaire. Deux projets du secteur privé, dans le domaine de l'énergie (6 millions d'Euros) et des mines (150 millions USD), ainsi qu'un projet multinational dans le secteur de la santé (6 millions UC) ont également été approuvés par la Banque. Le montant total des approbations du secteur public s'élève à 646,75 millions d'UC (selon SAP actuel). Les secteurs qui ont le plus bénéficié de ces engagements sont le Multi-secteur (35%), notamment les programmes d'appui aux réformes et au renforcement des capacités, l'Agriculture (25%), les Transports (22%), l'Eau et l'assainissement (10%) et le secteur Social (8%). La dernière revue du portefeuille de la Banque à Madagascar datant de 2007, une nouvelle évaluation de la performance dudit portefeuille s'imposait afin de respecter les objectifs institutionnels d'une revue tous les deux ans.

1.2. Parallèlement, la stratégie de la Banque pour la période 2005-2009 qui avait été négociée avec les autorités arrivait à échéance le 31 décembre 2009. En raison de la crise politique qui secoue le pays depuis janvier 2009, la période actuelle ne se prête pas à la négociation d'une nouvelle stratégie pour les raisons suivantes : i) les pourparlers pour la mise en place d'une transition consensuelle et concertée sont encore en cours de finalisation et il n'y aura pas d'élections présidentielles vraisemblablement avant le début du deuxième trimestre 2010 ; et ii) la stratégie de réduction de la pauvreté du pays, le MAP, a été abandonnée, sans pour autant avoir été remplacée par une autre stratégie. Par conséquent, afin d'assurer la continuité des opérations de la Banque, le DSP actuel a été mis à jour jusqu'à ce que les conditions de préparation d'un nouveau DSP soient à nouveau réunies. La stratégie de la Banque mondiale arrivant à échéance en 2011 et des discussions ayant été engagées pour un JAS, cette mise à jour couvre la période 2010-2011.

1.3. Les rapports de revue du portefeuille et de mise à jour du DSP découlant l'un de l'autre, l'équipe-pays de Madagascar a proposé de traiter les deux sujets en un seul et même rapport dont l'objectif est : i) d'informer les Conseils d'administration des progrès accomplis depuis 2007 en matière d'exécution des opérations à Madagascar; ii) de formuler des recommandations visant à améliorer la qualité du portefeuille afin d'atteindre les objectifs attendus de ces projets ; et iii) de présenter une évaluation de la situation économique du pays, ainsi que les domaines qui devront faire l'objet d'un dialogue suivi avec les autorités du pays dès que les pourparlers auront aboutis afin de préparer au mieux l'élaboration de la nouvelle stratégie en 2011.

1.4. Ce rapport a été élaboré à partir des résultats de la mission combinée d'actualisation du Document de stratégie pays (DSP) et de revue du portefeuille organisée du 20 octobre au 06 novembre 2009. Les données sur les décaissements comprises dans ce rapport sont celles disponibles à la fin novembre 2009. Les analyses données dans ce rapport proviennent également des résultats des dernières missions de suivi et de supervision réalisées durant 2009, notamment dans les secteurs de l'Agriculture, des Transports et de l'Eau/assainissement.

## II. DEVELOPPEMENTS RECENTS

### 2.1 Evolution du contexte politique

2.1.1 **Le pays traverse une nouvelle crise politique depuis janvier 2009**<sup>1</sup>. Plusieurs dérapages successifs en matière de gouvernance<sup>2</sup> ont provoqué plusieurs semaines d'agitation sociale qui se sont soldées, sous la pression de l'armée, par la démission du Président en exercice et l'instauration d'une Haute Autorité de Transition<sup>3</sup>, présidé par le maire d'Antananarivo, considéré comme le chef de file de l'opposition. Suite à la condamnation par la communauté internationale de ce changement de pouvoir anticonstitutionnel, une partie de l'aide extérieure a été suspendue. Les pressions exercées par la communauté internationale pour l'instauration d'une transition consensuelle et inclusive qui serait reconnue par la majorité des partenaires, ont abouti à la signature des accords de Maputo en août, complétés en novembre par l'acte additionnel d'Addis Abeba. Ces accords définissent la répartition des rôles entre les quatre mouvances politiques en présence<sup>4</sup>. Malgré ces avancées, des divergences importantes demeurent et retardent la mise en œuvre de ces accords. Les difficultés rencontrées pour trouver un compromis satisfaisant les quatre mouvances a conduit à l'alourdissement des structures de la transition, ce qui constitue un risque important de blocage, y compris dans la gestion des affaires courantes de l'Etat.

2.1.2 Les structures de la transition se définissent comme suit : i) une présidence constituée d'un Président et deux co-présidents du conseil présidentiel, issus de trois mouvances différentes ; ii) un gouvernement d'union nationale constitué d'un Premier Ministre, 3 Vices Premiers Ministres et 31 Ministres répartis entre les quatre mouvances ; iii) un Congrès de la transition de 258 députés; iv) un conseil supérieur de la Transition de 65 sénateurs ; v) un Conseil national de la Réconciliation de 9 membres ; vi) un conseil économique et social de 9 membres, vii) une Haute Cour de Transition de 11 membres ; viii) une commission électorale nationale indépendante ; et ix) un comité de réflexion sur la défense et la sécurité nationales. Cependant en fin d'année 2009, la mise en place de ces structures ainsi que l'application des accords conclus entre les quatre mouvances ont été annulées par la Haute Autorité de Transition (HAT) qui a annoncé unilatéralement que la Charte de Maputo et l'acte additionnel d'Addis Abeba devenaient caducs et toute cohabitation impossible. Des élections législatives ont également été décidées par la HAT pour le 20 mars 2010 mais elles pourraient être reportées à une date ultérieure.

---

<sup>1</sup> Compte tenu de l'impact limité de la crise financière sur l'économie de Madagascar (le textile et les mines étant les principaux secteurs touchés), de la prépondérance des effets de la crise politique et des difficultés à séparer les effets des deux crises, il est convenu que le terme de crise dans cette analyse désigne la crise politique.

<sup>2</sup> Ces dérapages avaient conduit fin décembre 2008 à la suspension du programme de FRPC avec le FMI et à celle de l'appui budgétaire des autres partenaires. Les inquiétudes des partenaires budgétaires portaient sur : i) les arriérés de paiement d'impôts et taxes du groupe TIKO appartenant à l'ancien Président ; ii) le respect des procédures budgétaires pour l'achat de l'avion présidentiel ; et iii) le projet de loi sur les importations d'hydrocarbures. A cela s'ajoutait également le manque de transparence dans la négociation d'un contrat de location de terres à l'entreprise DAEWOO. Le programme avec le FMI est arrivé à échéance en juillet 2009 sans qu'une solution aux problèmes mentionnés ci-dessus n'ait été trouvée.

<sup>3</sup> Nom donné à la structure politique qui gère le pays depuis le changement de pouvoir de mars 2009.

<sup>4</sup> Dès le début de la crise, les mouvances des deux anciens présidents, Ratsiraka et Zafy, ont été associées aux négociations entre les mouvances Ravalomanana et Rajoelina.

## 2.2 Evolution du contexte économique et social<sup>5</sup>

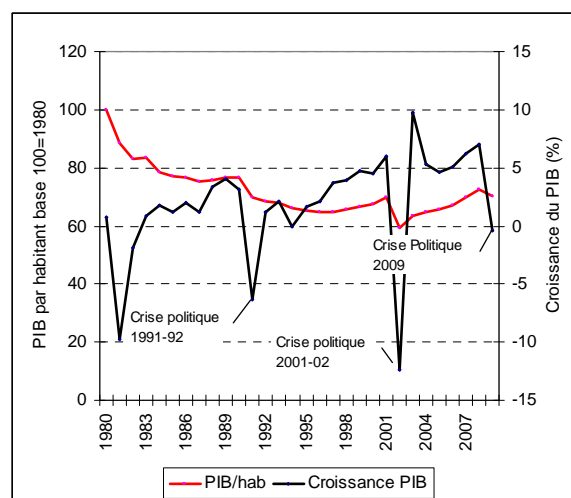
### 2.2.1 Les crises à répétition minent les performances du pays.

Après la période de croissance soutenue qui avait suivi la crise politique de 2001-2002 (le PIB a cru de 6,2% par an en moyenne sur la période 2003-2008, soit une croissance du PIB par habitant de 3,4%), le pays connaît à nouveau une crise économique et les prévisions de croissance pour 2009 et 2010 sont négatives. Cela souligne la fragilité de la croissance à Madagascar, les maigres acquis étant régulièrement hypothéqués par les crises politiques à répétition. Le PIB par habitant en 2008 ne représente plus que 73% de celui de 1980<sup>6</sup>. La crise en cours ayant eu pour conséquence une augmentation du chômage en zone urbaine, la demande des ménages est en diminution avec un effet dépressif sur la production nationale et les importations. De plus, bien que les données ne soient pas encore disponibles, la probabilité que le taux de pauvreté, déjà élevé (66% en 2008), ait augmenté, notamment en zone urbaine est très forte.

### 2.2.2 Les performances macroéconomiques.

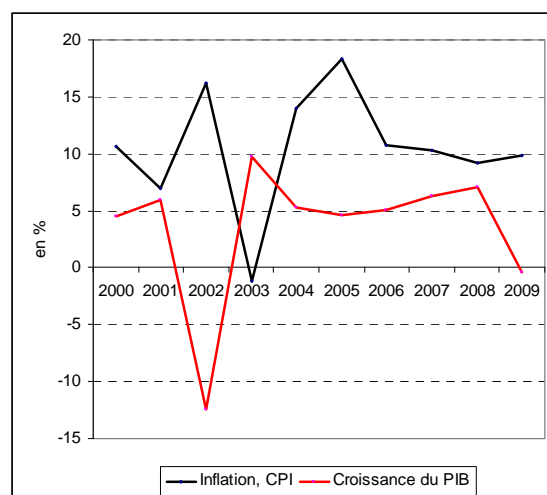
La croissance soutenue des années 2003-2008 s'est appuyé majoritairement sur les secteurs du BTP, porté par l'investissement public financé en grande partie sur ressources extérieures, les autres services, le transport de marchandises, le commerce et l'agriculture. Mais la crise a mis un frein à l'expansion en raison de l'effondrement de la croissance dans les secteurs des BTP, de l'agriculture de rente ainsi que de l'investissement public et du tourisme. L'inflation se maintient autour des 10% depuis 2005. L'année 2008 n'a pas été marquée par une hausse sensible, malgré la flambée des prix alimentaires et du pétrole<sup>7</sup>. En revanche, 2009 ne devrait pas non plus connaître une baisse significative malgré la détente des prix dans ces deux secteurs, les prévisions étant de 8,9%. La Banque Centrale qui avait déjà mené avec succès une politique de stérilisation des entrées massives de capitaux liés aux grands projets miniers en 2008, évitant ainsi une trop forte appréciation de la monnaie nationale, a continué à bien intervenir sur le marché des changes en 2009 pour maintenir une relative stabilité de la monnaie nationale. Ceci a permis de limiter la dépréciation de l'ariary à 3% en moyenne pondérée par le volume des transactions. Mais des

Graphique 1 : Croissance et PIB par habitant 1980-2009



Source : WEO, FMI.

Graphique 2 : Croissance et Inflation, 2004-2009



Source : FMI

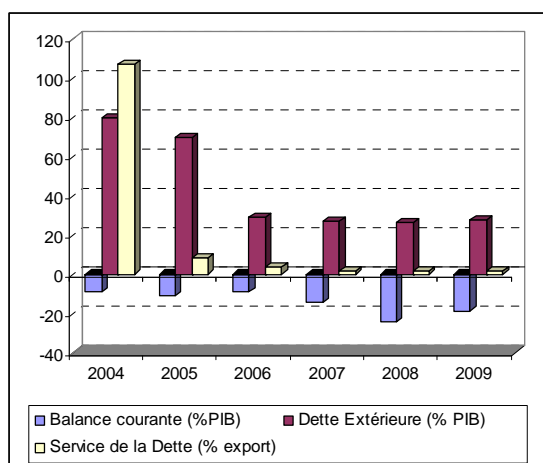
<sup>5</sup> Les principaux indicateurs socio-économiques sont repris en annexe 1.

<sup>6</sup> Le PIB par habitant est mesuré en monnaie nationale et à prix constant (WEO, FMI).

<sup>7</sup> L'impact de la hausse des prix alimentaires à Madagascar a été relativement maîtrisé par rapport à ce qui s'est passé sur le reste du continent africain. En effet, le pays a réussi à produire 90% de sa consommation de riz grâce à une bonne récolte et à la promotion de la culture de contre-saison et a relativement bien négocié les prix d'importation des 10% restant. A la marge, l'augmentation des prix a même profité aux producteurs.

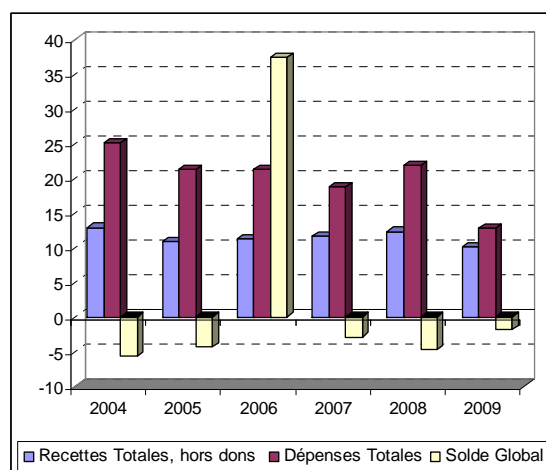
tensions plus importantes sur le taux de change sont apparues au troisième trimestre. Selon la BCM, le déficit de la balance commerciale s'est réduit de 29% au premier semestre 2009, du fait d'un recul des importations plus marqué que celui des exportations. Cependant, les données disponibles pour le troisième trimestre semblent indiquer une accélération de la baisse des exportations et donc une dégradation du compte courant d'autant plus inquiétante qu'elle ne pourra pas être compensée comme par le passé par les IDE et l'aide extérieure dont les flux sont en nette diminution<sup>8</sup>. Enfin, en matière de gestion des finances publiques, les recettes fiscales, domestiques et douanières, sont largement en dessous des objectifs de la LF2009 en raison principalement des répercussions de la crise économique engendrée par la crise politique sur les entreprises ainsi que sur les ménages. Du côté des dépenses, si la gestion a été prudente sur le premier semestre, en revanche les dépenses s'accroissent depuis le mois de septembre, laissant présager un accroissement du déficit public. Le pays ayant continué à honorer ses engagements au titre du service de la dette et aucun nouvel accord pour un financement extérieur n'ayant été conclu, la dette extérieure ne s'est pas accrue. En revanche, c'est l'endettement intérieur auprès du système bancaire qui a augmenté.

**Graphique 3 : Les comptes Extérieurs**



Source : FMI

**Graphique 4 : Les comptes publics**



Source FMI pour 2004-2008 et DGB pour 2009.

**2.2.3 Une économie encore essentiellement tournée vers l'agriculture.** Le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche) compte pour environ 30% du PIB, mais occupe près de 80% de la population active. Mais le secteur reste majoritairement orienté vers l'agriculture vivrière et l'autoconsommation. Le secteur agricole souffre essentiellement d'un accès très faible au crédit ainsi que des incertitudes sur la propriété de la terre. Depuis 2007, les autorités tentent de remédier à ce dernier problème par la mise en place d'un programme de sécurisation foncière. Par ailleurs, après les progrès accomplis ces deux dernières années pour tenter d'accroître la production rizicole par l'encouragement des cultures de contre-saison et la promotion de la « révolution verte », le manque de moyens pour subventionner les intrants et la baisse des prix aux producteurs pourraient compromettre les avancées.

**2.2.4 Le secteur financier.** Le comportement prudent des banques commerciales et de la BCM a permis au pays de traverser la crise financière sans faillite bancaire. Les banques restent surliquides, bien que leur surliquidité soit en diminution du fait des difficultés économiques et de la

<sup>8</sup> Les données précises ne sont pas disponibles. Cependant, compte tenu de la suspension des appuis budgétaires et du gel total ou partiel de l'aide de certains partenaires (régime d'exception à la Banque mondiale, arrêt du MCA, etc.), nous pouvons en déduire que l'aide est inférieure à son niveau prévu. Les flux d'aide enregistrés dans la Balance des paiements sont d'ailleurs en diminution de 59% sur les dix premiers mois de l'année 2009 par rapport à la même période 2008.

diminution des dépôts. Le volume des créances douteuses est également en augmentation (par rapport à la fin 2008) de 13,5%. Cependant, le produit net bancaire a augmenté sur le premier semestre 2009. Les marchés de capitaux restent peu développés avec des taux d'intérêts relativement élevés, bien que la BCM ait ramené le taux d'intérêt directeur de 12 à 10% puis 9,5% sur les trois premiers trimestres 2009. Le crédit reste peu accessible et les PME-PMI éprouvent beaucoup de difficultés à financer leurs investissements, y compris auprès des instituts de micro-finance, dont les taux d'intérêt restent très élevés. La profondeur du secteur reste faible (20% du PIB en 2008) en regard de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne (31%) et le ratio des crédits au secteur privé reste également faible et en dessous de la moyenne subsaharienne (11% en 2008 contre 18%).

**2.2.5 Les infrastructures.** La faiblesse des infrastructures demeure une contrainte majeure pour le développement de l'économie. Bien que les infrastructures aient été l'une des priorités du MAP, les avancées dans ce domaine restent insuffisantes. Les projets d'infrastructures sont essentiellement financés par le secteur public, sur ressources extérieures (75% du budget d'investissement de l'Etat étant financé par l'aide extérieure) et ont donc connu un ralentissement certain du fait du gel d'une partie de l'aide extérieure. La densité du réseau routier est inférieure à 10 km par 100 km<sup>2</sup> et 12% du réseau seulement est pavé. Les taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont respectivement de 45% et 12% au niveau national et 35% et 10% en milieu rural. Les taux d'accès à l'électricité sont également faibles (4% des communes sont connectées à un réseau électrique) et le manque de fiabilité du réseau est une contrainte pour le bon fonctionnement des entreprises, les pannes ou délestages étant fréquents particulièrement pendant la saison sèche. Le pays accuse également un retard en matière d'accès aux technologies de l'information et de la communication. Cependant, une avancée significative vient d'être obtenue avec l'arrivée de la fibre optique.

**2.2.6 Les indicateurs des secteurs sociaux restent peu performants.** Avec un indice de développement humain (IDH) de 0,543, Madagascar est classé 145<sup>ème</sup> sur 182 pays en 2009. La crise actuelle a pour conséquence une forte augmentation du chômage et du sous-emploi, en zone urbaine notamment, du fait de la récession économique. Ce qui devrait se traduire par une augmentation de la pauvreté. En matière **d'accès à l'éducation**, si le taux de scolarisation brut dans le cycle primaire dépasse les 100%, le taux d'achèvement de ce cycle reste peu élevé (63%), en particulier dans les zones rurales. Dans le **secteur santé**, l'amélioration de la couverture vaccinale a permis une diminution significative du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (de 130 en 2001 à 88 pour mille en 2006). Mais la faiblesse de la prévalence contraceptive (18% en 2007) favorise la natalité (le taux de fécondité est de près de 5 enfants par femmes) encourageant ainsi une croissance démographique forte qui alourdit les contraintes du pays en terme d'accès aux services sociaux de base. Enfin, la prévalence du VIH/SIDA reste faible, mais les comportements préventifs le sont également. Par ailleurs, les secteurs éducation et santé ont souffert de la crise aussi bien du côté de l'offre (baisse du budget de l'Etat et diminution des aides extérieures) que du côté de la demande (conséquence des difficultés économiques des ménages).

## **2.3 Questions relatives au secteur privé et au climat des affaires**

**2.3.1 Le climat des affaires.** Malgré les progrès accomplis ces dernières années en matière de procédures et de délai de création d'entreprise, le climat des affaires à Madagascar reste peu propice à la concurrence et l'innovation et les conflits d'intérêt avec la classe politique demeurent nombreux. Le manque d'indépendance de la justice engendre un manque de confiance du secteur privé dans la capacité du système judiciaire à faire respecter les contrats. Ce manque de dynamisme est un obstacle majeur aux IDE qui, hormis les industries textiles des zones franches, se situent

majoritairement dans le secteur minier, avec un impact limité en termes de création d'emplois. Cependant, avant le déclenchement de la crise, une réforme du code des investissements était en cours, ainsi qu'une réforme du code minier<sup>9</sup>. Une politique de sécurisation foncière est également en cours. Un projet d'étude de la Banque visait à identifier les contraintes institutionnelles au développement du secteur privé, mais il n'a pu être mené à bien en raison de la situation politique.

**2.3.2 Tourisme et Industrie.** Madagascar dispose d'un avantage comparatif en matière de **tourisme** compte tenu de son patrimoine naturel incomparable. Cependant, l'instabilité récurrente et le manque de qualité des infrastructures est un obstacle au développement du secteur. Celui-ci a, de plus, considérablement souffert de la crise politique avec une diminution du nombre d'arrivées de touristes des deux-tiers sur les 9 premiers mois de l'année 2009. Le secteur **industriel** reste faiblement développé à Madagascar faute de parvenir à élargir la gamme des produits d'exportation ou à satisfaire les besoins nationaux. Sa contribution au PIB ne dépasse pas les 14% et le taux d'utilisation des capacités productives installées se situe autour de 50 à 60%. Les entreprises industrielles se situent majoritairement dans les BTP (20%), le textile (18%), l'alimentaire (10%) et le bois (9%), avec une concentration en zone urbaine. Le secteur industriel dont le chiffre d'affaire s'était déjà érodé sur les dernières années a subi de plein fouet les effets de la crise avec une baisse d'activité de 25 à 80% selon les branches. Les entreprises franches du secteur textile sont directement affectées, suite à la non-reconduction en décembre 2009 des accords AGOA, un tiers de l'activité étant destiné aux USA.

### III. ASSISTANCE DU GROUPE DE LA BANQUE

#### 3.1 Aperçu général du portefeuille en cours

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

3.1.1. Le portefeuille des opérations à Madagascar sur guichet FAD comportait, au 30/11/09 dix projets du secteur public en cours d'exécution pour un montant total net de 198,6 millions d'UC. Comme le montrent le tableau 1 et le graphique 5 ci-dessous, le Multi-secteur et le secteur de l'Eau/assainissement constituent actuellement les deux principaux domaines d'intervention de la

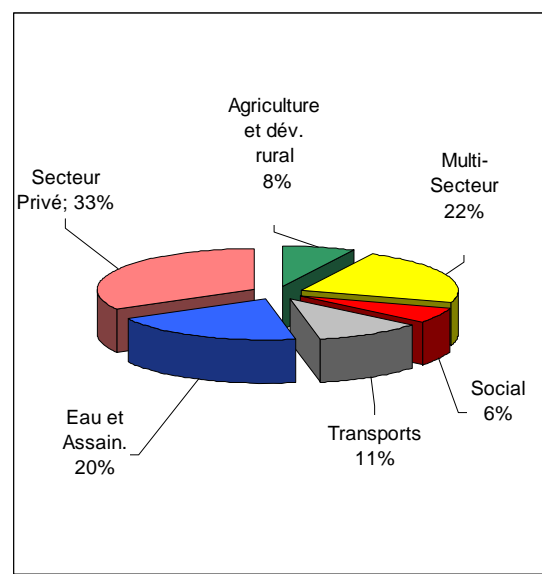
Secteurs	Nombre d'opérations	Engagements nets			
		Prêt FAD (MUC)	Don FAD (MUC)	Prêt OPEP (MUSD)	Prêt BAD (MUSD)
Eau/Assain	2	58,9			
Transports	1	33,0		7,0	
Social	2	12,2	6,5	5,0	
Agriculture	3	21,3	0,9	8,0	
Multi sect.	2	65,9			
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>191,2</b>	<b>7,4</b>	<b>20,0</b>	
Multinational	1		6,0		
Secteur privé	1				150,0

<sup>9</sup> Mais du fait de la crise, ces réformes ont été mises en sommeil pour l'instant.

Banque à Madagascar, en dehors du secteur privé. Par rapport à la revue précédente réalisée en octobre 2007, le secteur des Transports occupe une place moins importante qu'auparavant avec la clôture de trois projets routiers pendant cette période. Deux projets du secteur Agriculture, à savoir le Projet de réhabilitation du périmètre de Bas Mangoky (PRBM) et le Projet des jeunes entrepreneurs ruraux (PROJER) ainsi qu'un projet du secteur Social (Santé II) sont également sortis du portefeuille. Pour ce dernier secteur, aucune nouvelle opération n'est prévue dans le DSP actuel. Les rapports d'achèvement des cinq opérations clôturées des secteurs Transports et Agriculture ont été finalisés. Le rapport d'achèvement du projet Santé II est en cours.

3.1.2. De nouvelles opérations sont enregistrées dans le secteur Agriculture, à savoir le Projet de réhabilitation du périmètre de Manombo (PRPIM), le prêt supplémentaire du PRBM et le PPF du PRBM II. Ces deux dernières opérations n'ont pas été prises en compte dans cette analyse, vu que la lettre d'avance du PPF n'a pas encore pu être signée en raison de la crise politique et que le prêt supplémentaire dont l'accord a été signé en janvier 2009 n'a pas encore pu être mis en vigueur suite à la dissolution du Parlement en mars 2009. Deux aides d'urgence ont également été approuvées pendant la période de revue : un don de 500 000 Dollars EU aux victimes de la sécheresse dans le sud qui a été entièrement décaissé en mai 2008 et un don d'un million de Dollars EU aux victimes des inondations causées par le cyclone Fanele, qui a été décaissé en décembre 2009.

**Graphique 5 : Répartition sectorielle des opérations actives (non compris le projet multinational)**



3.1.3. Les autres financements en cours pour les opérations de la Banque à Madagascar hors FAD concernent 3 projets cofinancés par le fonds de l'OPEP pour un montant total de 20,0 millions d'USD, un projet du secteur privé (à savoir le projet minier d'Ambatovy) et un projet sur Fonds fiduciaire français, à savoir le Projet d'appui à la mise en place de l'ANDEA de 614.000 USD. Le projet de centrale hydraulique de Sahanivotry pour un prêt BAD de 6 millions d'Euros a été entièrement décaissé en juin 2008. De plus, un Appui au processus d'adhésion à l'« Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) » de 625.000 USD a été approuvé sur financement du FAPA, mais sa mise en vigueur a été retardée par la situation politique.

3.1.4. Le seul projet multinational qui concerne Madagascar est le Projet d'Appui à l'Initiative Régionale de Prévention du VIH/SIDA/IST dans les pays membres de la Commission de l'Océan Indien (AIRIS-COI). La Cellule d'exécution du projet est basée à Maurice. Le projet présente un état d'avancement global de 66,5%. Les activités du projet sont bien avancées et s'intègrent parfaitement dans les programmes de santé des pays membres de la COI. L'ensemble des activités seront terminées à temps, à la date de clôture du projet prévue. La COI a émis le souhait d'utiliser le reliquat qui se présentera à la fin du projet pour préparer une phase de consolidation du projet.

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

3.1.5. Le dernier RRP (ADF/BD/WP/2008/11), qui évaluait les projets à la date d'octobre 2007 montrait une note globale d'évaluation satisfaisante du portefeuille de 2,0 avec des notes plus faibles pour les projets des secteurs infrastructures (1,6) et sociaux (1,86). Le portefeuille de Madagascar comportait alors 4 projets âgés – ayant plus de 8 ans (en comptant l'âge à partir de la

date d'approbation du projet concerné) – 3 projets à problèmes et 5 projets potentiellement à problèmes. De façon générale, un certain nombre de difficultés étaient communes à l'ensemble du portefeuille, telles que : (i) la satisfaction des conditions initiales de décaissement ; (ii) la mise en disposition des RPI et les arriérés de TVA ; (iii) les retards dans l'avancement des activités ; (iv) les problèmes d'acquisition ; et (v) les caractéristiques des Cellules d'exécution des projets (CEP), à savoir la stabilité et la qualification de son personnel. Une attention particulière a été apportée à la résolution de ces problèmes. Des annulations de reliquats ont été réalisées pour toutes les opérations achevées, sauf pour 3 projets achevés récemment.

3.1.6. Au 30/11/09, la note globale d'évaluation du portefeuille (secteur public) est de 2,14 (voir tableau 2 ci-dessous), soit toujours une évaluation satisfaisante. Le nombre de projets âgés a diminué à 3. La proportion du nombre d'opérations à risques, comprenant les projets potentiellement problématiques et les projets à problèmes a diminué, passant de 64% en 2007 à 50% en 2009. Cependant en termes d'engagements à risques, la proportion des montants engagés à risques a augmenté, passant de 77% à 82%. Cette augmentation défavorable au portefeuille n'empêche pas une note globale satisfaisante, vu que celle-ci est calculée indépendamment des montants à risque. Les 2 opérations classées problématiques, à savoir le Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté II (PABRP II) et le Programme d'alimentation en eau potable et de l'assainissement en milieu rural (PAEAR) sont en effet celles qui présentent les montants les plus importants du portefeuille. En ce qui concerne le nombre de projets potentiellement problématiques qui est estimé à 3 dans cette analyse, il convient d'indiquer qu'actuellement 2 de ces projets, à savoir le Projet de lutte préventive antiacridienne (PLPA) et le Projet routier de la Province de Tuléar (PRPT) ne présentent plus de difficultés majeures d'exécution. Le PRPT est en effet passé d'un taux de décaissement pour le prêt et le don FAD de 10,07% en octobre 2007 à 50,43% en octobre 2009. Les deux projets sont néanmoins classés potentiellement problématiques dans SAP en raison de difficultés rencontrées au début de leur exécution. De plus, les projets Education III et PLPA se sont terminés à la fin 2009. De ce fait, la note globale du portefeuille passe à 2,26. Les projets du secteur privé et multinational ne posent pas de problèmes particuliers.

**Tableau 2 : Notation de la performance par projet/secteur (note de 1 à 3)**

Projet/secteur		Exécution du projet	Performance des acquisitions	Performance financière	Activités et réalisations	Impact sur le développement	Evaluation globale (valeurs SAP)	Statut
Social	Education III (don et prêt)	1,00	2,00	2,40	1,75	1,75	1,83	PPP
	PALMT	2,67	2,50	3,00	2,75	3,00	2,82	NPPP
	Moy. Secteur	1,56	2,17	2,60	2,08	2,17	2,16	
Agricuilt.	PACPT	2,00	2,50	2,25	1,75	2,00	1,94	NPPP
	PLPA (don et prêt)	1,67	3,00	2,60	2,75	2,25	2,44	PPP
	PRPIM (don et prêt)	3,00	2,50	1,80	2,50	3,00	2,50	NPPP
	Moy. Secteur	2,27	2,70	2,21	2,45	2,50	2,36	
Transp	PRPT (don et prêt)	2,00	2,00	2,20	1,75	2,25	2,11	PPP
	Moy. Secteur	2,00	2,00	2,20	1,75	2,25	2,11	
Eau et assainit.	AEPA	1,67	2,50	1,80	2,75	3,00	2,38	NPPP
	PAEAR	2,33	1,50	1,40	0,75	3,00	1,71	PP
	Moy. Secteur	2,00	2,00	1,60	1,75	3,00	2,05	
Multis.	PRIBG	3,00	2,50	2,75	2,00	2,67	2,50	NPPP
	PABRP-II	3,00		1,20	1,00	1,00	1,54	PP
	Moy. Secteur	3,00	2,50	1,98	1,50	1,83	2,02	
Moy. générale 2009 (sect.public)		2,16	2,27	2,12	1,91	2,35	2,14	
Moy. générale 2007 (sect.public)		2,00	1,80	2,10	1,50	2,50	2,00	
Multinational	AIRIS-COI	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,83	NPPP
	Moy. Secteur	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,83	
Sect.privé	Ambatovy	na	na	na	na	na	na	na
	Moy. Secteur	na	na	na	na	na	na	

NOTATIONS: 3 = *Hautement satisfaisant*, 2 = *Satisfaisant*, 1 = *Non-satisfaisant*, 0 = *Hautement Non-satisfaisant*

STATUT : NPPP = *Projet Non Potentiellement problématique*, PPP = *Projet Potentiellement Problématique*, PP = *Projet Problématique*

na : *non applicable*

3.1.7. Les principales améliorations constatées entre 2007 et 2009 au niveau de la performance des projets concernent les indicateurs relatifs aux « Performances des acquisitions » et aux « Activités et réalisations », en raison notamment d'un renforcement du personnel chargé des acquisitions au niveau des CEP et du Bureau ainsi que d'un suivi rapproché des projets lors des missions de terrain réalisées par le personnel du Bureau. Les indicateurs « Exécution des projets » et « Performances financières » ont légèrement augmenté pour les mêmes raisons que celles déjà citées, tandis que l'indicateur « Impacts sur le développement » a légèrement baissé, à cause des incertitudes liées à la crise.

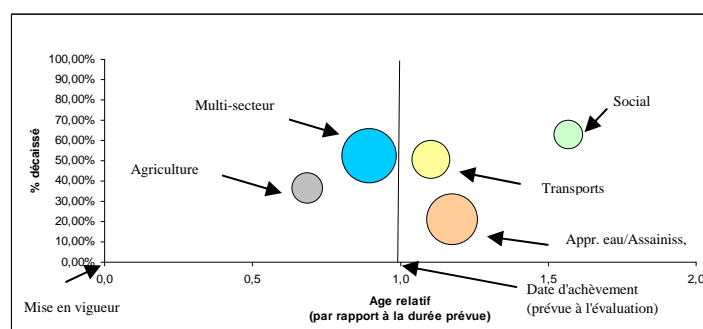
3.1.8. Les secteurs présentant des notations plus faibles sont le Multi-secteur (2,02) et le secteur de l'Eau/assainissement (2,05), chacun avec une opération classée problématique. La situation de ces opérations est décrite brièvement ci-après. En ce qui concerne le PABRP II, la première tranche du programme a été décaissée en septembre 2008 pour un montant de 30 millions d'UC, soit 50% du montant total. Cependant, fin décembre 2008, le Fonds monétaire international (FMI) a suspendu son programme de Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) avec Madagascar, suite à un certain nombre d'irrégularités constatées dans les procédures budgétaires et fiscales. Ces irrégularités n'ayant pu être régularisées avant la date de clôture du programme, le pays n'a désormais plus de programme avec le FMI. Dans la mesure où l'existence d'un programme actif avec le FMI est une condition de décaissement pour toutes les tranches du programme, les décaissements sont pour l'instant suspendus en attendant la négociation d'un nouveau programme avec le FMI.

3.1.9. Pour le PAEAR, la mise en œuvre a accusé un retard considérable au démarrage du projet à cause de la non-affectation à plein temps du personnel de l'organe d'exécution désigné à cet effet conformément aux dispositions de l'accord de prêt. Au 30/09/09, les marchés dans la catégorie des biens étaient tous terminés. Dans la catégorie des services, 5 contrats sur 6 prestations prévues étaient déjà conclus, signés et en cours d'exécution. Pour les travaux qui représentent environ 82% du montant du prêt, sur 12 appels d'offres prévus, 3 appels d'offres internationaux ont été finalisés et sont en cours d'exécution. Cependant, l'exécution de ces contrats est confrontée à des difficultés au niveau des deux entreprises de forages qui n'arrivent pas à honorer leurs engagements contractuels (mise à disposition de moyens humains et équipements) après écoulement de plus de 65% du délai contractuel. A ce jour, le glissement du calendrier d'exécution causé par le retard de ces travaux est estimé à 14 mois supplémentaires sans tenir compte de la saison des pluies. De manière générale, les sanctions prévues dans les clauses du contrat sont appliquées par les projets pour les entreprises défaillantes. Dans le cas présent, la Banque a décidé d'arrêter les décaissements pour le marché d'une entreprise de forage suite aux recommandations du dernier audit interne d'OAGL, réalisé en juin 2009. Cette décision a été prise en décembre 2009, en raison de certaines irrégularités constatées dans le processus de sélection de cette entreprise. Les mesures prises pour améliorer les performances de ce projet consistent en un renforcement de l'équipe de la CEP et en une augmentation du nombre d'ateliers de forages affectés sur chantier. Un suivi particulier devra être assuré par le Bureau en organisant des missions de terrain plus fréquentes et des réunions de suivi trimestriel avec les parties concernées.

3.1.10. Le taux de décaissement et l'âge relatif sont représentés au graphique 6 et

tableau 3. On constate que les projets du secteur Agriculture et du Multi-secteur n'ont pas encore atteint leur durée prévisionnelle d'exécution. Les projets Agriculture devraient arriver à des taux de décaissement acceptables au terme de leur durée d'exécution, étant donné que les contrats relatifs aux travaux de construction d'infrastructures rurales sont signés pour le PRPIM ou vont l'être prochainement pour PACPT. Le Multi-secteur rencontre en revanche des difficultés avec le blocage actuel des décaissements du PABRP II. Les autres secteurs ont dépassé leur délai prévisionnel d'exécution. Les projets du secteur Social sont les plus âgés avec une moyenne d'âge 8,82 années depuis leur approbation et un taux de décaissement de l'ordre de 58%. Les deux autres secteurs (Transports et Eau/assainissement) enregistrent des retards dans les décaissements, plus marqués dans le cas du secteur de l'Eau/assainissement. Dernièrement, trois projets (PLPA, AEPA, PRIBG) ont vu leur date limite de dernier décaissement prorogée, notamment en raison d'effets indirects de

**Graphique 6: Décaissements et âge relatif des projets (secteur public)**



Notes : (a) taille des bulles = volume des engagements  
(b) âge relatif = temps écoulé entre la date de mise en vigueur et la durée prévue à l'évaluation. Les taux de décaissements ne reflètent pas nécessairement les taux d'exécution.

**Tableau 3 : Décaissements et âge relatif des projets**

Secteur	Taux de décaissement	Age relatif
Eau/assainissement	20,97%	1,18
Transports	50,50%	1,10
Social	62,88%	1,57
Agriculture	36,34%	0,69
Multi secteur	52,34%	0,90
<b>TOTAL FAD</b>	<b>41,93%</b>	<b>1,08</b>
Multinational	63,07%	0,76
Secteur privé	75,87%	0,42

la crise politique. Deux autres projets qui doivent se terminer prochainement (PALMT, PRPT) devraient également être prorogés.

3.1.11. L'annexe 2 présente les données de base des projets en cours, y compris les taux de décaissement des divers projets au 30/11/09. Le portefeuille comporte actuellement trois projets âgés, à savoir : le PLPA, Education III, et le Projet d'adduction d'eau potable dans le grand sud (AEPA). Pour ce dernier projet, une prorogation a été récemment accordée jusqu'en fin 2010, en raison de l'existence d'un reliquat de 1,87 million d'UC permettant de réaliser 120 forages supplémentaires. Pour les deux autres projets, ils sont achevés depuis fin 2009. De manière générale, le taux de décaissement cumulé de l'ensemble du portefeuille du secteur public s'est maintenu à un taux global élevé, de l'ordre de 40%. Le montant décaissé mensuellement sur les six dernières années, bien qu'il augmente régulièrement depuis 2004 s'établit en moyenne à 1,4 million d'UC/mois. Ce rythme de décaissement devrait toutefois s'accélérer, afin de respecter les durées d'exécution des projets.

### c. Comparaison des performances du portefeuille

**Tableau 4 : Synthèse des indicateurs de performance du portefeuille**

Indicateurs de performance		Comparaison interne			Comparaison externe
		RRP Madagascar 2007	RRP BAD 2008 <sup>(1)</sup>	RRP Madagascar 2009	Banque mondiale Madagascar 2009
Mise en œuvre et impact	Délai de mise en œuvre (mois) <sup>(2)</sup>	17,6	10,0* <sup>(3)</sup>	12,5	5,0
	Taux de décaissement cumulé (%)	41,6	15,0	41,9	42,0 <sup>(4)</sup>
	Montant moyen par projet (en MUC)	14,2	15,6	19,9	20,0
	Engagements à risques (% engagements en cours)	77,0	42,0	82,0	49,0 <sup>(5)</sup>
	Projets à risques (% projets en cours)	64,0	45,0	50,0	40,0 <sup>(6)</sup>
	Age moyen des projets (en années après l'évaluation)	5,0	4,2*	5,8	5,0
	Taux de supervision (# missions/an)	1,8 <sup>(7)</sup>	1,5*	2,8 <sup>(8)</sup>	2,0
Harmonisation et alignement	% de l'aide fournie sous forme d'appui budgétaire	16,4	nd	30,2	35,7
	Nombre de projets cofinancés	4	nd	3	0
	Nombre de CEP parallèles/nombre de projets en cours	8/15	nd	7/10	10/15

#### Légende

nd = non disponible

(1) valeurs pour le FAD sauf quand \* (groupe de la Banque)

(2) de l'approbation à l'entrée en vigueur

(3) valeur du RRP BAD 2007 pour cet indicateur uniquement

(4) pour 2008 (avant la crise)

(5,6) valeurs pour 2009. Les valeurs pour 2008 sont de 5,0%

(7) de janvier à décembre 2007

(8) de janvier à décembre 2008

3.1.12. Globalement par rapport à 2007, la situation s'est améliorée pour le portefeuille du secteur public à Madagascar au niveau du délai de mise en œuvre des projets et du montant moyen par projet qui a augmenté (voir tableau 4, ci-dessus). Un taux de supervision élevé de la Banque en 2008 qu'il s'agisse de missions menées à part entière par le personnel du Bureau national ou conjointement avec le personnel du siège a permis de résoudre de nombreux problèmes qui se posaient dans l'exécution sur le terrain. En 2009, les missions n'ont pas pu être réalisées normalement au premier semestre en raison de la crise politique.

3.1.13. De manière générale, l'âge moyen des projets à Madagascar reste plus élevé que celui des projets de la Banque en général. Il convient de rappeler à ce sujet que deux opérations âgées (Education III et PLPA) se sont terminées à la fin 2009, ce qui améliore l'âge moyen des opérations

en cours qui s'établit à 4,6 ans au début 2010. De plus, comme indiqué précédemment, les performances du portefeuille se sont détériorées suite à la crise politique intervenue dès janvier 2009, principalement en raison du report de certaines activités et du ralentissement de l'administration. De plus, elle n'a pas permis le règlement des problèmes ayant causé la suspension du programme avec le FMI et par voie de conséquence la suspension de l'appui budgétaire. Cette crise a certes ralenti l'exécution des projets mais globalement les projets ont pu continuer leurs activités, notamment grâce à un maintien ou à un renforcement des équipes techniques des projets.

3.1.14. Au niveau de la comparaison externe des indicateurs de performances, il convient d'indiquer que, pour certains indicateurs, la base de calcul est différente entre la Banque mondiale (BM) à Madagascar et la BAD, en particulier pour les délais de mise en œuvre, ce qui limite l'intérêt de cette comparaison<sup>10</sup>. Toutefois, comme pour la BAD, l'augmentation des projets à risques en 2009 a été constatée au niveau des projets financés par la BM à Madagascar. Contrairement à la BM qui a interrompu ses financements aux projets en cours d'exécution dès le mois de mars 2009, MGFO a continué à constituer un maillon essentiel du bon déroulement de la gestion des projets en cours, à travers la poursuite des mesures d'amélioration du suivi rapproché de la gestion du portefeuille, notamment grâce à la tenue de réunions trimestrielles organisées entre le Bureau, les services de la dette publique et les agences d'exécution des projets.

#### **d. Résultats du questionnaire sur les contraintes enregistrées dans l'atteinte des impacts escomptés des projets**

3.1.15. Un questionnaire a été rempli par 13 entités/projets financés par la Banque. Les questions portaient sur l'appréciation des grandes contraintes suivantes, subdivisées en sous-contraintes qui empêchent d'optimiser les résultats escomptés des projets financés par la Banque à Madagascar: 1. Appropriation et coopération ; 2. Gestion fiduciaire (décaissements) et acquisitions ; 3. Gestion de l'exécution du projet ; 4. Durabilité ; 5. Impacts du projet ; 6. Cadre juridique ; 7. Faible qualité à l'entrée et faibles dispositions de suivi et évaluation ; et 8. Autres contraintes. Les grandes lignes des résultats obtenus peuvent être dégagées du graphique 7, ci-dessous. Il apparaît que les trois premières contraintes sont en général jugées modérées ou majeures. La troisième contrainte (Gestion de l'exécution des projets) est jugée modérée ou majeure à plus de 60% des réponses. Dans ce cas, les principales sous-contraintes citées sont par ordre d'importance : i) l'incapacité des Cellules d'exécution de projet (CEP) à suivre les délais d'exécution fixés ; ii) le temps important mis par la Banque pour donner un avis aux demandes des projets ; et iii) les difficultés rencontrées par les CEP à établir des listes restreintes pour le recrutement des prestataires de services. Les sous-contraintes suivantes sont également citées en second lieu : i) manque de personnel des CEP comparé aux besoins du projet ; et ii) faibles capacités des bureaux de contrôle/surveillance des travaux et des entreprises de travaux. Pour répondre à ces contraintes, les actions à prendre par la Banque consistent : i) à continuer à être sélectif au niveau du choix des secteurs d'intervention de la Banque à Madagascar ; ii) d'assurer une meilleure préparation des projets en tenant compte des contraintes rencontrées au niveau des délais d'exécution et des capacités de mise en œuvre des CEP ; iii) à renforcer la décentralisation et permettre, sur la base d'une évaluation des compétences de son personnel, une plus grande délégation d'autorité du Bureau par rapport à la matrice de 2005, afin de réduire les délais d'avis de la Banque ; et iv) de continuer à assurer un suivi rapproché de l'exécution

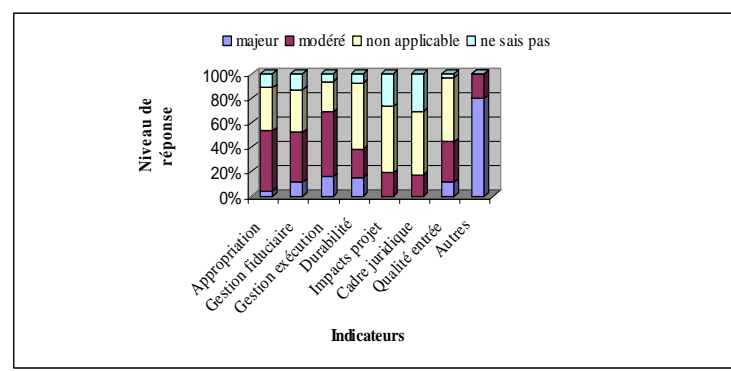
---

<sup>10</sup> Les instruments de financement utilisés par la BM à Madagascar sont comparables à ceux de la BAD. Il s'agit en effet d'un appui budgétaire et de projets. Le délai de mise en œuvre des projets de la BAD prend en compte tous les projets en cours du portefeuille.

des projets, en maintenant un taux élevé de supervision des projets et en facilitant la tenue de formations (acquisitions et décaissement, suivi et évaluation, ...) aux personnels impliqués dans la gestion des projets.

3.1.16. La quatrième contrainte (durabilité) est également citée comme modérée/majeure pour un peu moins de 40% des réponses. D'autres contraintes spécifiques à chaque projet ont été identifiées. Ainsi pour les projets sociaux, ces autres contraintes sont : i) l'allotissement non approprié des travaux ; ii) l'éloignement et l'enclavement des sites de projet ; iii) les longs délais des procédures d'acquisition ; et iv) l'instabilité du personnel des CEP. Pour les projets agricoles, les études réalisées sur PPF sont jugées ne pas être assez approfondies<sup>11</sup>.

**Graphique 7 : Contraintes à la réalisation des résultats sur la base du questionnaire**



Pour les projets routiers, les autres contraintes citées concernent : i) le manque de contribution des associations d'usagers ; ii) la faible sensibilisation des riverains ; et iii) la faible harmonisation avec les forces de sécurité au niveau des chantiers. Enfin, au niveau de la septième contrainte (Faible qualité à l'entrée et faibles dispositions de suivi et évaluation), il apparaît que plus de 50% des réponses indiquent que le manque de personnel qualifié et l'absence de système en matière de suivi évaluation au niveau des projets constituent une contrainte jugée modérée/majeure. Ces questions spécifiques à chaque secteur devront être mieux prises en compte lors de la préparation des nouvelles opérations.

#### e. Principaux problèmes génériques rencontrés

3.1.17. Une attention particulière a été apportée à la résolution des problèmes génériques identifiés lors de la dernière revue. Des progrès ont été réalisés, en particulier pour ceux relatifs à la mise à disposition de la contrepartie gouvernementale, appelée Ressources propres internes (RPI) ainsi qu'au niveau des caractéristiques des CEP, à savoir la stabilité et la qualification de leur personnel. Cependant, il reste encore des améliorations à apporter principalement dans le domaine des retards d'avancement des activités, le remboursement des taxes sur la valeur ajoutée (TVA), la qualité des demandes de décaissement et la maîtrise du processus de passation des marchés. La crise politique a exacerbé les difficultés de mise en vigueur pour le prêt supplémentaire du PRBM. Les principaux points nécessitant des améliorations sont présentés ci-après.

3.1.18. **Décaissements et gestion financière.** La présence du Bureau opérationnel depuis mars 2006 a permis d'améliorer considérablement le traitement des demandes de décaissements qui sont introduites directement par MGFO dans le SAP depuis octobre 2006. Cependant, par manque de contrôles internes au niveau des CEP et de la DDP, des documents supplémentaires doivent souvent être sollicités par la Banque pour que les demandes puissent être payées, ce qui entraîne une rallonge des délais de décaissements, en particulier pour les reconstitutions de fonds de roulement. Les rapports d'audit externe sont généralement remis par les projets dans les délais impartis, sauf pour certains projets en raison de problèmes de passation de marchés rencontrés dans le

<sup>11</sup> Concernant le projet de réhabilitation du périmètre irrigué de Manombo (PRPIM), des faiblesses ont en effet été observées lors du démarrage des travaux de construction du seuil, au niveau de l'étude d'avant projet détaillé de cet ouvrage. Suite aux missions de supervision de la Banque, le bureau qui a réalisé cette étude a accepté de la reprendre à ses frais et de soumettre une nouvelle version avant fin 2009.

recrutement des cabinets d'audit. Les firmes d'audit sont généralement recrutées pour une période de deux ans. *Afin d'améliorer cette situation, il est recommandé au Gouvernement : i) d'améliorer la préparation et le contrôle interne des demandes de paiements transmises à la Banque ; ii) de continuer à assurer la réalisation dans les temps des audits externes ; et iii) d'assurer la mise en œuvre des recommandations, y compris celles issues des audits internes de la Banque.*

**3.1.19. Paiement des RPI et remboursement de la TVA.** De manière générale, le paiement des RPI fait l'objet d'un suivi rapproché des projets qui s'assurent de l'inscription des montants demandés dans la Loi de finance. Cependant, pour les projets d'infrastructures, en particulier le PRPT, les trésoreries de l'ensemble des opérateurs souffrent d'un retard considérable enregistré sur le paiement des RPI, gênant l'avancement normal du projet. Dernièrement, 50% des arriérés de RPI sur le PRPT ont été réglés par le Gouvernement. Par contre, l'ensemble des projets rencontrent des problèmes récurrents liés au remboursement de la TVA, en particulier pour les postes de dépenses de fonctionnement. En effet, la facture liée à ce type de dépense est à payer « toutes taxes comprises » à la livraison, alors que la procédure de paiement de la TVA requiert une procédure fastidieuse. Le fonds alloué à la TVA est payé par paiement direct par le Trésor public via le Ministère de tutelle. De ce fait, les projets sont obligés d'utiliser les RPI, disponibles sur compte spécial RPI comme exigé dans les accords de prêt, pour payer la TVA, ce qui perturbe le fonctionnement normal du projet. *Ce problème récurrent de remboursement des dépenses de TVA devra faire l'objet d'une attention particulière du Gouvernement. Pour faciliter ces questions d'arriérés de paiement sur les RPI et la TVA, des propositions devraient être faites à la Direction de la Banque, que ce soit sous forme d'études spécifiques ou lors de la préparation des nouvelles opérations.*

**3.1.20. Passation des marchés.** D'une manière générale, les projets suivent les règles et procédures de la Banque en matière d'acquisition. Pourtant, certains problèmes ont été constatés, notamment au niveau des délais d'examen des dossiers et d'approbation des contrats au niveau de l'Emprunteur qui sont généralement longs. De plus, les CEP rencontrent souvent des difficultés à préparer les dossiers d'acquisition. La gestion des contrats n'est pas toujours assurée de manière satisfaisante par les agences d'exécution, ce qui entraîne des retards dans l'exécution des prestations. La présence du Bureau permet de fournir un avis préalable rapidement mais compte tenu de l'application de la matrice de délégation d'autorité PD N°02/2005 du 07 juillet 2005 l'avis final du siège est requis pour la plupart des dossiers, ce qui peut également rallonger le processus de non-objection de la part de la Banque. *Toutefois, il est nécessaire au niveau du Gouvernement d'assurer un suivi rapproché des acquisitions et du respect des délais de passation des marchés, que ce soit avant ou après la signature des contrats.*

## **3.2 Evaluation de la capacité de gestion du portefeuille**

**3.2.1 Au niveau du Gouvernement.** Le suivi des opérations financées par la Banque est assuré au niveau national par la direction de la dette publique du ministère des finances et du budget. Malgré l'absence de personnel attaché au suivi spécifique des projets de la BAD, cette direction parvient à coordonner efficacement les projets. Son implication lors des réunions trimestrielles organisées conjointement avec le Bureau permet de proposer des solutions aux problèmes rencontrés dans l'exécution des projets. La direction préside également des réunions organisées spécialement sur la résolution de certains problèmes génériques tels que le paiement des RPI ou sur le suivi mensuel des projets à risques, notamment du secteur social. En l'absence de l'Inspection générale des finances et à terme de la Cour des comptes, la direction est responsable du suivi des recommandations issues de l'audit interne de la Banque. La direction assure également le contrôle de toutes les demandes de décaissements transmises à la Banque. Cependant au stade actuel, il ne

lui est pas possible de réaliser une vérification approfondie de ce type de dossier. Il revient donc principalement aux CEP de s'assurer en premier lieu de la qualité de dossiers qu'elles présentent.

**3.2.2 Au niveau des projets.** Les questions techniques sont discutées directement avec les services des ministères de tutelle impliqués, notamment à l'occasion des missions de supervision de la Banque. Pour les nouveaux projets en cours d'exécution, les contrats de performances signés avec les chefs de projet permettent de s'assurer annuellement de la réalisation des objectifs fixés. Tous les projets transmettent à la Banque les rapports trimestriels d'activités qui, bien que reçus parfois avec un peu de retard, permettent d'informer la Banque des derniers développements.

**3.2.3 Au niveau de la Banque.** La volonté de MGFO d'améliorer ses performances s'est poursuivie avec le renforcement de ses capacités en ressources humaines et le renforcement de dispositifs de suivi. Du point de vue du renforcement des capacités, le nombre de personnes au Bureau au 30/09/09 est passé à 18. La présence de trois experts internationaux, en plus du Représentant résident et du Chargé de programme pays (CPP) en poste au Bureau a permis de suivre de plus près l'évolution des secteurs dont ils sont responsables. Cependant, en raison du ralentissement des activités lié à la crise politique, la Banque a décidé en novembre 2009 de rappeler ce personnel au siège, à l'exception du CPP. La question du remplacement de ce personnel international se pose actuellement. Un personnel local a été recruté en 2008 au poste de chargé des acquisitions. Mais il est encore nécessaire de recruter du personnel local supplémentaire (expert du secteur privé, chargé des décaissements, ...) pour renforcer les capacités de MGFO. De plus, il sera nécessaire d'envisager le recrutement ou le transfert d'un expert pour le suivi du secteur agricole qui a été assuré depuis l'ouverture du Bureau par le CPP. Le Bureau a encouragé la formation de son personnel sur les nouvelles règles d'acquisition, l'approche sur les résultats et sur les décaissements de la Banque à travers des stages de moyenne durée. De ce fait, en 2008, avec en moyenne 27-28 demandes de décaissement par mois, Madagascar a réussi à réduire son délai de traitement de 34 jours en moyenne en 2007 à 19 jours en moyenne en 2008. Les fonds de roulement sont passés de 50 jours à 22 jours et les paiements directs de 33 jours à 19 jours.

**3.2.4** Concernant le renforcement des mesures de suivi, la plupart des projets en cours ont fait l'objet d'au moins 2 missions par an dont une menée par le département sectoriel concerné au siège et l'autre par le Bureau. Pour le nouveau projet PRPIM qui a été mis en vigueur en moins de 6 mois, la mission de lancement de la Banque a permis d'accélérer le démarrage des activités. Selon les nouvelles dispositions en vigueur, les derniers rapports d'achèvement ont été préparés par le personnel du Bureau. Il en va de même des deux aides d'urgence qui ont été préparées et présentées en vidéoconférence par le Bureau au Conseil. La crise politique intervenue en 2009 a perturbé le rythme des missions au premier semestre mais elles se sont déroulées normalement au second semestre. De plus, le Bureau prépare des rapports qui sont transmis hebdomadairement sur l'évolution de la crise politique dans le pays, mensuellement sur les activités du Bureau et trimestriellement sur l'évolution du portefeuille à l'équipe-pays.

### **3.3 Développements récents dans la coordination de l'aide extérieure**

**3.3.1** La communauté des bailleurs à Madagascar est relativement limitée en raison du petit nombre de bailleurs bilatéraux représentés et actifs. Les objectifs de la table ronde du MAP organisée en juin 2008 étaient justement d'encourager l'élargissement du nombre de bailleurs intervenant à Madagascar et d'établir une plateforme de communication avec les principaux partenaires du pays. Parallèlement, la primature avait commencé à prendre le leadership de la gestion des aides extérieures en créant le secrétariat technique permanent à la coordination des aides (STP-CA) en 2008 dont l'objectif était d'établir et mettre régulièrement à jour une base de données historique et prévisionnelle des interventions des différents bailleurs, ceci afin de pouvoir

répartir les aides équitablement en fonction de la priorité accordée par les autorités aux différents secteurs. Cet effort a malheureusement été freiné par la crise et le gel d'une partie des aides, bien que le STP-CA existe encore et que la constitution de la base de données au moins pour la partie historique soit en cours de finalisation.

3.3.2 Si la crise a ralenti la dynamique de coordination entre les bailleurs et le gouvernement, en revanche les efforts des bailleurs pour se coordonner entre eux se sont accrus et un certain nombre de groupes de travail sectoriels ont vu le jour dans des secteurs clefs comme le secteur privé, les infrastructures, la gouvernance, pour tenter d'apporter des solutions à la crise que ce soit à court ou à long terme. Ils s'ajoutent ainsi à ceux existant auparavant dans les domaines tels que l'agriculture, l'environnement, la décentralisation, l'éducation et la santé. Le renforcement du personnel de MGFO a ainsi permis à la Banque d'être activement représentée dans les groupes des secteurs dans lesquels elle intervient. Dans certains de ces secteurs (notamment celui de l'agriculture avec le programme sectoriel agricole), la possibilité de passer à une approche programme multi-bailleurs de type appui budgétaire sectoriel avait été envisagée. Mais le processus de préparation a été ralenti en raison de la crise politique.

3.3.3 En matière d'appui budgétaire, les bailleurs sont rassemblés dans le Cadre de partenariat, dont la Banque a assuré le secrétariat d'octobre 2008 à octobre 2009. C'est au sein de ce cadre que l'ensemble des partenaires budgétaires (BM, UE, France, Allemagne et BAD) ont pris la décision de suspendre leur appui suite à la suspension du programme de FRPC du FMI en décembre 2008 en raison de divers dérapages en matière de gouvernance.

3.3.4 Enfin, le dialogue avec les partenaires a permis d'obtenir un accord de principe pour une stratégie d'assistance commune (JAS) avec la Banque mondiale à l'expiration du CAS en cours. Une coopération plus étroite avec les autres bailleurs intervenants à Madagascar permettrait de mieux définir les thèmes appropriés pour des études économiques et sectorielles à mener par la Banque.

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

3.4.1 Les principaux problèmes potentiels à venir sont décrits ci-dessous.

#### ***Pour le DSP***

- Retard dans la réalisation du programme de prêt 2008-2010 dû à la crise politique.
- Manque d'arrangement institutionnel durable pour assurer la coordination de l'aide extérieure à Madagascar.

#### ***Pour la gestion du portefeuille***

- Longs délais d'exécution des projets.
- Faiblesse ou manque de suivi-évaluation mis en place au niveau des projets.
- Risque élevé d'annulation d'une opération (prêt supplémentaire Bas Mangoky) non-mise en vigueur et du PPF Bas Mangoky II dont la lettre d'avance n'a pas encore pu être signée, ces deux opérations ayant été approuvées par la Banque avant la crise politique.
- Nécessité d'annuler la deuxième tranche du PABRP-II, suite à la crise politique.
- Contre performances de certaines entreprises et bureaux de contrôle, notamment au niveau des projets d'Eau et assainissement.
- Faible prise en compte des questions de durabilité lors de la préparation des projets, notamment pour les projets routiers.
- Faibles capacités au niveau du ministère des finances et du budget, et des ministères de tutelle pour assurer un contrôle qualité des documents transmis à la Banque et coordonner les activités des différents projets.

3.4.2 Sur la base de ce constat, un certain nombre de leçons peuvent être tirées pour le DSP et la gestion du portefeuille.

**Pour le DSP**

- Nécessité de continuer à être sélectif au niveau du choix des secteurs d'intervention de la Banque à Madagascar, de manière à répondre aux exigences de la Déclaration de Paris, en matière d'alignement, appropriation et harmonisation.
- Plus grande implication de la Banque dans la préparation et le financement des approches-programmes de type appui budgétaire sectoriel, si les conditions le permettent.
- Préparation, financement et suivi de d'avantage d'études économiques et sectorielles, identifiées en coordination avec les autres bailleurs.
- Meilleure préparation des projets en tenant compte des contraintes (manque de suivi-évaluation, non prise en compte de la durabilité) notamment celles spécifiques aux secteurs, enregistrées dans l'atteinte des résultats escomptés, ainsi que celles rencontrées au niveau des délais d'exécution, des capacités de mise en œuvre des CEP, et des contre performances de certaines entreprises et bureaux d'études.

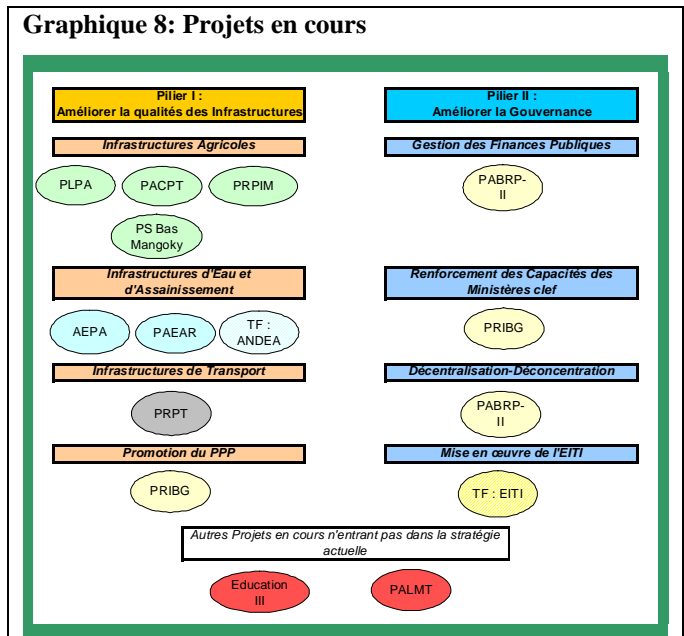
**Pour la gestion du portefeuille**

- Nécessité de continuer à participer au renforcement de la coordination de l'aide dans le pays et aux initiatives multi-bailleurs.
- Renforcer la décentralisation et permettre, sur la base d'une évaluation des compétences de son personnel, une plus grande délégation d'autorité du Bureau par rapport à la matrice de 2005, afin de réduire les délais d'avis de la Banque.
- Recruter du personnel supplémentaire (expert du secteur privé, chargé des décaissements, etc.) pour renforcer les capacités de MGFO.

**IV. REVUE DE LA STRATEGIE DE LA BANQUE ET PIPELINE DES PROJETS**

**4.1 Revue de la Stratégie de la Banque**

4.1.1 La stratégie de la Banque à Madagascar pour la période 2005-2009 avait été négociée avec les autorités malgaches et les partenaires au développement et confirmée lors de la revue à mi-parcours en 2008. Conformément aux priorités du gouvernement, la stratégie définissait deux piliers d'intervention prioritaires : **i) Amélioration de la qualité des infrastructures rurales ; et ii) Amélioration de la gouvernance.** L'intégration des projets en cours dans la stratégie est donnée au graphique 8. La période de la stratégie s'étend sur les cycles X et XI du FAD au cours desquels 6 projets ont été approuvés. Deux autres projets (PRIBG II, 12<sup>ème</sup> projet routier) auraient dû être présentés au conseil en 2009, mais leur évaluation a été ajournée en raison de la situation politique.



4.1.2 Le détail des projets approuvés au cours du DSP 2005-2009 et leur état d'avancement sont donnés ci-dessous (voir tableau 5, ci-dessous). Globalement, les résultats obtenus sont mitigés du fait du retard pris au démarrage d'un certain nombre de projets. Par ailleurs, la suspension de l'appui budgétaire devrait conduire à l'annulation de cette opération, dont les résultats attendus ne seront donc pas atteints.

**Tableau 5 : Etat d'Avancement des Projets de la présente stratégie**

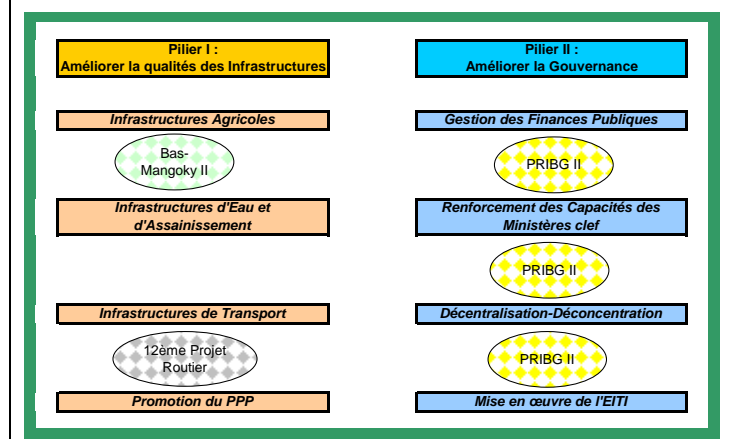
Projets	Date d'approbation	Etat d'avancement	Commentaires
Projet d'Appui aux Communautés de Pêcheurs de Tuléar (PACPT)	16/11/2005	Taux de décaissement de 15,6%. Le projet accuse un retard d'exécution mais le remplacement de l'AT en mars 2009 a contribué à le réduire.	Malgré le retard, les résultats obtenus en matière d'augmentation de la production halieutique sont encourageants. Le projet comprend de nombreuses acquisitions de biens et services. Les grands investissements (débarcadères) interviendront en fin de projet, après que les études soient terminées. Une revue à mi-parcours est prévue prochainement.
Projet de réhabilitation du périmètre de Manombo (PRPIM)	21/11/2007	Taux de décaissement de 17,2%. Les travaux ont commencé, mais des problèmes techniques retardent leur avancée.	Le montant initialement alloué au projet est insuffisant du fait de l'augmentation des prix des matériaux de construction intervenu en 2008 et qui n'était pas prévisible lors de l'évaluation du projet en juin 2007. Un financement complémentaire devra être trouvé. Les lots de pistes gelés pourraient être financés dans le prochain projet routier.
Prêt Supplémentaire de Bas-Mangoky (PS Bas Mangoky)	03/12/2008	Le projet n'est toujours pas entré en vigueur.	La dissolution du Parlement en mars 2009 a empêché la ratification du projet, nécessaire à sa mise en vigueur. Le risque d'annulation de ce prêt est élevé, vu qu'il s'est écoulé plus d'un an depuis la signature de l'accord de prêt.
Programme d'Alimentation en Eau potable et d'Assainissement en milieu Rural (PAEAR)	21/12/2005	Taux de décaissement de 11,9%. La date de dernier décaissement a dû être prorogée d'un an en raison de retard dans les travaux de forages.	La défaillance des entreprises pourrait menacer les objectifs du projet, alors qu'il s'agit du seul projet de dimension suffisante dans le pays pour aider à atteindre les OMD relatifs à l'AEPA.
Programme d'Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté-I (PABRP I)	24/07/2006	Le programme est décaissé à 100% et les objectifs ont globalement été atteints.	-
Programme d'Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté-II (PABRP II)	02/07/2008	Taux de décaissement de 50%. Le programme est suspendu depuis le 18 décembre 2008.	L'annulation de cette opération doit être envisagée conjointement par la Banque et les autorités.

## 4.2 Pipeline des projets

4.2.1 Pour la période restante du FADXI, trois projets sont envisagés : i) un projet routier ; ii) la deuxième phase du projet d'appui institutionnel ; iii) la deuxième phase du projet de réhabilitation du périmètre irrigué de Bas Mangoky, sous réserve de la disponibilité des études, financées sur PPF. Cependant, en raison de la crise politique, l'allocation pays pourrait être revue à la baisse pour 2010, suite à la diminution de la note de performance pays. Les financements disponibles pourraient donc être insuffisants.

4.2.2 Par ailleurs, l'opération d'appui budgétaire approuvée en 2008 et décaissée à hauteur de 50% n'est plus adaptée au contexte actuel du pays et la probabilité que le pays satisfasse aux critères de décaissement de la seconde tranche est extrêmement faible. Cette opération devrait donc être annulée afin que si les conditions le permettent, notamment si un nouveau programme est défini avec le FMI, et en accord avec les autres partenaires budgétaires une opération d'aide budgétaire post-crise puisse être évaluée. Cette nouvelle opération devrait être ciblée sur des mesures de gouvernance économique et de relance du secteur privé. A plus long terme, les appuis budgétaires de la Banque devraient également veiller à mieux contrôler les dérapages liés au conflit d'intérêt qui sont l'une des causes majeures de la crise actuelle. La mise en place d'un cadre propice au développement du secteur privé dans un environnement de libre concurrence devrait également figurer dans les priorités.

**Graphique 9 : Pipeline des projets pour le reliquat du FADXI**



4.2.3 Les résultats attendus des deux interventions de la Banque au sein du pilier infrastructure visent la continuité du soutien aux petits producteurs ruraux par : i) l'amélioration des rendements agricoles ; et ii) le désenclavement des zones de production.

4.2.4 En matière de renforcement des capacités, la deuxième phase du PRIBG vise également la continuité des activités entreprises dans la première phase, avec cependant une orientation plus marquée vers un soutien aux structures décentralisées et déconcentrées. En effet, la déconcentration/décentralisation du pouvoir est souvent présentée comme une des solutions aux crises à répétition que traverse le pays. Mais celle-ci ne peut se faire efficacement sans un renforcement des capacités institutionnelles des niveaux déconcentrés/décentralisés et une remise à plat des relations entre le centre et la périphérie.

## V. DOMAINES REQUERANT UN DIALOGUE

5.1 Pour assurer une mise en œuvre efficiente de la stratégie de la Banque pendant la période d'extension et préparer la négociation de la prochaine stratégie, un certain nombre de domaines devront faire l'objet d'un dialogue approfondi avec les autorités dès que les conditions de ce dialogue seront réunies.

5.2 **La coordination de l'aide.** Deux domaines devront faire l'objet d'un dialogue dès la reconnaissance du gouvernement : *la première est la répartition du reliquat sur le FAD XI en fonction des priorités identifiées par le gouvernement. La seconde est, lorsque le pays aura élaboré une nouvelle stratégie nationale de développement, de négocier une nouvelle stratégie d'intervention de la Banque en fonction de laquelle la répartition de l'allocation du FAD XII sera également discutée.*

5.3 **La gouvernance.** Malgré plusieurs initiatives pour améliorer la gouvernance, lutter contre la corruption (création du BIANCO, du SAMIFIN, du CSI, du CSM), renforcer le système de gestion des finances publiques et impliquer davantage la société civile dans les mécanismes de gestion, la qualité des institutions reste faible et les déviations en matière de gouvernance nombreuses, conduisant à une utilisation non efficiente des ressources publiques domestiques ou

extérieures ainsi qu'à l'instauration d'un climat des affaires peu propice au développement du secteur privé, compte tenu des distorsions de concurrence et des conflits d'intérêt. L'évolution de la gouvernance est présentée en annexe 5. *Le dialogue devra donc s'attacher à favoriser la mise en place de meilleures pratiques de gouvernance économique avec un renforcement du système de poursuites pénales en cas de manquement, notamment à travers le programme d'appui budgétaire.*

**5.4 Le développement du secteur privé.** Le faible développement de ce secteur l'empêche de jouer correctement son rôle non seulement de pourvoyeur d'emplois, et donc de réduction de la pauvreté, mais également de contre-pouvoir économique aux crises politiques. *Il est donc nécessaire de continuer à mettre en œuvre des mesures pour améliorer le climat des affaires visant à accroître la concurrence, à simplifier les procédures, à garantir l'application des contrats, etc. Mais cela ne pourra se faire sans une plus grande autonomie du secteur privé vis-à-vis de la sphère politique.*

**5.5 L'amélioration des performances du portefeuille.** La plupart des projets présentent des retards dans l'exécution de leurs activités. De ce fait, les contraintes relatives aux insuffisances rencontrées dans les dossiers de décaissements transmis à la Banque, aux longs délais pris par les CEP lors du processus d'acquisition par rapport aux prévisions des plans de passation des marchés, et au non paiement/remboursement des RPI/TVA nécessitent un meilleur contrôle interne au niveau de l'Emprunteur. *La possibilité d'instaurer une gestion axée sur les résultats ainsi que des approches-programme de type sectoriel devront faire l'objet d'un dialogue avec les autorités.*

## **VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **6.1 Conclusions**

6.1.1 Madagascar traverse à nouveau une transition politique qui ralentit son développement. Il est nécessaire que le pays tire avantage de cette période transitoire pour mettre en place les fondements de la stabilité politique, condition nécessaire pour une croissance durable. La Banque doit donc accompagner au mieux le pays dans cette transition.

6.1.2 Concernant le portefeuille, son évaluation est restée globalement satisfaisante, malgré la crise politique intervenue en 2009. De plus, des améliorations notables ont été enregistrées depuis la dernière revue réalisée en 2007, grâce notamment au rôle joué par le Bureau MGFO. Les principales améliorations concernent : i) la réduction du délai de mise en œuvre des projets ; ii) le maintien d'un taux global de décaissement élevé ; iii) une augmentation du montant moyen par projet ; iv) une réduction du nombre de projets à risques ; v) une diminution de l'âge moyen du portefeuille avec l'annulation de projets âgés ; et vi) une augmentation du taux de supervision de la Banque, surtout en 2008. Cependant, un ralentissement dans l'exécution des projets a été noté suite à la crise politique. Néanmoins, les opérations ont pu continuer pendant cette période, à l'exception de l'appui budgétaire. Pour les nouvelles opérations, la situation reste incertaine vu que le dialogue avec le Gouvernement de facto est réduit, conformément à la position adoptée par l'ensemble de la communauté internationale.

### **6.2 Recommandations**

6.2.1 Nonobstant les effets de la crise, un certain nombre d'améliorations sont encore nécessaires pour améliorer la performance globale du portefeuille et permettre un impact plus important des projets de la Banque dans l'atteinte des Objectifs de développement du millénaire (ODM) et des objectifs de réduction de la pauvreté à Madagascar. Les principales recommandations issues de cette revue du portefeuille sont reprises ci-dessous et font l'objet de plans d'action d'amélioration du portefeuille que ce soit au niveau des questions spécifiques aux projets (annexe 2) ou des

questions génériques (annexe 3). Les Conseils sont invités à examiner les conclusions de la revue générale du portefeuille à Madagascar et à adopter les recommandations formulées.

#### Au Gouvernement

- Eviter tout retard dans l'exécution des projets en cours et de proposer des solutions aux problèmes rencontrés pour certains projets. Pour cela, un suivi rapproché de l'Emprunteur devra être assuré, comme ce qui a été fait précédemment pour les projets du secteur social. Une attention particulière devra être accordée aux projets à risques.
- Améliorer la préparation et le contrôle interne des demandes de paiements transmises à la Banque. Pour cela, la capacité du ministère des finances et du budget, et des ministères de tutelle devra être renforcée pour améliorer la qualité des dossiers transmis.
- De veiller à inscrire le montant des RPI de chaque projet en cours dans la loi de finances. La situation des montants restants impayés pour le projet routier devra être réglée.
- Aborder les problèmes récurrents de remboursement des dépenses de TVA qui entravent la bonne exécution des projets.
- Continuer à assurer la réalisation dans les temps des audits externes des projets et d'assurer la mise en œuvre des recommandations, y compris celles issues des audits internes de la Banque.
- Assurer un suivi rapproché des acquisitions et du respect des délais de passation des marchés, que ce soit avant ou après la signature des contrats.
- Permettre la mise en œuvre rapide des nouvelles opérations en cours de préparation, ou déjà approuvées, telles que la mise en vigueur du prêt supplémentaire du projet Bas Mangoky et la signature de la lettre d'avance du PPF pour la préparation du projet Bas Mangoky II.

#### A la Banque

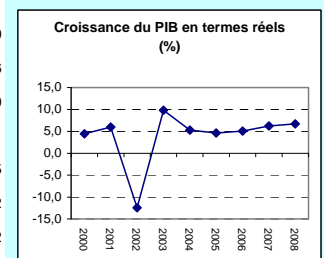
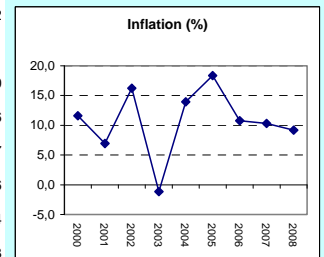
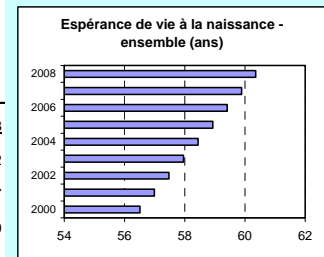
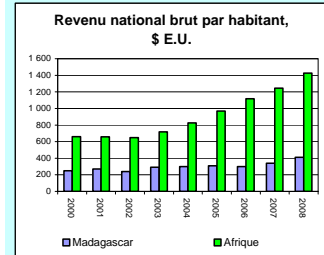
- Continuer à assurer un suivi rapproché de l'exécution des projets, en maintenant un taux élevé de supervision et en facilitant la tenue de formations (acquisitions, décaissement, suivi et évaluation, etc.) aux personnels en charge de la gestion des projets.
- Renforcer les capacités du Bureau par des transferts et recrutements au niveau du personnel international et local, dès que la situation le permettra.
- Faire des propositions à la Direction de la Banque pour faciliter les questions d'arriérés de paiement sur les RPI et la TVA.

6.2.2 Par ailleurs, le Conseil est invité à prendre note de cette extension de la stratégie qui reconduit les piliers d'intervention du DSP 2005-2009 tels que définis dans le document de revue à mi-parcours.

# **ANNEXES**

## Annexe 1. Indicateurs socio-économiques comparatifs

Madagascar - Profil pays					
	Madagascar		Afrique Pays en développement		
	Année	Valeur			
<b>Social</b>					
Total Population en milieu d'année (millions)	2008	19,1	985,7	5 523,4	
Taux d'accroissement de la population totale (%)	2008	2,7	2,3	1,4	
Revenu national brut (RNB) par Habitant (\$ EU)	2008	410,0	1 427,9	2 405,0	
Population urbaine (% du total)	2008	29,0	39,1	44,2	
Espérance de vie à la naissance - ensemble (ans)	2008	60,4	54,5	65,7	
Taux de mortalité infantile (pour 1000)	2008	64,3	83,9	53,1	
Taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans	2004	41,9	130,2	80,8	
Accès à l'eau salubre (% de la population)	2006	47,0	68,0	62,0	
Analphabétisme des adultes - Total (%)	...	...	38,0	21,0	
Taux brut de scolarisation au primaire (%)					
Garçons	2007	143,7	101,7	112,0	
Filles	2007	139,1	92,1	103,0	
Indice de développement humain	2007	0,543	0,514	0,679	
<b>Indicateurs macroéconomiques</b>					
	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
PIB (Milliards de dollars E.U.)	3,1	3,9	5,8	7,7	9,2
Croissance du PIB en termes réels (%)	3,1	4,4	5,0	6,2	6,7
Croissance du PIB par habitant en termes réels (%)	0,2	1,4	2,2	3,4	3,9
Investissement intérieur brut (% du PIB)	14,8	15,0	24,1	26,4	35,5
Épargne nationale Brute (% du PIB)	4,1	9,4	15,5	13,1	9,4
Inflation (%)	11,8	11,6	10,8	10,3	9,2
Masse monétaire M2, variations annuelles en %	4,5	17,2	26,4	20,9	12,8
Variation en volume des exportations (mtes) (%)	- 1,2	30,8	9,0	13,8	- 6,2
Variation en volume des importations (mtes)(%)	- 12,2	19,3	- 1,0	31,9	27,1
Variation des termes de l'échange (%)	- 49,8	4,4	- 1,0	- 0,4	- 2,0
Service de la dette (% des exportations b & s)	75,3	13,4	133,2	1,3	1,6
Solde des comptes courants (% du PIB)	- 10,7	- 5,6	- 8,4	- 13,9	- 22,7
Dette extérieure totale (% du PIB)	112,4	116,4	30,1	25,6	25,6
Average exchange rate (monnaie nationale par \$ EU)	298,8	1 353,5	2 142,3	1 873,9	1 708,4
Réserves internationales (Millions de dollars)	92,1	285,2	583,2	846,7	982,3
Réserves intern. (en mois d'importations des b & s)	1,3	2,3	3,1	3,0	2,3
<b>Structure de l'Economie</b>					
<b>Par secteur (% du PIB)</b>					
Agriculture	32,3	26,5	25,1	22,9	22,1
Industrie	14,3	12,9	14,8	15,0	15,0
Manufactures	10,9	10,2	11,7	11,6	11,6
Services	53,4	60,6	60,1	62,1	62,9
<b>Par secteur (Croissance annuelle en %)</b>					
Agriculture	2,1	0,7	1,7	0,0	2,5
Industrie	-0,6	8,8	3,1	3,3	5,2
Manufactures	-1,7	7,9	3,1	3,3	5,2
Services	3,9	4,0	6,1	5,8	8,1

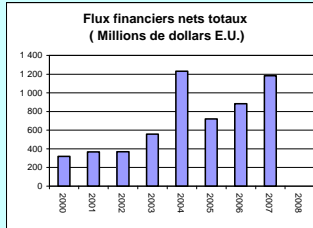
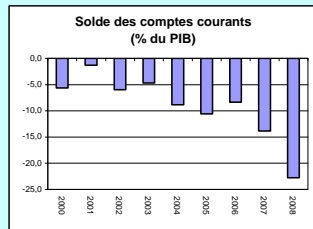
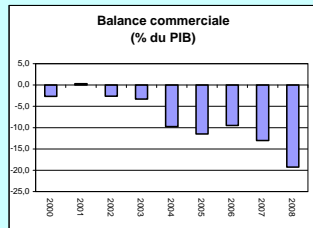
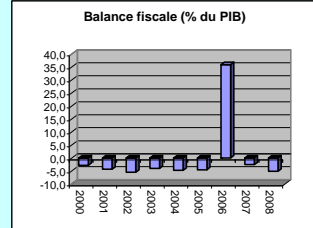




## Madagascar - Profil pays



	1990	2000	2006	2007	2008
<b>Développement du secteur privé</b>					
Délais pour créer une entreprise (jours)	...	...	21	7	7
Transfert de propriété - Temps (jours)	...	...	134	134	74
Paiement des taxes - (nombre)	...	...	26	26	25
exécution des contrats - Délai (jours)	...	...	871	871	871
Indice de protection des investisseurs (0-10)	...	...	5,7	5,7	6
<b>Finances publiques (% du PIB)</b>					
Recettes totales et dons	16,4	15,3	56,4	15,2	16,6
Dépenses totales et prêts nets	17,0	18,1	20,5	17,8	21,7
Déficit (-) / Excédent global (+) ( y compris dons)	-0,6	-2,8	35,9	-2,6	-5,1
<b>Balance des paiements</b>					
(Millions de dollars E.U.)					
Balance commerciale	- 248,9	- 103,6	- 546,9	- 1 003,2	- 1 779,1
Exportations de biens (fab)	317,6	828,9	983,2	1 237,3	1 182,8
Importations de biens (fab)	566,5	932,5	1 530,1	2 240,5	2 961,9
Balance des services	- 81,3	- 179,6	- 72,0	- 233,0	- 520,5
Revenu des facteurs	- 145,6	- 70,3	- 80,0	- 59,1	- 59,0
Solde des comptes courants	- 328,8	- 218,2	- 482,8	- 1 069,7	- 2 101,2
<b>Balance des paiements (% du PIB)</b>					
( % du PIB)					
Balance commerciale	-8,1	-2,7	-9,5	-13,0	-19,3
Exportations de biens (fab)	10,3	21,4	17,0	16,0	12,8
Importations de biens (fab)	18,4	24,1	26,5	29,1	32,1
Balance des services	-2,6	-4,6	-1,2	-3,0	-5,6
Revenu des facteurs	-4,7	-1,8	-1,4	-0,8	-0,6
Solde des comptes courants	-10,7	-5,6	-8,4	-13,9	-22,7
<b>Flux financiers et dette extérieure</b>					
(Millions de dollars E.U.)					
Flux financiers nets totaux	429,0	318,1	883,3	1 183,3	...
Aide publique au développement nette	397,0	321,7	749,9	893,4	...
Investissements nets directs en prov. de l'étranger	22,4	83,0	294,2	996,9	...
Dette extérieure totale	3 462,7	4 499,7	1 739,7	1 976,8	2 368,1
Service de la dette	75,3	13,4	133,2	1,3	1,6



Source: Département de la statistique de la BAD, FMI, Banque Mondiale et Pays Membres Régionaux

Dernière mise à jour : octobre 2009

## Annexe 2. Données de base des projets en cours (au 30/11/09)

Secteur	Projet	Montant net approuvé (moUC)	Montant décaissé (moUC)	Tx décaiss. %	Date approbation	Date mise en vigueur	Age (N° années: approb-présent)	Age (N° années: mise vig.-présent)	Durée (évaluation)	Date limite dernier décaissement	Age relatif (éval.)
Agriculture	Lutte Préventive Anti-acridienne (prêt)	5,8	4,91	85,2%	29-mars-01	20-janv.-03	8,67	6,86	5,0	30-déc.-09	1,37
Agriculture	Lutte Préventive Anti-acridienne (don)	0,6	0,54	88,4%	29-mars-01	20-janv.-03	8,67	6,86	5,0	30-déc.-09	1,37
Agriculture	Assistance aux Communautés des Pêcheurs - Tuléar	6,3	0,99	15,6%	16-nov.-05	26-oct.-06	4,04	3,09	6,0	31-déc.-12	0,52
Agriculture	Développement rural intégré de Manombo (prêt)	9,2	1,54	16,8%	21-nov.-07	6-mai-08	2,03	1,57	6,0	31-déc.-13	0,26
Agriculture	Développement rural intégré de Manombo (don)	0,3	0,09	30,0%	21-nov.-07	6-mai-08	2,03	1,57	7,0	31-déc.-13	0,22
<b>Agriculture Total</b>		<b>22,2</b>	<b>8,07</b>	<b>36,3%</b>			<b>5,09</b>	<b>3,99</b>	<b>5,80</b>		<b>0,69</b>
Social	Éducation III (prêt)	12,2	7,68	63,1%	2-déc.-98	16-févr.-00	10,99	9,79	5,0	31-déc.-09	1,96
Social	Éducation III (don)	0,5	0,41	82,6%	2-déc.-98	21-févr.-00	10,99	9,78	5,0	31-déc.-09	1,96
Social	Lutte Contre les MST/Sida	6,0	3,64	60,7%	8-déc.-04	5-déc.-05	4,98	3,99	5,0	31-déc.-10	0,80
<b>Social Total</b>		<b>18,7</b>	<b>11,74</b>	<b>62,9%</b>			<b>8,99</b>	<b>7,85</b>	<b>5,00</b>		<b>1,57</b>
Transports	Route de Tuléar - RN9, RN34/35 (prêt)	31,2	15,74	50,5%	7-juil.-04	12-avr.-05	5,40	4,63	4,2	31-déc.-10	1,10
Transports	Route de Tuléar - RN9, RN34/35 (don)	1,9	0,94	49,9%	7-juil.-04	12-avr.-05	5,40	4,63	4,2	31-déc.-10	1,10
<b>Transports Total</b>		<b>33,0</b>	<b>16,68</b>	<b>50,5%</b>			<b>5,40</b>	<b>4,63</b>	<b>4,20</b>		<b>1,10</b>
Eau/assainissement	Alimentation en Eau Potable et Assainissement dans le grand sud	7,9	6,29	79,3%	11-avr.-01	29-oct.-03	8,64	6,09	5,0	31-déc.-10	1,22
Eau/assainissement	Programme Appro. en Eau potable et Assaint. en milieu Rural	51,0	6,07	11,9%	21-déc.-05	4-août-06	3,94	3,32	3,0	30-juin-11	1,11
<b>Eau/assainissement Total</b>		<b>58,9</b>	<b>12,36</b>	<b>21,0%</b>			<b>6,29</b>	<b>4,70</b>	<b>4,00</b>		<b>1,18</b>
<b>Total (opérations sectorielles)</b>		<b>132,8</b>	<b>48,85</b>	<b>36,8%</b>			<b>6,44</b>	<b>5,29</b>	<b>4,75</b>		<b>1,13</b>
Multi-Secteur	Renforcement Institutionnel visant la Bonne Gouvernance	5,9	4,47	76,3%	8-déc.-04	17-oct.-05	4,98	4,12	3,0	31-déc.-10	1,37
Multi-Secteur	Programme d'appui à la réduction de la pauvreté II (PARP II)	60,0	30,00	50,0%	2-juil.-08	27-août-08	1,41	1,26	3,0	30-juin-11	0,42
<b>Multi-Secteur Total</b>		<b>65,9</b>	<b>34,47</b>	<b>52,3%</b>			<b>3,19</b>	<b>2,69</b>	<b>3,00</b>		<b>0,90</b>
<b>Grand Total (opérations sectorielles + multisecteur)</b>		<b>198,7</b>	<b>83,32</b>	<b>41,9%</b>			<b>5,79</b>	<b>4,77</b>	<b>4,40</b>		<b>1,08</b>
Secteur Privé	Projet d'exploitation de Cobalt Nickel d'Ambatovy	98,41	74,66	75,87%	22-mai-07	26-mars-08	2,52	1,68	4,0	22-août-11	0,42
<b>Secteur Privé Total</b>		<b>98,41</b>	<b>74,66</b>	<b>75,87%</b>			<b>2,52</b>	<b>1,68</b>	<b>4,00</b>		<b>0,42</b>
<b>Total général (secteur public + privé)</b>		<b>297,1</b>	<b>158,0</b>	<b>53,2%</b>			<b>5,81</b>	<b>4,60</b>	<b>4,59</b>		<b>1,00</b>
Multinational	Projet d'appui à l'initiative régionale de prévention du SIDA	6,00	2,84	47,40%	24-nov.-04	20-févr.-06	5,02	3,78	5,0	31-déc.-10	0,76
<b>Multinational Total</b>		<b>6,00</b>	<b>2,84</b>	<b>47,40%</b>			<b>5,02</b>	<b>3,78</b>	<b>5,00</b>		<b>0,76</b>

**Annexe 3. Plan d'actions pour l'amélioration de la performance du portefeuille (secteur public) à Madagascar – questions spécifiques (au 30/11/09)**

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
<b>SOCIAL</b>				
Education III	<u>Gouvernement</u> [1] Les travaux de construction restant risquent de dépasser la date limite de dernier décaissement du 31/12/2009.  [2] Le rapport de l'audit de l'année 2008 n'est pas encore transmis à la Banque.	<u>Au Gouvernement :</u> (i). Prendre les dispositions nécessaires pour réceptionner toutes les activités encore en cours et transmettre à la Banque avant le 31/12/2009, date limite de dernier décaissement du projet, les demandes de paiement afférentes.  (ii). Soumettre à la Banque, le rapport de l'audit de l'année 2008 le plus rapidement possible.	Cellule d'Exécution du Projet et Ministère de l'Education Nationale   Cellule d'Exécution du Projet	fin 2009   fin 2009
Projet d'appui à la lutte contre les maladies transmissibles	<u>Gouvernement</u> [3] Insuffisance des ressources pour la réalisation de l'ensemble des infrastructures prévues au titre du financement de l'OPEP.  [4] Insuffisance du montant autorisé à être décaissé sur les fonds de contre partie.	<u>Au Gouvernement :</u> (iii). Prendre les dispositions nécessaires pour disposer du financement adéquat pour la réalisation de l'ensemble de la masse des travaux de constructions prévue.  (iv). Prendre les dispositions nécessaires pour assurer la disponibilité des fonds de contrepartie et le paiement des activités prévues à ce titre.	Cellule d'Exécution du Projet, Ministère de la Santé, Ministère des Finances  Cellule d'Exécution du Projet, Ministère de la Santé, Ministère des Finances	fin 2009  fin 2009
<b>TRANSPORT</b>				
Projet routier dans la province de Toliary	<u>Gouvernement et Banque</u> [5] Les effets pervers de la crise ont engendré un retard dans l'exécution du projet, estimé à plus de huit mois. La prorogation du projet s'avère donc nécessaire.  [6] Le retard considérable enregistré dans les paiements sur les RPI, génèrent de sérieuses distorsions au niveau des trésoreries de l'ensemble des opérateurs engagés sur le projet.  [7] Le premier rapport d'audit des	<u>Au Gouvernement :</u> (v). Apprêter la requête de prorogation et le projet d'avenant pour les travaux de la RN34 et les présenter à la Banque pour examen.  (vi). Satisfaire aux conditions générales des accords de prêt en activant le paiement de la contrepartie locale des marchés et avenants approuvés par la Banque.  (vii). Procéder rapidement à finalisation du dossier	Agence d'exécution ARM   Ministères des TP et celui des Finances   Agence d'exécution	fin 2009   fin 2009  fin 2009

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
	<p>comptes du projet concernant l'exercice 2007 a été déclaré non recevable par la Banque. Nécessité de relancer le processus de recrutement d'un nouveau bureau pour l'audit des exercices 2007 et 2008.</p> <p>[8] L'étude d'impact sur la pauvreté devrait être réalisée en conditions réelles.</p> <p><u>Banque</u></p> <p>[9] Le démarrage des travaux de la RN35 ont pris du retard.</p>	<p>d'acquisition relatif aux prestations d'audit, pour permettre la relance des consultations et couvrir les exercices 2007 et 2008.</p> <p>(viii). Envisager l'émission d'un Ordre de service d'arrêt des prestations au bureau d'étude Sofreco, concernant la deuxième phase de l'étude d'impact sur la pauvreté, en attendant la livraison au trafic des tronçons de la RN34 et RN35.</p> <p><u>A la Banque :</u></p> <p>(vi). Réitérer la nécessité pour le Gouvernement de procéder au paiement à temps, des entreprises et des bureaux d'études engagés sur le projet, ces ressources de la contrepartie étant nécessaires pour l'exécution normale des marchés et avenants approuvés.</p> <p>(ix). Examiner le dossier de présélection des entreprises pour les travaux de construction de la RN35, pour permettre la sélection de l'entreprise la mieux-disante, avant la fin de l'année 2009.</p>	<p>ARM</p> <p>Agence d'exécution ARM</p> <p>MGFO</p> <p>ORPF</p>	<p></p> <p>fin 2009</p> <p>fin 2009</p> <p>fin 2009</p>
<b>EAU ET ASSAINISSEMENT</b>				
AEPA en milieu rural dans le grand sud	<p><u>Gouvernement et Banque</u></p> <p>[10] Léger retard pour la composante "Assainissement et abreuvoirs" et nécessité de prorogation de la date limite de dernier décaissement au 31/12/2010 .</p> <p>[11] Régularisation des prestations réalisées par le groupement de consultants BURGEAP/EC</p>	<p><u>Au Gouvernement et à la Banque</u></p> <p>(x). Assurer le suivi régulier de l'exécution du projet et accélérer l'approbation de la demande de prorogation de la date limite de dernier décaissement</p> <p>(xi). Diligenter le règlement par le Gouvernement de la facture correspondante</p>	<p>DGE/DDP/CEP/OWAS</p> <p>DGE/DDP/CEP</p>	<p>mi 2010</p>

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
Programme d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural	<u>Gouvernement et Banque</u> [12] Retard accusé dans le recrutement de l'ONG chargée des activités d'IEC et d'identification des sites de forages	<u>Au Gouvernement et à la Banque</u> (xii). Recourir à une option pour le recrutement dans les meilleurs délais de l'ONG	DGE/CEP/OWAS	fin 2009
	<u>Gouvernement</u> [13] Retard dans la remise du rapport d'audit pour l'exercice 2008 [14] Retard considérable dans l'exécution des travaux de forages et de pose de pompes, non respect par les entreprises de leurs engagements contractuels et falsification du contrat de base	<u>Au Gouvernement</u> (xiii). Transmettre à la Banque dans les meilleurs délais le rapport d'audit pour l'exercice 2008 (xiv). Prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les entreprises respectent leurs engagements et les dispositions de leurs contrats, sinon procéder à la résiliation de ces derniers	DGE/CEP  idem	fin 2009
	<u>Banque</u> [15] Délais trop lents dans le traitement par la Banque de certains avis de non objection	<u>A la Banque</u> (xv). Veiller à diligenter à l'avenir le traitement des avis de non objection	MGFO/OWAS	fin 2009
<b>AGRICULT.</b>				
Projet d'appui aux communautés des pêcheurs de Toliary	<u>Gouvernement</u> [16] Le projet comporte de nombreuses acquisitions, notamment pour des prestations de services.	<u>Au Gouvernement :</u> (xvi). L'accent doit continuer à être mis sur le respect du plan de passation des marchés. A cet effet, le recrutement de l'expert en acquisitions du projet devra être réalisé sans retard.	Projet/MPRH	continu
	[17] Retard significatif dans la mise en œuvre du projet en raison de difficultés rencontrées au démarrage, notamment au niveau des acquisitions, de la mise en œuvre des protocoles d'accord avec les structures partenaires et le recrutement des ONGs.	(xvii). La coordination du PACP devra accorder une attention toute particulière à la mise en œuvre dans les meilleurs délais des composantes stratégiques et en particulier à la construction des infrastructures d'appui à la pêche ainsi qu'à la mise en œuvre des actions en matière de crédit. Une Commission présidée par la Dette publique devra être créée afin d'examiner mensuellement l'état d'avancement du projet.	Projet/MPRH/DDP (MFB)	2010
	[18] Certaines réorientations sont nécessaires afin de tenir compte des activités en retard (sensibilisation des pêcheurs, enquête cadre, ...) et de nouveaux besoins (recherches	(xviii). Réaliser une revue à mi-parcours du projet lorsque les montants des principaux investissements en infrastructures seront connus, soit vers la mi-2010.	Projet/MPRH	mi 2010

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
	toxicologiques, nouvelle approche pour les réserves marines, ...).			
Projet de Lutte Préventive anti-acridienne	<p><u>Gouvernement :</u></p> <p>[19] Toutes les actions en cours doivent être terminées à la clôture du projet.</p> <p>[20] La date limite du dernier décaissement est fixée au 30/12/09.</p> <p>[21] La poursuite des activités du CNA est capitale pour assurer le maintien des populations de criquets en deçà du seuil de grégarisation.</p> <p><u>Gouvernement et Banque :</u></p> <p>[22] Nécessité de commencer à préparer le rapport d'achèvement du projet.</p>	<p><u>Au Gouvernement :</u></p> <p>(xix). Assurer un suivi rapproché de l'exécution des dernières activités en cours d'exécution afin d'assurer leur achèvement dans les délais contractuels</p> <p>(xx). Prendre des dispositions nécessaires pour la transmission de toutes les demandes de paiements à la Banque avant le 30/12/09.</p> <p>(xxi). Veiller à l'efficacité de la lutte antiacridienne et à sa pérennisation. Une étude préparatoire d'un projet dans le sud pourrait être envisagée.</p> <p>(xxii). Commencer l'élaboration du rapport d'achèvement du projet, en recrutant un expert acridologue.</p> <p><u>A la Banque :</u></p> <p>(xxii). D'effectuer la mission d'achèvement dans les délais requis.</p>	<p>Projet/CNA/Minagri/ DDP (MFB)</p> <p>Projet/DDP (MFB)</p> <p>Projet/CNA/Minagri/ DDP (MFB)</p> <p>Projet/CNA/Minagri</p> <p>OSAN3/MGFO</p>	<p>fin 2009</p> <p>idem</p> <p>idem</p> <p>idem</p> <p>mi 2010</p>
Projet de réhabilitation du périmètre de Manombo	<p><u>Banque :</u></p> <p>[23] Il existe un gap de financement d'un montant de 3 millions d'UC pour les travaux d'aménagement</p> <p><u>Gouvernement :</u></p> <p>[24] Le bureau de contrôle a relevé que les études d'APD du barrage présentaient des insuffisances majeures et qu'il convient de les compléter.</p> <p>[25] Des retards sont enregistrés dans la finalisation de certaines activités (convention pour la sécurisation foncière avec le service des</p>	<p><u>A la Banque:</u></p> <p>(xxiii). Prévoir un financement pour le gap de 3 millions d'UC.</p> <p><u>Au Gouvernement :</u></p> <p>(xxiv). Reprendre l'étude d'APD du barrage à la lumière des recommandations de la dernière mission de supervision et faire des propositions à la Banque pour la poursuite des travaux de construction du seuil.</p> <p>(xxv). Intensifier les concertations avec les partenaires pour finaliser le cadre de leurs interventions.</p>	<p>OSAN3/MGFO</p> <p>Projet/DRDR/Minagri</p> <p>Projet/DRDR/Minagri</p>	<p>mi 2010</p> <p>fin 2009</p> <p>fin 2009</p>

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
	domaines, ...) [26] Certains membres de l'équipe du projet sont encore occupés par d'autres activités ou viennent de prendre fonction.	(xxvi). L'équipe du projet devra devenir plus opérationnelle avec la réalisation des premiers travaux, en supervisant les actions d'accompagnement.	idem	
Projet de réhabilitation du périmètre irrigué de Bas-Mangoky (prêt supplémentaire)	<u>Gouvernement et Banque :</u> [27] La mise en vigueur du prêt supplémentaire a pris un retard de plus de 10 mois, vu la situation politique. [28] L'étude de préparation du projet Bas Mangoky II sur financement du PPF n'a pas encore été lancée et la lettre d'avance du PPF n'a pas encore été signée. [29] Le décaissement de la tranche unique du don d'urgence n'a pas encore été réalisé.	<u>Au Gouvernement :</u> (xxvii). De transmettre à la Banque les documents relatifs à la ratification du prêt supplémentaire après le passage à la Haute cours constitutionnelle  (xxviii). Pour le PPF relatif au financement de l'étude de préparation du projet Bas Mangoky II, d'avancer dans le recrutement des bureaux d'études en attendant que la situation politique permette la signature de la lettre d'avance du PPF.  <u>A la Banque:</u> (xxvii). Pour le prêt supplémentaire, de donner un avis juridique sur les documents de ratification afin d'éviter une annulation de ce prêt. (xviii). De préparer la lettre d'avance du PPF pour transmission au Gouvernement dès que la situation politique le permettra. (xxix). De traiter la demande de décaissement de la tranche unique du don d'urgence qui vient d'être reçue par la Banque.	Projet/Minagri/DDP (MFB)  Dir. Génie rural/Projet  GECL/OSAN.3/MGFO  GECL/OSAN.3/MGFO  GECL/OSAN.3/MGFO	début 2010  fin 2009  début 2010  idem  fin 2009
<b>MULTI SECTEUR</b>				
Programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté II	<u>Gouvernement</u> [30] Le programme est actuellement suspendu en raison de l'absence d'un programme avec le FMI. Cependant, au-delà de cette insuffisance, suite à la crise socio-politique, le programme n'est plus adapté à la situation actuelle.	<u>Au Gouvernement :</u> (xxx). Demander l'annulation de l'opération en cours.	Ministère des Finances et du Budget (MFB)	fin 2010 (cette date le projet n'aura pas décaissé depuis 2 ans et la Banque sera en mesure de l'annuler sans

Opération	Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
				une demande préalable du gouvernement)
Projet de renforcement institutionnel visant la bonne gouvernance	<p><u>Gouvernement</u></p> <p>[31] Le principal problème rencontré actuellement est le non remboursement de la TVA aux fournisseurs par le gouvernement. De même, les ressources propres internes du projet ont été diminuées de 36% par rapport à l'allocation initiale du début d'année, suite à la réduction générale des dépenses publiques.</p> <p>[32] Certaines activités n'ont plus de raison d'être, notamment celles relatives à l'appui du parlement qui a été dissout suite à la crise politique.</p>	<p><u>Au Gouvernement :</u></p> <p>(xxxi). Procéder au remboursement de TVA des fournisseurs et veiller au versement des RPI du quatrième trimestre 2009.</p> <p>(xxxii). Réallouer les ressources destinés à l'appui du parlement.</p>	<p>Projet et MFB</p> <p>idem</p>	<p>fin 2009</p> <p>idem</p>

**Annexe 4. Plan d'actions pour l'amélioration de la performance du portefeuille (secteur public) à Madagascar – questions génériques (au 30/11/09)**

Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
<b>Situation des décaissements</b>			
<u>Gouvernement :</u> [1] Manque de contrôle interne au niveau des projets et de la Dette Publique sur la conformité des demandes de décaissements transmises à la Banque [2] Lenteurs dans la soumission de toutes les pièces justificatives en particulier pour les demandes de reconstitution des fonds de roulement.	<u>Au Gouvernement :</u> (i). De renforcer la vérification préalable des dossiers transmis au bailleur, au niveau de l'emprunteur.  (ii). Nécessité d'être rigoureux dans la présentation des demandes de reconstitution de fonds de roulement, notamment au vu des nouvelles règles en la matière.	Projets, DDP (MFB)  Projets, DDP (MFB)	fin 2009  idem
<b>Ressources propres internes (RPI) et TVA</b>			
<u>Gouvernement et Banque :</u> [3] Problème de remboursement des TVA pour les dépenses engagées par tous les projets, en particulier les dépenses de fonctionnement	<u>À la Banque :</u> (iii). D'envisager le paiement des dépenses de fonctionnement sur des ressources « toutes taxes comprises » <u>Au Gouvernement :</u> (iii). D'envisager pour les dépenses de fonctionnement la disponibilité des ressources pour la TVA sur compte spécial comme les RPI ou que les dépenses de fonctionnement des projets soient exonérées de taxes notamment la TVA. La Dette publique devra organiser une réunion spécifique pour traiter ce problème.	Opérations, ORPF, GECL  Projets, DDP (MFB)	mi 2010  fin 2009
<b>Audit et procédures financières</b>			
<u>Gouvernement :</u> [4] Retard dans la remise des rapports d'audit externe pour certains projets  [5] Les recommandations issues des rapports d'audit interne de la Banque doivent être suivies de manière rapprochée.	<u>Au Gouvernement :</u> (iv). Les projets doivent continuer à respecter la date de remise des rapports d'audit externe. Ils doivent également appliquer de manière rigoureuse les recommandations émises par l'auditeur et confirmées par la Banque. (v). La Direction de la Dette Publique devrait s'impliquer d'avantage dans le suivi des recommandations issues de l'audit interne de la Banque, en l'absence de l'Inspection Générale des Finances et à terme de la Cour des comptes.	Projets/DDP (MFB)  DDP (MFB)/projets	continu  idem

Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
<b>Acquisitions</b>			
<p><u>Gouvernement et Banque :</u></p> <p>[6] Long délai pour l’approbation des contrats au niveau de l’Emprunteur.</p> <p>[7] La durée souvent anormalement longue de préparation des dossiers par les agences d’exécution (2-3 mois) à cause : (1) d’une faible implication des partenaires techniques désignés dans le Rapport d’Evaluation du Projet (par exemple une convention avec les services publics, contrat à passer avec une entité spécialisée...) et des bénéficiaires dans l’identification des besoins ; (2) une mauvaise interprétation des activités ; et (3) un manque de sources pour la constitution de base de données en vue d’une liste restreinte surtout pour les acquisitions spécifiques.</p> <p>[8] Insuffisance de participation à un appel d’offres et surcoût des marchés à cause de : (1) mauvaise allotissement du marché qui engendre également le problème de coordination et de supervision des travaux ; et (2) problème de surestimation des coûts d’appel d’offres qui demande des critères plus rigoureux.</p> <p>[9] La mauvaise gestion des contrats par les agences d’exécution ayant une incidence sur : (1) le retard dans l’exécution de prestations entraînant la résiliation du marché ; (2) le délai d’exécution et des incidences financières (augmentation de quantité, nouveau prix ou actualisation des prix demandés par les entreprises) entraînant l’établissement d’avenants ; (3) manque de suivi et retard de décision au moment opportun dans le cadre de la gestion des contrats (procédure de résiliation) ; et (4) retard de paiement des entreprises dû au long délai de traitement au niveau du projet.</p>	<p><u>Au Gouvernement</u></p> <p>(vi). Accélérer l’approbation des contrats par l’Emprunteur en fixant un délai de rigueur dans le traitement des dossiers pour chaque intervenant</p> <p>(vii). Planifier les acquisitions des projets pour une période de 18 mois avec une mise à jour annuelle. Un rapport trimestriel sur les acquisitions est demandé aux agences d’exécution pour permettre à la Banque et l’Emprunteur de faire le suivi régulier de l’avancement du projet. Concernant la constitution de base de données, assurer une large diffusion possible des avis général de passation des marchés et des appels à manifestation d’intérêt</p> <p>(viii). Maîtriser les paramètres géographiques et d’accessibilités des sites lors de l’établissement des DAO. Exiger une visite de lieu obligatoire pour des constructions à plusieurs lots. Organiser un atelier de validation des rapports des consultants impliquant le personnel technique du Ministère de tutelle et les bénéficiaires.</p> <p>(ix). Respecter les termes du contrat par les deux parties (Emprunteur et Titulaire) pour faciliter la gestion des marchés. Une réunion de coordination pour le suivi des marchés est souhaitable dans le cadre du renforcement de suivi des activités. Il est très important d’introduire les demandes de paiement à temps par le projet. Un tableau de prévision de décaissement est recommandé pour servir d’outil de suivi des paiements.</p>	<p>Ministères de Budget et des Finances/Projets/Ministères de tutelle/ Contrôle des Dépenses Engagés/ Personne Responsable des Marchés Publics</p> <p>Projets/Ministères de tutelle</p> <p>Projets/Ministères de tutelle</p>	<p>Idem</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p>

Principaux problèmes soulevés	Actions requises	Structures responsables du suivi	Date butoir
<p>[10] Négligence de la part des agences d'exécution sur la qualité des dossiers transmis à la Banque entraînant un délai supplémentaire de traitement des dossiers par la Banque.</p> <p>[11] Lenteur d'examen des dossiers par les membres de la CAO de certains projets au stade de l'évaluation des offres.</p> <p>[12] La tendance des agences d'exécution à procéder à la régularisation des procédures pour les prestations effectuées, par exemple dans le cas de prestations supplémentaires où le contrat est passé avec le prestataire attributaire du contrat initial sans passer par un avenant, ce qui entraîne le non paiement de prestations par la Banque;</p> <p>[13] Certaines agences d'exécution se plaignent également du long délai de traitement de leurs dossiers au niveau de la Banque.</p>	<p>(x). Renforcer le contrôle de qualité des dossiers à transmettre à la Banque.</p> <p>(xi). Accélérer le traitement au niveau des CAO</p> <p>(xii). Appliquer rigoureusement les procédures de la Banque dans tous les processus de passation des marchés y compris les prestations supplémentaires.</p> <p><u>A la Banque</u></p> <p>(xiii). Afin d'améliorer le suivi des projets, la Banque continuera à effectuer deux supervisions par projet par an dont une sera assurée par MGFO. Une formation sur les nouvelles Règles et Procédures de la Banque devra être programmée pour l'année 2010 à l'attention des responsables des agences d'exécution et les membres de la CAO et les autres intervenants dans le processus de passation des marchés.</p>	<p>Projets/Ministères de tutelle</p> <p>CAO</p> <p>Projets/Ministères de tutelle</p> <p>MGFO/ORPF</p>	<p>Idem</p> <p>Idem</p> <p>Idem</p> <p>2010</p>
<b>Rapport d'activités</b>			
<p><u>Gouvernement</u></p> <p>[14] Le retard de remise des rapports est parfois enregistré. De ce fait, la Banque n'est pas mise au courant à temps des éventuels problèmes qui peuvent se poser en cours d'exécution.</p>	<p><u>Au Gouvernement :</u></p> <p>(xiv). Les délais de remise des rapports périodiques doivent être respectés, soit 15 jours après la fin du trimestre. Les projets doivent prendre les dispositions pour responsabiliser un membre de leur équipe à cette tâche.</p>	<p>Projets</p>	<p>fin 2009</p>

## **Annexe 5. Evolution de la gouvernance**

**Qualité de la Gestion Budgétaire et Financière** : La mise en œuvre du MAP avait suscité de gros efforts pour aligner le budget sur les priorités nationales définies dans la stratégie. De même, des efforts avaient (et continuent d'être) également été déployés pour étendre la pratique du budget programme à tous les ministères. Cependant, depuis la fin 2008 plusieurs dérapages sont apparus : i) une partie significative du budget défini dans la LF2009 avait été attribuée à la préparation du sommet de l'UA (qui n'a pas pu avoir lieu en raison de la crise politique) ; et ii) l'achat de l'avion présidentiel fin 2008 qui n'est pas vraiment en adéquation avec les dépenses de réduction de la pauvreté. Aucune loi de finances rectificative ayant été adoptée et les données d'exécution budgétaire du premier semestre n'étant pas fiable, il est difficile d'apprécier l'impact de la crise sur la gestion budgétaire, bien que les diverses promesses d'augmentation des salaires (notamment vis-à-vis de l'armée) pourraient augmenter le poids de la solde dans le budget.

Depuis 2007, une réforme de la nomenclature a été mise en place et le budget est préparé selon les principes d'une loi de finances organique. Cependant, le système de contrôle budgétaire notamment externe reste insuffisant bien que des efforts aient été faits au niveau interne avec la création de la Brigade du Trésor.

Jusqu'en début 2009, la loi de règlement était transmise à la Cour des Comptes dans un délai inférieur à 18 mois après la clôture des comptes, mais supérieur à 12 mois. La Cour des Comptes se plaint de la faible prise en compte de ces recommandations dans les lois de finances suivantes. Par ailleurs, beaucoup d'entreprises publiques ont des comptes dans des banques commerciales dont les informations ne sont pas communiquées au Trésor. De plus, les rapports d'audit des comptes de ces entreprises ne sont que très exceptionnellement fournis à la Cour des Comptes. Enfin, la dissolution du Parlement empêche tout contrôle a posteriori par un organe législatif pour la LF2009. De même, il serait prévu une adoption de la LF2010 par ordonnance, annihilant ainsi le contrôle a priori. Concernant le contrôle financier, une expérience pilote avait été menée en 2008 au niveau de trois ministères et d'une région pour introduire le contrôle hiérarchisé des dépenses engagées afin d'alléger le contrôle a priori des dépenses. Face aux résultats satisfaisants de l'opération pilote, le CHDE a été étendu à tous les ministères en 2008. Des données fiables ne sont toutefois pas disponibles pour apprécier les résultats de cette extension, dans les circonstances particulières de la crise.

**Transparence, obligation de rendre compte et corruption dans le secteur public** : Après la suspension du parlement, le gouvernement de facto n'est plus redevable devant aucune assemblée et cumule les pouvoirs exécutif et législatif en gouvernant par ordonnance. L'intervention du ministère de la justice dans les procédures judiciaires et les arrestations injustifiées contraignent sévèrement l'indépendance du pouvoir judiciaire. De plus, les conflits d'intérêt au plus haut niveau de l'Etat reflétant des problèmes de gouvernance (achat de l'avion présidentiel, arriérés de taxes du groupe TIKO, etc) qui expliquent en grande partie le déclenchement de la crise politique mais qui n'ont pas cessé pour autant après (trafic de bois de rose, problème de recouvrement d'impôts, etc.), ont conduit à se servir de l'appareil étatique pour servir des intérêts privés

La corruption continue d'être un fléau au sein de l'administration, malgré les structures mises en place depuis plusieurs années pour tenter d'y remédier, telles que le BIANCO, le CSI, la chaîne pénale, le SAMIFIN. Mais les relations entre la sphère politique et la sphère entrepreneuriale sont trop étroites. L'indice de perception de la corruption de transparency international a d'ailleurs régressé de 3.4 en 2008 à 3 en 2009. Madagascar est ainsi passé du 85<sup>ème</sup> au 99<sup>ème</sup> rang du classement.

Depuis le déclenchement de la crise en janvier, la liberté de la presse a régressé et Madagascar a été rétrogradé au classement RSF (Reporters Sans Frontière) de la 94<sup>ème</sup> place en 2008 à la 134<sup>ème</sup> place en 2009. Cette rétrogradation est justifiée, selon RSF, par le fait que les médias ont été pris au piège dans les affrontements entre les partisans des différentes mouvances ainsi que par la censure, les saccages et la désinformation.