

NOTE D'EVALUATION DE RAP
QUATRIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS IV)
MADAGASCAR

1. Le programme

Evaluation:	Juillet 2000	Prêt : 2100150007131	25,00 MUC
Signature du prêt	7/11/03	Mise en vigueur du prêt	26/3/04
Décaissement 2 ^{ème} tranche	30/12/04	RAP	Dec. 2005/ Avril 2006

Selon le RAP, le PAS IV avait pour objectif global d'aider le Gouvernement à créer les conditions favorables à une croissance économique forte. Sur un plan plus spécifique, il visait à appuyer les réformes requises pour (i) l'augmentation des recettes fiscales, (ii) l'instauration de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption.

Le PAS IV repose sur la mise en œuvre d'une matrice d'actions de 19 mesures réparties selon les axes principaux de : (i) l'amélioration des recettes internes, fiscales et douanières, (ii) l'amélioration du contrôle et de la gestion comptable de la dépense, (iii) le suivi financier des projets cofinancés par l'Etat et les bailleurs de fonds et (iv) le suivi financier des sociétés d'Etat et des EPN.

Le programme était financé par la Banque, sur fonds FAD, à hauteur de 25 MUC et bénéficiait d'un appui financier de 173,68 MUC de la communauté internationale dont le FMI (56,80 MUC), l'Union européenne (55,33 MUC) et la Banque mondiale (36,55 MUC) ainsi que des fonds d'aide bilatérale pour 13,40 MUC (France, Ile Maurice).

2. Conclusions et appréciations du programme par le RAP

2.1 Principales conclusions

De manière globale, les résultats du PAS IV sont jugés satisfaisants. La quasi-totalité des réformes prévues ont été exécutées même si les performances atteintes ont été gênées d'abord par la crise sociopolitique du premier semestre 2002, puis par des chocs exogènes (augmentation du prix international du riz et du pétrole survenus en 2004). Sur le plan macro-économique, le programme a atteint des performances satisfaisantes avec un taux de croissance du PIB réel dépassant les 5% sur la période 2003-2004. Le FAD a soutenu la mise en œuvre du DSRP final et, à travers le PAS IV, il a contribué à (i) la mise en place des conditions d'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales et d'augmentation de la pression fiscale de 10 à 11,2% du PIB en fin 2006, et (ii) au renforcement de l'administration douanière, à l'amélioration de l'exécution du budget ainsi qu'au renforcement et au suivi des projets cofinancés.

Les réformes destinées à promouvoir la bonne gouvernance des affaires publiques et le secteur privé constituaient les axes principaux du PAS IV; elles ont connu un début d'exécution, mais de nombreuses faiblesses persistent, notamment dans le système de gestion des finances publiques et de l'environnement des affaires. Il est alors important d'accélérer, d'une part, le démarrage du Projet renforcement institutionnel pour la bonne gouvernance (PRIBG) pour remédier aux faiblesses relevées dans la rationalisation du contrôle des finances publiques et, d'autre part, la préparation du Premier Programme d'Appui budgétaire, qui permettrait d'atténuer les risques persistants du mécanisme de contrôle des finances publiques à Madagascar et de résoudre le problème récurrent du déficit budgétaire du pays. L'engagement du Gouvernement à poursuivre et consolider les réformes en faveur de l'instauration de la bonne gouvernance et du développement du secteur privé est de nature à asseoir, à terme, les conditions d'une croissance économique durable en vue de lutter efficacement contre la pauvreté.

2.2. Notation de la performance par le RAP :

La performance de l'Exécution n'est pas qualifiée dans le rapport. Elle serait Insatisfaisante

d'après sa note résultante de 2/4 dans le tableau de notation y afférent.

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 2,2/4 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 3/4 attribuée à l'élément "politiques macro-économiques" elle serait globalement Satisfaisante avec la stabilisation du cadre macroéconomique, la maîtrise des dépenses publiques et une plus grande équité du système fiscal.

La performance du programme en matière de réduction de la pauvreté n'est pas qualifiée dans le rapport mais serait Satisfaisante d'après sa note de 2,5/4 dans le tableau de notation des résultats.

L'incidence du PAS III sur l'environnement n'est ni qualifiée dans le rapport, ni notée dans le tableau de notation des résultats.

La performance de la Banque est jugée Satisfaisante pour, notamment, la bonne coopération établie avec tous les autres partenaires au développement et une bonne évaluation ex ante du programme.

La performance de l'Emprunteur est également jugée Satisfaisante malgré les faiblesses de l'Unité d'exécution du Programme et la justification tardive de l'utilisation des fonds.

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 Satisfaisante d'après sa note résultante de 2,1/4 au tableau de notation des résultats, fortement atténuée par la faible capacité institutionnelle.

La performance globale du programme est jugée Satisfaisante pour sa note résultante de 2,23/4.

2.3 Les enseignements et recommandations

Les principales leçons tirées de l'exécution du PAS IV sont relatives aux facteurs de succès que sont, dans la mise en place d'un programme : (i) la définition claire des champs de compétence des différentes structures de l'Etat intervenantes, (ii) la dotation en moyens matériels et humains adéquats de l'unité d'Exécution du programme, (iii) l'exécution effective et sans retards de certaines réformes structurelles.

Le RAP recommande à l'Emprunteur d'accélérer (i) l'opérationnalisation de l'IGF et l'harmonisation des missions des structures de vérification financière, (ii) le démarrage du PRIBG, (iii) l'exploitation du logiciel SIGTAS pour réduire la fraude fiscale, et (iv) la définition et la mise en oeuvre d'un programme dans le cadre de l'Appui budgétaire en 2006. Il lui recommande également de poursuivre les efforts de mobilisation des recettes internes, et les réformes en cours. Le RAP recommande par ailleurs à la Banque de veiller : (i) au renforcement et à la multidisciplinarité des missions de suivi-évaluation, (ii) au respect des directives en matière de suivi et d'exécution des programmes et notamment celle relative au RAP et à la transmission des rapports d'exécution, (iii) à l'approbation par le Conseil du Premier Programme d'Appui Budgétaire et, (iv) à la poursuite et au renforcement du dialogue avec le Gouvernement.

3. RAP de l'Emprunteur

Le RAP de l'Emprunteur a été transmis à la Banque, et le RAP n'y a pas formulé d'observation.

4. Notation de la qualité du RAP

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

Le RAP diffusé en avril 2006, 16 mois après le décaissement de la 2^{ème} tranche du prêt

(Décembre 2005), fut élaboré en dehors du délai imparti dans la directive citée. Son format, 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.

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. L'objectif du programme n'est pas précis et son énoncé est celui d'une réalisation; les objectifs spécifiques du programme, les Réalisations et les IP de la matrice sont, quant à eux, globalement adéquats et précis. La qualité de la matrice est en conséquence jugée Satisfaisante.

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 IV dans le cadre de la stratégie d'intervention de la Banque et celui du DSRP, ainsi que dans la suite logique de la consolidation des résultats des précédents PAS et de la poursuite des réformes engagées. Il décrit les diverses étapes ayant abouti à son évaluation mais ne propose aucune analyse 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 programme est jugée Satisfaisante avec une description adéquate et concise des diverses composantes mais atténuée par la rareté des analyses et l'absence de celle relative à la pertinence des conditions du prêt.

c. Performances et résultats du programme

Le RAP évalue, d'une part, les performances économique et institutionnelle du programme et, d'autre part, ses incidences économiques, sociales, environnementales, sur l'intégration régionale et la gouvernance. Cette méthode s'est traduite par une dispersion de l'analyse des résultats de type économique entre la performance économique et les effets économiques, et celle des résultats relevant de la sphère institutionnelle entre la performance institutionnelle proprement dite, la performance économique (cf. § 4.2.3 résultats sectoriels) et les incidences sur l'intégration régionale et la gouvernance.

L'évaluation de la performance institutionnelle (y compris les résultats sectoriels au § 4.2.3) est de qualité Satisfaisante, suffisamment détaillée et argumentée.

L'évaluation de la performance économique qui exclut les résultats sectoriels (§ 4.2.3) mais englobe les incidences économiques (§ 5.1) est jugée de qualité Satisfaisante, étayée par des IP et des arguments clairs et précis.

L'évaluation des conditions attachées au programme est occultée; le RAP les énumère dans 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 IV est Satisfaisante, concise et bien étayée d'IP précis. Le programme n'aurait pas eu d'incidences notables sur l'environnement.

L'évaluation des incidences du programme sur l'intégration régionale, qui anticipe sur des résultats hypothétiques, est jugée d'un intérêt très limité. Cette évaluation devrait, si nécessaire, s'intégrer dans celle de la performance Institutionnelle.

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

e. Durabilité

L'évaluation, par le RAP, de la pérennité des résultats du programme est juste Satisfaisante, atténuée par l'absence de conclusion franche sur son niveau de probabilité. L'identification et l'analyse succincte de chacun de ses éléments constitutifs sont adéquates et le RAP a pris les précautions d'usage quant à l'attribution des résultats au seul PAS IV. Cette évaluation est rehaussée par l'analyse a posteriori des risques identifiés dans le REP, analyse qui devrait, à notre avis, figurer au chapitre de la durabilité et non à celui des effets du programme.

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

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

g. Evaluation globale et notation

L'évaluation de la performance globale est Insatisfaisante; elle se résume à un calcul de moyenne arithmétique et souffre de l'absence d'une synthèse des principaux résultats et faits marquants.

h. Conclusions, enseignements et recommandations

La conclusion du RAP est adéquate mais manque de synthèse et de concision; 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 relatif au PAS IV est Satisfaisante avec une note de 2,87 / 4. Cette qualité s'est relativement bien améliorée par rapport à celle du PAS III, mais les lacunes qui y avaient été relevées persistent. 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 IV est Satisfaisante et cohérente avec celle de ses principales composantes. OPEV approuve les recommandations du RAP et propose par ailleurs la définition d'un format de RAP spécifique aux programmes. La qualité du RAP et la performance globale du PAS IV étant Satisfaisantes, il n'est pas recommandé de procéder à une évaluation ex post du programme.

Il n'y a pas eu d'évaluation de l'assistance de la Banque à Madagascar depuis 1998, aussi OPEV recommande de procéder à cette évaluation dès achèvement des derniers programmes (PRIBG et PABRBI) mis en oeuvre, et d'en évaluer les impacts réels sur la pauvreté.

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****QUATRIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS IV)****MADAGASCAR****GRILLE DE NOTATION DU RAP****Prêt: 2100150007131****Quatrième 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 mais la matrice MPDE est de qualité Satisfaisante.
2. Adéquation de l'analyse de l'exécution du projet.	3	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 de ses développements concernent les 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.	4	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.
8. Adéquation de l'analyse et de la clarté des conclusions, des leçons tirées et les recommandations	3	La conclusion est adéquate mais manque de synthèse; les enseignements et recommandations sont cohérents avec les développements du rapport.
Notation globale	2.87	La qualité du RAP est Satisfaisante
Le RAP est dans son ensemble de qualité Satisfaisante et OPEV en approuve les leçons et recommandations. Comme dans le cas du RAP sur le PAS III, on y relève l'absence d'analyse de certaines performances et la 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 a été élaboré mais aucune observation n'est formulée à son sujet dans le RAP.		
<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 IV et celle du RAP sont estimées Satisfaisantes, aussi il n'est pas recommandé de procéder à l'évaluation ex post de ce programme. OPEV recommande de procéder à l'évaluation de l'assistance de la Banque à Madagascar à l'achèvement du PRIBG et du PABRBI.		
<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**
QUATRIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS IV)
MADAGASCAR

CORRECTION DES NOTES DU RAP

1 - PERFORMANCE DE L'EXECUTION

Indicateurs	Note	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	2	RAS
2. Respect des clauses	3	Note corrigée car sous-estimée; les retards en cause étaient déjà notés dans l'élément respect du calendrier.
3. Adéquation du suivi et des rapports	2	RAS
Evaluation de la performance de l'Exécution	2,33	Satisfaisante

2 – PERFORMANCES DE LA BANQUE

Indicateurs	Note	Observations
1. A l'identification	3	RAS
2. A la préparation du projet	3	Note corrigée car sous évaluée sans raisons apparentes
3. A l'évaluation	3	Note corrigée, le REP était de qualité Satisfaisante
4. A la supervision	2	RAS
<u>Evaluation de la performance de la Banque</u>	2,75	Satisfaisante

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

EVALUATION DU RAP **Annexe 2**
QUATRIEME PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS IV)
MADAGASCAR

CORRECTION DES NOTES DU RAP (Suite)

3 - RESULTATS DU PROJET

N°	Indicateurs	Note	Observations
1	Pertinences, réalisation des objectifs	2,75	Satisfaisante
i)	Politique macro-économique	3	RAS
ii)	Politique sectorielle	3	RAS
iii)	Réduction de la pauvreté	3	Note corrigée de la décimale
iv)	Environnement	SO	
v)	Développement du secteur privé	2	RAS
2	Développement Institutionnel	2,33	Satisfaisante
i)	Cadre institutionnel	2	RAS
ii)	Système d'information de gestion et financier etc.	2	Note corrigée de la décimale
iii)	Système de suivi-évaluation	SO	Cet élément n'appartient pas aux résultats du programme mais à son Exécution et a été noté au tableau y afférent.
iv)	Amélioration de la Gouvernance	3	RAS
3	Durabilité	2,66	Insatisfaisante
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	3	RAS
ii)	Environnement politique	3	RAS
iii)	Cadre institutionnel	2	Note corrigée de la décimale
5	<u>Evaluation globale des résultats</u>	2,58	Satisfaisante

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