

## NOTE D'EVALUATION DE RAP

### TROISIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS III)

#### MADAGASCAR

#### 1. Le programme

Evaluation:	Février 2000	Prêt : F/MAD/PAS-3/00/41	16,00 MUC
Signature du prêt	29/5/00	Mise en vigueur du prêt	04/10/00
Décaissement 2 <sup>ème</sup> tranche	16/5/03	RAP	Dec. 2005/ Avril 2006

Selon le RAP, l'objectif principal du PAS III, à Madagascar, était de réduire la pauvreté à travers une stabilisation de l'économie. Les objectifs du programme étaient de contribuer à la création des conditions favorables à : (i) une croissance économique forte, (ii) une augmentation de l'épargne et de l'investissement et à (iii) l'amélioration des services sociaux. Le PAS III met l'accent sur l'accélération du rythme des réformes structurelles et repose sur la mise en œuvre d'une matrice d'actions de 128 mesures réparties sur 15 secteurs selon les trois axes principaux de: (i) consolidation et amélioration du cadre macro-économique, (ii) soutien à l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté, et de (iii) développement du secteur privé.

Le programme était financé par la Banque, sur fonds FAD, à hauteur de 16 MUC et bénéficiait d'un appui financier de 154,9 MUC de la communauté internationale dont la Banque mondiale (72,1 MUC), l'Union européenne (35,3 MUC) et le FMI (27,2 MUC).

#### 2. Conclusions et appréciations du programme par le RAP

##### 2.1 Principales conclusions

"Le PAS III a permis à Madagascar de consolider et renforcer les acquis des efforts d'ajustement structurel antérieurs mais la crise électorale de la première moitié de l'année 2002 a remis en cause les performances du programme. ... Le PAS III a apporté un soutien actif à l'élaboration du DSRP et à la réforme de l'administration publique et il a également contribué au développement du secteur privé. Cependant, le cadre institutionnel est resté en général faible, mais le gouvernement a affiché sa volonté de poursuivre et consolider les réformes y afférentes en négociant avec ses partenaires le PAS IV couvrant la période 2003-2004.

Globalement les performances du PAS III ont été jugées satisfaisantes. Cependant vu l'extrême sensibilité de l'économie nationale aux facteurs exogènes y compris la situation politique encore précaire, ces performances accusaient une certaine fragilité et nécessitaient, d'être consolidées par la poursuite des réformes. Cette volonté des Autorités s'est concrétisée par la mise en œuvre du PAS IV qui a couvert la période 2002-2004 et la préparation d'un Premier programme d'appui budgétaire soutenu par les partenaires au développement de Madagascar visant la poursuite et la consolidation des réformes indispensables."

##### 2.2. Notation de la performance par le RAP :

La performance de l'Exécution n'est pas qualifiée dans le rapport. Elle serait Satisfaisante d'après sa note résultante de 2,16/4 dans le tableau de notation y afférent, atténuée par quelques retards dans la mise en œuvre des mesures et dans la justification de la première tranche du prêt.

Dans les Données de base du programme (cf. §. indicateurs de performance), la performance institutionnelle est jugée faible; elle serait cependant Satisfaisante au regard de la note résultante de 2,1/4 dont elle est affectée dans le tableau de notation des résultats du projet.

La performance économique n'est pas qualifiée dans le rapport. Au regard de la note de 2,5/4 attribuée à l'élément "politiques macro-économiques" elle serait globalement Satisfaisante avec la stabilisation du cadre macroéconomique et la maîtrise des finances publiques, mais l'objectif de réduction du déficit budgétaire n'aurait pas été atteint.

La performance sur le plan social et de réduction de la pauvreté n'est pas qualifiée dans le rapport mais serait Insatisfaisante d'après sa note de 2/4, dans le tableau de notation des résultats. Les résultats préliminaires satisfaisants auraient été annihilés par la crise post-électorale en 2002.

L'incidence du PAS III sur l'environnement n'est pas qualifiée dans le rapport mais elle serait Satisfaisante d'après sa note 3/4 dans le tableau de notation des résultats.

La performance de la Banque est jugée globalement Satisfaisante pour, notamment, la bonne coopération établie avec les institutions de Bretton Woods; cette performance serait atténuée par un suivi de faible qualité et une préparation tardive du RAP.

La performance de l'Emprunteur est également jugée globalement Satisfaisante pour la mise en œuvre de la quasi-totalité des nombreuses mesures, le respect global des délais et celui des procédures d'acquisition des biens et services. Cette performance serait atténuée par le notable turn-over des responsables du Secrétariat technique de l'Ajustement.

La pertinence des conditions attachées au prêt n'est pas analysée dans le rapport.

La durabilité des effets du PAS III n'est pas qualifiée dans le rapport mais elle serait Insatisfaisante d'après sa note résultante de 2/4 au tableau de notation des résultats, précarisée par un environnement politique encore instable et une faible capacité institutionnelle.

La performance globale du programme est jugée Satisfaisante pour sa note résultante de 2,2/4.

### 2.3 Les enseignements et recommandations

Les principales leçons tirées de l'exécution du PAS III sont relatives à : (i) la stabilité politique et celle des structures et des cadres de l'Administration, (ii) la disponibilité préalable à l'exécution d'études sectorielles ou thématiques sur certaines réformes sensibles, (iii) l'harmonisation des actions et la coordination entre bailleurs de fonds entre eux et avec le Gouvernement, et à (iv) l'exécution effective et dans les temps impartis, des mesures essentielles.

En plus des recommandations qui répondent directement aux leçons tirées, le RAP recommande à l'Emprunteur de (i) poursuivre les réformes structurelles et accélérer la mise en œuvre des mesures non encore exécutées, (ii) stabiliser et renforcer les structures administratives, (iii) procéder à l'audit du Fonds des recettes de privatisation en vue d'en améliorer la gestion et l'utilisation des ressources. Il recommande par ailleurs à la Banque de veiller au : (i) renforcement et à la multidisciplinarité des missions de suivi-évaluation, (ii) respect des directives en matière de suivi et d'exécution des programmes et notamment celle relative au RAP, (iii) renforcement des mécanismes de dialogue et de coordination entre bailleurs de fonds et (iv) à la poursuite et au renforcement du dialogue avec le Gouvernement.

## 3. RAP de l'Emprunteur

L'Emprunteur aurait élaboré un RAP mais l'information concernant sa transmission à la Banque est contradictoire. En effet, au paragraphe 3.3 du RAP, la Banque n'aurait pas été en mesure d'évaluer sa qualité ou d'exploiter ses données car il ne lui aurait pas été transmis, mais en annexe 7 du même rapport, un RAP émanant de la Direction Générale du Trésor est attaché.

## 4. Notation de la qualité du RAP

### 4.1 Conformité formelle à la directive OM 900 du Manuel des Opérations

Le RAP qui fut diffusé en avril 2006, trois ans après le décaissement de la 2<sup>ème</sup> tranche du prêt (mai 2003), a été élaboré en dehors du délai imparti dans la directive citée. Le format du RAP, aménagé à partir du format général pour répondre à la spécificité des programmes, est globalement adéquat, mais on note l'absence de l'évaluation de la pertinence des conditions relatives au prêt et de l'annexe relative aux observations de l'Emprunteur sur le RAP de la

Banque. Sa qualité rédactionnelle est jugée Satisfaisante, ses développements concis et précis.

#### 4.2 Evaluation de la qualité du contenu du RAP

##### **a. Objectifs, conception et qualité à l'entrée du projet**

###### Objectifs et indicateurs de performance (IP)

Le RAP a repris à l'identique la matrice MPDE du Rapport d'évaluation du programme (REP) et l'a complété des résultats à l'achèvement sauf en ce qui concerne l'objectif sectoriel de réduction substantielle de la pauvreté, dont l'IP défini à l'évaluation ex ante était vague. L'objectif du programme tel qu'il est énoncé est également complexe et vague et ses IP consistent en une série d'indicateurs budgétaires. Les Réalisations et leurs IP associés sont globalement adéquats. En conséquence la qualité de la matrice est jugée Insatisfaisante, manquant d'objectifs consolidés, concrets et précis.

###### Conception, élaboration

La qualité de l'évaluation, par le RAP, de la formulation et de la conception du programme, est jugée Insatisfaisante. Le RAP situe le PAS III dans la suite logique de la consolidation des résultats des deux précédents PAS et de la poursuite des réformes engagées. Il décrit les diverses étapes ayant abouti à son évaluation mais ne propose aucune analyse, même a posteriori, de la pertinence des objectifs, mesures et moyens qui y sont définis.

##### **b. Exécution du programme**

La qualité de l'évaluation, par le RAP, de la performance à l'Exécution du PAS III est Insatisfaisante. La description adéquate et suffisamment détaillée des diverses composantes est atténuée par l'absence récurrente d'analyse et notamment celle de la pertinence des conditions du prêt. Selon le RAP, 40% des mesures (54/128) étaient déjà exécutées à la date d'élaboration du REP; l'actualisation ou la révision de la matrice des mesures et de la matrice MPDE par les diverses missions de suivi et par celle du RAP, aurait permis une meilleure lisibilité des performances du programme et, par voie de conséquence, bonifié la qualité du rapport.

##### **c. Performances et résultats du programme**

Le RAP analyse et évalue d'une part ce qu'il nomme "les performances et résultats du programme" comprenant les performances économique et institutionnelle, et d'autre part les "effets du programme" qui regroupent les incidences économiques, environnementales, sociales et réduction de la pauvreté ainsi que celles sur l'intégration régionale et sur la gouvernance. Cette méthode s'est notamment traduite par un éparpillement des résultats et des analyses des performances économique et institutionnelle, une marginalisation des résultats sur la réduction de la pauvreté, objectif ultime du programme. La qualité du rapport serait bonifiée avec une meilleure distribution des résultats du programme au sein de ses principales performances économique, institutionnelle, et sociales ou socioéconomiques. Ainsi les résultats macro-économiques et budgétaires seraient consolidés au sein de la performance économique, les résultats des réformes structurelles le seraient, selon le cas, dans la performance économique, institutionnelle et/ou socio-économiques et, ceux liés à la lutte contre la pauvreté et à la gouvernance, aux performances socio-économique et/ou institutionnelle.

L'évaluation de la performance institutionnelle, bien développée et argumentée, est de qualité Satisfaisante.

L'évaluation de la performance économique, qui s'est appuyée sur les IP clairs et précis, est de qualité Satisfaisante, atténuée par la dispersion des résultats sur deux niveaux d'évaluation distincts (performances et incidences).

L'intégration au chapitre relatif aux incidences du PAS III, de l'évaluation des résultats en

matière sociale et de réduction de la pauvreté qui sont des objectifs assignés au programme, est inappropriée d'un point de vue formel. La qualité de l'évaluation de ces résultats est cependant Satisfaisante, bien étayée avec des IP précis.

L'évaluation des conditions attachées au programme est occultée; le RAP les énumère au niveau de la performance à l'exécution, sans procéder à l'analyse de leur pertinence.

**d. Incidences du Programme**

L'évaluation, par le RAP, des incidences sociales du PAS III aux sections 5.4.1 et 5.4.3 est adéquate et Satisfaisante. Le développement de la section 5.4.3 fait, quant à lui, partie de la performance Sociale ou Socioéconomique des performances du programme.

Le développement des incidences du programme sur l'environnement et sur l'intégration régionale est instructif mais il ne lève pas l'hypothèque sur les impacts effectifs du programme.

Le développement des incidences sur la Gouvernance est adéquat et pertinent mais il doit être intégré à la performance institutionnelle.

**e. Durabilité**

L'évaluation, par le RAP, de la pérennité des résultats du programme est Satisfaisante avec l'identification et l'analyse succincte mais adéquate de chacun de ses éléments constitutifs; le RAP a bien pris les précautions d'usage sur l'attribution des résultats au seul PAS III. Cette évaluation est atténuée par l'absence de conclusion franche sur son niveau de probabilité mais rehaussée par l'analyse, a posteriori, des risques identifiés dans le REP.

**f. Performance de la Banque, de l'Emprunteur et des cofinanciers**

L'évaluation suffisamment argumentée des performances de la Banque, de l'Emprunteur et des cofinanciers est jugée Satisfaisante.

**g. Evaluation globale et notation**

L'évaluation de la performance globale, qui se résume à un calcul de moyenne arithmétique des notes des composantes, est Insatisfaisante.

**h. Conclusions, enseignements et recommandations**

La conclusion du RAP est adéquate, les enseignements tirés sont pertinents et cohérents avec les développements du rapport et les recommandations y répondent de façon adéquate.

**5. Degré de priorité du programme en vue d'une activité d'évaluation de performance**

La qualité globale du RAP est Satisfaisante avec une note de 2,62 / 4 ; cette qualité a été atténuée par la dispersion de l'analyse des résultats du programme et par la prépondérance du descriptif sur l'analytique dans l'évaluation des performances.

Après correction et ajustement éventuels de la note de certains éléments constitutifs des résultats et performances du programme, dans les tableaux y afférents, OPEV est d'accord avec le RAP que la performance globale du PAS III est Satisfaisante et cohérente avec celle de ses trois principales composantes de Pertinence et réalisation des objectifs, de Développement Institutionnel et de Durabilité des résultats. OPEV approuve les leçons et recommandations du RAP et propose par ailleurs, à la Banque, de procéder à la refonte du format du RAP spécifique aux programmes.

Le PAS II a été suivi de la mise en œuvre d'un PAS IV, aujourd'hui achevé, ainsi que celle de deux autres programmes, encore actifs, de renforcement institutionnel (PRIBG) et d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (PABRBI). Il n'y a eu aucune évaluation de l'assistance de la Banque à Madagascar depuis 1998; aussi OPEV recommande de procéder à une évaluation

globale de cette assistance et d'en évaluer les impacts réels, notamment sur l'allègement de la pauvreté. Cette évaluation doit être précédée d'une mission de collecte des résultats et impacts des programmes qui sera rigoureusement préparée, afin d'en tirer une évaluation utile et fiable dans ses conclusions, leçons et recommandations.

#### Recommandation spécifique d'OPEV

Compte tenu que les programmes d'appui multisectoriels présentent une certaine spécificité par rapport aux projets et que le format de RAP proposé dans la directive OM 900 ne répond, presque exclusivement, qu'à l'ordonnancement interne des projets, OPEV recommande l'étude et la mise en place d'un format spécifique au RAP des programmes. Pour ce faire La Banque pourrait s'inspirer du document intitulé "Bonnes pratiques pour l'évaluation des PPLB par les banques multilatérales de développement", préparé pour le Groupe de Coopération en Evaluation des Banques multilatérales de développement.

**NOTE D'EVALUATION DE RAP****Annexe 1****TROISIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS III)****MADAGASCAR****GRILLE DE NOTATION DU RAP****Prêt: F/MAD/PAS-3/00/41****Troisième programme d'ajustement structurel (PAS III)**

Critères d'évaluation du RAP	Note /4	Observations
1. Adéquation de l'analyse des finalités et de la formulation du projet.	2	La formulation et la pertinence du programme ne sont pas analysées et la matrice MPDE est de qualité Insatisfaisante.
2. Adéquation de l'analyse de l'exécution du projet.	2	L'évaluation de l'exécution du PAS II est suffisamment détaillée en ses divers éléments mais peu analytique.
3. Sûreté du jugement au sujet de la performance et des résultats du projet.	3	L'évaluation des diverses performances est globalement adéquate mais sa qualité est atténuée par sa dispersion au sein du rapport.
4. Adéquation de l'analyse des incidences sociales et environnementales.	3	L'évaluation des incidences du programme est globalement adéquate mais certains développements concernent ses performances principales.
5 Sûreté du jugement au sujet de la durabilité du projet, etc.	3	Les facteurs de durabilité sont bien identifiés et analysés et l'évaluation est rehaussée par l'analyse a posteriori des risques identifiés à l'évaluation ex ante.
6. Sûreté du jugement au sujet de la performance de la Banque et de l'Emprunteur.	3	L'évaluation de la performance de la Banque, de l'Emprunteur et des co-financiers est adéquate.
7. Cohérence de la notation globale avec les notations des composantes individuelles.	2	Il n'y a ni synthèse ni analyse de la performance globale, juste une opération arithmétique.
8. Adéquation de l'analyse et de la clarté des conclusions, des leçons tirées et les recommandations	3	Les conclusions sont adéquates et les enseignements et recommandations sont cohérents avec les développements du rapport.
<b>Notation globale</b>	<b>2.62</b>	<b>La qualité du RAP est Satisfaisante</b>
Le RAP est dans son ensemble de qualité Satisfaisante et OPEV en approuve les leçons et recommandations. Cette qualité a été atténuée par l'absence chronique d'analyse et par une dispersion inappropriée des performances principales du programme.		
<u>Avis du Département concerné :</u>		
<u>RAP de l'Emprunteur et contribution au RAP de la Banque</u>		
Le RAP de l'Emprunteur aurait été élaboré mais sa transmission à la Banque est controversée.		
<u>Conclusion:</u>		
Après correction et ajustement éventuels de la note de certains éléments du tableau des résultats, OPEV est d'accord avec le RAP que la performance globale du programme est Satisfaisante et cohérente avec celle de ses trois principales composantes.		
<u>Degré de priorité du projet quant au rapport d'évaluation de performance, l'étude d'impact, l'examen par pays/secteur ou l'étude d'évaluation thématique :</u>		
La qualité des performances du PAS III et celle du RAP sont estimées Satisfaisantes, aussi il n'est pas recommandé de procéder à l'évaluation ex post de ce programme; cependant OPEV recommande de procéder à l'évaluation de l'assistance de la Banque à Madagascar.		
<u>Questions d'intérêt spécial dans l'étude thématique et la revue sectorielle :</u> Impacts des programmes de réforme sur l'allègement de la pauvreté.		
<u>Mesure / décision de suivi :</u>		

**EVALUATION DU RAP** **Annexe 2**  
**TROISIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS III)**  
**MADAGASCAR**

**CORRECTION DES NOTES DU RAP**

**1 - PERFORMANCE DE L'EXECUTION**

<b>Indicateurs</b>	<b>Note</b>	<b>Observations</b>
1. Respect du calendrier d'exécution	2	RAS
2. Respect des clauses	2	RAS
3. Adéquation du suivi et des rapports	3	Note corrigée de la décimale
<b>Evaluation de la performance de l'Exécution</b>	<b>2,33</b>	<b>Satisfaisante</b>

**2 - PERFORMANCES DE LA BANQUE**

<b>Indicateurs</b>	<b>Note</b>	<b>Observations</b>
1. A l'identification	SO	Combinée avec la mission de préparation
2. A la préparation du projet	3	RAS
3. A l'évaluation	2	RAS
4. A la supervision	2	RAS
<b><u>Evaluation de la performance de la Banque</u></b>	<b>2,33</b>	<b>Satisfaisante</b>

RAS : La note proposée par le RAP est conservée sans correction.

**EVALUATION DU RAP** **Annexe 2**  
**TROISIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS III)**  
**MADAGASCAR**

**CORRECTION DES NOTES DU RAP** (Suite)

**3 - RESULTATS DU PROJET**

<b>N°</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Note</b>	<b>Observations</b>
<b>1</b>	<b>Pertinences, réalisation des objectifs</b>	<b>2,6</b>	<b>Satisfaisante</b>
i)	Politique macro-économique	3	Note corrigée de la décimale
ii)	Politique sectorielle	2	RAS
iii)	Social & Réduction de la pauvreté	2	RAS
iv)	Environnement	3	RAS
v)	Développement du secteur privé	3	RAS
<b>2</b>	<b>Développement Institutionnel</b>	<b>2,33</b>	<b>Satisfaisante</b>
i)	Cadre institutionnel	3	Note corrigée de la décimale
ii)	Système d'information de gestion et financier etc.	2	RAS
iii)	Amélioration de la Gouvernance	2	RAS
<b>3</b>	<b>Durabilité</b>	<b>2</b>	<b>Insatisfaisante</b>
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	3	RAS
ii)	Environnement politique	1	RAS
iii)	Cadre institutionnel	2	RAS
<b>5</b>	<b><u>Evaluation globale des résultats</u></b>	<b>2,31</b>	<b>Satisfaisante</b>

RAS : La note proposée par le RAP est conservée sans correction.