

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT

RAPPORT D'ACHEVEMENT

**PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL
(PAS IV)**

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

**DEPARTEMENT DES OPERATIONS PAR PAYS
REGIONS NORD, EST ET SUD**

AVRIL 2006

TABLE DES MATIERES

Page

Equivalences monétaires, Sigles et abréviations, Résumé analytique, Données de base du programme, Matrice du cadre logique du programme	i - xi
I. INTRODUCTION	1
II. OBJECTIFS ET FORMULATION DU PROGRAMME	2
2.1. OBJECTIFS ET DESCRIPTION DU PROGRAMME.....	2
2.2. ORIGINE ET FORMULATION DU PROGRAMME	2
2.3. PREPARATION, EVALUATION, NEGOCIATIONS ET APPROBATION	2
III. EXECUTION DU PROGRAMME	3
3.1. ENTREE EN VIGUEUR ET DEBLOCAGE DES TRANCHES DU PRET.....	3
3.2. MATRICE DES MESURES DU PROGRAMME	4
3.3. RAPPORTS CONCERNANT LE PROGRAMME	5
3.4. ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES	6
3.5. SOURCES DE FINANCEMENT ET DEBLOCAGE DES TRANCHES DU PRET	6
IV. PERFORMANCE ET RESULTATS DU PROGRAMME	7
4.1. PERFORMANCES INSTITUTIONNELLES	7
4.2. PERFORMANCES ECONOMIQUES	8
4.2.1. Rappel des objectifs macro-économiques	8
4.2.2. Résultats macro-économiques	8
4.2.3. Résultats sectoriels	9
V. EFFETS DU PROGRAMME	10
5.1. INCIDENCES ECONOMIQUES	10
5.2. INCIDENCES SOCIALES.....	11
5.3. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES	11
5.4. INCIDENCES SUR L'INTEGRATION REGIONALE	11
5.5. INCIDENCES SUR LA GOUVERNANCE	12
5.6. EVALUATION DU RISQUE DU PROGRAMME	12
VI. DURABILITE DES EFFETS DU PROGRAMME	13
VII. PERFORMANCE DE LA BANQUE, DE L'EMPRUNTEUR ET DES COFINANCIERS	14
7.1. PERFORMANCE DE LA BANQUE.....	14
7.2. PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR	14
7.3. PERFORMANCE DES CO-FINANCIERS	14
VIII. PERFORMANCE GLOBALE ET NOTATION	15
IX. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	15
9.1. CONCLUSIONS	15
9.2. LEÇONS A TIRER DE L'EXECUTION DU PROGRAMME	16
9.3. RECOMMANDATIONS	16

Liste des Annexes	Nombre de Pages
Annexe 1 : Matrice des mesures	3
Annexe 2 : Performance de l'Emprunteur	1
Annexe 3 : Performance de la Banque	1
Annexe 4 : Performance globale du Programme	2
Annexe 5 : Matrice des Recommandations et actions de suivi du Programme	2
Annexe 6 : Liste des documents consultés	1
Annexe 7 : Rapport d'achèvement de l'Emprunteur	6

EQUIVALENCES MONETAIRES

Unité monétaire : Franc malgache (FMG) à la date d'évaluation
ARIARY (MGA) à la mission de préparation du RAP

A l'évaluation
(juillet 2003)

1 UC = 1 DTS
1 UC = 1,40086 dollar EU
1 UC = 8454,98 FMG

**A la mission de
préparation du RAP**
(décembre 2005)

1 UC = 1 DTS
1 UC = 1,42414 dollar EU
1 UC = 15 233,6 FMG
1 UC = 3 046,72 MGA

POIDS ET MESURES

Systeme métrique

ANNEE FISCALE

1^{er} janvier – 31 décembre

SIGLES ET ABREVIATIONS

BAD	=	Banque africaine de développement
CEP	=	Cellule d'exécution de projet
COI	=	Commission de l'Océan Indien
COMESA	=	Common Market for Eastern and Southern Africa
DA&RP	=	Droits d'assise et redevance sur les produits
DDP	=	Direction de la dette Publique
DFGE	=	Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises
DGD	=	Direction générale des douanes
DSP	=	Document de stratégie par pays
DSRP	=	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	=	Droits de tirage spéciaux
FAD	=	Fonds africain de développement
FASR	=	Facilité d'ajustement structurel renforcé
FMG	=	Franc malgache
FMI	=	Fonds monétaire international
FRPC	=	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IBS	=	Impôt sur les bénéfices des sociétés
IDH	=	Indice de développement humain
IGE	=	Inspection générale de l'Etat
IGF	=	Inspection générale des Finances
INSTAT	=	Institut national de la statistique
IPC	=	Indice des prix à la consommation
IPPTE	=	Initiative pour les pays pauvres très endettés
IRSA	=	Impôt sur les revenus salariaux et assimilés
MEFB	=	Ministère de l'Economie, des Finances, et du Budget
PAS	=	Prêt d'ajustement structurel
PIB	=	Produit intérieur brut
PNUD	=	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	=	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PRIBG	=	Projet de renforcement institutionnel visant la bonne gouvernance
SIGTAS	=	Logiciel de gestion des impôts
SYDONIA	=	Logiciel de gestion des douanes
TVA	=	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	=	Unité de compte de la BAD
UE	=	Union européenne
UEP	=	Unité d'exécution du projet
USD	=	Dollar des États-Unis

RESUME ANALYTIQUE

1. Le PAS IV s'inscrit dans le cadre du processus de réformes engagées par le Gouvernement malgache depuis 1988. Le FAD a accompagné le Gouvernement dans ce processus en finançant, aux côtés d'autres bailleurs de fonds, trois PAS dont les objectifs principaux étaient la mise en place des conditions d'une économie de marché et l'accélération de la croissance en vue de lutter contre la pauvreté. Ces programmes étaient axés sur (i) la consolidation des résultats encourageants obtenus lors de l'exécution des précédentes réformes; (ii) le renforcement de l'administration publique ; (iii) l'amélioration des finances publiques ; (iv) le désengagement de l'Etat des activités productives et commerciales et la promotion du secteur privé ; et (v) l'amélioration des conditions de vie de la population. Avec le PAS III, le FAD, en plus de l'aide à la balance des paiements, a contribué au renforcement du processus participatif dans la préparation du DSRP ainsi que des capacités de l'administration centrale et des provinces en matière de promotion du secteur privé.

2. L'exécution des réformes appuyées par les trois PAS a été entravée par l'instabilité de la situation sociopolitique qui a occasionné des interruptions répétées du processus de mise en œuvre des réformes. Toutefois, le Gouvernement a toujours su maintenir le dialogue avec ses partenaires au développement qui a permis de poursuivre et renforcer les réformes. En effet, durant l'exécution du PAS III, le programme FRPC du FMI a été suspendu à la suite de la crise post-électorale du premier trimestre 2002, mais, dès la fin de la crise en juillet 2002, les bailleurs de fonds ont relancé la coopération et mobilisé les financements nécessaires pour un programme de redressement économique et social. Ce programme de redressement comportait un volet urgence pour limiter l'impact de la crise et un volet développement à moyen et longs termes. Le FAD a apporté son soutien financier au programme de redressement économique dans le cadre du PAS IV qui a couvert la période 2002-2004

3. L'objectif de ce programme était d'aider le Gouvernement à mettre en œuvre les mesures requises pour le redressement de la gestion des finances publiques et l'amélioration du suivi budgétaire des opérations financées par les bailleurs de fonds. Les actions spécifiques identifiées sont l'appui aux réformes pour l'augmentation des recettes fiscales, l'instauration de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption.

4. La mise en vigueur de l'accord de prêt ainsi que sa clôture ont accusé des retards résultant de la lenteur administrative et de la faible maîtrise des procédures du FAD par l'Emprunteur. Ainsi, le prêt a bénéficié d'une prorogation de la date de clôture de six mois. Les procédures d'acquisition des biens et services ont été respectées par l'Emprunteur, malgré quelques difficultés notamment en ce qui concerne l'acquisition des équipements et la mise en place des assistances techniques nécessaires. Les rapports d'exécution du programme n'ont pas été régulièrement ni systématiquement transmis par l'Unité d'exécution du programme. Cette unité a cependant fait l'audit du compte spécial et préparé le rapport d'achèvement de l'Emprunteur. Globalement, l'Unité d'Exécution du Projet (UEP), créée pour assurer le suivi des réformes et la coordination des autres structures concernées, n'a pas joué efficacement son rôle, notamment en transmettant régulièrement les rapports trimestriels d'exécution du programme et des informations financières fiables pour assurer la gestion et le suivi efficaces des actions du programme. Le suivi du programme a été fait sur base de la vérification de la documentation sur place au cours des missions de supervision et de revue à mi-parcours et surtout sur la base d'échanges des rapports et autres documents avec les Institutions de Bretton Woods.

5. Les principales actions du PAS IV concernaient la modernisation de la gestion de la fiscalité des grandes entreprises, la réhabilitation et la modernisation de l'administration douanière et la modernisation du processus budgétaire. La quasi-totalité des mesures des réformes du programme ont soit été exécutées soit connu un début d'exécution ; mais, d'une manière générale, leur impact et leurs effets ne se font pas encore pleinement sentir. Des résultats positifs ont été enregistrés malgré la conjoncture défavorable marquée notamment par la crise sociopolitique et les chocs d'origine extérieure tels que l'augmentation du prix international du riz et du pétrole survenus au cours de 2004. Sur le plan macro-économique, malgré la profonde récession économique de 2002 suite à la crise politique au cours de laquelle le PIB s'est contracté d'environ 12,7%, l'économie malgache a renoué avec le chemin de croissance : le PIB réel a atteint un taux de croissance de 9,8% en 2003 mais qui a baissé à 5,3% en 2004 du fait de la récession ce qui donne un taux moyen supérieur à 5% sur la période 2003-2004. Ces résultats encourageants résultent notamment de l'amélioration du niveau des investissements, qui, ont dépassé les prévisions du programme, se situant à 17,9% et 27,5% du PIB respectivement en 2003 et 2004, alors que l'objectif était de le porter à 15% à partir de 2003. Cette évolution de la croissance est surtout attribuable à la bonne performance des secteurs secondaire et tertiaire. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), a été contenue en 2003 et est restée inférieure à 7%. Elle a cependant atteint 27% en 2004, son niveau le plus élevé, à cause principalement de la dépréciation du taux de change du Franc malgache (FMG), de l'augmentation du prix international du riz et du pétrole et de l'impact des deux cyclones. Elle a cependant amorcé une baisse progressive suite à la stabilisation du prix du riz. Malgré les efforts de contrôle et de gestion comptable de la dépense, les dépenses publiques sont restées élevées suite à la mise en œuvre du programme de redressement économique et de lutte contre la pauvreté, entraînant une augmentation du déficit budgétaire. En effet le déficit (base engagements, dons inclus) avait atteint 6,2% du PIB en 2002 pendant la crise contre 4,4% du PIB en 2001 et cette tendance a légèrement repris après la crise, le déficit passant de 4,2% du PIB en 2003 à 4,9% du PIB en 2004. Le déficit est largement financé par les ressources concessionnelles extérieures.

6. Les réformes destinées à promouvoir les conditions de la bonne gouvernance des affaires publiques et d'un développement du secteur privé à Madagascar constituaient, entre autres, les axes principaux du PAS IV. S'il est vrai que certaines réformes ont connu un début d'exécution, il n'en demeure pas moins que de nombreuses faiblesses demeurent, notamment, dans le système de gestion des finances publiques (tant sur le volet des dépenses que celui des recettes) et de l'environnement des affaires. A cet égard, le Gouvernement devra accélérer le démarrage du Projet renforcement institutionnel visant la bonne gouvernance (PRIBG) financé dans le cadre du PAS IV, en vue d'une part de remédier aux faiblesses constatées dans les domaines de la rationalisation du contrôle (interne et externe) des finances publiques à travers l'harmonisation des missions de l'IGF et de l'IGE et le renforcement de la Cour des Comptes. Le FAD de son côté, devra faire en sorte que le lancement du PRIBG intervienne le plus rapidement possible pour permettre le démarrage rapide du projet et particulièrement des études prévues dans le cadre de ce projet - l'étude destinée à améliorer la productivité des régies financières et l'étude destinée à la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel des Partenariats Public-Privé - ainsi que le renforcement de la Commission de Réforme du Droit des Affaires (CRDA). Par ailleurs, le FAD devra accélérer la finalisation du rapport d'évaluation et la présentation au Conseil du Premier Programme d'Appui budgétaire, évalué en janvier 2006, dès que les négociations en cours avec le FMI aboutiront à un accord et à la définition d'un programme. Cet Appui budgétaire, préparé en étroite collaboration avec les Institutions de Bretton Woods permettra de mettre en place des mesures susceptibles de

répondre aux mêmes préoccupations, particulièrement les risques persistants constatés dans le mécanisme de contrôle des finances publiques. Il aidera aussi, grâce aux ressources apportées par tous les autres Partenaires au développement de Madagascar impliqués, de résoudre le problème récurrent de déficit budgétaire du pays.

7 Le Gouvernement malgache, conscient de ces problèmes, est désireux de poursuivre et consolider les réformes et son engagement paraît accru en faveur de l'instauration de la bonne gouvernance et du développement du secteur privé en tant que moteur de la croissance. Ce volontarisme et son engagement sont de nature à asseoir, à terme, les conditions d'une croissance économique durable en vue de lutter efficacement contre la pauvreté.

8. Leçons à tirer

L'expérience dans la mise en œuvre du PAS IV conduit à tirer les leçons ci-après :

- L'absence de clarification des champs de compétence entre les différentes structures de l'Etat n'est pas de nature à améliorer leur efficacité et permettre d'accroître les performances du programme et atteindre les objectifs fixés (§ 5.1.2)
- La mise en place d'une Unité d'Exécution du programme dotées de moyens matériels et humains adéquats est gage de bonnes performances du programme et d'appropriation des réformes par l'Emprunteur (§ 4.1.4)
- Les retards dans l'exécution de certaines réformes structurelles ou leur abandon sont de nature à réduire l'impact des réformes envisagées et donc du programme (§ 5.1.2).

9. Recommandations

Pour le Groupe de la Banque

- Renforcer les équipes des missions (préparation/évaluation, supervision, revue à mi-parcours, etc.) en intégrant selon les besoins les experts des Départements sectoriels et de PPRU (§ 2.3.2)
- Faire respecter ses directives en matière d'exécution et suivi des programmes, notamment la transmission, par l'Emprunteur, des rapports trimestriels d'exécution des programmes à des échéances fixées dans les rapports d'évaluation et dans les Accords de prêt (§§ 3.3.1. et 7.1.2)
- Accélérer la finalisation du rapport d'évaluation et la présentation au Conseil du Premier programme d'appui budgétaire en vue de renforcer le mécanisme de contrôle des finances publiques et de résoudre le problème récurrent du déficit budgétaire (§§ 4.2.2.1 et 5.5.3)
- Poursuivre et renforcer le dialogue de politiques avec le Gouvernement dans le cadre concerté de l'Accord « Cadre de Partenariat » en vue de la mise en œuvre effective des réformes structurelles pour la réduction de la pauvreté (§ 6.2)

Pour l'Emprunteur

- Accélérer l'opérationnalisation de l'IGF, clarifier son positionnement par rapport à l'IGE et harmoniser les missions de vérification financière des deux structures (§§ 3.2.3 et 5.1.2)

- Accélérer le démarrage du PRIBG en vue d'atténuer les risques persistants dans le mécanisme de contrôle des finances publiques (§ 5.5.3)
- Accélérer l'exploitation du logiciel SIGTAS en vue de réduire la fraude et les cas de corruption grâce à l'amélioration de la transparence et la fluidité des transactions fiscales (§ 4.1.1)
- Poursuivre les efforts de mobilisation des recettes internes (§§ 4.2.3.4 et 4.2.3.5)
- Poursuivre les réformes et particulièrement accélérer les négociations avec le FMI en vue de la définition et la mise en œuvre rapide d'un programme dans le cadre de l'Appui budgétaire en 2006 (6.3)

DONNEES DE BASE DU PROGRAMME

1. Programme

1. Titre du programme No du prêt	Quatrième Prêt d'Ajustement Structurel -PAS IV 2100150007131
2. Emprunteur	République de Madagascar
3. Bénéficiaire	République de Madagascar
4. Organe d'exécution	UEP au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget

2. Description du programme

Prêt	Prévisions	Réalisations
1. Montant	25 millions d'UC	
2. Commission de service	0,75% par an sur les montants du prêt décaissés	0,75% par an sur les montants du prêt décaissés
3. Commission d'engagement	0,50% sur le montant du prêt non décaissé et non remboursé commençant à courir 120 jours après la signature de l'Accord de prêt	0,50% sur le montant du prêt non décaissé et non remboursé commençant à courir 120 jours après la signature de l'Accord de prêt
4. Remboursement	1% du principal tous les ans, de la 11 ^{ème} année à la 20 ^{ème} année et 3% tous les ans par la suite	1% du principal tous les ans, de la 11 ^{ème} année à la 20 ^{ème} année et 3% tous les ans par la suite
5. Date d'évaluation	-	11 juillet 2003
6. Date des négociations	-	4 et 5 août 2003
6. Date d'approbation	Septembre 2003	17 Septembre 2003
7. Date de signature	-	7 Novembre 2003
8. Date de mise en vigueur	05 février 2004	26 mars 2004
9. Date de clôture	31 décembre 2005	30 juin 2006
10. Mission de supervision	Novembre 2004	1-9 novembre 2004 et Mars 2005
11. Mission de revue à mi-parcours	Avril 2004	1-9 novembre 2004
12. Rapport d'audit	Novembre 2004	15 juillet 2005
13. Rapport d'achèvement du gouvernement	Novembre 2004	Octobre 2005
14. Rapport d'achèvement de la Banque	Février 2005	décembre 2005

3. Données sur les sources de financement

Sources de financement	Prévisions en millions d'UC	Réalisations en millions d'UC (*)	Ecart en millions d'UC
Rééchelonnement de la dette	148,30	184,5	+36,20
Décaissements	585,15	770,2	+185,05
Bilatéraux (France et Maurice)	13,40	13,40	0,00
FAD (PAS III)	25,00	25,00	0,00
FMI	56,80	68,96	+12,16
IDA	36,55	38,00	+1,45
Union européenne	55,33	55,33	0,00
Total	920,53	1115,39	+234,86

(*) Les montants des financements réalisés couvrent la période de 2002 à 2005

4. Décaissement du prêt FAD

Tranches	Prévisions		Réalizations		Ecart
	Date	Montants en millions d'UC	Date	Montants en millions d'UC	
Première tranche	Novembre 2003	18 millions	8 Avril 2004	18 millions	0
Deuxième tranche	31 mai 2004	7 millions	30 décembre 2004	7 millions	0

5. Indicateurs de performance

1. Reliquat du prêt annulé	Programme en cours
2. Décalage par rapport à l'entrée en vigueur	Un mois et demi au-delà de la date limite à cause de la lenteur dans les procédures de ratification de l'accord de prêt
3. Décalage par rapport à la date de clôture	Date de clôture prorogée de six mois
4. Décalage par rapport à la date limite de décaissement	0
5. Performance institutionnelle	Faible
6. Rapport d'achèvement	Etabli en octobre 2005

6. Information sur les missions

Missions	Nombre de missions	Nombre de personnes	Composition	H/mois
1. Identification	1	1	Economiste	0,5
2. Préparation	1	1	Economiste	0,5
3. Evaluation	1	1	Economiste	1
4. Mission de supervision	2	1	Economiste	1,05
5. Mission de revue à mi-parcours	1	1	Economiste	0,3
6. Audit	1	Bureau d'audit	Auditeur	0,3
7. Rapport d'achèvement	1	1	Consultant	0,3

7. Bilan sur le décaissement (en millions d'UC)

Décaissement	Prévision à l'évaluation	Réalisation
Première tranche	18 millions	18 millions
Deuxième tranche	7 millions	7 millions
Total	25 millions	25 millions

MADAGASCAR – PAS-IV
MATRICE DE CADRE LOGIQUE DU PROGRAMME

HIERARCHIE DES OBJECTIFS	INDICATEURS VERIFIABLES (IOV)		MOYENS DE VERIFICATION (MV)	HYPOTHESES/ RISQUES
	Prévisions	Réalisations		
Objectif global : Création des conditions favorables à une croissance forte	- Taux de croissance du PIB réel de 6% à partir de fin 2003 Taux d'inflation de 8% à partir de fin 2003 Taux d'investissement de 15% à partir de 2003	- Il est de 9.8%, 5,3% et 4,6% respectivement en 2003, 2004 et 2005 - Il est de 13,9%, -0,8% et 27,0% respectivement en 2002, 2003 et 2004 -L'investissement par rapport au PIB est de 17,9% et 27,5% en 2003 et 2004	- Comptes nationaux et Rapports de l'UEP - Rapports de la Banque centrale de Madagascar	
Objectifs du PAS IV : Contribuer à l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales. Contribuer à l'instauration de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption	Ratio des recettes fiscales sur le PIB atteint 15% en fin 2005 Réduction de l'indice de perception de la corruption en fin 2005	Ratio recettes fiscales sur le PIB est de 7,7% en 2002, 10,0% en 2003 et 10,9% en 2004 Amélioration de l'indice de perception de la corruption (pays classé 99 ^{ème} sur 102 en 2002 à 88 ^{ème} sur 145 en 2004)	Rapport de l'EU et TOF Rapport Transparency International	Stabilité politique Réponse appropriée du secteur privé y compris les investisseurs étrangers Impact limité des facteurs exogènes Engagement du gouvernement à poursuivre les réformes
Réalisations 2.1 Renforcement de la DFGE Renforcement de l'administration douanière Amélioration du contrôle des dépenses Publiques Renforcement du suivi des projets cofinancés	Performance de la Direction générale des impôts Améliorée à partir de fin 2005 : Fiabilité de la base de données du NIF ; Augmentation du recouvrement des recettes par le SGE de 80 à 90% des recettes totales dès 2005 Performance de la Direction générale des douanes améliorée à partir de fin 2005 : Saisie de tous les	2.1. DFGE renforcée, taux de recouvrement des recettes amélioré, 72% en 2002 et 89% en 2003 2.2. SYDONIA installé, les saisies en cours 2.3. Processus de renforcement des structures décentralisées déjà amorcé et continue	1.1 TOF Listings informatiques arrêtés trimestriellement sur SYDONIA comparés aux comptes des recettes Rapport du Comité de Surveillance	Engagement du Gouvernement Financement adéquat Capacité institutionnelle appropriée Réponse appropriée du secteur privé

HIERARCHIE DES OBJECTIFS	INDICATEURS VERIFIABLES (IOV)		MOYENS DE VERIFICATION (MV)	HYPOTHESES/ RISQUES
	Prévisions	Réalisations		
	dédouanements sur SYDONIA dès 2004 Chaîne de la dépense améliorée : Diffusion de la nomenclature des pièces justificatives à tous les postes comptables principaux à fin 2004 Production régulière des comptes de gestion par tous les comptables principaux à partir de fin 2005 Production dans les délais de la loi de règlement 100% des tirages sur ressources extérieures enregistrés dans la loi de règlement dès fin 2005	2.4. Diffusion réalisée 2.5. Retards dans la production des comptes de gestion et lois de règlement en voie de résorption.	Balance générale des comptes de l'Agent comptable central du Trésor et Loi de règlement. Balance générale des comptes de l'Agent comptable central du Trésor et Loi de règlement.	
Activités du programme	Rééchelonnement de la dette 148,30 Décaissements 585,15 Bilatéraux (France, Maurice) 13,40 FAD (PAS IV) 25,00 FMI 56,80 IDA 36,55 Union européenne 55,33	184,5 770,2 13,40 25,00 68,96 38,00 55,33	Rapport de l'UEP	Engagement du gouvernement Bouclage des besoins de financement (aides multilatérales et bilatérales)

HIERARCHIE DES OBJECTIFS	INDICATEURS VERIFIABLES (IOV)		MOYENS DE VERIFICATION (MV)	HYPOTHESES/ RISQUES
	Prévisions	Réalisations		
<p>Mobiliser les ressources internes et externes</p> <p>Signer les Accords de prêts/subventions</p>		<p>Renforcement des capacités de l'administration fiscale et douanière à travers l'informatisation et formation des agents)</p> <p>2. Accords avec le FMI, BM, UE, FAD, France et Ile Maurice approuvés et signés</p>	<p>Rapports du MEFB</p> <p>Documents et textes signés</p>	<p>Engagement du gouvernement</p> <p>Maintien des relations avec les bailleurs de fonds</p>

I. INTRODUCTION

1.1 Le PAS IV s'inscrit dans le cadre du processus de réformes engagées par le Gouvernement malgache depuis 1988. Le FAD a accompagné le Gouvernement dans ce processus en finançant, aux côtés d'autres bailleurs de fonds, trois PAS dont les objectifs principaux étaient la mise en place des conditions d'une économie de marché et l'accélération de la croissance en vue de lutter contre la pauvreté. Ils étaient tous axés sur (i) la consolidation des résultats encourageants obtenus lors de l'exécution des précédentes réformes; (ii) le renforcement de l'administration publique ; (iii) l'amélioration des finances publiques ; (iv) le désengagement de l'Etat des activités productives et commerciales et la promotion du secteur privé ; et (v) l'amélioration des conditions de vie de la population. Avec le PAS III, le FAD a été le principal partenaire technique et financier pour le renforcement du processus participatif à la préparation du DSRP ; il a aussi permis la création du Guichet unique des investissements et développement du secteur privé, contribuant ainsi au renforcement des capacités de l'administration centrale et des provinces en matière de promotion du secteur privé.

1.2 L'exécution des réformes appuyées par les trois PAS a cependant été entravée par l'instabilité de la situation sociopolitique qui a conduit à des interruptions répétées du processus de mise en œuvre des réformes. Toutefois, le Gouvernement a toujours su maintenir le dialogue avec ses partenaires au développement en vue de poursuivre et renforcer les réformes. En effet, durant l'exécution du PAS III, le programme FRPC du FMI a été suspendu à la suite de la crise post-électorale du premier trimestre 2002, mais, dès la fin de la crise en juillet 2002, les bailleurs de fonds ont relancé la coopération et mobilisé les financements nécessaires pour un programme de redressement économique et social. Ce programme de redressement comportait un volet urgence pour limiter l'impact de la crise et un volet développement à moyen et longs termes. Le FAD a apporté son soutien financier au programme de redressement économique dans le cadre du PAS IV qui a couvert la période 2002-2004.

1.3 Le présent rapport rend compte de l'exécution du PAS IV. Il a été rédigé sur la base des informations disponibles au Siège de la Banque et celles recueillies au cours de la mission de préparation du rapport d'achèvement du programme, effectuée à Madagascar en décembre 2005. Il s'articule autour de neuf sections dont : (i) l'introduction ; (ii) les objectifs et formulation du programme ; (iii) l'exécution du programme ; (iv) les performances et résultats du programme ; (v) les effets du programme ; (vi) la durabilité des effets du programme ; (vii) les performances de la Banque, de l'Emprunteur et des Cofinanciers ; (viii) les performances globales du programme ; (ix) les conclusions, leçons et recommandations.

II. OBJECTIFS ET FORMULATION DU PROGRAMME

2.1 Objectifs et description du programme

2.1.1 Le PAS IV avait pour objectif global d'aider le Gouvernement à créer les conditions favorables à une croissance économique forte. Pour ce faire, le Gouvernement devait mettre en œuvre les mesures requises pour le redressement de la gestion des finances publiques et l'amélioration du suivi budgétaire des opérations financées par les bailleurs de fonds. Les actions spécifiques ont été centrées sur l'appui aux réformes pour l'augmentation des recettes fiscales, l'instauration des conditions de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et de développement du secteur privé ainsi que la lutte contre la corruption. Le programme était conforme à la stratégie d'intervention de la Banque définie pour la période 2002-2004, dont l'un des axes d'intervention est le soutien au premier pilier du DSRP-complet de Madagascar, à savoir l'instauration de la bonne gouvernance.

2.1.2 Les objectifs quantitatifs du programme s'articulaient autour de la réalisation, à partir de la fin de l'année 2003: (i) d'un taux de croissance du PIB de 6% ; (ii) d'un taux d'inflation de 8% et d'un taux d'investissement de 15%.

2.2 Origine et formulation du programme

Après plusieurs années de réformes, l'économie malgache était sur le chemin de la croissance forte quand est intervenue la crise post-électorale qui a prévalu dans le pays pendant le premier semestre 2002. Dès la fin de la crise, le Gouvernement a élaboré et présenté à la Communauté des bailleurs de fonds, en juillet 2002, un programme de redressement économique et social à deux volets : un volet urgence pour limiter l'impact de la crise et un volet développement à moyen et long termes défini dans le Document de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP) et résumé dans le DSP 2002-2004 de la Banque. Pour l'exécution de son programme, le Gouvernement a sollicité et obtenu l'appui de ses partenaires au développement dont la Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne, la France et l'île Maurice. Répondant à la requête officielle du Gouvernement du 14 août 2002, le FAD a apporté sa contribution à travers un quatrième programme d'ajustement structurel (PAS IV).

2.3 Préparation, évaluation, négociations et approbation

2.3.1 La préparation du PAS IV a tenu compte d'une part des expériences antérieures dans le pays et d'autre part, des résultats des missions d'identification/préparation menées respectivement en octobre 2002, et avril 2003. Par ailleurs, la Banque a participé à l'étude conjointe avec la Banque mondiale et l'Union européenne sur la dépense publique (CFAA) de mars à juin 2003. Elle a également participé à l'atelier sur la politique fiscale et les administrations fiscales et douanières en mars 2003. Les conclusions de toutes ces activités ont servi à la conception des mesures constituant les composantes du PAS IV à savoir : (i) l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales, (ii) le renforcement de l'administration douanière, (iii) l'amélioration de l'exécution budgétaire et (iv) le renforcement du suivi des projets cofinancés.

2.3.2 La Banque a organisé sa mission d'évaluation en juillet 2003 mais cette mission n'était composée que d'un économiste, ce qui est nettement insuffisant vu l'ampleur et la complexité du programme. Il est souhaitable qu'à l'avenir la Banque étoffe et renforce ses missions par des équipes pluridisciplinaires selon les besoins en vue de cerner tous les aspects d'un programme. Les négociations de l'Accord de prêt se sont tenues les 4 et 5 août 2003 à l'ATR de la Banque à Tunis. Ces négociations ont permis de reformuler certaines conditions, afin de les rendre plus explicites et plus précises pour éviter d'éventuelles interprétations susceptibles de gêner le bon déroulement du programme. Elles ont permis également de préciser les règles et procédures d'acquisition des biens et services et, dans ce cadre, il a été admis la rétroactivité du prêt pour les importations éligibles effectuées 6 mois avant la date de signature de l'Accord.

2.3.3 Le rapport d'évaluation n'a pas subi de modifications majeures, un amendement a été cependant apporté au montant de la composante relatif au renforcement du suivi des projets cofinancés qui a été porté à 400000 UC au lieu de 200000 UC pour tenir compte de la connexion avec les Agences d'exécution des projets. Les changements apportés ont fait l'objet d'un mémorandum du Président au Conseil. Le Conseil, ayant accepté ce changement, a approuvé le prêt le 17 septembre 2003. La signature de l'Accord est intervenue le 7 novembre 2003 à l'ATR de la Banque à Tunis.

III. EXECUTION DU PROGRAMME

3.1 Entrée en vigueur et déblocage des tranches du prêt

3.1.1 L'entrée en vigueur du prêt a connu un retard d'un mois et demi par rapport à la date initialement fixée. La raison majeure est la lenteur administrative observée dans la mise à disposition de l'avis juridique et la ratification de l'accord. La mise en vigueur a été effective le 26 mars 2004. Elle était subordonnée d'abord à la réalisation par l'Emprunteur des conditions prévues à la section 5.01 des Conditions générales applicables aux Accords de prêt et de garantie du FAD à savoir : fournir l'avis juridique et la ratification de l'Accord de prêt. En outre, sept conditions spécifiques étaient prévues pour le déblocage de la première tranche. En effet, l'Emprunteur devait : (i) fournir la preuve de l'ouverture d'un compte spécial, auprès de la Banque centrale de Madagascar, destiné à recevoir les ressources du prêt et de deux comptes ordinaires, dans une banque, destinés, chacun à recevoir la partie des ressources affectées à chacun des deux appuis institutionnels; et (ii) fournir la preuve de signature d'un contrat avec une firme acceptable par le Fonds pour la mise en œuvre des mesures de renforcement de la Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises (DFGE) ; (iii) fournir la preuve de la création d'un Comité chargé de suivre l'application du plan d'action de renforcement des administrations douanière et fiscale ; (iv) prendre un décret pour la mise en place d'une nomenclature des pièces justificatives à être utiliser dans le contrôle des dépenses publiques;(v) prendre un texte portant restriction des recours aux procédures dérogatoires (réquisitions de paiement) ; (vi) prendre un texte fixant les modalités d'utilisation des régies d'avances avec fixation d'un plafond de paiement ; et (vii) fournir la preuve de réglementation stricte des fonds spéciaux. Toutes les conditions d'entrée en vigueur et de déblocage de la première tranche ayant satisfait aux exigences du FAD, il a été procédé au déblocage de la première tranche de 18 millions d'UC le 8 avril 2004, soit près de cinq mois après la date initiale, mais deux mois après la mise en vigueur du prêt. Ce qui est une performance pour Madagascar ; du reste ce décalage est attribuable à la délocalisation de la Banque et ses conséquences sur le transfert des dossiers de projets d'Abidjan à Tunis

3.1.2. En plus de l'appréciation satisfaisante de l'exécution du programme et de l'utilisation de la première tranche du prêt, le décaissement de la seconde tranche d'un montant de 7 millions d'UC, était subordonné à deux conditions : (i) réaliser des progrès jugés satisfaisants dans la mise en œuvre effective du plan d'action de renforcement des administrations douanière et fiscale, et (ii) réaliser des progrès jugés satisfaisants dans l'exécution budgétaire. Lors de la mission de revue à mi-parcours effectuée du 1 au 9 novembre 2004, les conditions (i) et (ii) étaient déjà remplies. Le déblocage de la seconde tranche est donc intervenu le 30 décembre 2004 après les conclusions de cette mission de revue et de la mission de supervision financière chargée d'apprécier l'utilisation de la première tranche du prêt qui s'est rendue dans le pays en décembre 2004.

3.2 Matrice des mesures du programme

3.2.1 Pour atteindre l'objectif d'amélioration de la mobilisation des recettes internes et la contribution à l'instauration de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, la matrice d'actions du PAS IV comportait au total 19 mesures dont quatre (4) pour l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales et douanières, onze (11) pour le contrôle et la gestion comptable de la dépense, deux (2) pour le suivi financier des projets co-financés par l'Etat et les bailleurs de fonds et deux (2) pour le suivi financier des sociétés d'Etat et des EPN. A la fin du programme, la plupart de mesures ont été réalisées, certaines avec un certain décalage par rapport au calendrier fixé dans le rapport d'évaluation : le taux d'exécution des mesures était évalué à 79% comme détaillé dans les paragraphes qui suivent. D'une manière générale, les retards peuvent s'expliquer notamment par des rigidités structurelles inhérentes à un système administratif encore centralisé, par les faiblesses des ressources humaines et des institutions et sans doute aussi par le faible engagement du Gouvernement à réaliser certaines mesures sensibles, comme les privatisations.

3.2.2 La composante relatif à l'amélioration des recettes internes comportait quatre (4) mesures dont trois relatives à l'administration fiscale et une à l'administration douanière. Il s'agissait du renforcement des capacités de la Direction des Grandes Entreprises (DGFE), de la révision du fichier des contribuables et du renforcement des capacités des services des douanes sur l'utilisation du logiciel SYDONIA. Ces mesures ont été entièrement exécutées. En effet, les capacités de la DGFE ont été renforcées avec la mise en place en son sein d'un logiciel de gestion des impôts. Le fichier des contribuables n'a été que partiellement réalisé pendant le programme, la saisie des données s'est poursuivie après la fin du programme. Le logiciel Sydonia a été installé et la formation des agents assurée.

3.2.3 Des onze mesures d'amélioration du contrôle de la dépense, la plupart ont été réalisées : les textes créant l'IGF existent, le CDE a été placé au sein du MEFB et des textes ont été adoptés dotant ce ministère de son propre service de contrôle a priori des finances publiques, la transformation de la Brigade du Trésor en Direction est faite depuis juin 2004, et elle a été dotée de 65 vérificateurs et on a procédé à la mise en place des cellules d'inspection au niveau de chaque Trésorerie. Cependant bien que les textes de création de l'IGF aient été adoptés, le fonctionnement de cette structure n'avait pas démarré à la fin du programme, paralysant de cette manière la mise en œuvre de la mesure d'harmonisation des missions de l'IGE et de l'IGF. En outre, la mesure relative au renforcement des capacités de l'IGF ne pouvait pas être exécutée tant que cette structure n'était pas effectivement mise en place.

3.2.4 Deux mesures visaient l'appui aux services de la DDP du Ministère des Finances et sa connexion avec les cellules d'exécution des projets (CEP) en vue du renforcement du suivi des projets financés par les partenaires au développement et le FAD en particulier. Elles ont connu des retards et à la clôture du programme, seule avait été réalisée la phase de familiarisation du personnel de la DDP aux procédures des décaissements, d'acquisition des biens et services du FAD et de gestion de la dette. Les mesures concernaient également le processus de mise en place d'une structure organisationnelle de suivi et de contrôle de l'exécution des financements extérieurs notamment par le recrutement d'une assistance technique en vue de la mise en place de ladite structure, l'élaboration d'un Manuel des procédures administratives, comptables et financières de la DDP et enfin, la mise en place d'un logiciel comptable et financier répondant aux besoins du Département. A la fin du PAS IV, la mise en œuvre des mesures se trouvait au niveau de l'élaboration technique des dossiers d'appel d'offres pour la mise en place des différents appuis qui sont susceptibles de permettre à la Banque de contribuer effectivement et efficacement au dialogue et à la restructuration de l'environnement économique et social à Madagascar.

3.2.5 Concernant les mesures relatives à l'amélioration du suivi financier des sociétés d'Etat et des EPN, le dispositif légal et réglementaire pour le suivi des EPN selon les normes de Sociétés d'Etat et des EPN a été fixé par décret portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des Organismes publics. Cependant, le rapprochement des comptes de la comptabilité administrative tenue par les ordonnateurs de celle tenue par les comptables publics ne s'est pas fait de manière systématique. Malgré les mesures exécutées et les améliorations significatives apportées, il subsiste encore des difficultés dans la centralisation des informations comptables.

3.3 Rapports concernant le programme

L'exécution des activités de gestion et de coordination du PAS IV avait été confiée à l'Unité d'Exécution du Projet (UEP), créée au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (MEFB) qui était chargée, entre autres, de transmettre au FAD des rapports trimestriels sur la mise en œuvre des réformes. Le programme des réformes devait également être revu durant les missions de supervision en collaboration avec les autres bailleurs de fonds. L'UEP n'a pas transmis régulièrement ni systématiquement les rapports trimestriels d'exécution et ceux que le FAD a reçus ne permettaient pas de cerner tous les problèmes d'exécution du programme (délais d'exécution, difficultés rencontrées, solutions apportées, raisons des retards dans l'exécution des mesures et les déblocages des tranches, etc.). L'UEP n'a donc pas joué efficacement son rôle et n'a pas fait preuve d'initiatives durant le déroulement du programme pour appliquer les directives contenues dans l'Accord de prêt. La Banque non plus n'a pas veillé, à travers ses missions et autres correspondances, à faire respecter ses directives en matière d'exécution et de suivi du programme. Le suivi du programme s'est fait, cependant, sur la base de la documentation mise à la disposition de ses missions de supervision et de revue à mi-parcours par l'Emprunteur et par l'échange des documents d'exécution du programme avec les institutions de Bretton Woods. L'Emprunteur a élaboré le rapport d'audit du prêt FAD ainsi que son rapport d'achèvement du programme.

3.4 Acquisition des biens et services

3.4.1 L'acquisition des biens et services devait se faire par: (i) appel d'offres international pour les acquisitions du secteur public et privé dont la valeur totale était égale ou supérieure à 2 millions d'UC; et suivant les (ii) procédures de l'organisme public ou privé s'occupant des importations, ou à d'autres pratiques commerciales habituelles jugées acceptables par le FAD pour les marchés d'un montant inférieur à 2 millions d'UC. Il ressort de l'examen des pièces fournies pour justifier l'utilisation des tranches décaissées que tous les biens acquis l'ont été conformément aux procédures d'acquisition prévues par l'Accord de prêt et figuraient tous sur la liste des biens éligibles.

3.4.2 La faible maîtrise des procédures du FAD en matière d'acquisitions explique en grande partie le retard considérable concernant le recrutement de l'assistance technique pour la mise en place de la structure de suivi et de contrôle de l'exécution des financements extérieurs, ainsi que l'acquisition des équipements et la formation des agents du Département dans le cadre de l'appui institutionnel accordé à la DDP. Pour remédier à cette situation, le FAD a organisé un Séminaire de formation sur ses procédures en matière de décaissements, de remboursement des prêts et d'acquisitions des biens et services pour le personnel de la DDP en janvier 2005. La deuxième phase de cette formation est attendue par la DDP et la Banque a été sollicitée pour l'organiser dans les meilleurs délais.

3.5 Sources de financement et déblocage des tranches du prêt

Source de financement	Prévisions en millions d'UC	Réalisations en millions d'UC	Ecarts en millions d'UC
Rééchelonnement de la dette	148,30	184,5	+36,20
Décaissements	585,15	770,2	+185,05
Bilatéraux (France et Maurice)	13,40	13,40	0,00
FAD	25,00	25,00	0,00
FMI	56,80	68,96	+12,16
IDA	36,55	38,00	+1,45
Union européenne	55,33	55,33	0,00
Total des financements	920,53	1115,39	+234,86

3.5.1 Le programme devait être financé avec des ressources provenant de diverses sources dont : (i) les décaissements au titre d'investissements directs, de transferts sans contreparties et de tirages sur prêts : 585,15 millions d'UC ; (ii) l'allègement de la dette : 148,3 millions d'UC ; (iii) le FMI : 56,8 millions d'UC ; (iv) la Banque mondiale (IDA) : 36,55 millions d'UC ; (v) l'Union européenne : 55,3 millions d'UC ; (vi) la France : 12,6 millions d'UC et l'Ile Maurice : 0,8 million d'UC ; (vii) le FAD : 25 millions d'UC

3.5.2 Les décaissements pour le financement du PAS IV ont connu des performances positives avec un écart de + 234,86 millions d'UC. Ces performances sont attribuables principalement à la relance de l'activité de reconstruction et de réhabilitation économique et sociale après la crise postélectorale de la première moitié de l'année 2002. La stabilisation de la conjoncture sociopolitique a ainsi favorisé la confiance des partenaires au développement de Madagascar. A la date des négociations du prêt FAD, les fonds de la Banque mondiale, de 38 millions d'UC dans le cadre de son Crédit d'urgence et de redressement économique (CURE), de la France et de Maurice étaient totalement décaissés. La contribution FAD de 25 millions d'UC a été entièrement débloquée au 30 décembre 2004. Enfin, Madagascar a

continué de bénéficier des ressources du programme d'allègement de la dette et en octobre 2004, le pays a atteint le point d'achèvement au titre de l'IPTE. Le montant de l'assistance est évalué à 836 millions de dollars US, soit une augmentation de 22 millions de dollars EU par rapport au stock fixé à la date de la qualification de Madagascar au point de décision. Sur la période du programme, le pays a bénéficié à ce titre de l'équivalent, en flux financiers, d'un montant de l'ordre de 184,5 millions d'UC.

IV. PERFORMANCE ET RESULTATS DU PROGRAMME

4.1 Performances institutionnelles

4.1.1 Le PAS IV comportait des mesures tendant à contribuer au renforcement des capacités institutionnelles de l'administration fiscale et douanière. Ainsi, l'implantation du logiciel SIGTAS au service des grandes entreprises à la Direction Générale des Impôts et la formation du personnel devraient renforcer les capacités de mobilisation des recettes fiscales. Ce logiciel, installé en octobre 2005 devrait permettre d'améliorer la transparence et la fluidité des transactions fiscales et de réduire la fraude et les cas de corruption, améliorant ainsi les performances de la DGI. Il devrait permettre également de contribuer à une augmentation de la pression fiscale de 10 à 11,2% en fin 2006. Mais ce logiciel n'est pas encore opérationnel et il est urgent d'accélérer son exploitation. Concernant les douanes, les performances de la Direction Générales des Douanes devraient s'améliorer avec l'installation du logiciel SYDONIA.

4.1.2 La dotation des structures mises en place en moyens humains nécessaires et la formation du personnel devraient contribuer fortement à l'amélioration des performances institutionnelles. L'opérationnalisation effective de l'IGF, récemment créée, l'harmonisation de ses missions de vérification financière avec celles de l'IGE, la mise en place d'une réglementation établissant une nomenclature normative des pièces justificatives à produire à l'engagement, l'ordonnancement et au paiement de la dépense sont de nature à renforcer les capacités institutionnelles de ces entités. Dans l'ensemble, les résultats des mesures entreprises ne sont pas encore très perceptibles compte tenu du caractère récent de la plupart d'entre elles. De nouveaux logiciels ont été introduits aux impôts et à la douane pour améliorer leur fonctionnement mais il reste à prouver leur efficacité du fait qu'on en était encore à la saisie des données à la fin du PAS IV, lorsque le Contrat d'assistance technique mise à la disposition de la DFGE, à cet effet, a pris fin en décembre 2005.

4.1.3 Il faut cependant déplorer les faiblesses constatées au niveau de l'Unité d'exécution du programme qui n'a pas efficacement joué son rôle, laissant le soin de suivre l'exécution du programme aux bailleurs de fonds eux-mêmes. Il est important de mener une réflexion sur la mise en place d'une structure de coordination renforcée au niveau technique, dotée de moyens adéquats en vue de coordonner toutes les structures impliquées dans la mise en œuvre effective des réformes et assurer la cohérence de toutes leurs actions et qui travaillerait en étroite collaboration avec les partenaires au développement de Madagascar. Cette structure aurait l'avantage de favoriser l'appropriation des mesures de réformes par l'Emprunteur et donc assurer la durabilité des effets du programme.

4.2 Performances économiques

4.2.1 Rappel des objectifs macro-économiques

Les objectifs macro-économiques visaient la création des conditions favorables à une croissance forte à travers l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales et l'instauration de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Les objectifs quantitatifs du programme s'articulaient autour de la réalisation, à partir de la fin de l'année 2003: (i) d'un taux de croissance du PIB de 6% ; (ii) d'un taux d'inflation de 8% et un taux d'investissement de 15%.

4.2.2 Résultats macro-économiques

4.2.2.1 Globalement, les résultats macro-économiques sont jugés satisfaisants. En effet, la croissance économique a évolué favorablement durant la période du programme. Malgré la profonde récession économique de 2002 consécutive à la crise politique qu'a connue le pays au cours de laquelle le PIB s'est contracté d'environ 12,7%, l'économie malgache a renoué avec le chemin de croissance. En effet, le PIB réel a connu un taux de croissance atteignant 9,8% en 2003 mais qui a baissé à 5,3% en 2004 et à 4,6% en 2005 du fait de la récession, ce qui donne un taux moyen supérieur à 5% sur la période 2003-2004, alors que l'objectif était de 6% à partir de 2003. Ces résultats encourageants résultent notamment de l'amélioration du niveau des investissements, qui, ont dépassé les prévisions du programme, se situant à 17,9% et 27,5% du PIB respectivement en 2003 et 2004, alors que l'objectif était de le porter à 15% à partir de 2003. L'évolution de la croissance favorable est surtout attribuable à la bonne performance des secteurs secondaire et tertiaire. En ce qui concerne l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC), elle a été contenue en 2003 et est restée inférieure à 7%. Elle a cependant atteint 27% en février 2004, son niveau le plus élevé. Cette hausse de l'inflation en 2004 est due à trois causes principales : (i) la dépréciation du taux de change du Franc malgache (FMG) ; (ii) l'augmentation du prix international du riz et du pétrole et, (iii) l'impact des deux cyclones. L'inflation a cependant amorcé une baisse progressive suite à la stabilisation du prix du riz.

4.2.2.2 Malgré les efforts de contrôle et de gestion comptable de la dépense, les dépenses publiques sont restées élevées suite à la mise en œuvre du programme de redressement économique et de lutte contre la pauvreté à la suite de la crise de 2002, entraînant une augmentation du déficit budgétaire. En effet le déficit (base engagements, dons inclus) avait augmenté significativement pendant la crise atteignant 6,2% du PIB en 2002 contre 4,4% du PIB en 2001 et cette tendance a légèrement repris après la crise, le déficit passant de 4,2% du PIB en 2003 à 4,9% du PIB en 2004. Mais ce déficit est largement financé par les ressources concessionnelles extérieures. A l'avenir, le programme d'appui budgétaire prévu en 2006 et soutenu par le FAD devrait permettre de résoudre en grande partie ce problème récurrent de déficit budgétaire.

4.2.3 Résultats sectoriels

4.2.3.1 Les résultats attendus sur le plan sectoriel visaient particulièrement le renforcement de la DFGE et de l'administration douanière, l'amélioration du contrôle des dépenses publiques et le renforcement du suivi des projets cofinancés. Dans le court terme, certaines mesures du programme ont déjà fait preuve de résultats positifs, pour d'autres, la concrétisation de leur impact nécessitera un temps plus ou moins long.

4.2.3.2 La DFGE ainsi que l'administration douanière ont été modernisées à travers l'informatisation des services, l'instauration d'un nouveau cadre institutionnel et réglementaire et la formation des agents. Dans le domaine des impôts, il s'agissait principalement de l'installation du logiciel de gestion des impôts (SIGTAS) à la Direction de la fiscalité des grandes entreprises (DFGE), qui devrait permettre d'améliorer la transparence et la fluidité des transactions fiscales et de réduire la fraude et les cas de corruption. Il s'agissait également de l'harmonisation du calcul des valeurs vénale, la mise en place de l'Unité de politique fiscale au sein de la Direction générale des impôts (DGI), l'effort de fiscalisation du secteur informel, la création de Centres de Gestion Agréés pour assister les entreprises dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales. Quatre guides d'impôt ont été produits à savoir : Impôt sur les bénéficiaires des sociétés (IBS), Impôts sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les Droits d'Assise et Redevances sur les produits (DA&RP). La formation de base sur les logiciels spécialisés, à savoir ORACLE, SIGTAS et DBA, a été assurée pour le personnel de la DFGE. L'ensemble de ces mesures a été finalisé en 2005 avec l'appui d'une firme d'assistance technique, dont le contrat a pris fin en décembre 2005 alors que les saisies des données de base n'étaient pas encore terminées et que la DFGE n'avait pas encore testé les performances de nouveaux logiciels.

4.2.3.3 L'informatisation, la rationalisation des procédures de dédouanement, et la simplification du tarif douanier ont contribué à la réhabilitation et la modernisation de l'administration douanière. Un nouvel organigramme a été mis en place à la Direction Générale des Douanes (DGD) et on a révisé le Manuel des procédures, réduit les délais de dédouanement, amélioré la qualité des services aux usagers, rationalisé le tarif douanier, mis en œuvre la feuille de route contre la corruption. On a procédé également au renforcement des moyens humains et matériels par la formation et le recrutement de nouveaux agents y compris des inspecteurs des douanes, par la réhabilitation des locaux de douanes. En outre, l'Ecole des douanes a été réhabilitée pour la formation des inspecteurs et un Centre de formation pour les agents subalternes a été mis en place. La mesure essentielle du programme réalisée au niveau des douanes est l'implantation de la version avancée du logiciel de gestion douanière SYDONIA++ avec l'appui technique de la CNUCED. L'utilisation de ce logiciel, comme instrument de gestion des opérations douanières, devrait permettre l'augmentation des recettes douanières et l'efficacité du contrôle douanier par le suivi informatisé des opérations de dédouanement. Des mesures additionnelles ont été prises pour la simplification et l'accélération des opérations notamment le dépôt du Manifeste et Déclaration avant l'arrivée des navires et la mise en place des lignes spécialisées pour améliorer la liaison des bureaux des douanes informatisés avec la DGD. Enfin, on a créé un Comité chargé de suivre l'application de ces mesures.

4.2.3.4 D'une manière générale, les mesures prises dans le cadre du PAS IV ont permis d'inverser la tendance à la baisse des recettes fiscales par rapport au PIB, le taux de

recouvrement des recettes passant de 72% en 2002 à 89% en 2003. Cependant, des difficultés demeurent en ce qui concerne la mobilisation des ressources fiscales, en raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale, accentué par l'allègement de la fiscalité plus ou moins généralisée en 2003 sur les rubriques telles que les engrais, les intrants et équipements agricoles et bien d'autres matériels de construction. On constate qu'en dépit des efforts, la pression fiscale demeure faible : de 7,5% en 2000, elle a augmenté à 9,8% et à 10,9% respectivement en 2003 et 2004. Elle est estimée à 10,1% en 2005.

4.2.3.5 Le contrôle des dépenses publiques a été sensiblement amélioré : de nouveaux textes visant à introduire l'approche des budgets – programmes ont été adoptés en vue d'orienter la gestion budgétaire vers les résultats et la recherche de l'efficacité. On a aussi renforcé le système de passation des marchés publics et on a mis en place un Conseil de discipline budgétaire et financière. Des dispositions ont été prises pour réglementer les fonds spéciaux et encadrer les procédures de réquisition du comptable. Une nomenclature des pièces justificatives a été élaborée pour ce qui concerne l'engagement de la dépense. Ces mesures ont abouti à une réduction significative des délais de production de la balance consolidée trimestrielle des comptes du Trésor.

V. EFFETS DU PROGRAMME

5.1 Incidences économiques

5.1.1 La mise en œuvre du programme visait à assainir le cadre macro-économique par l'amélioration de la mobilisation des recettes internes et le renforcement du contrôle et de la gestion de dépenses. L'allègement de la fiscalité et sa généralisation à certaines rubriques, citées ci-dessus au point 4.2.3.5, a contribué au rétrécissement de l'assiette fiscale, contrairement aux objectifs du programme, affectant ainsi la performance dans la mobilisation des recettes douanières. Hormis l'impact des facteurs extérieurs non prévisibles, la poursuite des réformes d'amélioration des recettes internes et le renforcement de l'efficacité et l'efficacité en matière de contrôle et de gestion des dépenses publiques ont contribué à améliorer sensiblement la gouvernance au niveau de l'administration mais les dépenses publiques sont restées élevées et le déficit budgétaire n'a pas baissé de manière significative. Cependant, le financement du déficit par les ressources concessionnelles a réduit les risques d'instabilité macroéconomique d'origine budgétaire.

5.1.2 L'installation du logiciel de gestion des impôts à la Direction de la fiscalité des grandes entreprises et l'informatisation de l'administration des impôts et des douanes avec le système SYDONIA devraient permettre d'améliorer le processus de dédouanement et donc d'élargir l'assiette fiscale mais ces mesures ont jusque-là donné des résultats insuffisants. L'absence de clarification des compétences entre l'IGE et l'IGF n'a pas permis d'harmoniser, comme souhaité, les missions de vérification financière dévolues à ces deux structures, d'améliorer leur efficacité et donc d'améliorer le contrôle de la régularité des crédits publics et de leur utilisation. En outre, les retards constatés dans l'exécution de certaines réformes structurelles sont de nature à réduire l'impact des réformes envisagées.

5.2 Incidences sociales

Même s'il est difficile d'isoler les effets du programme dans le domaine social par rapport à ceux des programmes sectoriels exécutés en même temps, il y a lieu de souligner que le PAS IV a eu des incidences sociales. Les préoccupations d'équité du système fiscal, l'amélioration de la mobilisation des recettes douanières, le renforcement de l'efficacité du processus budgétaire ont concouru, au-delà de l'impact direct sur le volume des recettes internes, à induire une augmentation substantielle des dépenses en faveur des secteurs sociaux en vue d'assurer le développement humain. Ces mesures devraient contribuer à améliorer l'accès de la population et surtout les couches les plus défavorisées aux services sociaux de base. On a constaté en effet que les indicateurs sociaux ont enregistré une amélioration remarquable au cours des PASIV. C'est le cas notamment du taux de scolarisation au primaire qui a beaucoup progressé ; de même, que le taux de vaccination en DTC3 qui est passé de 61,5% en 2002 à 75% en 2004. Cependant, malgré une légère baisse, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté demeure préoccupante : de 80,7% en 2002 elle est passée à 73,6% en 2003 mais à 74,1% en 2004.

5.3 Incidences environnementales

L'exécution du programme n'a pas eu d'incidences directes sur l'environnement, car il s'agissait d'une opération d'appui à la mise en œuvre de réformes favorisant la croissance en vue de réduire la pauvreté. Cependant, les efforts de décentralisation et de valorisation des ressources humaines vont entraîner une meilleure prise de conscience de la réalité environnementale.

5.4 Incidences sur l'intégration régionale

Madagascar participe activement aux efforts d'intégration et de coopération régionale. Actuellement, il est membre de plusieurs Groupements Economiques et régionaux dont la Commission de l'océan indien (COI), le Forum de facilitation de l'intégration régionale, le Marché commun pour l'Afrique de l'est et australe et très récemment la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). La plupart des mesures engagées dans le cadre du PAS IV et des programmes de réformes précédents, contribuent pour Madagascar, à la mise en œuvre effective de ses engagements pris dans le cadre de l'intégration régionale. En effet, l'adoption du système harmonisé de nomenclature douanière et l'adoption par les services de la douane du système de gestion informatisé SYDONIA ++ est un pas franchi dans la mise en œuvre des mesures convenus dans le cadre du COMESA. Ces ensembles régionaux offrent des opportunités de marchés aux produits malgaches et par conséquent améliorent les perspectives de croissance de l'économie. En effet, en 2004, selon les données de l'Institut National de Statistiques (INSTAT), 9%, 7% et 6% des exportations malgaches étaient destinées au marché COI, COMESA et SADC respectivement. Ces statistiques montrent que les échanges de Madagascar peuvent se développer davantage si les réformes sont poursuivies. Il faut enfin souligner l'importance sur le plan de l'intégration régionale de la contribution de l'Ile Maurice au financement du PAS IV.

5.5 Incidences sur la gouvernance

5.5.1 Les mesures relatives à la mobilisation des recettes internes et à l'amélioration du contrôle des dépenses avec l'introduction de l'approche budgets-programmes ainsi que celles relatives au suivi des projets co-financés et au suivi financier des sociétés d'Etat, etc. sont de nature à contribuer à la bonne gouvernance. Dans les domaines des impôts et des douanes, le Gouvernement a renforcé les capacités des services en utilisant des logiciels performants qui ont amélioré sensiblement le degré de transparence et d'efficacité des administrations fiscales et douanières et ont contribué à réduire les cas de fraude fiscale. De même, l'adoption d'un dispositif légal et réglementaire pour le suivi des sociétés d'Etat et EPN permettra d'améliorer leur fonctionnement et leur gestion particulièrement l'amélioration de leur suivi financier par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

5.5.2 L'opérationnalisation de l'IGF et l'harmonisation des missions de cette structure et de celles de l'IGE devraient permettre d'assurer l'efficacité des structures de gestion et de contrôle de la dépense, et surtout dans le processus de préparation du budget et la définition des responsabilités sur le plan institutionnel. L'étude conjointe de la Banque mondiale et l'Union européenne sur la dépense publique (CFAA) conduite en 2003 a conclu au réel engagement de l'Emprunteur en matière de discipline budgétaire et la suppression des dépenses non autorisées ainsi que les arriérés. D'une manière générale, le PAS IV a permis des efforts importants pour l'instauration de la bonne gouvernance et, selon un rapport de Transparency International, l'indice de perception de la corruption de Madagascar s'est amélioré, le pays était classé 88^{ème} sur 145 en 2004 contre la position de 99^{ème} sur 102 en 2002.

5.5.3 Beaucoup reste à faire en ce qui concerne l'instauration de la bonne gouvernance et des conditions d'un développement du secteur privé qui étaient des axes importants du programme. A cet égard, le Gouvernement devra accélérer le démarrage du Projet FAD de renforcement institutionnel visant la bonne gouvernance (PRIBG) financé dans le cadre du PAS IV. En effet, les études prévues dans le cadre de ce projet, à savoir l'étude destinée à améliorer la productivité des régies financières et l'étude destinée à la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel des Partenariats Public-Privé ainsi que le renforcement de la Commission de Réforme du Droit des Affaires (CRDA) devraient contribuer largement à apporter des solutions durables aux insuffisances relevées dans la mise en œuvre du PAS IV notamment dans le système de gestion des finances publiques et de l'environnement des affaires. Par ailleurs, le programme d'appui budgétaire en cours de préparation permettra de mettre en place des mesures susceptibles de répondre à ces préoccupations, particulièrement les risques persistants constatés dans le mécanisme de contrôle des finances publiques à Madagascar, de même qu'il permettra de résoudre le problème récurrent de déficit budgétaire.

5.6 Evaluation du risque du programme

Le rapport d'évaluation avait relevé quatre principaux risques qui étaient susceptibles d'avoir un effet négatif sur la mise en œuvre du programme. Il s'agissait de (i) une nouvelle instabilité politique, (ii) un financement insuffisant du programme conduisant à une macro-instabilité, des déficits importants et l'inflation, (iii) l'incapacité du Gouvernement à mettre en œuvre le programme et les réformes proposées à cause de la faiblesse des institutions et de la capacité d'exécution, (iv) le manque de confiance dans le secteur privé, ce qui retarderait le redressement. La Banque a travaillé en étroite collaboration avec les autres partenaires au

programme en l'occurrence la Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne et la France afin de minimiser les risques et d'harmoniser les conditions du prêt qui devaient être tirées de la matrice des mesures communes. En effet, le risque d'instabilité politique semble avoir été contenu depuis la fin de la crise sociopolitique du premier semestre 2002 et la stabilisation de la situation sociopolitique a favorisé la confiance des partenaires au développement de Madagascar qui ont continué d'assurer le financement du programme jusqu'à son terme ; ce qui a encouragé le secteur privé à accroître le rythme de ses investissements. Par ailleurs, les efforts ont été faits par le Gouvernement, à travers les mesures de renforcement des capacités des structures particulièrement au niveau des impôts et des douanes, qui devraient permettre de faire face au problème des capacités administratives. La réforme et le renforcement de l'équité fiscale et douanière ont permis d'accroître la transparence et la bonne gouvernance au niveau de l'administration, facteur d'incitation de l'investissement privé, surtout le regain de confiance de l'investissement privé étranger.

VI. DURABILITE DES EFFETS DU PROGRAMME

6.1 Le PAS IV s'inscrivait dans la continuité des programmes de réformes du Gouvernement. Du fait des programmes adjacents ou complémentaires des autres bailleurs de fonds et du FAD, les réformes ont été approfondies et renforcées au fur et à mesure de l'exécution des autres programmes. Les mesures de modernisation de l'administration fiscale et douanière sont de nature à contribuer à la pérennisation des effets du programme, si de réels efforts de stabilisation et de renforcement des structures de l'Etat sont engagés. La réalisation des mesures a confirmé la volonté du Gouvernement d'opérer les réformes indispensables pour l'amélioration de la bonne gouvernance et l'assainissement des finances publiques. Aussi, ces mesures constituent-elles des axes prioritaires du DSRP de Madagascar adopté en 2003 et leur mise en œuvre effective contribuera à la réalisation de ses objectifs à l'avenir.

6.2 Malgré la volonté manifeste du Gouvernement de poursuivre le processus de réformes et l'adhésion de plusieurs partenaires au développement de Madagascar, il devra renforcer le degré d'appropriation de ce processus de formulation et de suivi des réformes par la mise en place et le renforcement d'une structure de coordination des réformes dotée de moyens matériels et humains adéquats et qui travaillerait de concert et en étroite collaboration avec les Partenaires au développement du pays. A cet égard, l'Accord-Cadre intitulé « Cadre de Partenariat » que le FAD, la Banque mondiale, l'Union Européenne et quelques institutions bilatérales ont signé répond largement à cette préoccupation de coordination et rationalisation de leurs interventions, tant au niveau de la préparation et de l'exécution des projets/programmes que du suivi des projets/programmes.

6.3 Enfin, le retour progressif à une situation politique apaisée a favorisé la poursuite du dialogue de politiques entre le Gouvernement et ses partenaires au développement pour accélérer et renforcer le rythme des réformes politiques et institutionnelles. Les négociations en cours avec le FMI et le premier programme d'appui budgétaire en cours de finalisation par le FAD, appuyé par d'autres bailleurs de fonds en sont la preuve.

VII. PERFORMANCE DE LA BANQUE, DE L'EMPRUNTEUR ET DES COFINANCIERS

7.1 Performance de la Banque

7.1.1 De manière générale, les performances de la Banque sont jugées satisfaisantes. Elle a travaillé de manière étroite avec tous les autres partenaires au développement à tous les stades de l'évolution du programme, depuis l'identification jusqu'à l'exécution. La mission d'évaluation de la Banque n'était composée que d'un seul Economiste, ce qui était insuffisant ; néanmoins le rapport d'évaluation était de bonne qualité. La Banque a été active dans le suivi du programme avec quatre missions dans un laps de temps relativement court, mais elle devra veiller à étoffer ses missions dans le pays.

7.1.2 L'Unité d'exécution du programme (UEP) n'ayant pas joué efficacement son rôle notamment en ce qui concerne la transmission des rapports fiables dans les délais impartis, la fourniture d'informations financières pour assurer la gestion et le suivi des activités du programme, la Banque n'as pas pris d'initiatives pertinentes pour inciter cette structure à se conformer à ses directives. Cette faiblesse a été compensée par la très grande coordination des actions et l'échange d'informations et de documents du programme entre les bailleurs de fonds impliqués qui ont permis d'assurer un suivi efficace du programme.

7.2 Performance de l'Emprunteur

7.2.1 La performance de l'Emprunteur est jugée satisfaisante malgré les faiblesses constatées au niveau de l'Unité d'exécution du Programme qui n'a pas véritablement joué son rôle. La plupart des réformes ont été mises en œuvre, à l'exception de l'appui institutionnel accordé à la DDP et. L'Emprunteur a rempli avec plus ou moins de célérité les conditions du prêt et a respecté les procédures de la Banque, particulièrement celles relatives aux acquisitions. Cependant, la justification de l'utilisation des fonds a mis beaucoup de temps, attestant de la faible maîtrise des procédures de la Banque par l'Unité de gestion.

7.2.2 La transmission des rapports trimestriels d'exécution du programme n'a pas été systématisée, mais la documentation a été mise à la disposition de la Banque lors des missions sur terrain. Le prêt a été audité comme prévu et le rapport d'achèvement de l'Emprunteur est disponible depuis octobre 2005. La quasi-totalité des mesures du programme ont été exécutées ; des retards ont cependant été relevés au niveau de la mise en œuvre de l'appui institutionnel accordé à la DDP, de la mise en place effective de l'IGF ainsi que de l'harmonisation des missions de cette dernière avec l'IGE. La date de clôture du prêt a dû être prorogée de 6 mois pour permettre l'achèvement de certaines actions du programme.

7.3 Performance des co-financiers

Les partenaires co-financiers du programme ont joué un rôle déterminant dans la préparation et surtout dans la coordination et la supervision du programme. Alors que la formulation du programme s'est basée sur les conclusions des études conjointes de la BAD et de la Banque mondiale, le FMI a joué le rôle principal de supervision de la mise en œuvre des réformes macro-économiques et la Banque mondiale celle des mesures structurelles à travers

les missions de revue à mi-parcours. Tous les bailleurs de fonds impliqués ont débloqué la totalité de leurs fonds affectés au programme. Rappelons enfin que la coopération entre la Banque et les autres partenaires a toujours été maintenue à travers l'échange d'informations et de documents sur l'état d'exécution du programme et tous ces efforts de recherche d'une meilleure coordination des actions des bailleurs de fonds se sont concrétisés par la signature d'un Accord-Cadre intitulé « Cadre de Partenariat » par le FAD, la Banque mondiale, l'Union Européenne et quelques institutions bilatérales.

VIII. PERFORMANCE GLOBALE ET NOTATION

Performance d'exécution			Performance des résultats			Performance globale
Respect du calendrier	Respect des clauses	Adéquation du suivi évaluation et des rapports	Pertinence et réalisation des objectifs	Renforcement institutionnel	Durabilité	
2	2,5	2	2,6	2,2	2,1	2,23

La performance du programme est globalement satisfaisante avec une note évaluée à 2,23, référence faite aux critères d'évaluation à l'exécution, la pertinence et la réalisation des objectifs, le renforcement des capacités et la durabilité du programme. Une analyse détaillée pour chacun des critères de la performance d'exécution a été faite à travers plusieurs sections du rapport notamment, les sections II et III. La performance des résultats du programme est détaillée à la section IV du rapport et à l'annexe 3.

IX. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

9.1 Conclusions

9.1.1 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 et puis, par des chocs d'origine extérieure tels que l'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. Grâce au PAS IV, le FAD a contribué notamment à mettre en place les conditions d'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales grâce à l'implantation du logiciel SIGTAS au service des grandes entreprises à la Direction Générale des Impôts. L'installation du logiciel et la formation du personnel sont terminés depuis octobre 2005 et il devrait permettre d'améliorer la transparence et la fluidité des transactions fiscales et de réduire la fraude et les cas de corruption. Il devrait permettre également de contribuer à une augmentation de la pression fiscale de 10 à 11,2% du PIB en fin 2006. Mais ce logiciel n'est pas encore pleinement opérationnel et il est donc urgent d'accélérer son exploitation en vue d'améliorer sensiblement la situation des finances publiques. Le FAD a, en outre, contribué au renforcement de l'administration douanière, à l'amélioration de l'exécution du budget ainsi qu'au renforcement et au suivi des projets cofinancés.

9.1.2 Il faut souligner que les réformes destinées à promouvoir les conditions de la bonne gouvernance des affaires publiques et d'un développement du secteur privé constituaient entre autres les axes principaux du PAS IV, comme du reste des précédents programmes. S'il est

vrai que certaines réformes ont connu un début d'exécution, il n'en demeure pas moins que l'on a constaté que de nombreuses faiblesses demeurent, notamment, comme indiqué ci-dessus, dans le système de gestion des finances publiques (tant sur le volet des dépenses que celui des recettes) et de l'environnement des affaires. A cet égard, le Gouvernement devra accélérer le démarrage du Projet renforcement institutionnel visant la bonne gouvernance (PRIBG) financé dans le cadre du PAS IV, en vue d'une part, de remédier aux faiblesses constatées dans les domaines de la rationalisation du contrôle (interne et externe) des finances publiques à travers l'harmonisation des missions de l'IGF et de l'IGE et le renforcement de la Cour des Comptes. Le FAD, de son côté, devra faire en sorte que le lancement du PRIBG intervienne le plus rapidement possible. En effet, les études prévues dans le cadre de ce projet, à savoir l'étude destinée à améliorer la productivité des régies financières et l'étude destinée à la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel des Partenariats Public-Privé ainsi que le renforcement de la Commission de Réforme du Droit des Affaires (CRDA) devraient contribuer largement à apporter des solutions durables aux insuffisances relevées au cours de la mise en œuvre du PAS IV. Par ailleurs, le FAD devra accélérer le processus de préparation du Premier Programme d'Appui budgétaire, évalué en janvier 2006. Cet Appui, préparé en étroite collaboration avec les Institutions de Bretton Woods, permettra de mettre en place des mesures susceptibles d'atténuer les risques persistants constatés dans le mécanisme de contrôle des finances publiques à Madagascar. Cet Appui budgétaire permettra également, grâce aux ressources y apportées par les bailleurs de fonds impliqués, de résoudre le problème récurrent du déficit budgétaire du pays.

9.1.3 Le Gouvernement malgache, conscient de ces problèmes est désireux de poursuivre et consolider les réformes ; et, son engagement paraît accru en faveur de l'instauration de la bonne gouvernance et du développement du secteur privé en tant que moteur de la croissance. Ce volontarisme et son engagement sont de nature à asseoir, à terme, les conditions d'une croissance économique durable en vue de lutter efficacement contre la pauvreté.

9.2 Leçons à tirer de l'exécution du programme

L'expérience dans la mise en œuvre du PAS IV conduit à tirer les leçons ci-après :

- L'absence de clarification des champs de compétence entre les différentes structures de l'Etat n'est pas de nature à améliorer leur efficacité et permettre d'accroître les performances du programme (§ 5.1.2)
- La mise en place d'une Unité d'Exécution du programme dotée de moyens matériels et humains adéquats est gage de bonnes performances du programme et d'appropriation des réformes par l'Emprunteur (§ 4.1.4)
- Les retards dans l'exécution de certaines réformes structurelles ou leur abandon sont de nature à réduire l'impact des réformes envisagées et donc du programme (§ 5.1.2).

9.3 Recommandations

Pour le Groupe de la Banque

- Faire respecter ses directives en matière d'exécution et suivi des programmes notamment la transmission, par l'Emprunteur, des rapports d'exécution des programmes à des échéances fixées dans les rapports d'évaluation et dans les Accord de prêt (§§ 3.3.1 et 7.1.2)

- Renforcer les équipes des missions (préparation/évaluation, supervision, revue à mi-parcours, etc.) en intégrant selon les besoins, les experts des Départements sectoriels et de PPRU (§ 2.3.2).
- Accélérer la finalisation du rapport d'évaluation et la présentation au Conseil du Premier Programme d'Appui Budgétaire en vue de renforcer le mécanisme de contrôle des finances publiques et de résoudre le problème récurrent de déficit budgétaire (§§ 4.2.2.1 et 5.5.3)
- Poursuivre et renforcer le dialogue de politiques avec le Gouvernement, dans le cadre concerté de l'Accord « Cadre de Partenariat » en vue de la mise en œuvre effective des réformes structurelles pour la réduction de la pauvreté (§ 6.2)

Pour l'Emprunteur

- Accélérer l'opérationnalisation de l'IGF, clarifier son positionnement par rapport à l'IGE et harmoniser les missions de vérification financière des deux structures (§§ 3.2.3 et 5.1.2)
- Accélérer le démarrage du PRIBG en vue d'atténuer les risques persistants dans le mécanisme de contrôle des finances publiques (§ 5.5.3)
- Accélérer l'exploitation du logiciel SIGTAS. En vue de réduire les fraudes et les cas de corruption grâce à une amélioration de la transparence et la fluidité des transactions fiscales (§ 4.1.1).
- Poursuivre les efforts de mobilisation des recettes internes (§§ 4.2.3.4 et 4.2.3.5)
- Poursuivre les réformes et particulièrement accélérer les négociations avec le FMI en vue de la définition et la mise en œuvre rapide d'un programme dans le cadre de l'Appui budgétaire en 2006 (6.3).

MADAGASCAR : PAS IV - Matrice des mesures du programme

SECTEUR	OBJECTIFS ET POLITIQUES	Actions à entreprendre	Stratégies et mesures	DATES DE MISE EN OEUVRE	Etat de réalisation en décembre 2005
1. Recettes internes					
1.1 Impôts	<ul style="list-style-type: none"> • Sécuriser la collecte des impôts des grandes entreprises pour anticiper sur la re dynamisation du secteur privé. • Améliorer l'attribution des numéros d'identification des contribuables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités de la Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises (DFGE). • Procéder à la révision du fichier des contribuables afin de corriger les double emplois . Rapprocher les données des services de registres de commerce, de la douane et des impôts. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un logiciel de gestion des impôts au sein de la DFGE. • Sélectionner et assurer la formation de vérificateurs d'impôts. • Préparer une base de données des numéros d'identification des contribuables après la révision des fichiers existants et un recensement ciblé sur les entreprises dans un premier temps. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juin 2005 • Juin 2005 • Juin 2005 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisé : SIGTAS installé ▪ Réalisé : Vérificateurs d'impôts formés ▪ Partiellement réalisée : Saisie des données en cours
1.2 Douanes	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le processus de dédouanement 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités des services des douanes sur l'utilisation du logiciel Sydonia 		<ul style="list-style-type: none"> • 2003-2005 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisée : SYDONIA installé et formation assurée
2. Contrôle de la dépense					
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer Le contrôle interne du MEFB avec un outil essentiel de contrôle lui permettant d'intervenir effectivement et sans contraintes sur tout organisme bénéficiant de fonds publics. Ce contrôle étant actuellement assuré partiellement et de manière insuffisante par l'IGE qui est rattaché à la présidence de la République, le MEFB ne peut disposer librement des services de l'IGF en fonction de ses besoins de contrôles qui ne sont pas satisfaits. 	<ul style="list-style-type: none"> •Créer une IGF au MEFB compétente pour intervenir sur tout organisme bénéficiant de fonds publics •Après création de l'IGF, coordonner ses missions avec l'IGE afin d'éviter les redondances en matière de vérification dans le domaine financier 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du texte de création d'une IGF ayant pouvoir de vérification sur les comptables publics, les ordonnateurs et tout organisme ayant des liens financiers et économiques avec l'Etat • Harmonisation des missions de vérification financière IGE-IGF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juin 2004 • Juin 2004 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisée : Textes créant IGF existe ▪ Non réalisée : IGE fonctionnel, IGF créés mais non encore fonctionnel

SECTEUR	OBJECTIFS ET POLITIQUES	Actions à entreprendre	Stratégies et mesures	DATES DE MISE EN OEUVRE	Etat de réalisation en décembre 2005
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer au sein du MEFB le contrôle a priori de la dépense (contrôle financier), actuellement rattaché à la présidence de la République (CDE). L'absence d'un contrôle financier propre au MEFB est un facteur d'inefficacité, et son rattachement à la présidence de la République, ordonnateur principal, ne respecte pas la séparation entre ordonnateur et contrôleur de la dépense. 	<ul style="list-style-type: none"> • Placer le CDE au MEFB afin de l'intégrer dans le circuit de la dépense et de doter le MEFB d'un service propre de contrôle a priori des finances publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption des textes concernés par cette recommandation 	<ul style="list-style-type: none"> • Juin 2004 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesure réalisée
	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les contrôles réguliers des postes comptables afin de réduire le risque important de non détection d'une mauvaise utilisation éventuelle des fonds publics. Le contrôle du réseau du Trésor effectué par la Brigade du Trésor est insuffisant compte tenu des ressources très limitées de cette structure en moyens humains et matériels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître le niveau de contrôle du réseau de Trésor par une augmentation des capacités en ressources humaines et matérielles de la Brigade du Trésor. Elargir le champ des compétences de la future Direction. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation de la Brigade du Trésor en une Direction ; • Dotation de cette Direction d'un effectif d'une trentaine de vérificateurs ; • Elargissement des compétences de cette Direction aux agences comptables des sociétés d'état et aux postes comptables des receveurs de communes rurales ; • Installation d'un poste d'inspecteur vérificateur, dans chaque trésorerie principale 	<ul style="list-style-type: none"> • Juin 2004 • Juin 2004 • Juin 2004 • Juin 2004 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisée : Décret du 1/06/2004 ▪ Réalisée : 65 agents vérificateurs au total ▪ Non encore réalisée : Compétence sur le réseau comptable de l'Etat uniquement ▪ Réalisée : Cellules de d'inspection mises en place au niveau de chaque trésorerie principale
3. Gestion comptable de la dépense					
	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire l'exercice quasi-systématique par l'ordonnateur du droit de réquisition du comptable public, avant tout rejet de la dépense par ce dernier (droit exercé pour environ 25% des dépenses budgétaires). • Améliorer la fiabilité du contrôle comptable de l'engagement par des textes instituant une nomenclature normative de pièces justificatives à produire à l'engagement, l'ordonnancement et au paiement de la dépense. • Réduire la prééminence hiérarchique du Gestionnaire de crédit, chargé de l'engagement et de la certification du service fait, sur le Sous-ordonnateur, chargé de l'ordonnancement, déresponsabilise ce dernier et contribue à la complexité et à l'inefficacité de la phase administrative. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclure le droit de réquisition du comptable public avant tout rejet par ce dernier de l'ordonnancement de la dépense. • Mettre en place un règlement établissant une nomenclature normative des pièces justificatives. • unifier l'exercice de la fonction d'ordonnateur afin de responsabiliser l'ordonnateur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rappel des principes existant par une circulaire du premier ministre à tous les ordonnateurs ; • Renforcement des contrôles par la brigade du Trésor (renforcée) et l'IGF (à créer) avec application de sanctions en cas d'abus. • Elaboration et mise en vigueur de cette réglementation. • adoption des textes appropriés pour la mise en 	<ul style="list-style-type: none"> • Déc. 2003 • Juin 2004 • Mars 2004 • Juin 2004 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisé ▪ Partiellement réalisée : IGF non fonctionnel, 15 agents du trésor impliqués déjà sanctionnés ▪ Réalisée : Projet de loi régissant l'inspection administrative et organes de contrôle soumis au parlement ▪ Idem

SECTEUR	OBJECTIFS ET POLITIQUES	Actions à entreprendre	Stratégies et mesures	DATES DE MISE EN OEUVRE	Etat de réalisation en décembre 2005
			œuvre de cette mesure.		
4. Projets co-financés					
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le suivi financier par le MEFB des projets co-financés par l'Etat et les bailleurs de fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités techniques de la Direction de la Dette Publique par la mise en place d'une cellule dédiée au suivi financier des cellules de gestion des projets. • Accroître les capacités techniques de suivi et d'évaluation du MEFB et des ministères de tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un logiciel de gestion des projets qui puisse tenir la comptabilité budgétaire de tous les projets. • Mettre à la disposition du MEFB et des ministères de tutelle les moyens nécessaires au suivi et à l'évaluation des projets co-financés 	<ul style="list-style-type: none"> • juin 2005 • juin 2005 	<ul style="list-style-type: none"> Non réalisée : appel d'offres En cours ▪ Non réalisée : appel d'offres en cours
5. Etablissement Publics					
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le suivi financier par le MEFB des sociétés d'Etat et des EPN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moderniser le cadre juridique et le système de suivi des sociétés d'Etat et EPN. • Accroître les capacités techniques de suivi et d'évaluation du MEFB et des ministères de tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'un dispositif légal et réglementaire approprié pour permettre un suivi selon les normes sociétés d'Etat et des EPN • Mettre à la disposition du MEFB et des ministères de tutelle les moyens nécessaires au suivi et à l'évaluation des sociétés d'Etat et des EPN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fin 2003 • Fin 2003 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réalisée : Décret 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité budgétaire des organismes publics ▪ Réalisée : Mesure progressive

MADAGASCAR: PAS IV**PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR**

<u>Indicateur</u>	<u>Note (1 à 4)</u>	<u>Observations</u>
1. Respect du calendrier	2	La plupart des réformes mises en œuvre conformément au calendrier prévu, retards cependant concernant l'appui institutionnel accordé au DDP et mise en œuvre de certaines mesures institutionnelles. Lenteurs administratives observées au niveau de l'accomplissement des conditions générales et autres pour le déblocage des tranches du prêt. Programme achevé avec retard, date de clôture du programme prorogée de six mois...
2. Respect de l'échelle de coût	N/A	
3. Respect des conditions et dispositions des accords de prêts	2,0	Le Gouvernement a respecté les conditions du prêt ainsi que les procédures d'acquisition des biens et services, mais il a éprouvé des difficultés dans l'application des procédures d'acquisitions qui ont occasionné quelques retards dans le lancement de certaines consultations. La condition afférente à l'établissement de l'audit de compte du programme a été accomplie.
4. Adéquation du suivi-évaluation et préparation des rapports	2	L'UEP, créée au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, n'a pas joué efficacement son rôle notamment dans la transmission régulière et systématique des rapports trimestriels d'exécution du programme et l'élaboration d'informations financières fiables La DDP en charge du suivi de la dette extérieure a assuré le suivi financier du prêt, qui nécessite toutefois d'être amélioré. Une contribution au rapport d'achèvement du programme a été élaborée.
Opération satisfaisante	N/A	
Evaluation globale	2,0	Satisfaisant

MADAGASCAR: PAS IV**PERFORMANCE DE LA BANQUE**

Indicateur	Note (1à 4)	Observations
1. Au stade de l'identification	3	La Banque a répondu à la requête du Gouvernement malgache. Son intervention s'est jointe à celle des institutions de Bretton Woods notamment dans les études préalables.
2. Au stade de la préparation	2	La Banque a participé activement aux côtés d'autres bailleurs de fonds à la préparation du programme.
3. Au stade de l'évaluation	2	La mission d'évaluation n'était composée que d'un seul Economiste, ce qui était insuffisant. Le rapport d'évaluation était cependant de bonne qualité. Les négociations se sont bien déroulées.
4. Au stade de la supervision	2	La Banque a effectué des missions de supervision et de revue à mi-parcours du Programme, mais, n'a pas su faire respecter ses directives en matière de suivi et supervision du programme
Performance de la Banque	2,0	Satisfaisant

MADAGASCAR: PAS III**PERFORMANCE GLOBALE DU PROGRAMME**

Indicateur	Note (1 à 4)	Observations
1. Pertinence et réalisations des objectifs	2,6	
(i) Politiques macroéconomiques	3	La mise en œuvre des mesures du programme a contribué à assurer une plus grande équité du système fiscal, améliorer l'efficacité des dépenses publiques, stabiliser le cadre macro-économique et soutenir la croissance malgré l'impact négatif des chocs extérieurs.
(ii) Politiques sectorielles	3	Les réformes entreprises ont concerné la promotion de la mobilisation des recettes fiscales, le renforcement de l'administration douanière et le contrôle de la dépense.
(iii) Réduction de la pauvreté	2,5	Même si le taux de pauvreté reste élevé à Madagascar, la pauvreté a reculé en 2003, la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée à 73,6% contre 80,7% en 2002, cependant l'IDH de Madagascar demeure faible.
(iv) Préoccupations environnementales	N/A.	
(v) Développement du secteur privé	2	La réforme et le renforcement de l'équité fiscale et douanière ont permis d'accroître la transparence et la bonne gouvernance au niveau de l'administration, facteur d'incitation de l'investissement privé, surtout le regain de confiance de l'investisseur étranger.
2. Développement institutionnel	2,2	
(i) Cadre institutionnel (y compris restructuration)	2	L'exécution du PASIV a contribué à l'amélioration du cadre institutionnel à travers l'appui à la Direction de la fiscalité des Grandes Entreprises et le renforcement de ses capacités, l'appui au Département de la dette publique en cours d'exécution. Le Personnel des deux départements a bénéficié de plusieurs formations. Cependant, le fait que le l'UEP n'ait pas été opérationnelle et que le PRIBG n'ait pas démarré, a privé le programme d'un cadre institutionnel déterminant pour une gestion macro-économique efficace.
(ii) Système d'information financier et de gestion, y compris système d'audit	2,5	L'Emprunteur a assuré le suivi des décaissements du prêt, mais a rencontré des difficultés surtout dans l'acquisition des équipements et assistance technique. L'UEP n'a pas su fournir sur une base régulière et systématique des informations financières fiables pour le suivi du programme. L'audit du compte spécial et ceux des comptes ordinaires prévus ont été effectués.
(iii) Le système de suivi-évaluation	1,5	Le suivi du programme a été mené à travers les missions de revue du FMI et de la Banque mondiale et des missions de la Banque. Le système de suivi assuré par l'UEP n'a pas été efficace La DDP en charge du suivi de la dette extérieure a assuré le suivi financier du prêt qui nécessite d'être amélioré..
(iv) Amélioration de la gouvernance	3	L'amélioration de la gouvernance était l'un des objectifs principaux visés par le programme des réformes et des efforts de renforcement des capacités aux impôts et à la douane ainsi que l'engagement du Gouvernement en matière de discipline budgétaire y ont contribué
(iv) Transfert de technologie	N/A	

Indicateur	Note (1 à 4)	Observations
(v) Dotation en personnel qualifié (y compris rotation), formation et dotation de personnel de contrepartie	N/A	
3. Durabilité	2,1	
(i) Engagement continu de l'Emprunteur	3	Le Gouvernement fait preuve de volonté de poursuivre et consolider les performances acquises en terme d'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales, le renforcement de l'administration douanière et l'amélioration de l'exécution budgétaire. Ces réformes font partie de la stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par Madagascar en 2003 dont la bonne gouvernance est l'un des axes prioritaires. Elles seront renforcées dans le cadre du Premier Programme d'Appui budgétaire à financer par la Banque et les autres partenaires au développement au cours de 2006
(ii) Environnement politique	3	Madagascar est en train de retrouver progressivement sa stabilité politique après la crise profonde du premier semestre 2002.
(iii) Cadre institutionnel	1,5	Il est utile de mettre en place une structure de coordination des réformes travaillant avec les partenaires au développement réunis dans l'Accord Cadre de Partenariat en vue d'assurer l'appropriation du processus de formulation et de suivi des programmes par le Gouvernement. Ceci renforcerait le cadre existant mis en place durant le PAS IV
(iv) viabilité technique et perfectionnement du personnel	N/A	-
(v) Viabilité financière y inclus système de recouvrement des coûts	N/A	-
(vi) Viabilité économique	N/A	-
(vii) Viabilité environnementale	N/A	-
(viii) Mécanisme d'exploitation et de maintenance (disponibilité des fonds récurrents, devises, pièces de rechanges, séminaires etc.	N/A.	-
Taux de rentabilité interne	N/A	-
Performance globale	2,3	Satisfaisant

MADAGASCAR : PAS IV - MATRICE DE RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI

Domaines	Conclusions et recommandations	Actions de suivi	Responsabilité
Formulation et exécution du programme	La Banque doit participer à toutes les étapes de formulation de programme.	Renforcer l'harmonisation entre bailleurs et participer activement à l'Accord Cadre de Partenariat.	Banque
	Les réalisations ont été globalement satisfaisantes et conformes aux objectifs du programme, à l'exception de certaines mesures	Poursuivre l'exécution des mesures restant à mettre en oeuvre	Banque et Gouvernement
	Le suivi global du programme des réformes n'a pas été fait. L'UEP n'a pas efficacement joué son rôle de coordination.	Mettre en place une structure de coordination des réformes. Renforcer les capacités des structures de coordination.	Gouvernement et Bailleurs de fonds
	L'appropriation du programme par l'emprunteur de la phase de formulation à l'exécution et suivi des réformes améliore l'efficacité dans le suivi et la pérennisation des mesures	idem	Gouvernement
Résultats du programme	Le cadre macro-économique favorable à une croissance rapide existe,	Consolider les acquis de la réforme fiscale,	Gouvernement
	La modernisation de l'administration fiscale et douanière amorcée et conditions pour l'équité fiscale renforcées,	Accélérer l'exploitation du logiciel SIGTAS et autres et doter les structures créées pour l'appui aux administrations fiscales et douanières	Gouvernement et Bailleurs de fonds
	Les conditions pour la modernisation du processus budgétaires mises en place.	Poursuivre les efforts de réformes et notamment étendre les budgets-programmes à tous les secteurs.	Gouvernement et Bailleurs de fonds
	Les performances du logiciel SIGTAS ne sont pas encore prouvées	Renforcer les actions de formation et poursuivre les tests commencés par l'assistance technique auprès de la DFGE	Banque
	L'absence de clarification des compétences entre l'IGE et l'IGF est un facteur potentiel de fragilisation de l'efficacité du contrôle de la régularité et l'efficacité dans l'utilisation des crédits publics	Mettre en place l'IGF de manière effective et clarifier son positionnement par rapport à l'IGE	Gouvernement
	Le renforcement de la DDP a connu des retards d'exécution	Accélérer les procédures de mise en œuvre de l'appui	Gouvernement

Respect des conditions et des clauses du prêt	La maîtrise des procédures de décaissement et d'acquisition des biens et services est indispensable	Mettre en place les organes de suivi des programmes, renforcer leurs capacités	Gouvernement Bailleurs de fonds
Evaluation de la performance et résultat du programme	Le respect de la production des rapports facilite le suivi des programmes	Envoi régulier et systématique des rapports d'exécution a des échéances fixées qui doivent être respectées.	Gouvernement et Bailleurs de fonds
Durabilité	La durabilité est largement tributaire de la volonté politique de poursuivre les réformes,	Mettre en œuvre les reformes restant a exécuter et poursuivre de nouvelles reformes structurelles a travers le dialogue de politique pour consolider les résultats acquis conformément au DSRP 2005-2007	Gouvernement Bailleurs de fonds
	L'appropriation du processus des réformes par l'emprunteur et le renforcement des capacités sont vitales pour la consolidation des résultats	Poursuivre les efforts de réformes	Gouvernement

MADAGASCAR : PAS IV: Liste des documents consultés

1. BAD/FAD, Madagascar, Document de stratégie pays, 2002-2004, Département des opérations par pays, Région Nord, Est et Sud, Août 2005
 2. BAD/FAD, Madagascar, Document de stratégie pays, 2005-2009, Département des opérations par pays, Région Nord, Est et Sud, juin 2003
 3. Banque centrale de Madagascar, Rapports annuels 2003, 2004,
 4. PAS IV/FAD, Rapport sur l'audit du compte spécial du programme d'ajustement structurel financé par la BAD,
 5. FAD, République de Madagascar, « Rapport d'évaluation : Quatrième Prêt d'Ajustement Structurel (PAS IV) », août 2003
 6. FMI, « Madagascar, stratégies pour la poursuite des réformes dans le domaines des finances publiques », juillet 2005
 7. IMF, "Madagascar, staff report for the 2005 Article IV consultation", May 17, 2005
 8. MEFB, DPP, Etat détaillé des paiements effectués au moyen du compte spécial
 9. MEFB, STA, Exécution budgétaire des six ministères: situation provisoire à mi-septembre 2005
 10. République de Madagascar, DDT, « Rapport d'achèvement du prêt PAS-IV FAD », octobre 2005.
-

RAPPORT D'ACHEVEMENT DE L'EMPRUNTEUR

DIRECTION GENERALE DU TRESOR

Direction de la Dette Publique Antananarivo, le 14 Octobre 2005

RAPPORT D'ACHEVEMENT DU PRET PAS-IV FAD

I – INTRODUCTION

1.1. Après plusieurs années de réforme, Madagascar est actuellement parmi les pays africains qui commencent à se distinguer de leurs efforts en terme de croissance économique et de réduction de la pauvreté.

1.2. Dès la fin de la crise 2002, crise politique qui a eu des conséquences économiques, financières et sociales désastreuses, le Gouvernement Malagasy a présenté à la Communauté des bailleurs de fonds (les Amis de Madagascar) en Juillet 2002, un programme de redressement économique et social à deux volets, à savoir :

- un volet « Urgence » pour limiter l'impact de la crise et,
- un volet « Développement » à moyen et long terme définis dans le DSRP (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté) présenté dans le DSP 2002 – 2004 de la Banque Africaine de Développement.

1.3. Répondant à la requête du Gouvernement en Août 2002, et constatant que ledit programme mérite d'être encouragé, la Banque Africaine de Développement se propose de mettre en œuvre un quatrième Prêt d'Ajustement Structurel (PAS IV).

A cet effet, la Banque a effectué des missions d'identification/ préparation et d'évaluation respectivement en Octobre 2002 et Avril 2003 et participé à l'atelier sur la politique fiscale et l'administration fiscale et douanière en Mars 2003.

Les conclusions de ces travaux ont servi à la conception de la contribution de la Banque Africaine de Développement.

II – OBJECTIFS

Le prêt FAD a pour principal objectif d'aider le Gouvernement à mettre en œuvre les mesures requises pour le redressement de la gestion des finances publiques ainsi que l'amélioration du suivi budgétaire des opérations financées par les bailleurs de fonds . Aussi, le Quatrième Prêt d'Ajustement Structurel (PAS IV) vise à appuyer les réformes pour l'augmentation des recettes fiscales, l'instauration de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption.

Le PAS IV fournira des ressources à décaissement rapide pour aider Madagascar à réaliser son programme de redressement économique et social. Il est conforme à la stratégie d'intervention de la Banque Africaine définie pour la période 2002 – 2004 à savoir : l'instauration de la bonne gouvernance.

2.1. DONNEES DE BASE

- Pays : Madagascar
- Titre du Projet : PAS IV – FAD
- Emprunteur : République de Madagascar
- Organe d'exécution : Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
- Date d'évaluation : 11 Juillet 2003
- Date de signature du Prêt : 07 Novembre 2003
- Date d'entrée en vigueur du Prêt : 26 Mars 2004
- Date d'achèvement : 31 DECEMBRE 2005
- Date de décaissement final : 31 DECEMBRE 2005
- Coût total du Projet : 25,00 Mios d'UC.
- Plan de financement : Pour la BAD : 25,00 Mios d'UC
- Montant du prêt : 25,00 Mios d'UC
- Supervision :
 - Un (01) rapport d'audit en date du 15 Juillet 2005
 - Une Revue à mi-parcours (mission de supervision) à Antananarivo auprès de la Direction de la Dette Publique (DDP) et de la Direction Générale de la Douane en Mars 2005

Cette mission de supervision permettait d'évaluer le bon déroulement de l'exécution du projet tels que : le Décaissement, l'utilisation, l'éligibilité des biens ainsi que leur pays d'origine.

Ledit prêt s'élevant à 25,00 Mios UC est scindé en deux tranches dont :

- 18,00 Mios UC pour la tranche I, et,
- 7,00 Mios UC pour la tranche II ;

2.2. L'entrée en vigueur du Prêt n'a rencontré aucun problème majeur.

2.3. Le décaissement de la première tranche est soumis à des conditions préalables lesquelles ont été réalisées par l'Etat Malagasy en Mars 2004 dont : Fournir au Fonds Africains de Développement (FAD) :

1. La preuve de l'ouverture d'un compte spécial, auprès de la Banque Centrale de Madagascar, destiné à recevoir les ressources du prêt et de deux comptes ordinaires dans une banque primaire ;
2. la preuve de signature d'un contrat avec une firme acceptable par le FAD pour la mise en œuvre des mesures de renforcement de la Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises (DFGE)
3. la preuve de la création d'un Comité chargé de suivre l'application du Plan d'action de renforcement des Administrations douanières et fiscales ;
4. le décret pour la mise en place d'une nomenclature des pièces justificatives à utiliser dans le contrôle des dépenses publiques ;
5. le texte portant restriction des recours aux procédures de dérogation (réquisitions de paiement) ;
6. le texte fixant les modalités d'utilisation des régies d'avance avec fixation d'un plafond de paiement ;
7. la preuve d'une réglementation stricte des fonds spéciaux

Le Fonds Africain pour le Développement a jugé comme satisfaisante l'exécution du Programme et l'utilisation de la première tranche du Prêt, d'une part et, d'autre part, l'Emprunteur satisfait les conditions suivantes :

1. La réalisation des progrès dans la mise en œuvre effective du Plan d'action de renforcement des administrations douanières et fiscales avec non-objection du FAD.
2. La réalisation des progrès jugés satisfaisants par le Fonds dans l'exécution budgétaire.

Aussi, le déblocage de la deuxième tranche de 7,00 Mios d'UC a été effectué le 30 Décembre 2004.

III – DECAISSEMENT – UTILISATION

Une partie des ressources du PAS IV d'un montant de 1,1 Mios UC et de 0,40 Moi UC est affectée respectivement à la Direction Fiscale des Grandes Entreprises (DFGE) et à la Direction de la Dette Publique (DDP) pour le financement des appuis au renforcement des deux (02) Directions précitées.

3.1. Répartition et Affectation

Sur le montant du PAS IV de 25 Millions d'UC il est affecté :

- | | |
|---|------------|
| • à la mise en œuvre du PAS IV (Importation de biens et services)
UC | 23.500.000 |
| • à la contribution au renforcement de la DFGE
UC | 1.100.000 |
| • à la contribution au renforcement de la DDP
UC | 400.000 |

TOTAL 25.000.000 UC

3.1.1. Mise en œuvre du PAS IV

Le prêt se présente sous forme d'Aide à la Balance de Paiement servant à financer des Importations de biens et services dont l'origine est exclusivement limitée aux pays membres du Groupe de la BAD.

Les acquisitions du secteur privé se font selon les pratiques commerciales admises à Madagascar et acceptables par la Banque.

Le décaissement est effectué pour le remboursement des dépenses d'importation afin de payer directement les fournisseurs et / ou pour avancer les fonds à l'Emprunteur.

Le suivi du programme s'est fait grâce à la vérification sur place de la documentation au cours de la mission de la Banque qui s'est déroulé en Mars 2005. Ont été consultées deux (02) entités : la Direction de la Dette Publique (DDP) et la Direction Générale des Douanes.

Les documents douaniers indiquant la nature et l'origine des biens, les fournisseurs, les dates de paiement ainsi que les adresses des destinataires ont été transmises à la BAD. Les copies desdits documents sont conservées par l'Emprunteur au sein de la DDP.

**SITUATION DU CREDIT DE
LA MISE EN OUVRE DES MESURES DU PAS IV
(Importations de biens et services)**

Montant du Prêt : 34 721 512.12 USD

Montant utilisé : 34 721 512.12 USD

Solde : 0.00

3.1.2. Contribution au renforcement de la DFGE

- **1,1 Millions UC** est affecté à l'appui au renforcement de la Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises (DFGE).

Aussi, un comité décisionnel composé de Chef de Service et de Chef de Division de la DFGE a été mis en place dès Juin 2004 pour discuter, valider et entériner des procédures relatives au bon déroulement de l'exécution des travaux de la DFGE, entre autres :

- la gestion des contribuables
- la liquidation des taxes et impôts
- l'encaissement des taxes et impôts
- la communication d'informations aux contribuables
- la production d'informations financières
- la gestion des services administratifs et,
- la gestion des ressources informationnelles.

La DFGE a pu envoyer une partie de son personnel pour des différentes formations et cours :

- Formation de base ORACLE (SQL, PL/SQL, Oracle Forms 6i, Oracle Reports 6i, ...)
- Formation ORACLE et SIGTAS au Canada
- Cours portant sur SIGTAS et cours de DBA.

Des consultants de « CRC Sogema » ont pu venir à Madagascar. Ils ont pu réaliser et produire une première version de quatre (04) guides d'impôt :

- Impôts sur les Bénéfices des Sociétés (IBS)
- Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés (IRSA)
- Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)
- Droit d'Accises et Redevances sur les Produits (DA & PP).

SITUATION DU CREDIT DE LA DFGE

Montant du crédit : 1.100.000 UC soit 1.837.000,00 USD

Montant utilisé : 1.232.303,28 USD

Solde : 604.696,72 USD

3.1.3. Contribution au renforcement de la Direction de la Dette Publique

Un montant de 0,40 Mios UC soit USD. 668,000.00 a été affecté à la DDP pour contribuer à son renforcement.

La mission de la Direction de la Dette Publique consiste en la gestion des financements extérieurs et celle de dette publique correspondante. Les activités y afférentes se matérialisent par la prise en charge des dossiers de financements signés et ratifiés, le suivi de la vie physique, administrative et financière des projets, des prêts et dons qui commence à partir de

la mise en vigueur des prêts et dons, en passant par le déblocage des fonds, jusqu' au dernier remboursement des prêts.

Les services de la DDP ont été et sont fortement sollicités avant et à la suite de l'atteinte du point d'achèvement, eu égard à l'importance des financements qui ont été et seront mobilisés pour le développement de Madagascar.

La Direction a pu envoyer quelques agents de la DDP au Siège de la BAD pour une formation de familiarisation aux procédures de la Banque Africaine de Développement en matière de décaissement, d'acquisition de biens et services et de gestion de la dette.

Actuellement, la DDP procède à un recrutement d'une équipe de consultant national ou international en vue de la « Mise en place d'une structure organisationnelle de suivi et de contrôle de l'Exécution des financements extérieurs ». En effet, on est maintenant en phase du dépouillement des offres.

Le consultant suscité se chargera essentiellement de l'étude pour :

- la mise en place d'une structure opérationnelle
- l'élaboration d'un manuel de procédure administrative, comptable et financière de la DDP
- la mise en place d'un logiciel comptable et financier répondant aux besoins de la DDP ;

Parallèlement, la DDP procède à l'acquisition de divers matériels informatiques et bureautiques d'une valeur de 2.000.000 UC environ, par consultation de fournisseurs nationaux et ces, toujours dans le cadre du renforcement de ses capacités moyennant l'appui financier du FAD alloué à la composante quatre (04) de l'accord de prêt.

La BAD a déjà prononcé son avis de « non objection » sur la proposition à la consultation de fournisseurs pour acquérir ces matériels. La liste restreinte est déjà approuvée par la BAD suivant sa lettre en date du 22 Mars 2005.

SITUATION DU CREDIT DE LA DDP

Montant du crédit : 400.000,00 UC soit USD. 668.000,00

Montant utilisé : USD. 41.555,97

Solde : USD. 626.444,03

IV. ORGANISATION ET GESTION DE LA CELLULE CHARGEE DE L'EXECUTION DU PROJET

La Direction de la Dette Publique, d'une vingtaine de personnel, étant la Cellule chargée de l'exécution et du suivi du projet. Elle est composée de trois (03) services dont :

- Le Service du Suivi des Emprunts Extérieurs (SSEE),
- Le Service des Interventions Financières de l'Etat (SIFE)
- Le Service de la Gestion de la Dette Publique

4.1. Principales attributions

a- Service du Suivi des Emprunts Extérieurs :

- Participation aux négociations des financements extérieurs bilatéraux et multilatéraux

- Mise en vigueur des accords de crédit relatifs aux emprunts extérieurs
- Prévision et décaissement des fonds d'emprunts
- Suivi des projets financés sur emprunts extérieurs
- Régularisation comptable des tirages sur projet.

b- Service des Interventions financières de l'Etat :

- Exécution des dispositions des conventions d'avance, de prêts et de reprêts
- Suivi des échéanciers de remboursement des avances, prêts et reprêts
- Suivi de recouvrement des avances, prêts et reprêts
- Coordination des actions de recouvrement des créances non fiscales de l'Etat (avances, prêts, reprêts, dividendes, FCV)
- Régularisation comptable des différentes opérations d'emprunts par l'émission des ordres de paiement et des ordres de recettes.

c- Service de la Gestion de la Dette Publique :

- Prévision et paiement de la dette
- Participation aux négociations en matière de restructuration et de réaménagement de la dette Club de Paris et hors Club de Paris
- Suivi du programme au titre de l'initiative PPTE
- Régularisation comptable du service de la dette

CONCLUSION

D'une manière générale, bien que le prêt ne sera clôturé qu'à fin Décembre 2005, la mise en œuvre des mesures préconisées dans le cadre du PAS IV – FAD est déjà pour nous, jugée satisfaisante. Elle a largement contribué à la réalisation des quatre (04) composantes du Programme, à savoir :

- l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales
- le renforcement de l'administration douanière
- l'amélioration de l'exécution budgétaire
- le renforcement du suivi des projets cofinancés.

Si la première partie du programme a été une réussite, on peut dire que c'est grâce au travail de toute une équipe qui se sentait entièrement impliquée et responsable dans la réalisation des mesures préconisées dans le crédit.

Toute l'équipe était convaincu qu'il ne s'agit pas, seulement de satisfaire les conditionnalités d'un crédit de la Banque, mais vraiment des mesures destinées à apporter un plus dans le développement du pays.

ORGANIGRAMME

