

République de Madagascar

**Ministère des Finances et du Budget
Ordonnateur National du FED**

**Délégation de la Commission
Européenne
à Madagascar**

***RAPPORT ANNUEL
CONJOINT 2007***

SOMMAIRE

1. Mise à jour de la situation politique, économique and sociale
 - 1.1. Mise à jour de la situation politique
 - 1.2. Mise à jour de la situation économique
 - 1.3. Mise à jour de la situation de pauvreté et la situation sociale
- 2 Examen de la coopération passée et en cours
- 3 Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD)
- 4 Stratégie UE-Afrique, Stratégies UE pour le Pacifique, pour les Caraïbes
5. Coordination des bailleurs et harmonisation
6. Dialogue dans le pays avec les ANE's, les autorités locales et les Parlements nationaux
7. Conclusions

ANNEXES:

Annexes générales: Revue pays:

- A. Indicateurs clés de performance macro-économique
- B. Indicateurs clés des ODM
- C. Le profil de Gouvernance mis à jour et le Plan d'action de la Gouvernance du 10ème FED (si disponible)

Annexes à caractère rétrospectif: la situation financière pour:

- D. Le 9ème FED et les FED précédents à la clôture de l'année financière 2007
- E. La concentration par secteur des ressources engagées sur le 9ème FED
- F. Les projets régionaux
- G. Les projets de la BEI
- H. L'utilisation de l'appui budgétaire général (en faisant la distinction entre appui budgétaire général et appui budgétaire sectoriel)
- I. Les lignes budgétaires

Annexes à caractère prospectif:

- L. Le calendrier indicatif des déboursements du 9ème FED et des FED précédents (à partir de 2008 et suivant)
- M. Les engagements programmés du FED en 2008 y compris les activités liées au Partenariats Afrique-UE et les Actions Prioritaires.

Annexes sur l'efficacité de l'aide

- N. Le questionnaire de l'EAMR sur l'efficacité de l'aide.
- O. Les matrices des bailleurs sur l'aide actuelle et future
- P. Les matrices des bailleurs sur les rôles actuels et futurs

Annexes thématiques

- Q. Rapport de la DCEM sur la GFP (décembre 2007)
- R. Rapport d'endossement du Plan EPT 2007

LISTE DES ACRONYMES à mettre à jour

ACORDS	Appui aux communes et organisations rurales pour le développement du sud
ANE	Acteurs Non Etatiques
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
APE	Accords de Partenariat Economique
ARM	Autorité Routière de Madagascar
BAD	Banque Africaine de Développement
BAON	Bureau d'Appui à l'Ordonnateur National
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BM	Banque Mondiale
CCM	Country Coordination Mechanism (du Fonds Mondial SIDA, TB, Malaria)
CC	Cour des Comptes
CHD	Centre Hospitalier de District
CE	Commission Européenne
CECAM	Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuels
CIRC	Comité Inter Régional de Coordination
CISCO	Circonscriptions scolaires au niveau de district
CNA	Centre National Antiacridien
CNCC	Comité National de Commercialisation du Café
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COI	Commission de l'Océan Indien
COM	Cadre d'Obligations Mutuelles (STABEX)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSB	Centre de Santé de Base
CSP	Centre de Surveillances des Pêches
CTHT	Centre Technique Horticole de Tamatave
DCEM	Délégation de la Commission Européenne à Madagascar
DELSO	Développement de l'Elevage dans le Sud-Ouest
DP	Devis Programme
DSP	Document de Stratégie Pays
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTC 3	Diphtérie – Tétanos – Coqueluche
EIE	Etude d'Impacts Environnementaux
EFP	Enseignements et Formations Professionnels
EPM	Enquête Publique des Ménages
EPP	Ecoles Primaires Publiques
EPT	Education Pour Tous
ESA	Eastern and Southern Africa
ETP	Enseignements Techniques et Professionnels
FAO	Food and Agricultural Organization
FED	Fonds Européen de Développement
FER	Fonds d'Entretien Routier
FFKM	Fiombonan'ny Fiangonana Kristiana eto Madagasikara (Fédération des Eglises Chrétiennes de Madagascar)
FIVMPAMA	Fivondronan'ny Mpandraharaha Malagasy (Groupement des Opérateurs Malgaches)
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FTI	Fast Track Initiative (Pour l'Education Pour Tous)
GES	Groupement des Entreprises de la SAVA
GFP	Gestion des Finances Publiques
GTDR	Groupes de Travail pour le Développement Rural
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDE	Investissements Directs de l'Etranger

IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGED	Projet d'Initiative Genre et Développement
INSTAT	Institut National de la Statistique
IPPTE	Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés
JIRAMA	Jiro sy RAho MAlagasy (Electricité et Eau de Madagascar)
JSA	Joint Staff Assessment
LPDR	Lettre de Politique de Développement Rural
LFR	Loi des Finances Rectificative
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MAP	Madagascar Action Plan
MECI	Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie
MEEF	Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MINFOP	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales
MST	Maladies Sexuellement Transmissibles
MTP	Ministère des Travaux Publics
OIR	Organisation d'Intégration Régionale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PABU	Programme d'Appui Budgétaire d'Urgence
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PAICAL	Programme d'Appui aux Initiatives des Communes et aux Associations Locales
PARP	Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
PASA	Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire
PCD	Plan Communal de Développement
PE	Programme Environnemental
PEFA	Public Expenditure and Framework Assessment
PFU	Participation Financière des Usagers
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PRD	Plan Régional de Développement
RMP	Revue à Mi-Parcours
RN	Routes Nationales
ROR	Réseau des Observatoires Ruraux
SADC	Southern Africa Development Community
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIRSA	Système d'Information Rurale et de Sécurité Alimentaire
SNISE	Système National Intégré de Suivi-Evaluation (du MAP)
SSD	Service de Santé de District
TIM	Tiako i Madagasikara
UE	Union Européenne
VAN	Valeur Actuelle Nette
WWF	World Wide Fund for Nature

1. Mise à jour de la situation politique, économique et sociale

1.1 Mise à jour de la situation politique

Entamée le 19 janvier avec l'investiture du Président de la République Marc Ravalomanana pour un second mandat de cinq ans, l'année 2007 a été marquée par un cycle électoral chargé : référendum constitutionnel en avril, élections législatives anticipées en septembre et élections communales et municipales en décembre.

La nouvelle constitution, adoptée par 75% de « Oui » à partir d'un taux officiel de participation de 45% consacre l'existence des 22 régions en remplacement des 6 provinces, accorde une place significative aux collectivités territoriales décentralisées (les régions et les communes) tout en réhabilitant le rôle des Fokontany comme échelon administratif de base, fait de l'anglais une des langues officielles et supprime le caractère laïc de l'Etat. La fonction exécutive sort probablement renforcée par rapport à la fonction législative qui est exercée par l'Assemblée nationale et le Sénat dont la durée des sessions et l'immunité des membres ont été réduites.

Le parti présidentiel TIM a remporté très largement les élections législatives et près de deux tiers des communes. Les principales communes urbaines ont vu la victoire de candidats du parti présidentiel à l'exception particulière de la victoire d'un candidat indépendant dans la commune urbaine d'Antananarivo. Les élections dans trois communes (Nosy Be, Toalagnaro, Sainte Marie) ont été repoussées sans que de nouvelles dates ne soient annoncées.

L'opposition, constituée des partis traditionnels, s'est progressivement placée en retrait des joutes électorales en demandant une réforme préalable du code électoral et la mise en œuvre des recommandations des diverses missions d'observation électorale internationales et régionales. Le nombre de candidats « indépendants » s'est ainsi développé. Les élections des conseillers régionaux et des sénateurs sont annoncées pour début 2008¹. Le mode d'élection des Chefs de région n'est pas encore précisé.

La participation électorale a vraisemblablement été assez faible lors des législatives, probablement inférieure à celle du référendum, mais plus significative lors des élections municipales/communales. La Haute Cour Constitutionnelle n'a cependant pas publié les taux officiels de participation électorale des élections législatives et municipales. Les plus hautes autorités de l'Etat ont annoncé l'ouverture d'un débat sur la réforme électorale pour mai 2008, lors du dialogue politique article 8 tenu avec l'Union européenne en octobre 2007.

2007 a été une année d'intense mobilisation des responsables autour du "Madagascar Action Plan" (MAP), à tous les niveaux.

La nomination des 17.500 Chefs de fokontany en mai-juin, puis leur formation par groupes de 3000 au palais d'Etat de Iavoloha, en juillet-août, ont permis de diffuser largement les grandes lignes du MAP, en même temps que de préparer le terrain pour les élections législatives. En novembre, les 8 sessions du "dialogue présidentiel" consacrées à chacun des engagements du MAP, se sont succédées, également à Iavoloha. Elles ont permis un échange direct entre les autorités, présentes au plus haut niveau, les représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que les partenaires de développement. Dans le même temps, les premières étapes d'un "roadshow" se tenaient à l'étranger pour mobiliser les soutiens internationaux.

En fin d'année, le principe d'une table ronde des amis du MAP à réunir en 2008 était arrêté, sans que la date en soit fixée.

¹ confirmée ultérieurement pour mars et avril 2008 respectivement

1.2 Mise à jour de la situation économique

Evolutions macro-économiques et réformes structurelles

Production

En 2007, première année de la mise en œuvre du MAP, le taux de croissance a atteint un niveau de 6,3% contre 4,9% en 2006. Cette amélioration a été soutenue par l'afflux massif des investissements directs étrangers, notamment des deux grands projets miniers (QMM et Sheritt International). Le secteur primaire a connu une augmentation de 1,9%, malgré l'existence de facteurs conjoncturels survenus au cours du premier trimestre, tels que les cyclones qui ont provoqués des inondations. Cette croissance est principalement soutenue par les produits agricoles d'exportation (café, girofle, cacao) d'une part, et par les produits d'élevage et de la pêche, d'autre part. Avec un taux de croissance de 9% le secteur secondaire est au cœur de la croissance du PIB. La hausse de la production dans ce secteur est stimulée par l'essor des industries extractives et par l'accroissement de celles des matériaux de construction. Le secteur tertiaire a enregistré un taux de croissance de 8,3%, due à la fois à l'accroissement de la branche des BTP, au développement des Transports, stimulé par l'amélioration des infrastructures et à l'essor des télécommunications. Les investissements en 2007 sont à 31,1% du PIB dont la part du secteur public est de 9,3% et celle du secteur privé de 21,7%. Le taux de croissance prévu pour 2008 est de 7,3%.

Inflation

Malgré l'impact sur les prix des produits alimentaires des cyclones de début d'année, l'inflation est tombée à 8,5 % en novembre 2007 contre 10,8% en 2006. En octobre 2007, l'appréciation de l'Ariary sur un an a atteint environ 13 pour cent en termes réels. En dépit d'une bonne performance des exportations, le solde courant de la balance des paiements s'est détérioré au premier semestre, en raison de la forte progression des importations du fait des entreprises des zones franches et des grands projets miniers. Le solde de la balance des paiements s'est néanmoins amélioré grâce à la réduction du service de la dette extérieure et aux flux d'IDE. Cette amélioration a permis une augmentation des réserves de la Banque Centrale qui, à fin octobre 2007, couvraient 3,3 mois d'importation (hors grands investissements miniers).

Gestion des finances publiques

La loi de finances 2007 avait été établie sur la base des critères de performances suivants : taux de croissance de 5,6% ; taux d'inflation de 9,6% et taux de pression fiscale de 11,2%. Lors du contrôle de l'exécution budgétaire à mi-parcours, il est apparu nécessaire de réviser à la baisse l'objectif des recettes fiscales et de revoir les dépenses à la hausse, pour tenir compte de la recapitalisation de la Banque Centrale, du remboursement des crédits de TVA, des retraites des fonctionnaires, et de transferts à la JIRAMA. En revanche, le service de la dette extérieure a été revu à la baisse. Parallèlement, le gouvernement a réduit le plafond des engagements des dépenses non prioritaires en vue de contenir son recours au financement intérieur.

Le gouvernement a aussi décidé de procéder à la réforme des administrations fiscales et douanières. La priorité est accordée à l'amélioration de la gestion des opérations fiscales de la Direction des Grandes Entreprises, par la réorganisation générale des services et des procédures administratives. La réforme fiscale vise notamment à relever le taux de pression fiscale globale de 0,5 point du PIB par an. Une autre priorité consiste à améliorer le rendement de la TVA.

Concernant l'administration douanière, le gouvernement s'est engagé à n'accorder aucune exonération. L'implantation de la plateforme électronique Tradenet, reliant tous les secteurs économiques impliqués dans le commerce extérieur, est la principale priorité de l'administration douanière en 2007/2008. Une autre priorité est le déploiement du logiciel SYDONIA++ dans trois bureaux additionnels en 2007, en plus des huit bureaux à fort volume où il était déjà installé en 2006. Le gouvernement a chargé le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) d'examiner tous les dossiers d'importation concernés entre le 1^{er} juillet 2006 et le 31 mars 2007 afin de vérifier le paiement des droits et taxes et, le cas échéant, de les recouvrer.

Dans le cadre de la réforme de la gestion des finances publiques, le gouvernement, avec l'appui technique du département des finances publiques du FMI et le soutien des partenaires extérieurs, améliorera la gestion de la Trésorerie de l'Etat. En 2008, le gouvernement donnera une priorité au déploiement et à l'utilisation du SIGFP pour la gestion des finances publiques. La Revue de la performance de la gestion des finances publiques à Madagascar, suivant la méthode PEFA, qui s'effectue tous les deux ans, se tient du 09 au 28 février 2008 (la dernière date de mai 2006). Pour plus d'information sur la GFP voir rapport en annexe.

Dettes :

La gestion de la dette extérieure reste principalement axée sur le maintien d'un niveau soutenable d'endettement. Les actions déjà réalisées pour sa concrétisation sont la limitation de l'endettement extérieur aux prêts concessionnels. Le gouvernement cherche actuellement des financements pour obtenir la dernière version de SYGADE, activer l'outil d'analyse de viabilité de la dette DSM+, et former le personnel à leur utilisation. Le gouvernement travaille par ailleurs à la finalisation des accords bilatéraux d'annulation de la dette extérieure. En 2007, un accord a été conclu avec le Japon sur certains prêts. Les accords sur un dernier prêt japonais et avec la Fédération de Russie sont en cours de finalisation. En ce qui concerne les pays non-membres du Club de Paris, des accords ont été conclus en 2007 avec le Fonds d'Abu Dhabi et la République Populaire de Chine. Des négociations sont en cours avec la Libye et l'Irak. Malgré les requêtes du gouvernement malgache, aucun projet d'accord n'a été reçu de la part de l'Algérie.

Commerce et intégration régionale

Durant l'année 2007, Madagascar a continué à participer activement aux processus d'intégration régionale. Le protocole commerce de la SADC ratifié par Madagascar est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2007 mais son application effective reste encore difficile (méconnaissance des accords au niveau de la douane). La zone de libre échange devrait commencer à exister en 2008. En octobre 2007, Madagascar a commencé à réduire les droits de douane frappant les produits en provenance des pays de la SADC. La quasi-totalité de ces droits sera éliminée en 2012. La liste de produits sensibles proposée par Madagascar a été validée par la SADC

Du côté du COMESA, les négociations pour arrêter une liste de produits sensibles au niveau régional, qui se sont déroulées à Madagascar en octobre 2007, n'ont pas abouti bien que l'union douanière reste prévue pour 2008.

Durant 2007, Madagascar a été également très actif sur le plan des négociations APE.

Lors des négociations APE, qui se sont tenues à Antananarivo en octobre, et des discussions en marge entre la partie malgache et la DG Trade, Madagascar a exprimé le ferme souhait d'aboutir à un accord au niveau du groupe AfOA. Face aux difficultés à trouver un compromis au sein du dit groupe, Madagascar a choisi comme solution de repli le groupe CMMS. Après la défection des Seychelles, puis de Maurice, Madagascar a dû parapher le 11 décembre un accord intérimaire individuel, tout en réaffirmant sa volonté de conclure un APE complet avec l'AfOA.

La balance commerciale de Madagascar avec les pays du COMESA et ceux de la SADC reste déficitaire. Dans ces deux blocs, les principaux partenaires restent Maurice et l'Afrique du Sud. Toutefois, depuis 2004, on constate une augmentation des importations provenant d'Egypte et du Kenya. Malgré l'application du tarif préférentiel, la part du COMESA ne constitue actuellement que 7% des importations de Madagascar.

Le processus d'intégration étant bien lancé, il reste pour Madagascar à définir une stratégie et des choix bien motivés pour profiter au mieux des marchés régionaux. Pour le moment, le développement des échanges se traduit davantage par une croissance des importations que par celle des exportations.

1.3 Mise à jour de la situation de pauvreté et la situation sociale

Madagascar figure parmi les pays les moins avancés avec un revenu national estimé à US\$ 308 par habitant en 2006. L'insécurité alimentaire frappe 65%² de la population. Le recul du taux de pauvreté, passé de 72,1% en 2004 à 67,5% en 2006, reste lent et fragile (les données pour 2007 ne sont pas encore disponibles). Les variations du taux de pauvreté sont plus sensibles en milieu urbain car ce sont surtout les salariés qui subissent les effets néfastes de l'inflation contrairement aux individus à revenus variables. Pour 85%, la population est rurale et 73,2% vivent de l'activité agricole alors que le monde rural ne représente que 30% du PIB. A plus de 3% par an, le taux d'accroissement démographique reste supérieur au taux de croissance de la production agricole, 1% en moyenne entre 1985-1999. L'incidence de la pauvreté varie fortement selon le milieu. La proportion des pauvres dans la Capitale est estimée à cinq fois moindre par rapport à certaines zones en milieu rural. Dans les zones à faible taux de pauvreté, la taille moyenne des ménages est inférieure à la moyenne nationale. Les facteurs déterminants de la pauvreté sont : (i) la taille du ménage, - (ii) l'enclavement du fokontany, - (iii) le niveau de scolarité du chef de ménage, - (iv) la non-existence d'infrastructures socio-économiques (écoles, centres de santé, adduction d'eau potable, électrification,...). La réalisation de l'objectif 1 des ODM apparaît donc difficile.

Un programme de cartographie de Madagascar a été lancé par l'INSTAT fin 2007, afin de préparer le **Recensement Général de la Population et de l'Habitat** prévu en 2009. En effet, le dernier recensement date de l'année 1993 alors qu'un grand nombre d'indicateurs sont liés à l'effectif de la population. Par ailleurs, des difficultés subsistent dans la collecte et la remontée des données statistiques, limitant ainsi la disponibilité de références pour un bon nombre d'indicateurs. La mise sur pied de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS) dans le but d'ériger un Système Statistique National (SSN) performant, a été un défi du gouvernement vers la fin de l'année 2007. Le but ultime de la SNDS est d'améliorer les performances du développement et de la gouvernance en apportant une réponse adéquate aux besoins en données statistiques. Le Système National Intégré de Suivi et Evaluation du MAP en cours de préparation devrait équiper le pays d'une batterie d'indicateurs pour mesurer les performances vis-à-vis les objectifs stratégiques, mais dans l'attente du recensement de la population et de la restructuration du système national de statistique, le problème se pose de la mesure et la fiabilité des sources de vérification.

Dans le **secteur de l'éducation**, les résultats sont satisfaisants au niveau de l'enseignement primaire, grâce aux efforts entrepris pour le développement des personnels enseignants, aux dotations de matériels et aux travaux de construction/réhabilitation. Cependant, à cause de la forte expansion des effectifs scolarisés, le taux d'abandon et le taux de redoublement restent élevés. Pour pallier ces faiblesses, le Plan EPT 2007, qui sera présenté au FTI pour un nouveau financement en 2008, vise en particulier à améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement, tout en continuant d'améliorer le taux d'accès. Le plan, qui couvre aussi l'enseignement fondamental de deuxième cycle, est accompagné par un Cadre de Dépenses à Moyen Terme et un système d'indicateurs de suivi ; il a été endossé à l'unanimité par les bailleurs de fonds sur place. Les stratégies visant le système post-primaire, l'alphabétisation et la formation professionnelle sont en préparation. L'objectif 2 des ODM a donc des chances d'être atteint.

Ces dernières années ont vu une amélioration **de la situation sanitaire** à Madagascar, et notamment une augmentation du taux de survie de l'enfant, grâce à des interventions gouvernementales efficaces : amélioration de la nutrition, déparasitage, réduction du taux de malnutrition chez les enfants moins de 5 ans, dotation en matériels de vaccination. Les résultats concrets sont appréciables, excepté pour les pratiques d'hygiène et sanitaires. En dépit de ces améliorations, et quoique Madagascar dispose d'indicateurs de santé meilleurs que d'autres pays de la région, le secteur santé continue à faire face à de nombreux problèmes, compte tenu de l'enclavement et de l'insuffisance de moyens. En particulier, l'objectif 5 des ODM figure parmi les plus difficiles à

² Rapport national de suivi des ODM, 2007, NU.

atteindre : les problèmes de santé liés à la grossesse et à l'accouchement figurent parmi les causes importantes de la mortalité maternelle (8 femmes décèdent chaque jour de complications liées à la grossesse et à l'accouchement³). Des actions permettant d'atteindre la population vivant dans les zones les plus reculées constituent la priorité des priorités. Des pas importants ont été entrepris en 2007 vers l'approche SWAP, avec une première revue sectorielle organisée en septembre.

Le taux de prévalence du **VIH/SIDA** reste assez faible (0.5%) à Madagascar, mais le risque d'explosion est important du fait de la forte prévalence des Infections Sexuellement Transmissibles et de l'existence de comportements sexuels à risque. Le Conseil National de Lutte contre le Sida poursuit la mise en œuvre de son cadre stratégique : renforcement des capacités managériales et techniques à tous les niveaux ; changement de comportement et conscientisation de la société ; accès aux centres de test volontaire ; amélioration de l'accès des femmes enceintes aux services de prévention et traitement antirétroviral des mères séropositives. L'objectif 6 des ODM serait probablement atteint à l'horizon 2015.

Depuis les années 90 où Madagascar a adopté un certain nombre de lois en faveur de la protection féminine et de la promotion de l'égalité des sexes, la place accordée à la **dimension genre** continue à progresser dans le pays. Madagascar fait partie des 154 pays qui célèbrent les « 16 days », dont l'objectif est d'arrêter la violence à l'encontre des femmes. Après l'adoption de la Politique Nationale de Promotion de la Femme (PNPF) en 2000, et, du Plan d'Action National Genre et Développement (PANAGED) en 2001, les actions de promotion et de protection féminine gagnent du terrain à travers des ateliers, des conférences et des célébrations des journées internationales relatives au genre. En 2007, un atelier initié par le président de la République sur le thème « Femmes et leadership » a réuni 3000 femmes issues des 22 régions, l'objectif étant la mobilisation des femmes pour la mise en œuvre du MAP. Une conférence-débat a été également organisée lors de la célébration de la Journée internationale des femmes rurales. Et au titre de la Journée internationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes, des conférences-débats se sont déroulées à travers toute l'île. Des efforts d'intégration du « genre » dans les actions de partenariat Madagascar/UE sont également notés. Dans le secteur routier, 1 à 2% du montant des travaux routiers mis en œuvre sur FED sont alloués aux « *Actions Sociales d'Accompagnement* ». Dans le réseau de micro-finances mutualiste CECAM, les femmes occupent 75% des postes de caissier, 15% des membres du Conseil d'Administration, et 17% des membres du comité de contrôle et surveillance. Malgré ces diverses actions et l'évolution du droit positif, l'objectif 3 des ODM restera difficile à atteindre, à cause en particulier du droit coutumier largement discriminatoire et de la discrimination qui subsiste dans le domaine du travail. La place accordée aux femmes sur le plan économique et social reste encore très insuffisante, (63% des femmes contre 55.5% chez les hommes sont analphabètes).

Le gouvernement malgache accorde une importance capitale à la gestion rationnelle des **ressources en eau**. La stratégie relative à l'eau s'est mise en place en plusieurs étapes. Afin d'assurer une meilleure gestion et une répartition équitable de l'eau, l'Autorité Nationale De l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA) a été mise en place en 2003. Installée au niveau de chaque région, elle assure la Gestion Intégrée des Ressources en Eau mais aussi le développement rationnel du secteur de l'eau et de l'assainissement. La Plateforme nationale Diorano-Wash, mise en place avec l'appui de USAID, a initié un projet d'amélioration de l'hygiène. En 2007, le Diorano-Wash est installé dans sept Régions. Son premier objectif est le changement des comportements. Opérant au niveau des collectivités territoriales décentralisées, Diorano-Wash travaille étroitement avec les Ministères de la Santé et du Planning Familial, de l'Education nationale, de l'Energie, les partenaires techniques et financiers ainsi que la société civile et le secteur privé.

³ Idem

Le taux d'accès à l'électricité à Madagascar est de 45% dans les zones urbaines et de 5% seulement en milieu rural. Pour le reste, les moyens d'éclairage dans les villes sont du pétrole lampant ou des bougies et pour les ruraux du pétrole lampant ou du bois, profitant de la lumière émise par la cuisson des repas. Pour la cuisson, 80% des ménages urbains, y compris à Antananarivo, utilisent du charbon de bois contre 95% pour les ruraux. Les 5% restants de ces ruraux emploient des déchets agricoles.

2. Examen de la coopération passée et en cours

2.1. Secteur de concentration 1 : Infrastructures et Transports

Dans le 9^{ème} FED, 230 M€ ont été alloués au secteur Infrastructures et Transport avec comme objectif spécifique le désenclavement humain et économique du pays et l'amélioration de la performance du secteur routier. Les principales activités menées pour atteindre ces objectifs concernent la réhabilitation de la RN6, le désenclavement des provinces de Toliara et de Fianarantsoa (RN 45, RN25, RN12), ainsi que les ponts de l'axe Nord-Est Toamasina - Maroantsetra. Grâce aux financements FED, le réseau routier national s'est nettement amélioré, notamment entre la capitale et les quatre principaux ports de Madagascar (Toliara, Toamasina, Mahajanga et Antsiranana) et les routes nationales desservant les régions productrices de cultures d'exportation (vanille, girofle, café).

Sur le plan des *réformes institutionnelles*, des avancées majeures ont été enregistrées : (i) le recentrage du rôle de l'état dans ses fonctions régaliennes que sont la planification stratégique, la coordination et la supervision des projets (ii) le désengagement progressif des activités de production et de prestation de services (iii) l'externalisation des fonctions de gestion et d'exploitation des infrastructures par la mise en place de nouvelles structures telles que le Conseil National des Transports Terrestres (CNTT), l'Agence des Transports Terrestres (ATT) et l'Autorité Routière de Madagascar (ARM).

Fin 2007, la totalité des 230 M€ d'allocations 9^{ème} FED étaient engagés au niveau primaire. Au niveau secondaire le taux d'engagement est de 85% et au niveau des paiements le taux se situe à 66%. L'année 2007 a vu la poursuite de la mise en œuvre des marchés des grands projets routiers : finalisation des travaux sur la RN6, poursuite des travaux sur les routes du Sud de Madagascar (RN45/ 25/12), finalisation des travaux d'exécution des 53 ponts et ouvrages de franchissement sur le parcours Soanierana-Ivongo - Mananara.

L'entretien routier, base de la politique sectorielle des transports, a enregistré à nouveau des résultats significatifs en 2007. Pour pouvoir couvrir à terme l'ensemble des entretiens courants et périodiques du réseau routier, une réforme fiscale a été engagée pour augmenter progressivement les recettes du FER. Une première étape a été franchie en octobre 2006 en fixant le prélèvement de la Redevance pour l'Entretien Routier (RER) appliquée sur le prix des carburants en pourcentage du prix à la pompe (5%), au lieu d'un montant nominal. Cette première mesure avait permis déjà de doubler les ressources propres du FER. La redevance a été à nouveau augmentée en 2007 pour atteindre le taux de 7 %. L'objectif est de l'augmenter jusqu'à 10% en 2010. Ce taux de prélèvement devrait permettre d'assurer sur ressources propres les charges d'entretien courant et d'entretien périodique léger. Le programme d'audits du FER sur trois ans financé sur le 8^{ème} FED s'étant terminé en octobre 2006, la Banque Mondiale a pris le relais, conformément à un accord antérieur.

Dans le domaine de renforcement des capacités de l'administration et du secteur privé dans le secteur de l'entretien routier, l'évaluation finale du programme *d'Appui et de Formation pour l'Entretien Routier* (AFER) a été menée qui a conclu à la pertinence de ce projet mais également à l'impact restreint qu'il a pu avoir au niveau national compte tenu des besoins considérables de renforcement de capacités que nécessite le secteur. Une mission d'identification en vue d'un nouveau projet de renforcement de capacités, à financer sur le 10^{ème} FED, a été organisée autour d'un vaste atelier de 3 jours, regroupant l'ensemble des parties concernées.

La mise en place de l'*Autorité Routière de Madagascar* (ARM) est effective depuis janvier 2007, avec son installation dans des locaux loués en attendant la construction d'un bâtiment propre sur financement de la BM. Le Directeur Général a été nommé par décret en juillet 2007. Fin 2007, l'ARM a produit un organigramme qui a été validé par son Conseil d'Administration. Elle travaille également à l'élaboration d'un manuel de procédures et à l'établissement de son budget de fonctionnement. Il reste à éclaircir, à l'usage, le mandat de l'ARM et la répartition des responsabilités entre l'ARM et le Ministère. En attendant la définition des modalités de financement de l'ARM par les ministères de tutelle, la structure actuelle est financée en grande partie par les ressources du 9^{ème} FED réservées à l'appui institutionnel.

Les travaux de construction des 306 km de la RN6 entre Port Bergé et Ambanja se sont terminés en décembre 2007, avec pratiquement six mois d'avance sur le délai contractuel. Les 3 marchés de réhabilitation des routes du Sud-Est, démarrés en 2006, se sont poursuivis. Les deux premiers lots que constituaient les travaux sur la RN45, RN25 et des travaux complémentaires sur la RN7 ont été achevés fin 2007. Le troisième lot (RN12) confié à une entreprise grecque nouvellement installée a posé par contre de sérieux problèmes : les retards importants enregistrés ont conduit l'Autorité contractante à accepter une réduction du marché de 45%, à la demande de l'entreprise. Cette tranche de travaux a été réattribuée à une autre entreprise de sorte que l'exécution des travaux n'a pas été interrompue. La construction de 53 ouvrages d'art sur l'axe RN5 Nord entre Soanierana-Ivongo et Mananara a été réceptionnée de même que les travaux sur la RN13 (traitement des zones critiques) et les ponts sur les pistes rurales dans la région SAVA. Des travaux de moindre ampleur sont en cours sur l'Ile de Sainte Marie, mais, dans ce cas également, les importants retards accumulés par le groupement d'entreprises ne laissent pas augurer un bon dénouement du marché.

Les études techniques détaillées préparatoires aux futures interventions 10^{ème} FED sont en cours de finalisation. Il s'agit des études sur la RN13, les RN9-RN10, les franchissements de la RN12A entre Fort Dauphin et Vangaindrano permettant d'assurer une continuité d'itinéraire entre Fianarantsoa et Fort Dauphin par la côte Est et l'approche GENIS. Les études pour l'exécution des ouvrages d'art sur la RN5 Nord entre Mananara et Maroanetra ont également été menées, elles serviront aux travaux financés dans le cadre de la surprogrammation de la revue fin de parcours.

La saison cyclonique 2007 a connu une recrudescence marquée avec le passage de deux cyclones (Indlala et Jaya) frappant directement Madagascar. Les travaux de réparation sont importants et ont nécessité la mobilisation de ressources supplémentaires de 5 M€ octroyées dans le cadre de l'enveloppe B régionale ESA.

Tous les projets routiers actuellement mis en œuvre sur fonds du FED bénéficient d'un volet *d'Actions Sociales d'Accompagnement* visant à améliorer l'intégration du projet dans son environnement naturel et social. Ce volet, dont l'enveloppe représente aujourd'hui entre 1 et 2% du montant des travaux, couvre la prévention contre les MST/SIDA, l'approche genre, l'environnement et les micro-projets à caractère social, ainsi que le développement des pistes rurales connectées à l'axe réhabilité (RN6). Des actions d'accompagnement sont toujours en cours le long de la RN6 et le long des RN45-25-12. Elles se termineront mi-2008. La réponse particulièrement favorable des populations locales et la bonne marche de ces actions de proximité, militent pour un accroissement substantiel des fonds réservés à ces actions. De même, la zone d'influence des projets pourrait également être amplifiée par une augmentation significative des fonds réservés à la réhabilitation des routes rurales et des voiries connexes au projet routier principal.

S'agissant de l'impact des projets routiers sur la réduction de la pauvreté, l'indicateur du taux de désenclavement de la population est constamment en hausse (46% en 2003 et 51% en 2005) et l'amélioration du niveau de qualité des routes entraîne la diminution du temps de parcours et des coûts de transport. La contribution d'autres bailleurs de fonds importants dans le secteur des transports, tels que la BM, l'AFD et la BAD, impose également d'accentuer la coordination des

programmations respectives, des interventions et l'harmonisation des méthodes pour atteindre une complémentarité optimale.

2.2. Secteur de concentration 2 : Développement Rural et Sécurité Alimentaire

Ce secteur de concentration bénéficie de ressources provenant du FED, du STABEX et du Budget de la Commission, qui sont gérées de façon complémentaire et cohérente.

FED

Le calendrier de mise en œuvre du programme **d'Appui aux Communes et Organisations rurales pour le Développement du Sud** (ACORDS, 9 ACP MAG 10, phase I de 32M€) a été très satisfaisant jusqu'à fin 2006, le succès du programme ayant même abouti au financement de 267 communes au lieu des 200 prévues, soit un tiers de plus. Cependant, un ralentissement de la mise en œuvre au niveau des communes s'est fait ressentir à partir de 2007 en raison d'une année cyclonique importante, et de la tenue de 4 consultations électorales en 13 mois aboutissant au changement de 54% des Maires des communes bénéficiaires. Dans ce contexte, la mise en œuvre des objectifs communaux ne pourra respecter le chronogramme initialement prévu, principalement dans les communes les plus vulnérables. Quant à la composante intercommunale, elle a permis, à travers un processus participatif régional assorti d'études de faisabilité et d'avant-projets, de sélectionner 53 projets à mettre en œuvre, sur les 216 projets identifiés initialement. Pour les mêmes raisons que pour la composante communale – d'autant que tous les Chefs de Région ont changé pendant ce processus – le nombre final de projets et leur coût n'ont été connus qu'en janvier 2008.

Le volet renforcement des capacités s'est développé vers une stratégie d'appui aux communes à travers l'organisation d'ateliers sectoriels et la production d'un ensemble de guides d'appui à la maîtrise d'ouvrage pour tous les secteurs. Ces guides serviront aussi de support aux actions du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire pour l'ensemble du pays.

Le Programme de **Développement Intégré dans la Région de Bemaraha** (Bemaraha, 8.MAG.037 – 9 ACP MAG 19 ; 6 M€) s'est terminé le 31/12/2007. Le Parc national est proche, en termes d'entrées touristiques, des objectifs qui avaient été fixés : plus de 8000 en 2007 (vs 6.800 personnes en 2006). L'investissement pour le désenclavement s'est terminé en 2007 avec la réception des travaux routiers sur l'axe Antsalova-Bekopaka-Antsariolo. En octobre 2007, le siège du Parc National a été inauguré par le Ministre des Eaux et Forêts et la DCEM. L'évaluation finale a conclu à l'efficacité du projet, mais a estimé que sa durabilité aurait pu être améliorée si la durée du projet avait été plus longue (de par les conditions climatiques, le projet n'a pu être mis en œuvre que six mois par an).

Le réseau CECAM, dans le cadre du Programme d'Appui aux **Micro-finances Rurales** (9 MAG 01 de 5 M€), a enregistré en 2007 une forte croissance du volume des crédits octroyés (+42%), de l'effectif des sociétaires (+11%) et une stabilisation des taux de remboursement (95% à 30 j et 98 % à 90j), permettant un dégagement de bénéfice sur le résultat consolidé.

Le programme **Formation en Appui de la Gestion des Interventions de Développement** (FORMGED, 9 ACP MAG 13, 4 M€), a pris en compte les recommandations de son évaluation à mi-parcours, en réorientant la stratégie d'intervention de l'UGP ainsi qu'en améliorant son management.

Dans le cadre du programme **Développement de l'Elevage dans le Sud-ouest DELSO (8 MAG 046)** les locaux de l'école vétérinaire ont été réhabilités et pourvus en matériels et équipement (Centre de Formation Agricole pour l'Ecole des Médecines Vétérinaires ; laboratoires du département de l'Enseignement Supérieur des Sciences Agronomiques).

STABEX

Intensification des filières agricoles : Avec les pilotes mis en place dans le Centre de transformation et de conservation des produits (CTCP), des essais de productions ont été réalisés tels que le séchage des produits de la diversification et des dérivés sucrés. Selon les demandes des opérateurs ou des paysans, ce centre effectue aussi des analyses des huiles essentielles, des formations sur la qualité, l'hygiène, la traçabilité et les normes, des accompagnements pour la certification commerciale, le traitement et le conditionnement des produits.

Des formations sur la mise en conformité avec les normes techniques et de sécurité sanitaire et les techniques de transformations ont été dispensées pour les producteurs, les transformateurs locaux, les agents techniques et les étudiants.

Les informations hebdomadaires sur la commercialisation du litchi⁴ de Madagascar sur les marchés européens sont diffusées dans le site web du centre technique horticole de Tamatave.

Suite à plusieurs missions d'expertise, les lignes directrices d'un appel à proposition ont été publiées dans le but d'allouer des subventions visant à promouvoir l'organisation régionale et communale des marchés de produits agricoles d'exportation.

Le **programme de normalisation et de promotion des produits agricoles et animaux** a été marqué par une nouvelle mission d'inspection à Madagascar de l'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV) début 2007, qui a reconnu les progrès réalisés par l'Autorité Sanitaire Halieutique (ASH) avec l'appui du STABEX : équipement, formation à l'audit HACCP, analyses officielles en Europe mettant en œuvre le plan de surveillance déposé auprès de la DG SANCO. Le cofinancement de l'ASH par l'Agence Malagasy de la Pêche et de l'Aquaculture est devenu effectif en 2007.

Le **Programme National Foncier** (PNF) est le premier défi de l'engagement 'développement rural' du MAP. Les financements communautaires (2 M€ sur STABEX) ont été mobilisés conformément à la Charte de Partenariat pour le PNF signée entre le Ministère de l'Agriculture et les sept bailleurs concernés, et ont permis en 2007 d'acquérir des équipements pour la cellule PNF. Un Comité d'orientation et de suivi du PNF a permis à tous les partenaires de constater la mise en place de 45 guichets fonciers sur 188 prévus, soit à un rythme notablement inférieur aux projections du MAEP.

Les capacités d'intervention du **Centre de Surveillance des Pêches de Madagascar** (CSP), et son rôle ont été consolidés, grâce à de nouveaux appuis, dont le cofinancement STABEX-Gouvernement malgache du nouveau patrouilleur ATSANTSA, construit par des chantiers navals mauriciens et baptisé en novembre 2007 à Mahajunga.

Ligne budgétaire Sécurité alimentaire

L'évaluation du secrétariat multibailleurs (SMB), dont la mission est de faciliter la coordination des bailleurs dans le secteur environnement et développement rural, a été réalisée au 1^{er} semestre. La recommandation de cette évaluation de poursuivre le SMB a amené à la constitution d'un nouveau Trust Fund géré par la banque Mondiale auquel la CE contribue (pour un quart environ) sur fonds de la LB sécurité alimentaire.

Le soutien au programme de lutte antiacridienne s'est achevé en 2007, en finançant notamment une dernière série de matériels pour équiper la structure nationale de lutte antiacridienne. Ce programme, qui bénéficie également d'un soutien de la BAD, devrait être évalué en 2008 au regard de son objectif de doter Madagascar d'une structure efficace de veille et d'intervention.

Le versement en 2007 de 3M€ de la Facilité devises du PASAM1 au Trésor a permis d'assurer au MAEP le financement de son programme de centres de services agricoles. Suite à un appel à propositions, quatre ONG opérateurs ont bénéficié de subventions afin d'appuyer la constitution des CSA au niveau des districts sur tout le pays.

⁴ La campagne 2007/2008 a été marquée par une légère augmentation de volume exportés par rapport à la dernière campagne : environ 21600 tonnes dont 400 tonnes expédiés par avion, 17000 tonnes par navires conventionnels et 4.000 tonnes par conteneurs maritime.

L'étude de faisabilité pour la 2^{ème} phase du Système d'information rural et de sécurité alimentaire (SIRSA) a été menée début 2007. Néanmoins, la poursuite de ce projet est retardée par l'absence de clarté sur l'ancrage institutionnel de ce projet, ainsi que la non implication de l'EPP dans le pilotage de la politique sectorielle développement rural dans le cadre du MAP, qui propose par ailleurs son propre système de suivi.

Le deuxième Programme d'Appui à la Nutrition PRONUMAD II (5M€ - budget 2005) a démarré en janvier 2007 comme prévu dans la Région de Vangaindrano ; il soutient des activités post urgence et de réhabilitation, en renforcement des actions humanitaires d'urgence financées par ECHO l'année précédente. L'appel à propositions pour le troisième Programme d'Appui à la Nutrition PRONUMAD III (3M€ - budget 2006) a permis d'attribuer sept contrats fin 2007 à des ONG intervenant dans les régions touchées par la sécheresse en 2006 (Anosy et Androy). Ce programme a bénéficié d'une visibilité remarquable début 2008 grâce à son lancement par les Autorités et le Chef de délégation à Ambovombe.

Ligne budgétaire B7 - 6200 « Forêts Tropicales »

Les trois contrats de subvention financés sur la ligne Forêts tropicales et environnement sont mis en œuvre selon le programme établi.

Mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole sucre.

La Stratégie pluriannuelle CE d'adaptation du secteur sucrier 2006-2013 a été définie sur la base de la Stratégie malgache, dont l'objectif est de structurer l'économie rurale autour de l'industrie sucrière pour répondre en priorité à la demande nationale, avec la perspective de dégager des surplus à l'exportation. Les premiers financements communautaires ont fourni un appui en ressources humaines spécialisées aux structures malgaches gérant la Stratégie d'adaptation pluriannuelle (CMCS, MECI). Les réformes structurelles et institutionnelles inscrites dans la Stratégie Nationale n'ont été que partiellement menées, alors qu'elles constituent des préalables à l'efficacité du plan d'action et à la mobilisation des financements communautaires futurs.

Ligne budgétaire 21.03.18 – Bananes

La deuxième année de mise en œuvre du "programme pluriannuel de diversifications horticoles dans la région de Tamatave", au titre du cadre spécial d'assistance aux pays ACP producteurs de bananes (dotation 2003) a montré la volonté des producteurs d'améliorer la qualité et de diversifier leur production. En réponse aux besoins formulés par les paysans et aux commandes des opérateurs, les arbres fruitiers et les palmiers ornementaux constituent respectivement 47% et 30% des plants produits. Au total, 250 paysans ont signé des contrats au cours des deux dernières années. Dix fascicules techniques ont été réalisés sur diverses cultures : papayer, corossolier, bananier, noni, piment, oranger, carambolier, baie rose, palmier ornementaux, pejybaie.

2.3 Appui Budgétaire Général (ABG)

Pour l'année 2007, l'appui budgétaire de la CE à Madagascar s'est élevé à 23 866 667 €, répartis en deux versements. Le premier versement du PARP 2 a été effectué comme prévu en mars 2007, pour 17 866 667 € (12 M€ de tranche fixe, et 5 866 667 € de tranche variable sur les 10 M€ alloués à cette tranche). Le deuxième versement de 6 M € a été décaissé à fin 2007, conformément au 1^{er} avenant au PARP 2. Cet appui budgétaire a pu être accordé parce que les engagements du gouvernement ont finalement été considérés comme respectés:

- Les **réformes macroéconomiques** se sont poursuivies avec le soutien du FMI (condition nécessaire pour le premier versement), qui a approuvé en juillet 2006 une nouvelle FRPC de 80,8 M \$ sur 3 ans. Cependant, la conclusion des 2^e et 3^e revues du Fonds a été postposée à fin janvier 2008, à cause de la non-atteinte de certains engagements, et de dérogations accordées par le gouvernement en infraction avec les engagements pris avec le Fonds. Un audit des

Douanes a d'ailleurs été réalisé pour prendre la mesure de ces dérogations. Aussi, la DCE a demandé une lettre de confort du FMI, comme substitut de la condition générale du second versement. En définitive, les dérogations ont été régularisées, et les engagements pris ont fini par être atteints, avec un léger retard sur le calendrier, jugé acceptable par le FMI.

- L'évaluation de la **mise en œuvre du DSRP** et notamment des politiques sectorielles Education et Santé a également été jugée satisfaisante, même si la DCE a déploré que des prélèvements arbitraires aient été effectués dans les budgets des secteurs prioritaires, pour compenser les pertes de la Jirama et certains dégâts cycloniques. Pour ce qui concerne la **tranche variable**, plusieurs indicateurs du PARP (repris du DSRP) relatifs aux secteurs sociaux n'ont pas été atteints, ceci étant dû en particulier à la fixation de cibles trop ambitieuses, ainsi qu'au faible niveau de dialogue entre les ministères sectoriels - qui fixent la cible annuelle - et le MFB qui est conduit à accorder une dotation réduite en fonction de ses arbitrages budgétaires. Des démarches ont été entamées en 2007 par les bailleurs de fonds pour assurer un lien plus étroit entre stratégies sectorielles et allocation budgétaire, ainsi qu'une déclinaison annuelle plus réaliste des indicateurs du MAP.
- La **gestion des finances publiques** a également été notée en progrès, même si le PAP du MFB ne répond pas à l'intégralité des faiblesses identifiées dans le diagnostic PEFA 2006. Les principales faiblesses concernent les contrôles interne et externe, le faible taux de pression fiscale, l'application du code des marchés publics et les systèmes statistiques (voir rapport sur la GFP en annexe). Ces mêmes faiblesses ont été soulignées par la Cour des Comptes lors de sa mission en novembre 2007. Plusieurs actions correctives ont été entamées en 2007 : la Délégation a financé deux DP d'appui à la CC malgache (comprenant des ateliers de formation pour des auditeurs, juges et greffiers des CC et TF malgaches), ainsi qu'un DP à l'Instat (comprenant principalement l'élaboration d'une SNDS, l'étude de restructuration de l'Instat et la cartographie). Un dialogue intense entre les partenaires est en cours sur la stratégie à adopter dans le cadre des futurs programmes d'ABG pour résoudre ces faiblesses.
- Le **cadre de partenariat** s'est encore concrétisé en 2007 par 2 revues conjointes, la coordination étant passée de la CE à la BM, à partir du second semestre 2007. A partir de 2008 et dans un souci d'efficacité, il a été décidé d'organiser une seule mission conjointe par an (au lieu de 2), mais de consacrer 3 revues techniques annuelles supplémentaires à des sujets spécifiques sensibles. Les prochaines revues concerneront le diagnostic PEFA de janvier 2008, puis la réforme fiscale.
- L'**appui institutionnel** du PARP en 2007 a été caractérisé par un faible taux d'exécution de plusieurs DP, qui s'explique principalement par l'absence d'une véritable stratégie gouvernementale de renforcement des capacités, par la méconnaissance des procédures CE et la faible motivation des régisseurs et comptables, rarement affectés à plein temps à cette tâche. Aussi, a-t-il été décidé dès 2008 - dans un souci d'efficacité - de cofinancer avec les fonds résiduels d'appui institutionnel du PARP 2 - via le PGDI II - la nouvelle stratégie de renforcement des capacités en voie de finalisation. La DCE se focalisera sur le renforcement du contrôle externe (CC, TF et Parlement), ainsi que sur les systèmes statistiques (mise en œuvre de la SNDS et de la restructuration de l'Instat).

Un nouveau programme d'ABG sous le 10 FED est en préparation. On considère actuellement Madagascar comme potentiellement éligible pour un *MDG contract*. Quelle que soit la décision finale, le nouveau programme d'ABG mettra un accent renforcé sur les secteurs sociaux et sur les ODM, en ligne avec le DSP et le MAP, pour aider le gouvernement à relever les défis identifiés dans la section 1.3.

2.4 Secteurs hors concentration et activités diverses

Bonne gouvernance

Les activités d'appui au processus de démocratisation ont été limitées en 2007, le programme 9.MAG.22 touchant progressivement à sa fin. L'accumulation des élections a également limité le lancement de nouvelles actions comme l'appui au parlement. Le monitoring externe du projet a constaté les niveaux limités d'engagement des partenaires institutionnels (Ministère de l'Intérieur,

Conseil National Electoral), et souligné l'intérêt de l'appui aux organisations de la société civile engagées dans l'observation domestique. Il a insisté sur l'importance d'une évaluation externe du volet « Liste Electorale Nationale Informatisée de Madagascar », opération complexe qui a connu des difficultés de mise en oeuvre.

En ce qui concerne le programme de renforcement de la **Gouvernance et de l'Etat de droit** (9.MAG.14 et 18), des efforts substantiels ont permis d'engager la majeure partie des ressources avant l'échéance de la « date+3 ». L'avancée des chantiers de construction de la nouvelle Cour Suprême, d'un établissement pénitentiaire modèle pour femmes, et d'une nouvelle maison centrale est conforme aux calendriers. Les appuis aux organisations de la société civile via les kiosks d'information et d'orientation dans les Tribunaux de Première Instance et Cours d'Appel et les interventions dans les centres de détention / réinsertion des jeunes se sont mises en place, et se sont révélées pertinentes. Le monitoring externe a souligné la qualité de l'assistance technique en justice, en administration pénitentiaire, et en douanes, et son rôle dans la préparation de nouveaux textes essentiels à une bonne administration de la justice et de l'administration pénitentiaire. Par contre, le monitoring externe a mis en évidence le besoin d'une plus grande implication opérationnelle des administrations nationales, et surtout d'améliorer la mesure qualitative des résultats du programme. La combinaison d'un appui sous forme d'assistance technique, d'infrastructures et d'équipements, soutenue par une intervention des acteurs non étatiques d'une part, de formes de veille internationale (via notamment les mémorandums du Comité International de la Croix Rouge sur la situation dans les prisons) et de l'inscription régulière de la thématique justice et prisons au menu du dialogue politique article 8 ont contribué à rendre ces actions pertinentes et dans l'ensemble assez efficaces.

Commerce et intégration régionale

La Délégation a soutenu le pays tout au long des négociations APE à travers la cellule d'appui technique au MECI qui comporte deux assistants techniques internationaux: un pour le volet des négociations APE, l'autre pour la normalisation de filières d'exportation, mais aussi avec de multiples interventions au niveau ministériel (notamment rencontre de Roger Moore et du Ministre du Commerce en marge du séminaire régional des Chefs de Délégations de la région ESA) et des séances d'information.

Les appuis apportés pourraient être plus efficaces si le MECI avait une stratégie d'intégration régionale plus clairement définie et une politique sectorielle qui lui permette de s'approprier davantage le programme. La grande mobilité du staff au sein du ministère au cours des deux dernières années, entraînant parfois une discontinuité des actions, explique en partie ces insuffisances.

L'appui au MECI, dans le cadre du 10^e FED, devrait être axé sur les mesures d'accompagnement de l'APE et les réformes nécessaires pour libéraliser la politique commerciale. Ces dernières devraient être largement entamées, voire achevées pendant la période moratoire de cinq ans prévue dans l'APE intérimaire, suivant le souhait du gouvernement. L'objectif pour 2008 sera également d'associer étroitement Madagascar aux programmes régionaux.

Ligne « cofinancement ONG » : Suite à l'appel à propositions lancé début 2007, quatre nouveaux contrats de subventions ont été signés en décembre 2007, d'une valeur totale de 2,2 M€ avec les ONG suivantes : DEFI, ENDA EUROPE, Enfants du Monde-Droits de l'Homme et Interaide. Au niveau des lignes budgétaires « Cofinancement ONG », Santé Reproductive et VIH/SIDA, les performances sont correctes et les 15 projets actifs d'une valeur totale de 11.2 M€ (dont 7 nouveaux projets démarrés en janvier 2007) se déroulent convenablement.

Programmes régionaux FED

Madagascar bénéficie des programmes régionaux suivants financés sur le 9^{ème} FED :

- Programme COI de suivi, contrôle et surveillance maritime (SCS), d'un montant de 5,46 M€ dont 3,5 M€ financés par l'UE.
- Programme COI de gestion des ressources marines et côtières (ReCoMap), d'un montant de 18 M€ sur cinq ans. La Délégation a participé au premier Comité de Pilotage, et a suivi de près la

mise en place de l'appel à propositions concernant Madagascar, ainsi que les différentes expertises pourvues par le projet.

- Marquage de thons, programme d'un montant de 14 M€.
- Programme pour l'intégration régionale SADC dans le secteur de l'élevage (PRINT) d'un montant de 8M€

Facilités Eau et Energie. Des engagements FED pour des montants importants non programmés ont été réalisés en 2007 : Madagascar est un des plus importants bénéficiaires des Facilités Eau et Energie. 29,5M€ au titre de la Facilité Eau (4 subventions, y compris celle de la BEI-JIRAMA de 23,5 M€) et 15,6 M€ au titre de la Facilité Energie (7 projets) ont été engagés pendant le 2ème semestre 2007.

ECHO. Plusieurs missions ECHO ont été effectuées à Madagascar, en liaison avec les cyclones ayant touché Madagascar en 2007, aboutissant à un financement d'urgence ECHO de 4.1M€, ainsi que pour le suivi des financements alloués.

Accords de pêche. Le nouvel accord de Partenariat UE-Madagascar pour la période 2007-2012 a été renégocié en 2007 pour augmenter les capacités de pêche. La Délégation a contribué aux discussions relatives à la matrice sectorielle pour s'assurer de la cohérence avec les actions financées par d'autres instruments. Madagascar a mobilisé les ressources du CSP pour participer à la première mission conjointe du plan régional de surveillance pour l'Océan indien en novembre 2007, qu'il a coordonnée.

3. Cohérence Des Politiques

En ligne avec la nouvelle stratégie européenne sur l'aide liée au commerce, des actions spécifiques ont été mises en œuvre en 2007, avec le financement d'une cellule technique auprès du Ministère du commerce, en charge de la facilitation des négociations APE et de l'intégration régionale. La normalisation des produits agricoles a été soutenue, en ligne avec la politique de réduction des obstacles non tarifaires. Compte tenu de la faible appropriation au niveau du MECI, due en partie au *turn over* élevé du staff enregistré en 2007, un dialogue accru a eu lieu tout au long de l'année.

Des liens continus de la Délégation avec la DG SANCO et la DG FISH ont permis de s'assurer de la cohérence des actions de développement avec les orientations de ces deux politiques communautaires. La Délégation a participé à la mission d'inspection de l'Office Alimentaire et Vétérinaire, et transmis plusieurs requêtes de l'Autorité Compétente malgache pour des produits animaux. La Délégation a suivi activement la renégociation des accords de partenariat Pêche, et les actions de coopération régionale dans le secteur de la pêche.

4 Stratégie conjointe UE-Afrique

Les actions nouvelles entreprises en 2007 correspondent bien à plusieurs volets de la stratégie conjointe UE-Afrique. L'appui à la gouvernance s'est amplifié à travers les programmes "démocratisation" et "état de droit", ainsi qu'à travers le programme ACORDS qui renforce les acteurs locaux dans les régions les plus vulnérables. L'appui budgétaire général soutient le gouvernement notamment dans l'amélioration de l'environnement macroéconomique et des services sociaux de base, nécessaires à la réalisation des OMD. Les efforts d'intégration régionale et d'ouverture à l'économie mondiale se sont poursuivis en 2007 à travers les négociations APE et l'appui technique qui s'y rattache.

Compte tenu des secteurs de concentration retenus dans le nouveau DSP 2008-2013, les principales initiatives de 2008 correspondront surtout aux points 2, 3 et 4 du plan d'action de Lisbonne (gouvernance, commerce/intégration régionale, partenariat pour les OMD). Le nouveau programme

d'appui budgétaire (MDG contract) en préparation permettra de mieux suivre les progrès en direction des OMD, et d'améliorer l'impact de l'aide budgétaire sur la réduction de la pauvreté.

5 Coordination des bailleurs et harmonisation

La coordination entre Gouvernement et partenaires de développement, dont le nombre est relativement restreint à Madagascar, s'est renforcée en 2007 principalement au niveau sectoriel, d'abord dans les domaines où une approche sectorielle a été développée (santé, éducation, environnement, développement rural, infrastructure et décentralisation). Dans le contexte de l'appui budgétaire général et du cadre de partenariat en particulier, il a été décidé de renforcer le suivi commun de la GFP à travers des réunions techniques trimestrielles, ciblées sur des thèmes spécifiques. Les bailleurs ont aussi convenu de développer une « matrice-cadre commune » des indicateurs de performance, basée sur les ODM, qui représentera l'instrument de suivi et la base des discussions avec le GoM de tous les bailleurs budgétaires, indépendamment des mécanismes respectifs de déclenchement des paiements. Une évolution a aussi eu lieu au sujet de l'appui institutionnel, qui constitue un volet de l'appui budgétaire, où la Commission envisage de co-financer un programme existant de la BM, dans l'attente de la mise en œuvre du basket-fund multi-bailleurs prévu par le Cadre de partenariat.

L'évolution la plus remarquable en matière d'harmonisation est la réflexion entamée par le gouvernement en 2007 (avec l'appui de la GTZ) concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qui a abouti à un projet de plan d'action AAH, qui sera formellement validé en 2008 lors de la conférence des « Amis de Madagascar ». Le plan du gouvernement vise à la fois a) la structure, par la création d'une plateforme horizontale de coordination des aides extérieures, présidée par le premier ministre, qui se superposera aux structures sectorielles afin d'assurer le suivi du MAP et de donner les grandes orientations ; b) la substance, par la mise en œuvre progressive de l'approche programme (SWAP) dans tous les secteurs, et le recours croissant à l'ABG. Pour ce faire, le gouvernement a réitéré son engagement de renforcer la GFP. Entre-temps, il encourage le recours aux basket-funds, en utilisant les procédures nationales de passation de marchés.

Suite à la publication du Code de Conduite EU sur la répartition des tâches, la CE et les EMs présents à Madagascar (France et Allemagne) ont entamé des réflexions quant à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la coopération déléguée, et ont manifesté la volonté d'ouvrir cette coopération renforcée aux bailleurs non-EU qui seraient intéressés. Une première application de ces principes a eu lieu dans le cadre de l'appui budgétaire : puisque l'ouverture des indicateurs de performance à un plus grand nombre de secteurs risquait de poser des problèmes en termes de suivi, le principe a été accepté d'une répartition des tâches à l'intérieur du cadre de partenariat : pour chaque secteur sera désigné un bailleur *leader* (ou co-leader), identifié sur la base de son expérience dans le secteur, qui sera en charge du suivi approfondi du secteur ainsi que d'assurer l'interface avec le gouvernement. La coordination avec les EM sur les questions politiques et de développement s'est poursuivie, en cherchant à associer davantage les missions des EM non résidents, ainsi que les états européens hors UE (Norvège, Suisse). La collaboration entre la CE et le Gouvernement, sous l'autorité de l'ON du FED, pour la mise en œuvre du partenariat, a été excellente, et facilitée par la tenue de revues semestrielles.

Les principales difficultés constatées en matière d'AAH : a) l'harmonisation implique des compromis et un nivellement des positions souvent vers le bas ; b) malgré les engagements pris à haut niveau, les différents bailleurs sur place (à commencer par la CE) utilisent des procédures souvent peu flexibles et qui se prêtent mal à des approches harmonisées ; c) la cohérence manque parfois entre engagements et situations de fait (par ex. respect de la CE du principe de déliement de l'aide) ; d) plusieurs bailleurs ne sont pas liés par la Déclaration de Paris ; e) parmi les signataires de la Déclaration de Paris, plusieurs partenaires importants ne peuvent s'engager sous forme d'appui budgétaire.

6 Dialogue dans le pays avec l'ON et les ANE, les autorités locales et les Parlements nationaux

Dans le cadre de la mise en oeuvre du MAP, le Gouvernement malgache, sous l'impulsion du Président de la République, a poussé en 2007 le processus de décentralisation/déconcentration des communes jusqu'au niveau des Fokontany. La formation en leadership des maires puis des chefs fokontany, leviers de développement pour le pays, a été réalisée. Dans le cadre du Programme National Foncier (PNF), la création de 250 guichets fonciers rattachés aux communes, est envisagée.

La participation des ANEs, des autorités locales et du parlement à la programmation s'est intensifiée durant l'année 2007. Les mêmes partenaires ont participé activement à la mise en oeuvre des projets / programmes, et ils ont été associés aux différentes revues opérationnelles des activités FED :

- Le dialogue apparaît également lors d'ateliers nationaux ou régionaux qui aboutissent à la création de plates formes de concertation (atelier régional de la vanille à Antalaha, de juin 2007, qui réunissant le Ministre de tutelle, le Chef de région, des Maires, des parlementaires et 250 acteurs de la filière, a créé la plateforme de concertation régionale de la vanille.
- Des regroupements régionaux, dans le cadre du programme ACORDS, sont nés à partir des ateliers sectoriels auxquels participent les ministères (décentralisation, éducation, santé, eau potable, pistes rurales...) et les acteurs locaux et régionaux. Ces regroupements aboutissent à une meilleure compréhension des processus de développement et de décentralisation et du rôle des investissements communaux et intercommunaux.

Un Forum de la Société Civile de Madagascar, réunissant l'ensemble des ANEs et les autorités publiques s'est tenu les 22 et 23/11/2007 à Antananarivo, suite à la recommandation du Commissaire L. Michel. Ce forum avait pour objet de renforcer la compréhension des organisations de la SC de leurs rôle et mission en tant que pilier de la bonne gouvernance, et de renforcer la participation de la SC à la vie publique en ce qui concerne l'analyse, la mise en oeuvre et le suivi des politiques nationales et particulièrement du MAP. Le Forum a abouti à (1) des recommandations de la société civile sur certains aspects socio-économiques et de gouvernance du MAP, et (2) faire apparaître une forte demande de renforcement des capacités des plates-formes et réseaux de la société civile malgache.

Mais c'est dans la mise en oeuvre des projets/programmes que la participation des ANEs s'est révélée la plus active en 2007 :

- Dans le secteur des infrastructures et en préparation du 10^{ème} FED, un atelier d'identification d'un futur programme de renforcement de capacités d'entretien routier a été réalisé en octobre 2007. Une mobilisation active de la société civile et des ONG s'est opérée dans les actions sociales d'accompagnement des programmes routiers
- Dans le domaine du renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, des partenariats significatifs ont été établis avec des acteurs non étatiques pour appuyer des actions d'animation et d'accompagnement dans des centres de rééducation et de réinsertion de jeunes délinquants ou en difficultés sociales, pour mettre en place des kiosks d'informations et d'orientation juridiques dans près de 18 tribunaux de première instance et cours d'appel sur l'ensemble du territoire et pour appuyer des campagnes d'information sur la promotion sur les droits des personnes. A travers l'intervention FORMGED, l'intégration du genre et l'appui pour un dialogue structuré avec la société civile ont continué de se traduire par des actions de formation et des appuis à la mise en place de plan d'action. En 2007 se termine un cycle d'appui aux organisations professionnelles des filières agricoles d'export sur financement STABEX.

L'appui au parlement, sur financement du projet 9 ACP MAG 006 « Consolidation du Processus de démocratisation Phase I » s'est achevé en 2006. Le renforcement des capacités du parlement en matière de communication et d'échanges a eu des résultats positifs. Un rapport succinct sur la mise en œuvre et le suivi des projets/programmes FED et la préparation du 10^{ème} FED a été communiqué aux parlementaires lors de la ratification de l'Accord de Cotonou amendé.

Enfin, une mission parlementaire de l'Assemblée Paritaire ACP-UE est venue à Madagascar en octobre 2007, pour s'enquérir en particulier de l'appui de l'UE à la SC (démocratie), à l'Etat de droit (justice et police) et à la bonne gouvernance (Assemblée Nationale), dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. La mission a été reçue par le Président de l'Assemblée Nationale et par la nouvelle Assemblée Nationale réunie en plénière, pour un débat approfondi, et a transmis un rapport documenté à l'Assemblée Paritaire ACP-UE de Kigali le 18 novembre 2007 (APP 100.180/BUR, disponible à l'adresse internet suivante :

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm).

7. Conclusions

- L'année 2007 a été riche en événements électoraux qui ont mobilisé l'attention et l'énergie des autorités à tous les niveaux, y inclus les ministres, ce qui n'a pas toujours facilité la mise en œuvre des réformes nécessaires à la réalisation du MAP. Avec la fin du cycle électoral en avril-mai 2008, on peut s'attendre à une plus grande stabilité à l'intérieur des ministères et des régions, qui seront mieux à même de se concentrer sur les réformes économiques et sociales, tant en matière de gouvernance que de politiques sectorielles.
- Le progrès de Madagascar vers les ODM est globalement positif, mais les défis restent importants dans de nombreux secteurs. Le recul de la pauvreté est lent et encore fragile, et beaucoup reste à faire pour assurer la sécurité alimentaire et diminuer la vulnérabilité des plus démunis. Si la stabilisation macroéconomique est satisfaisante et les perspectives de croissance encourageantes, il convient de poursuivre des politiques et stratégies de re-distribution qui améliorent la situation des plus pauvres.
- La mise en œuvre des programmes financés dans la cadre du 9^{ème} FED a été très satisfaisante en 2007. Leur formulation ainsi que leur exécution ont été guidées par l'objectif général de réduction de la pauvreté. Au moment où beaucoup de ces programmes entrent dans leur phase finale, il faudra veiller à une évaluation qualitative approfondie de leurs impacts et de leur durabilité.
- L'un des problèmes fondamentaux reste la disponibilité et la fiabilité de données statistiques pour mesurer les progrès et orienter les choix politiques et les stratégies. En préparation du 10^{ème} FED et en appui au MAP, les bailleurs, et notamment de la CE, insisteront pour que soit défini avec le gouvernement un programme de restructuration du système national des statistiques, et qu'une décision soit prise sur la question du recensement général de la population.
- Compte tenu des défis à surmonter et des ressources financières et humaines limitées dont disposent le gouvernement et les bailleurs de fonds, il s'avère nécessaire d'accélérer le processus de coordination et d'harmonisation des aides, et de simplifier la répartition des tâches. Si le PIN du 9^{ème} et 10^{ème} FED ont été préservés du risque de fragmentation, en vertu du principe de la concentration sectorielle, il conviendra de veiller à ce que les multiples initiatives horizontales et l'ouverture grandissante aux initiatives de la société civile ne remettent pas en cause cet équilibre.

ANNEXES

A - B	:	Indicateurs macroéconomiques
C	:	Profil gouvernance (non joint au RAC)
D – J – K	:	Prévision FED 2008-2009
E	:	9ème FED distribution sectorielle
F	:	Projets régionaux
G	:	Projets BEI
H	:	Utilisation de l'appui budgétaire (général et sectoriel)
I	:	Lignes budgétaires
M	:	Actions prioritaires 2008
N	:	Efficacité de l'aide
O	:	Matrice des donateurs sur l'aide actuelle et future (non joint au RAC)
P	:	Matrice des donateurs sur les rôles actuels et futurs (non joint au RAC)
Q	:	Rapport GFP
R	:	Endossement plan EPT

ANNEXES A et B –

Profil Pays

A. Indicateurs macro-économiques

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	obsv	
Données de base									
1	Population (en milliards)	16,69	17,21	17,73	18,28	18,83	19,46	20,01	
	- changement annuel en %	3,10	3,10	3,10	3,10	3,10	3,10	3,10	
2a	PIB nominal (en millions €)								n/a
2b	PIB par habitant (en USD)	339	266	273	281	289	n.d	n.d	
2c	- changement annuel en %	6,8	2,4	2,0	n.d	n.d	n.d	n.d	
3	PIB réel (changement annuel en %)	10,2	5,3	4,6	5,0	6,3			
4	Formation brute de capital (en % du PIB)	16,2	25,0	29,9	24,8	22,1	n.d	n.d	
Transactions internationales									
5	Exportations des biens et services non facteurs (en % PIB)	21,2	33,0	25,9	29,6	30,2	n.d	n.d	
	- dont les plus importants : ... (en % du PIB)								
6	Balance commerciale (en % du PIB)								n/a
7	Balance du compte courant (en % du PIB) hors dons	-8.6	-5	-12.2	-9.8	-19.7			
8	Flux net des investissements étrangers directs (en % PIB)								n/a
9	Dette extérieure (en % du PIB)		92,4	80,3	34,2	35,8	n.d	n.d	
10	Service de la dette extérieure (en % des exportations de biens et services non facteurs)								n/a
11	Réserve en monnaie étrangère (en mois d'importation de biens et services non facteurs)	2.8	2.8	2.9	3.0	3,3			
Gouvernement									
12	Revenues (en % du PIB)	10.3	12	10.9	11.2	11.1			
	- dont : dons (en % du PIB)	4.5	8.2	5.7	47.9	5.1			
13	Dépenses (en % du PIB)	19	25.1	21.3	21.3	20.8			
	- dont : dépenses courantes (en % du PIB)	10.8	12.5	11.0	11.1	11.4			
14a	Deficit (en % du PIB) y cp dons	-4.8	-5,7	-4,3	38,7*	-4,4			
14b	Deficit (en % du PIB) hors dons	-9.3	-13.1	-10.4	-10.2	-9.7			
15	Dette (en % du PIB)			80.3	38.5	35.4			
	- dont : extérieure (en % de la dette publique totale)			69.9	28.7	25.9			
Autres									
16	Inflation des prix aux consommateurs (monnaie moyenne annuelle en %)	-1.7	13.8	18.4	10.8	10.1			
17	Taux d'intérêts (pour la monnaie, taux annuel en %)								n/a
18	Taux de change (moyenne annuelle de l'Ariary pour 1 €)		2320	2472	2650	2450			
19	Chômage (en % des forces de travail, ILO definition)								n/a
20	Emploi en agriculture (en % du total d'emploi)								n/a

Source(s) des données : INSTAT, DES/DGT, BCM

*Excédent dû à l'annulation de la dette

Profil pays

B. Indicateurs OMD

	Indicateur	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2012	2015	Obs
									Esti	Esti		
Incidence	1. Taux de pauvreté (en % de pauvres/population)	n.d		72,1	68,7	67,5	66,3	n.d	n.d	50,0	35	EDS
	2. Prévalence du déficit pondéral chez les enfants (de moins de 5 ans)	33,1		41,9	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d		
	- Insuffisance pondérale	11,1		11,3	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	47		
	- Insuffisance pondérale sévère	n.d		125	94	88						
	3. Proportion des enfants de moins de 5 ans présentant un déficit pondéral vus en consultation externes des CSB		16.9	16.6	16.3	15.6	14.07	14	12	6		
4. Taux d'insuffisance pondérale des enfants moins de 5 ans fréquentant les sites communautaires					38	25.4	36	34	28			
5. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (pour 1000)	88		58									EDS 1997 :93 Source : RNDH 2006
Résultats	6. Taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire (% nombre d'élèves de 6-10 ans sur l'ensemble de la population)	n.d		97,0	98,0	98,5	96,4	n.d	n.d	98.7		
	7. Taux d'achèvement du cycle primaire public	n.d		47,0	60,0	63,0	62,0	63	71	85		
	8. Rapport Filles/Garçons dans :											
	- enseignement primaire	0,98					0.98					
	- enseignement secondaire (second cycle ou collège)	0,79					1.01					
	- enseignement secondaire (lycée)	0,60					0.89					
	- enseignement supérieur						0.92					
	9. Proportion d'accouchements assistés par du personnel qualifié	20,7		26,1	23,3	23,2	29,9					
10. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la Rougeole	83,4		82,1	80,0	80,0	80,0						
11. Prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans (en %)	n.d		n.d	0,95	0,95	0,95	0,92	0,89	<0.80			
12. Proportion de la population disposant d'un accès durable à une source d'eau améliorée (en %)	23,8	34.3	36,5	37.4	38							Source :M EM/DEPA

Source(s) des données : Ministère chargé de la Santé, Ministère chargé de l'Education, INSTAT, Ministère chargé de l'Energie et des Mines

SUMMARY of EDF FORECASTS 2008 - 2009

	FORECASTS 2008										
	1st SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	2nd SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	TARGET ANNEE
New Global Commitments	0	0	0	0	0	451.000.000	0	380.000.000	71.000.000	190.000.000	190.000.000
New Individual Commitments	36.239.226	15.395.257	3.370.189	17.473.780	17.080.352	45.991.318	23.483.341	17.340.360	5.167.616	32.153.521	49.233.873
Payments	43.352.868	18.417.296	4.031.746	20.903.826	20.433.169	35.103.450	17.923.955	13.235.247	3.944.248	24.541.579	44.974.748
Decommitments	1.219.570					1.016.541					2.236.111
Decommitments to recommit	1.307.237					11.614					1.318.851
Reduction of Old RAL	2.052.035	1.523.511	200.579	327.945	1.623.801	1.322.286	755.874	566.412	0	1.039.080	2.662.881

	FORECASTS 2009										
	1st SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	2nd SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	TARGET ANNEE
New Global Commitments	104.000.000	0	104.000.000	0	52.000.000	0	0	0	0	0	52.000.000
New Individual Commitments	162.324.000	15.706.988	105.356.697	41.260.315	68.385.336	47.109.925	5.821.832	36.827.971	4.460.122	24.235.817	92.621.154
Payments	85.608.868	8.283.787	55.564.597	21.760.484	36.066.086	59.797.095	7.389.709	46.746.109	5.661.277	30.762.764	66.828.849

R A L	SITUATION on 01/01/2008		SITUATION on 31/12/2008	
	ALL PROJECTS	PROJETS decided before YEAR 2003	ALL PROJECTS	PROJETS decided before YEAR 2003
Σ Ongoing GLOBAL COMMITMENTS	604.750.460	146.975.460	794.428.789	146.929.485
R A C	117.327.449	815.805	259.090.755	936.290
R A P	65.770.790	4.481.673	66.796.625	1.698.307
R A L	183.098.239	5.297.478	325.887.380	2.634.597
% RAL / Σ GLOBAL COMMIT.	30%	4%	41%	2%
Nbr of years to absorb RAL	4		7	

	Amount	Nbr
Ceiling increase riders	0	0
Extension Date		2
Réaménagement budgétaire		0
Modification DTA		2
Total number of projects		2

Annex E

9ème FED distribution sectorielle

pays: Madagascar

STRATEGIE POUR	CONSENSUS EUROPEEN	SOUS SECTEUR ET	en euro x 1000 total cumulatif des engagements 31.12.07	
L'AFRIQUE		APPUI BUDGETAIRE SECTORIEL		
Droits de l'homme et gouvernance	gouvernance, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles	gouvernance	18.600	
		réformes économiques et institutionnelles	5.095	
		Acteurs Non Etatiques		
Paix et sécurité	prévention des conflits et de la fragilité des Etats	Prévention des conflits et de la fragilité des états		
Croissance économique, intégration régionale et commerce	commerce et intégration régionale	Accords de Partenariat Economique		
		intégration économique régionale		
		développement du secteur privé		
	eau et énergie	infrastructure, communication et transport	infrastructure, communication et transport	230.900
			eau	30.401
			énergie	15.500
		non spécifié		
investir dans les personnes	cohésion sociale et emploi	cohésion sociale et emploi		
	environnement et gestion durable des ressources naturelles	environnement et gestion durable des ressources naturelles		
	développement rural, aménagement du territoire, agriculture et sécurité alimentaire	développement rural et aménagement du territoire	75.350	
		agriculture		
		sécurité alimentaire		
	développement humain	santé		
		éducation de base		
éducation non spécifiée				
autres	FCT	FCT	5.000	
	appui à l'ON	appui à l'ON	3.300	
	non spécifié	non spécifié	1.030	
Appui Budgétaire	ABG	Appui Budgétaire Général	128.175	
TOTAL	TOTAL	TOTAL		
niveau de concentration sur les secteurs	pourcentage des engagements du 9ème FED couvert par les secteurs de concentration les plus importants plus ABG	secteur le plus important + ABG	359.075	
		deux secteurs les plus importants + ABG	434.425	
		Trois secteurs les plus importants + GBS	453.025	
		Quatre secteurs les plus importants + ABG		
		Cinq secteurs les plus importants + ABG		
		nbre de secteurs + ABG pour atteindre 85% du PIN	2	

	secteurs (exclus NSA et ABG)	
--	------------------------------	--

SUMMARY of EDF REGIONAL FORECASTS 2008 - 2009

	FORECASTS 2008										
	1st SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	2nd SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	TARGET ANNEE
New Global Commitments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
New Individual Commitments	8.500.000	0	0	8.500.000	0	2.000.000	0	2.000.000	0	1.000.000	1.000.000
Payments	8.500.000	0	0	8.500.000	0	1.000.000	0	1.000.000	0	500.000	500.000
Decommitments	0					0					0
Decommitments to recommit	0					0					0
Reduction of Old RAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	FORECASTS 2009										
	1st SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	2nd SEMESTER	LOW	MEDIUM	HIGH	TARGET 100%L+50% M	TARGET ANNEE
New Global Commitments	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
New Individual Commitments	1.000.000	0	1.000.000	0	500.000	0	0	0	0	0	500.000
Payments	500.000	0	500.000	0	250.000	1.000.000	0	1.000.000	0	500.000	750.000

RAL	SITUATION on 01/01/2008		SITUATION on 31/12/2008	
	ALL PROJECTS	PROJETS decided before YEAR 2003	ALL PROJECTS	PROJETS decided before YEAR 2003
Σ Ongoing GLOBAL COMMITMENTS	13.500.000	0	13.500.000	0
R A C	13.500.000	0	12.500.000	0
R A P	0	0	500.000	0
R A L	13.500.000	0	13.000.000	0
% RAL / Σ GLOBAL COMMIT.	100%	#DIV/0!	96%	#DIV/0!
Nbr of years to absorb RAL	27		26	

	Amount	Nbr
Ceiling increase riders	0	0
Extension Date		0
Réaménagement budgétaire		0
Modification DTA		0
Total number of projects		0

ANNEX G - Projets BEI

Date de signature	Evolution	Secteur d'activité	Taux d'intérêt moyen	Montant du contrat en EUR	Montant annulé en EUR	Montant versé en EUR	Solde à verser en EUR	Encours versé en EUR	Début remboursement	Fin remboursement
22/08/2007	SIGNE	INDUSTRIE		260.000.000,00	0,00	0,00	260.000.000,00	0,00		
				260.000.000,00	0,00	0,00	260.000.000,00	0,00		

Date de signature	Evolution	Secteur d'activité	Taux d'intérêt moyen	Montant du contrat en EUR	Montant annulé en EUR	Montant versé en EUR	Solde à verser en EUR	Encours versé en EUR	Début remboursement	Fin remboursement
15/12/1999	VERSE	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PECHE	2.50	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	0,00	241.700,00	31/10/2001	31/10/2009
20/12/1999	VERSE	PRETS GLOBAUX; PRETS GROUPES	11.50	8.000.000,00	0,00	2.775.841,00	0,00	293.531,00	30/11/2004	30/11/2009
18/05/2000	VERSE	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PECHE		3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	0,00	3.144.750,00	10/11/2003	10/05/2014
18/05/2000	VERSE	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PECHE	3.00	4.000.000,00	0,00	4.000.000,00	0,00	4.150.000,00	10/11/2003	10/05/2014
17/07/2003	VERSE	TRANSPORTS	3.00	11.000.000,00	0,00	11.000.000,00	0,00	11.000.000,00	15/12/2008	15/06/2023
2/03/2005	VERSE	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PECHE	6.15	5.000.000,00	0,00	5.000.000,00	0,00	4.000.000,00	15/06/2007	15/12/2011
14/02/2006	SIGNE	SERVICES		2.000.000,00	0,00	539.241,00	1.460.759,00	539.241,00		

14/12/1970	REBOURSE	INDUSTRIE	1.00	1.862.000,00	0,00	1.862.000,00	0,00	0,00	15/06/1977	15/12/2003
5/07/1979	REBOURSE	INDUSTRIE	2.00	1.190.000,00	157.254,00	1.032.745,00	0,00	0,00	10/01/1982	10/01/2001
14/12/1979	REBOURSE	SERVICES	2.00	1.107.000,00	0,00	1.107.000,00	0,00	0,00	10/12/1985	10/12/1993
28/07/1981	REBOURSE	SERVICES	2.00	2.170.000,00	41,00	2.169.958,00	0,00	0,00	20/07/1986	20/07/1994
9/04/1982	REBOURSE	SERVICES	2.00	150.000,00	3.316,00	146.683,00	0,00	0,00	2/04/1986	2/04/1990
8/09/1983	REBOURSE	INDUSTRIE	3.50	5.000.000,00	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00	5/09/1986	5/09/1998
19/09/1984	REBOURSE	PRETS GLOBAUX; PRETS GROUPES	4.00	8.000.000,00	616.000,00	7.384.000,00	0,00	0,00	15/09/1990	15/09/1999
11/07/1985	REBOURSE	INDUSTRIE	3.00	6.000.000,00	0,00	6.000.000,00	0,00	0,00	10/07/1990	10/07/2000
12/12/1986	VERSE	INDUSTRIE	2.00	3.250.000,00	20.956,00	3.229.043,00	0,00	671.641,00	10/12/1997	10/12/2001
17/06/1987	VERSE	ENERGIE	1.33	13.500.000,00	0,00	13.500.000,00	0,00	3.666.247,00	15/06/1993	15/06/2012
17/06/1987	REBOURSE	ENERGIE	1.00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	0,00	0,00	15/12/1996	15/06/1997
4/05/1988	VERSE	INDUSTRIE	0.20	1.300.000,00	0,00	1.300.000,00	0,00	1.300.000,00	30/04/2009	30/04/2013
4/05/1988	REBOURSE	INDUSTRIE	4.00	4.400.000,00	0,00	4.400.000,00	0,00	0,00	30/04/1994	30/04/2003

30/09/1988	ANNUL POSTSIG	SERVICES		600.000,00	600.000,00	0,00	0,00	0,00		
9/01/1990	VERSE	INDUSTRIE		395.436,00	0,00	291.193,00	0,00	291.193,00		
9/01/1990	REMBOURSE	INDUSTRIE	1.00	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	0,00	0,00	31/07/2001	31/07/2005
9/01/1990	REMBOURSE	INDUSTRIE	4.00	1.800.000,00	0,00	1.800.000,00	0,00	0,00	5/01/1994	5/01/2002
6/06/1990	VERSE	INDUSTRIE	4.00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00	0,00	308.344,00	5/06/1999	5/06/2002
15/05/1991	REMBOURSE	SERVICES		156.379,00	0,00	125.912,00	0,00	0,00		
10/07/1991	REMBOURSE	SERVICES	1.00	600.000,00	0,00	600.000,00	0,00	0,00	30/06/1995	30/06/2001
30/06/1992	REMBOURSE	INDUSTRIE		1.700.000,00	0,00	1.700.000,00	0,00	0,00	30/09/2002	30/09/2006
30/06/1992	REMBOURSE	INDUSTRIE	1.00	4.800.000,00	0,00	4.800.000,00	0,00	0,00	31/10/1997	31/10/2004
15/07/1994	VERSE	PRETS GLOBAUX; PRETS GROUPES		1.000.000,00	468.000,00	532.000,00	0,00	471.500,00	30/06/2009	30/06/2009
11/11/1994	REMBOURSE	PRETS GLOBAUX; PRETS GROUPES	2.00	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	0,00	0,00	30/06/1998	30/06/2004
10/05/1995	REMBOURSE	AGRICULTURE, SYLVICULTURE, PECHE	1.00	1.750.000,00	0,00	1.750.000,00	0,00	0,00	30/04/1998	30/04/2005
10/05/1995	REMBOURSE	INDUSTRIE	1.00	1.750.000,00	0,00	1.750.000,00	0,00	0,00	30/04/1998	30/04/2005

11/10/1996	REMBOURSE	PRETS GLOBAUX; PRETS GROUPEs	3.00	1.000.000,00	376.023,00	623.976,00	0,00	0,00	5/10/2000	5/10/2006
3/12/1996	REMBOURSE	PRETS GLOBAUX; PRETS GROUPEs	3.00	680.000,00	130.000,00	550.000,00	0,00	0,00	5/12/2000	5/12/2006
17/12/1998	VERSE	EAU, ASSAINISSEMENT	1.00	4.000.000,00	0,00	4.000.000,00	0,00	2.991.200,00	5/12/2004	5/12/2018
17/12/1998	VERSE	ENERGIE	1.00	25.000.000,00	4.968.592,00	20.031.407,00	0,00	14.979.486,00	5/12/2004	5/12/2018
				133.160.815,00	7.340.182,00	119.000.999,00	1.460.759,00	48.048.833,00		

Date de signature	Evolution	Secteur d'activité	Taux d'intérêt moyen	Montant du contrat en EUR	Montant annulé en EUR	Montant versé en EUR	Solde à verser en EUR	Encours versé en EUR	Début remboursement	Fin remboursement
13/01/1982	REMBOURSE		1.00	6.000.000,00	0,00	6.000.000,00	0,00	0,00	1/05/1992	1/11/2021
14/10/1985	REMBOURSE		1.00	4.400.000,00	113.215,00	4.286.784,00	0,00	0,00	15/04/1996	15/10/2025
30/10/1985	REMBOURSE		1.00	1.630.000,00	0,00	1.474.453,00	0,00	0,00	15/04/1996	15/10/2025
18/12/1986	REMBOURSE		1.00	1.600.000,00	0,00	1.558.629,00	0,00	0,00	15/04/1997	15/10/2026
24/04/1987	REMBOURSE		1.00	1.170.000,00	0,00	1.170.000,00	0,00	0,00	15/09/1997	15/03/2027
9/05/1987	REMBOURSE		1.00	2.790.000,00	69.293,00	2.720.706,00	0,00	0,00	1/11/1997	1/05/2027
9/05/1987	ANNUL POSTSIG			1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00		

8/03/1988	REMBOURSE		1.00	10.000.000,00	48.727,00	9.951.272,00	0,00	0,00	1/08/1998	1/02/2028
6/04/1993	REMBOURSE		1.00	2.500.000,00	84.564,00	2.415.435,00	0,00	0,00	1/07/2003	1/01/2033
				31.090.000,00	1.315.799,00	29.577.279,00	0,00	0,00		

Utilisation de l'appui budgétaire général (en faisant la distinction entre appui budgétaire général et appui budgétaire sectoriel)

Au cours de l'année 2007, le PARP 2 a décaissé la tranche fixe prévue (d'appui budgétaire direct et non affecté) de 12 M€, ainsi que les deux-tiers de la tranche variable (6,575 M€ sur les 10 M€ disponibles), soit un décaissement cumulé de 18,575 M€, au premier trimestre 2007. Un second décaissement d'une tranche fixe de 6 M€ a été accordé à fin 2007, grâce aux fonds additionnels de l'avenant 1 au PARP 2 (31 M€ supplémentaires dégagés suite à la revue de fin de parcours du 9ⁱe FED, ce qui porte le PARP 2 à 91 M€ au lieu de 55 M€). Cela porte donc la contribution d'appui budgétaire de la CE pour Madagascar en 2007 à 24,575 M€, en augmentation de 23% par rapport à 2006 (19,9 M€).

En effet, les conditions générales sont considérées remplies:

- stabilité macroéconomique et poursuite d'un programme avec le FMI,
- gestion satisfaisante des finances publiques,
- évaluation satisfaisante de mise en œuvre du DSRP/MAP,
- respect des engagements du Cadre de Partenariat budgétaire.

Les résultats mitigés obtenus pour la tranche variable s'expliquent par la fixation d'objectifs trop ambitieux, principalement pour le secteur Santé, ainsi que par le fait que les indicateurs de performance retenus pour le PARP II sont des indicateurs d'impact qui ont une faible réactivité sur le court terme.

Les avenant 2 et 3 au PARP II en cours d'approbation augmenteront les financements disponibles de respectivement 5,72 et 2,78 M€, décaissables en 2008.

Utilisation de l'appui budgétaire sectoriel : secteur agricole et sécurité alimentaire

En ce qui concerne l'aide budgétaire indirecte non ciblée du Programme d'appui au secteur agricole à Madagascar, un paiement de 4M€ a été exécuté en décembre 2006, et un deuxième versement de 0.6M€ en décembre 2007 sous la forme d'une facilité devises. Selon les termes du protocole d'accord ON-CE relatif à l'utilisation des Fonds de Contrevaletur générés par ces paiements, deux tranches d'appui budgétaire au bénéfice du Ministère de l'Agriculture ont été respectivement payées en janvier et juillet 2007, pour un montant cumulé de 3M€.

L'avancement du programme du MAEP de référence pour cet appui budgétaire (installation des Centres de Services Agricoles - CSA) a été lent en 2007, mais devrait accélérer avec la contractualisation en fin d'année de 4 opérateurs ONG chargés d'épauler la mise en place de ces CSA.

Forecast start semester	2008 S1
Forecast end semester	2009 S2

Domain	ALL
Delegation in charge	MG
Budget line	ALL

Annexe I

Madagascar

Situation before forecast							2008 S1					2008 S2					2009 S1				
							Forecast	Realised		Forecast	Realised		Forecast	Realised		Forecast	Realised		Forecast	Realised	
Budget line	Domain	Contract nr	Status	Contracted	Paid	RAP	Contracted	%	Paid	%	Contracted	%	Paid	%	Contracted	%	Paid	%			
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2001/011-661	Ongoing	1.000.000	996.323	3677	0	0	0 %	0	0	0	0 %	0	0	0	0 %	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2001/011-674	Ongoing	480.072	479.651	421	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2001/011-861	Ongoing	491.000	479.767	11233	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2003/021-171	Ongoing	750.000	715.906	34094	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2003/021-172	Ongoing	750.000	619.789	130211	0	0	N/A	130.211	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2003/021-189	Ongoing	620.080	558.072	62008	0	0	N/A	-30.000	0	0	0 %	-62.008	0	0 %	N/A	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1998/048-544	Ongoing	8.000.000	8.000.000	0	0	0	0 %	0	0	0	0 %	0	0	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1998/048-549	Ongoing	280.000	266.000	14000	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1998/048-550	Ongoing	2.036.848	2.036.848	0	0	0	0 %	0	0	0	0 %	0	0	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1999/053-414	Ongoing	1.420.570	1.320.849	99722	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1999/053-415	Ongoing	805.515	795.609	9906	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1999/053-416	Ongoing	2.999.108	2.699.197	299911	0	0	N/A	299.911	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/1999/053-417	Ongoing	2.923.077	2.630.769	292308	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.040100	Environment	ENV/1999/054-240	Ongoing	1.135.197	1.135.197	0	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2003/056-720	Ongoing	851.792	766.613	85179	-487	0	0 %	84.692	84.692	100 %	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2003/056-721	Ongoing	741.606	314.599	427008	0	0	N/A	0	167.029	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2003/056-739	Ongoing	828.815	828.815	0	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2003/056-741	Ongoing	569.713	512.742	56971	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2003/056-751	Ongoing	1.389.336	1.250.402	138934	0	0	N/A	138.934	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0		
21.040100	Environment	ENV/2001/059-140	Ongoing	1.315.252	986.646	328606	0	0	N/A	92.081	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	105.000		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2004/065-512	Ongoing	509.937	458.943	50994	0	0	N/A	-43.198	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2004/065-517	Ongoing	1.500.000	1.058.556	441444	0	0	N/A	0	291.444	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.031800	Bananas	BAN/2003/070-961	Ongoing	500.000	500.000	0	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2004/077-426	Ongoing	1.137.500	771.989	365511	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.050300	HEALTH	SANTE/2004/080-259	Ongoing	2.049.630	1.167.326	882304	0	0	N/A	338.670	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	338.671		
21.020100	Food Security	FOOD/2004/085-766	Ongoing	1.651.038	1.623.760	27278	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2005/095-372	Ongoing	750.000	344.445	405555	0	0	N/A	165.277	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	240.278		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2005/095-808	Ongoing	566.592	350.673	215919	0	0	N/A	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0	56.659		
21.020200	Food Security	FOOD/2004/096-751	Ongoing	3.000.000	3.000.000	0	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.030100	NGO co-financing (PVD)	ONG-PVD/2005/096-924	Ongoing	736.540	504.346	232194	0	0	N/A	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0	73.654		
21.050300	HEALTH	SANTE/2005/100-695	Ongoing	1.474.959	407.739	1067220	0	0	N/A	473.420	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	147.496		
21.020200	Food Security	FOOD/2005/102-443	Ongoing	20.475	20.475	0	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2005/102-481	Ongoing	89.464	0	89464	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020200	Food Security	FOOD/2005/102-487	Ongoing	65.320	65.320	0	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2005/109-216	Ongoing	999.986	585.563	414422	0	0	N/A	99.999	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	0		
21.020200	Food Security	FOOD/2005/109-415	Ongoing	983.727	590.032	393695	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020100	Food Security	FOOD/2005/109-454	Ongoing	790.000	288.453	501547	0	0	N/A	140.849	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	140.849		
21.020100	Food Security	FOOD/2005/109-462	Ongoing	893.211	328.855	564356	0	0	N/A	158.345	0	0	0 %	0	0	N/A	0	0	158.345		
21.020100	Food Security	FOOD/2005/109-467	Ongoing	896.017	614.088	281929	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020200	Food Security	FOOD/2005/109-474	Ongoing	954.571	557.689	396882	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020200	Food Security	FOOD/2005/109-509	Ongoing	993.946	587.194	406752	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		
21.020200	Food Security	FOOD/2005/109-512	Ongoing	939.953	437.616	502337	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0	0	0		

21.020100	Food Security	FOOD/2007/146-635	Ongoing	5,000,000	636,000	4364000	0	0	N/A	0	4,364,000	N/A	0	0	N/A	0	0	0
21.020200	Food Security	FOOD/2007/146-635	Ongoing	5,000,000	636,000	4364000	0	0	N/A	0	4,364,000	N/A	0	0	N/A	0	0	0
21.020100	Food Security	FOOD/2007/146-987	Ongoing	61,620	0	61620	0	61,620	N/A	36,972	12,324	33 %	0	0	N/A	24,648	0	0 %
21.020200	Food Security	FOOD/2007/146-987	Ongoing	61,620	0	61620	0	61,620	N/A	61,620	12,324	20 %	0	0	N/A	0	0	0 %
21.020100	Food Security	FOOD/2007/146-998	Ongoing	29,995	0	29995	0	29,995	N/A	17,997	17,997	100 %	0	0	N/A	11,998	0	0 %
21.020200	Food Security	FOOD/2007/146-998	Ongoing	29,995	0	29995	0	29,995	N/A	29,995	17,997	60 %	0	0	N/A	0	0	0 %

	2009 S2						Situation after	
	Forecast	Realised		Forecast	Realised		Forecast	Realised
	Contracted	%	%	Paid	%	%	RAL	RAL
0 %	0	0	0 %	0	0	0 %	3.677	3.677
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	421	421
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	11.233	11.233
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	34.094	34.094
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	130.211
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	30.000	62.008
0 %	0	0	0 %	0	0	0 %	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	14.000	14.000
0 %	0	0	0 %	0	0	0 %	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	99.722	99.722
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	9.906	9.906
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	299.911
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	292.308	292.308
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	487
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	167.029	259.979
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	56.971	56.971
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	138.934
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	131.525	328.606
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	94.192	50.994
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	291.444	150.000
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	113.750	0	0 %	0	365.511
0 %	0	0	N/A	204.963	0	0 %	0	882.304
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	27.278	27.278
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	405.555
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	215.919
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	232.194
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	446.304	1.067.220
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	89.464
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	314.424	414.422
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	295.322	393.695
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	219.849	501.547
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	247.666	564.356
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	281.929
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	301.424	396.882
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	307.357	406.752
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	298.167	502.337

0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	263.495
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	100.383	0	0 %	133.844	334.610
N/A	0	0	N/A	52.000	0	0 %	0	198.524
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	157.853	373.560
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	52.000
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	50.000	204.000
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	208.016	492.259
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	171.649	407.728
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	343.371	613.216
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	70.284	551.215
N/A	0	0	N/A	197.029	0	0 %	65.000	459.056
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	70.006	500.039
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	216.605	519.704
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	10.571	10.571
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	2.432	2.432
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	50.000	0
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	261.900
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	424.296
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	486.244
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	274.662	674.776
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	674.776
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	162.897	720.299
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	720.299
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	456.071
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	653.412
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
0 %	0	0	N/A	98.553	0	0 %	33.499	230.605
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	497.513	638.848
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	264.441	374.094
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	422.434	740.213
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	0	500.000
0 %	0	0	N/A	24.998	0	0 %	0	174.983
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	55.214
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	33.120	55.214
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	29.771
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	137.832	235.665
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	201.579	279.868
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	113.485	196.971
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	170.801	291.611
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	144.722	244.443
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	166.326	282.739
0 %	0	0	N/A	0	0	N/A	104.137	178.288
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	19.992
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	12	19.992
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	488.470	488.470
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	186.529	186.529
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	228.001	228.001
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	216.503	216.503

N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	0
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	49.296
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	49.296
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	11.998
N/A	0	0	N/A	0	0	N/A	0	11.998

Partenariats et Actions Prioritaires
du Plan d'Action de Lisbonne

pays: Madagascar

En euro x 1000

CONSENSUS EUROPEEN	SECTEURS	PARTENARIATS ET ACTIONS PRIORITAIRES DU PLAN D'ACTION DE LISBONNE	engagements programmés sur le PIN pour le 10ème FED
Gouvernance, droits de l'homme et appui aux réformes économiques et institutionnelles	Gouvernance	Partenariats pour 2. Gouvernance Démocratique et les Droits de l' Homme 7. Migration, Mobilité et Emploi	36.000
	Réformes économiques et institutionnelles		
	Acteurs Non Etatiques		6.000
Prévention des conflits et de la fragilité des états	Prévention des conflits et de la fragilité des Etats	Partenariat sur 1. La paix et la sécurité	
Commerce et intégration régionale	Accords de Partenariat Economique	Partenariat sur 3. le Commerce (et l'intégration Régionale)	
	Intégration économique régionale	3. (le Commerce) et l'intégration Régionale	8.000
	Développement du secteur privé		
Infrastructures, communication et transport	Infrastructures, communication et transport	8. Partenariat pour Science, société de l'information, l'espace	240.000
Eau et énergie	Eau		
	Energie	5. Partenariat pour l'Energie	
	Divers		
Cohésion sociale et emploi	Cohésion sociale en emploi		
Environnement et gestion durable des ressources naturelles	Environnement et gestion durable des ressources naturelles	6. Partenariat sur le changement climatique	
Développement rural, aménagement du territoire, agriculture et sécurité alimentaire	Développement rural, aménagement du territoire		120.000
	Agriculture		
	Sécurité alimentaire		
Développement humain	Santé		
	Education de base		
	Education non spécifiée		
FCT	FCT		5.000
Soutien à l'ON	Soutien à l'ON		
non spécifié	non spécifié		5.000
ABG	Appui Budgétaire Général		180.000
TOTAL	TOTAL	4. Partenariat sur les OMD	600.000

Annex C of EAMR: Questions on the EU Aid Effectiveness targets.

The Commission has to report its performance annually against the four EU targets on aid effectiveness. The data for this will be collected through the EAMR reporting system. You are therefore requested to complete the questions below with specific information as noted so that the current baseline we have from the July 2007 EAMR can be tracked annually. The information will also be important for you to exchange with your government colleagues, NGOs and with other donors, including MS.

Delegations had difficulty completing the questionnaire for the July 2007 EAMR. Following discussions with them the guidance to measure each target has been made more specific, following the revised OECD guidance for the 2008 survey. We hope you find the new elements more helpful. If you would still like further clarifications please contact your desk officer in AIDCO.

Some Delegations will also be completing the OECD survey during Jan-March 08. Your responses below should make it much easier to answer the OECD survey.

Regional offices will have to complete Annex C separately for each country in their region.

Please note that within the strategy that EuropeAid in relation to EU Target 4 – reduce the number of uncoordinated missions by 50 % - a number of new points have been prepared:

- Delegations are invited to:

- list dates for HQ missions already planned for the immediate 6 months period and mention if they are not coordinated;
- indicate to HQ what priority missions the Delegations estimate better serves coordination arrangements at local level for the following 6 months period.

The periods for missions, to be used in the January and July EAMR are as follows:

- In the 2008 January EAMR; Delegations list missions agreed for the period March to August 2008 and indicate their priorities for HQ in the period September 2008 to February 2009;
- In the 2008 July EAMR: Delegations list missions agreed for September 2008 to February 2009 and then indicate their priorities for HQ missions in the period March to August 2009.

1. EU Target No 1		
Channel 50% of government-to-government assistance through country systems, including by increasing the percentage of our assistance provided through budget support or SWAP arrangements		
2. Introduction		
The aim is to collect information that allows us to measure this target. The information that is needed is both the total amount of ODA provided, as well as the extent to which country systems are used in providing this ODA. For these purposes the country systems are defined as covering four main areas: (i) national budget execution procedures; (ii) national financial reporting procedures; (iii) national auditing procedures; and (iv) national procurement systems. By treating each of these four areas as having a 25% weight and dividing by the total amount of ODA provided the information required can be calculated (hence the division by four – see part 4 below). In all cases the necessary information can be collected using the same definitions as those in the OECD/DAC "Definitions and Guidance" (see attached page which includes an extract of definitions relevant to this indicator)		
3. Questions and definitions		
Question	Definition – OECD Ref	Response EUR
How much ODA did you disburse at country level for the government sector in FY 2007 (EUR)?	Qd2	116 892 759
How much ODA disbursed for the government sector in FY 2007 used national budget execution procedures (EUR)?	Qd5	25 211 000
How much ODA disbursed for the government sector in FY 2007 used national financial reporting procedures (EUR)?	Qd6	25 211 000
How much ODA disbursed for the government sector in FY 2007 used national auditing procedures (EUR)?	Qd7	25 211 000
How much ODA disbursed for the government sector in FY 2007 used national procurement procedures (EUR)?	Qd9	25 211 000
4. Definition of Indicator		
[(Qd5 + Qd6 + Qd7 + Qd9) ÷ 4] ÷ [Qd2] (please calculate and enter as response %)		21.56%
5. Additional information		
Are there any significant initiatives in your country to promote the use of country systems? If so provide a list and a short description. If not, highlight the constraints to use of country systems (use additional space as needed)		
<p>The WB is preparing a programme aiming at improving the national procurement procedures in a number of selected countries, in order to achieve the OECD standards. Madagascar might be selected as a pilot country.</p> <p>Concerning the existing constraints on national procurement procedures, please refer to the delegation's report on Public Finance Management (December 07).</p>		

Definitions from "Definitions and Guidance" OECD/DAC

www.oecd.org/dataoecd/13/29/36306366.doc

ODA	<p>Official Development Assistance (ODA) includes all transactions as defined in OECD-DAC Statistical Directives para. 32 (see appendix), including official transactions that:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Are administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and ▪ are concessional in character and convey a grant element of at least 25%.
Disbursements	<p>A disbursement is the placement of resources at the disposal of a recipient country or agency (see OECD-DAC Statistical Directives para. 15-18). Resources provided in kind should only be included when the value of the resources have been monetised in an agreement or in a document communicated to government. In order to avoid double counting in cases where one donor disburses ODA funds on behalf of another, it is the donor who makes the final disbursement to the government who should report on these funds.</p>
Government sector	<p>Administrations (ministries, departments, agencies or municipalities) authorised to receive revenue or undertake expenditures on behalf of central government.</p>
Disbursements for the government sector	<p>This category includes the disbursement of ODA in the context of an agreement with the government sector (see definition above), including works, goods or services delegated or subcontracted by government to other entities (e.g. NGOs, private companies).</p>
Use of national budget execution procedures (Q ^{d5})	<p>Donors use national budget execution procedures when the funds they provide are managed according to the national budgeting procedures as they were established in the general legislation and implemented by government. This means that programmes supported by donors are subject to normal country budgetary execution procedures namely procedures for authorisation, approval and payment.</p>
Use of national financial reporting procedures (Q ^{d6})	<p>Legislative frameworks normally provide for specific types of financial reports to be produced as well as for the periodicity of such reporting. The use of national financial reporting means that donors do not make additional requirements on governments for financial reporting. In particular they do <u>NOT</u> require:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ The production of additional financial reports. ▪ Periodicities for reporting that are different from government's normal reporting cycle. ▪ Formats for reporting that do not use government's existing chart of accounts.
Use of national auditing procedures (Q ^{d7})	<p>Donors rely on the audit opinions, issued by the country's supreme audit institution, on the government's normal financial reports/statements as defined above. The use of national auditing procedures means that donors do not make additional requirements on governments for auditing.</p>
Use of national procurement procedures	<p>Donors use national procurement procedures when the funds they provide for the implementation of projects and programmes are managed according to the national procurement procedures as they were established in the general legislation and implemented by government. The use of national procurement procedures means that donors do not make additional, or special, requirements on governments for the procurement of works, goods and services. (Where weaknesses in national procurement systems have been identified, donors may work with partner countries in order to improve the efficiency, economy, and transparency of their implementation).</p>

1. EU target 2		
Provide all capacity building assistance through coordinated programmes with an increasing use of multi-donor arrangements ¹		
2. Introduction		
<p>EU target 2 aims to measure progress in aligning and coordinating support for capacity development. It's closely linked with indicator 4 of the Paris Declaration. Therefore, the term "capacity building" used in the EU target is interpreted as "technical cooperation". This use of the DAC definitions allows consistency with the DAC monitoring of the Paris Declaration.</p> <p>The term "coordinated" also refers to the DAC definition which covers the following principles: ownership of TC by partner countries, alignment of TC with countries/local strategies and objectives and, where more than one donor is involved, harmonisation of TC among donors.</p> <p>To avoid confusion, we strongly advise that you use the definitions given in the OECD guidance, by clicking on the link http://www.oecd.org/dataoecd/13/29/36306366.doc. DAC criteria on this indicator are being updated to make them easier to use and in January the final version to be used for monitoring the indicators in 2008 will be available on this site.</p> <p>Finally please note that a separate AIDCO initiative on EU target 2, related to preparing a strategy for achieving the target, is ongoing in 46 Delegations. Through this EAMR however, we hope to capture information from all delegations. Questions 1 and 2 below seek quantitative information on technical cooperation. Section 4 seeks qualitative information from delegations not participating in the survey launched by AIDCO (46 Delegations contacted) and provides the opportunity to share your experience and views.</p>		
3. Questions and definitions		
1	How much technical cooperation did you disburse in 2007 (Total TC in EUR)? <i>OECD question reference in the Paris survey : Q^{d3}</i>	8 251 589
2	How much technical cooperation did you disburse through co-ordinated programmes in support of capacity development in 2007 (EUR)? <i>OECD question reference in the Paris survey : Q^{d4}</i>	740 651
4. Definition of Indicator		
3	<i>Q^{d4} / Q^{d3} (please calculate this and enter in the next column as %)</i>	8.97 %

¹ Despite the different wording the target is interpreted to correspond to Paris Declaration indicator 4. Please pay particular attention to the definition for the question Q^{d4}.

5 Additional Information

4

Qualitative information² :

Are there any significant initiatives to promote coordinated technical cooperation in your country? If so, please provide a short description. And indicate whether they are linked to the Code of Conduct / Division of Labour process or any other "EU initiatives"

- In the frame of the AAH, launched in January 07, government and donors expressed the need to better coordinate technical cooperation, possibly through a joint approach. Modalities still need to be identified.
- The institutional strengthening component of the general budget support (which includes TA) is based on the “ Plan d’ Appui Institutionnel” developed by the Government which identifies the needs in terms of capacity building related to budget preparation, execution and control. Within this frame there is an informal repartition of tasks (which is prior to the Code of Conduct) in terms of targeting institutions. Most of donors programs in this field are coordinated by the GoV. The EC will co finance one of the existing programs, waiting for the establishment of a basket fund.
- In the infrastructure sector the financial support to the newly established “Autorité routière” will likely take place through the pool funding modality. This support will include an institutional strengthening component
- In the education sector, TA interventions are based on the sector programme.

If not, highlight key constraints delaying joint work on TC and capacity development.

In other sectors, main constraints are linked to the lack of a sector approach and the weak government ownership/leadership.

Please note any other comments you have on these issues

² These questions are taken from the survey on " Developing an EuropeAid Strategy on TC and PIU" sent to delegations which are members of the Aid Effectiveness Network. **They need to be answered by delegations who are not participating in this survey.**

1. EU target 3		
Avoid establishment of new project implementation units (PIUs).		
2. Introduction		
<p>EU target 3 aims to assess progress towards strengthening local capacity by tracking the number of PIUs put in place to manage projects and programmes. It is linked to indicator 6 of the Paris Declaration. This target is interpreted as "avoiding the establishment of new parallel PIUs"</p> <p>To avoid confusion, we strongly advise that you use the definition of parallel PIUs given in OECD guidance, by clicking on the link http://www.oecd.org/dataoecd/13/29/36306366.doc. DAC criteria for this indicator are being updated to make them easier to use and in January the final version to be used for monitoring the indicators in 2008 will be available on this site.</p> <p>Finally please note that a separate AIDCO initiative on EU target 2, related to preparing a strategy for achieving the target, is ongoing in 46 Delegations. Through this EAMR however, we hope to capture information from all delegations. Questions 1 and 2 below seek quantitative information on technical cooperation. Section 4 seeks qualitative information from delegations not participating in the survey launched by AIDCO (46 Delegations contacted) and provides the opportunity to share your experience and views.</p>		
3. Questions and Definitions		
1	How many parallel project implementation units funded by EC were in operation in December 2007? <i>OECD question reference in the Paris survey : Q^d10</i>	3
2	Out of these, how many <u>new</u> parallel project implementation units were established during 2007?	0
4. Additional Information		
3	<p>Qualitative information³:</p> <p>Are there any significant initiatives to avoid the establishment of parallel PIUs in your country?</p> <ul style="list-style-type: none"> • The establishment of the <i>Autorité Routière</i> in January 2007 made it possible to suppress the CGGTX (ex PIU for the infrastructure programmes). • On going efforts in the decentralisation sector, aiming at creating a local development fund, might reduce further the number of PIU. • The CIRSA (Centre d'Information Régionale sur la Sécurité Alimentaire) as well might be suppressed should the national M&E system, currently being developed, integrate this component. <p>What in your opinion should be done to increase domestic ownership and quality of project implementation arrangements? To switch as much as possible to sector programs to be financed through BS or baskets funds</p> <p>If so, please provide a short description. If not, highlight key constraints. Please note any other comments you have on these issues</p>	

³ These questions are taken from the survey on " Developing an EuropeAid Strategy on TC and PIU" sent to delegations which are members of the Aid Effectiveness Network. **They need to be answered by delegations who are not participating in this survey.**

1. EU Target No 4

Reduce the number of uncoordinated missions by 50%.

2. Introduction

The aim is to collect data on the number of uncoordinated EC Missions to your country. The information needed is (a) the total number of EC Missions to your country and (b) how many of these were coordinated.

The Paris Declaration **objectives** underlying the related indicator of progress for coordinated missions are: "In planning their missions to the field⁴ it is important that donors: Conduct **fewer missions, coordinate timing of missions** with partner authorities and, where necessary, with other donors, *conduct more joint missions, avoid conducting missions during "mission free periods"*⁵.

Coordinated mission is a mission undertaken by 2 or more donors jointly, or by one donor on behalf of another. In practice, the following 3 questions help to clarify what is meant by a mission:

1. Does the mission involve international travel to a beneficiary country? i.e. **this concerns only missions from HQ, not missions undertaken within the country by the Delegation.**
2. Does the mission involve a request to meet with government officials, including local government?
3. Is this mission undertaken by 2 or more donors jointly? Or is it done by an HQ service also on behalf of another donor?

The Definitions and Guidance of the OECD (www.oecd.org/dataoecd/13/29/36306366.doc) requires that missions undertaken by consultants contracted by AIDCO (or other DG's), if they meet the 3 above questions, must also be included.

3. Questions and definitions

OECD ref: Q ^d 15	How many HQ missions to the field were undertaken in FY 2007? ⁶	8
Q ^d 16	How many of these were coordinated?	5
Please provide a breakdown of missions the Commission and its services have undertaken to your country in FY 2007 in the table below:		
Missions by:	Coordinated	Uncoordinated
Members of Commission		1 (LM)
AIDCO	2 (2 AB)	2 (1 BG + 1Infra)
DEV	2 (2 AB)	
RELEX		
TRADE		
ECHO		
FISH	1	
OTHER DGs		
Consultants contracted by the Commission		
Total	5	3

⁴ 'Field' refers to the country in general including missions to the capital only.

⁵ The target set for 2010 for indicator 10 a) is to have 40% of donor missions to the field as joint.

⁶ This question applies to the missions from the HQ

4. Definition of Indicator		
Q^d16 / Q^d15	2006	2007
Please calculate and enter in the column for 2007 and also include the figure for this indicator for 2006 ;	60%	62.5%

5. Additional Information			
Delegations are invited to list the dates for main HQ missions already planned for the March 2008 to August 2008, indicating whether they are, or not, to be coordinated with other donors;			
HQ DG	Date planned	Purpose/Sector	Coordinated (Yes/No)
AIDCO	mars/avril	Gouvernance	N
AIDCO	1 ^{er} semestre	Décentralisation	Y
AIDCO	avril	AB	Y
AIDCO	avril	Education	Y
Delegations are suggested to indicate higher priority requests for HQ missions needed from September 2008 to February 2009, but not yet agreed with HQs, that the Delegation estimates serve better the coordination arrangements at local level and can yield more added value for the policy dialogue.			
HQ DG	Date planned	Purpose/Sector	Donor(s) involved
AIDCO	2 ^{ème} sem	Décentralisation	BM,BAD,GTZ
AIDCO/DEV	octobre	AB	BM,BAD,D,AFD
Delegations are asked to briefly inform if there are significant initiatives to decrease the number of uncoordinated missions in your country? If so, please provide a short description. If not, highlight key constraints.			
At the request of the Government, donors are trying to reduce the number of uncoordinated missions. This is easier in the case of budget support or in sectors where there is a strong coordination and local leadership.			

Finally, Delegations are asked to assess the likelihood of meeting, by 2010, the twin targets for missions, ie. the OECD target of 40% and the EU target of halving the number of un-coordinated missions.

- OECD target of 40% likely to be met: probably No
 - EU target of halving the number of un-coordinated missions: probably Yes
- (since HQs are cutting missions in general...)

Delegations are asked to briefly indicate what additional steps HQ should be prepared to consider to help in achieving those targets at the level of the beneficiary country concerned:
To convince the WB (in the frame of Limelette) and the IMF to reduce the number of their uncoordinated missions.

Other aid effectiveness related information

On 4 July 2007 our Commissioner Louis Michel and Benita Ferrero-Waldner wrote to all Heads of Delegations requesting implementation of the Code of Conduct for Division of Labour. Several Delegations have responded and have attached their progress reports on aid effectiveness. We need information on the specific points below:

1. Paragraph 5 of the Council conclusion on Division of Labour notes:

"Simultaneously with the implementation of the Code of Conduct, the Member States and the Commission **will promote wide discussions with partner countries and other donors on complementarity and division of labour**, based on the EU code of Conduct which will be complemented by first experiences in the field. **The outcome of these discussions would constitute an input to the OECD/DAC partnership and the High Level Forum on Aid Effectiveness III that will take place in Accra, Ghana in 2008.** The Council invites the **incoming Presidencies to actively support such a process**, in close cooperation with the Member States and the Commission."
(Highlights by AIDCO 01)

1.1 Have the discussions with partner countries and other donors been held? **The delegation and the two MS represented in the country (D and F) have met to consider options for a repartition of tasks.** The issue, however, needs to be tackled with the other donors as well. An opportunity to do so will be round table "Amis de Madagascar", planned for next June, which should consider among others the issue of complementarity and division of labour among sectors (not only between donors but also between donors, private sector and Civil society and between grants and loans).

(a) **If yes**, when and what was the result? Please describe in brief how these talks are progressing.

- Major steps have been undertaken in the GBS, where donors have decided to share tasks (as regards the follow up of the performance indicators) according to their expertise.
- A repartition of tasks will also take place in the infrastructure sector (in particular as regards the capacity building component of the support to the *Autorité Routière*).
- Complementarity of actions is also discussed in the frame of the "secretariat multibailleurs" for the rural development/environment sectors.
- The possibility will be explored in 2008 to develop a joint Governance Profile, where EU MS (+CH + N) would follow progress in a particular area. In a second phase, other partners could be associated.

(b) **If no**, are there plans to hold them? If yes, please describe briefly what the plans are.

1.2 What input on division of labour is planned by the partner country towards HLF III? If none, then leave blank.

2 In paragraph 14 the Council invites the Commission to outline Community implementation of the Code of Conduct in its annual report on development cooperation, including: '**a self-assessment in its potential areas of comparative advantage**' as referred to in the joint Development Policy Statement'. (highlights by AIDCO 01)

2.1 What action has been taken towards this self assessment of comparative advantage?

(a) If yes, please describe the process in brief and the results.

The issue of donors' comparative advantages is considered in particular during the preparation of the CSP and the programming phase. During the annual implementation of operations, the actions of the delegation depend on the strategy identified at that time.

(b) If no, do you have any plans for initiating such a process? What are the plans?

3 In country that have already initiated some form of division of labour:

3.1 Please describe the process. (e.g., when did it start; partner country leadership; donors involved; results on the ground, etc).

For the infrastructure sector the process (round table meetings) is lead by the EC and involves in particular BAD, BM and AFD (a part from the GoM). As regards the rural development sector the process (led by the local authority) has started a few years ago and involves quite a number of donors (EC, BAD, BM, GTZ, D and AFD). For the GBS the process of an internal repartition of tasks is quite recent and is carried out jointly.

3.2 As a result of this process, did the Delegation:

- Reduce or expand the sectors in which it remains active? **No, because at the moment the repartition of tasks is within the sector, not yet among sectors.**
- Exit from any sectors? **No**
- Enter any new sectors? **No**
- Become lead donor in any sectors? **Yes, infrastructure**
- Enter into delegated cooperation partnerships? **Yes in 2008 (for the IS component of the GBS with the WB) and in 2009 (for the infrastructure sector with AFD).**

Rapport sur la Gestion des Finances Publiques¹ à Madagascar

Suite à la crise de 2002, marquée par une chute dramatique du PIB (de 14%), la CE est intervenue pour rétablir le fonctionnement des institutions, via son programme PABU² (2002-2004), un appui budgétaire ciblé de 70 M³ € destiné en particulier à permettre à l'Etat de faire face à ses obligations financières envers le secteur privé. Ensuite, comme la confiance des bailleurs envers les capacités de l'Etat d'améliorer sa gestion des finances publiques s'est confortée, le programme PARP (Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté), appui budgétaire non affecté lui a succédé, avec 35 M € sur la période 2004-2005. Par la suite, le PARP 2 a couvert la période 2005-2008, avec des allocations passant de 55 M € au départ à 94,5 M € actuellement. Les deux PARP sont caractérisés par des déboursements annuels de tranches fixes et variables, la libération des tranches étant conditionnée par la confirmation de la stabilisation macroéconomique par le FMI (qui se traduit par la poursuite d'une FRPC⁴), par l'adhésion du gouvernement à une stratégie de lutte contre la pauvreté (d'abord DSRP, puis MAP), et par la confirmation de progrès dans la GFP⁵. La libération des tranches variables se trouve – en plus des conditions précitées - dimensionnée par l'atteinte d'objectifs annuels fixés de commun accord avec le gouvernement, pour des indicateurs de résultats extraits du DSRP.

1 EVOLUTION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le présent rapport vise à examiner les dernières évolutions de la GFP⁶ à Madagascar. L'appréciation de la qualité de la GFP⁷ est effectuée par les partenaires budgétaires réunis au sein d'un Cadre de Partenariat (voir section 2), et concrétisée par deux aide-mémoires conjoints par an. Le présent rapport reprend dans une large mesure les constats de dernière mission conjointe⁸, dans la mesure où la Délégation a participé activement à ces exercices et en assume la paternité.

D'autre part, le dernier rapport PEFA, de mai 2006⁹, témoigne d'une évolution positive depuis celui de mai 2005¹⁰, comme le montre l'analyse faite par la DCEM¹¹. Cependant, comme le prochain diagnostic PEFA, (financé par la BM), n'est prévu que pour janvier 2008, on ne dispose pas encore de diagnostic

¹ GFP dans le texte

² Programme d'Aide Budgétaire d'Urgence

³ M est mis pour millions dans le reste du texte

⁴ Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance

⁵ Gestion des Finances Publiques

⁶ Gestion des Finances Publiques

⁷ Gestion des Finances Publiques

⁸ Mission d'octobre 2007

⁹ Annexe 1: synthèse PEFA mai 2006, financé par la CE

¹⁰ Annexe 2: synthèse PEFA mai 2005

¹¹ Annexe 3: comparaison PEFA 2005 avec PEFA 2006

standard récent du cadre de performance. Des éléments ont été repris de la revue de dépenses Publiques réalisée par la BM en juin 07. Le canevas du présent rapport suit les guidelines GBS (Annexe 1.7), mais chaque fois qu'une évolution a été observée pour les indicateurs PEFA, ces derniers sont repris (précédés d'un "bullet-point").

1.1 Cadre législatif et réglementaire

Des améliorations certaines sont constatées dans la gestion des finances publiques depuis trois années. La révision du cadre législatif et réglementaire des finances publiques depuis 2004 se manifeste principalement par la mise en place effective de la nouvelle LOLF¹² et du nouveau code des marchés publics. La LOLF a introduit le concept moderne et ambitieux de Budget de Programmes (au lieu du budget classique des voies et moyens), qui devait permettre d'assurer une répartition des crédits davantage orientée vers les résultats. Parallèlement la LOLF introduit le concept de CDMT¹³, propice à une vision à plus long terme, permettant de sortir de l'annualité du carcan budgétaire, et ouvrant la voie au MAP¹⁴, le nouveau plan quinquennal de développement (2007-2011) qui succède au DSRP¹⁵. Les principales difficultés de mise en œuvre du Budget de Programmes semblent mieux maîtrisées, une nomenclature plus détaillée devant faciliter l'identification des dépenses spécifiques de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, la vision budgétaire à moyen terme reste encore un exercice assez théorique, sauf pour quelques ministères, dont celui de l'Education. Un CDMT de cinq années corrélé avec le MAP a été annexé au budget 2007, mais il n'est pas complet (il est en cours de finalisation). Les décrets d'application du nouveau Code des Marchés Publics ont été finalisés en 2006 et l'ARMP¹⁶ a été mis sur pied, qui se chargera d'assurer la transparence des appels d'offre.

1.2. Crédibilité du Budget

La crédibilité du budget s'est améliorée, en tous cas en ce qui concerne les 2 indicateurs PEFA suivants :

- **Dépenses réelles par rapport au budget initial (IP-1)¹⁷**

Si en 2005 des dépassements de budget ont encore été observés suite à l'utilisation de dérogations aux procédures normales, souvent par voie de décrets ou d'instructions, cette situation a totalement disparu actuellement. Pour éviter les dépassements budgétaires intempestifs, un plafonnement mensuel des crédits a été instauré en 2006. Mais ce rythme n'était pas gérable, puisqu'il étranguait littéralement l'administration, aboutissant alors à une sous-utilisation des crédits préjudiciable.

Aussi, en 2007, les crédits sont plafonnés trimestriellement par Ministère, une mesure technique qui permet de limiter les dépassements budgétaires de façon satisfaisante.

- **Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé (IP-3)¹⁸**

¹² Loi Organique sur les Lois des Finances

¹³ Cadre de Dépenses à Moyen Terme

¹⁴ Madagascar Action Plan

¹⁵ Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

¹⁶ Autorité de Régulation des Marchés Publics

¹⁷ Indicateur PEFA n° 1

Le taux de pression fiscale à Madagascar stagne autour de 10% du PIB, un des plus faibles au monde. Jusqu'à fin 2006, on peut considérer que le niveau de recettes fiscales prévu dans les Lois de Finances successives n'a jamais été atteint.

Aussi, des réformes de fond ont été entreprises, d'abord à la DG Douanes et maintenant à la DG Impôts.

En effet, dès le second semestre 2007, une réforme fondamentale de l'administration fiscale a été mise en œuvre, en particulier le changement complet de la totalité du personnel de la Direction Fiscale des Grandes Entreprises (qui représente plus des trois-quarts des recettes fiscales). La réforme de la politique fiscale a été finalisée avec l'appui du FMI et intégrée dans la LF 08 (voir section 1.5). Les résultats de cette réforme en termes d'élargissement de l'assiette fiscale restent à évaluer.

1.3 Couverture et Transparence du Budget.

La transparence budgétaire est très insuffisante. La nomenclature budgétaire est depuis 2005 celle d'un budget de programmes dont les classifications sont susceptibles de fournir une documentation cohérente aux normes GFS/COFOG. Elle a été entièrement alignée en 2006 sur la classification du DSRP, ce qui devait permettre de suivre les dépenses de lutte contre la pauvreté. Mais cet alignement, qui pouvait apparaître souhaitable dans son principe, ne conduit pas à des résultats pratiques convaincants. Comme il fait entièrement reposer la classification budgétaire sur les objectifs des politiques et non sur la nature des activités qui les constituent, il rend inintelligible la présentation du budget, et aléatoire la ventilation des dépenses entre les différentes catégories de la nomenclature par les gestionnaires. La documentation transmise au Parlement est très limitée. Et le public a un accès difficile aux documents budgétaires et aux débats parlementaires ne serait-ce que parce que le débat budgétaire en séance plénière est partagé en deux parties, dont une seulement est publique, l'autre se tenant à huis clos. La transparence est améliorée avec la publication régulière du rapport quadrimestriel d'exécution du budget ainsi que par la mise en place progressive du SIGFP¹⁹.

La présentation quadrimestrielle de l'exécution des dépenses publiques, au début limitée aux ministères prioritaires, est maintenant étendue à tous les institutions et ministères. Les partenaires budgétaires sont conviés à cet exercice, qui met à nu des lenteurs d'exécution structurelles en début d'année, alors qu'en fin d'année on assiste à des dépassements en matière d'investissements sur financements extérieurs (manque de prévisibilité causée par l'annonce tardive de programmes de certains bailleurs, annoncés après que la loi de finances soit ficelée). L'exhaustivité des documents budgétaires est bonne. Aucune entité publique hors budget (mis à part les entreprises publiques et les collectivités territoriales) n'a été détectée.

- **Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public (IP-9)²⁰**

¹⁸ Indicateur PEFA n° 3

¹⁹ Système Intégré de Gestion des Finances Publiques.

²⁰ Indicateur PEFA n° 9

La situation juridique des collectivités territoriales est confuse, mais la transparence des relations financières entre celles-ci et l'Etat central est bonne. Heureusement, l'administration décentralisée ne peut pas prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale. Les collectivités territoriales n'engagent pas l'Etat, et dans les faits ne peuvent s'endetter. Si la plupart des principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires à l'administration centrale, une situation consolidée de ces risques budgétaires n'existe pas, ou est incomplète. Sauf pour la JIRAMA²¹, les établissements publics et les entreprises à participation de l'Etat ne font pas courir de risque aux finances publiques. Alors que le PEFA 06 précisait que l'évolution du système de retraite méritait une étude spécifique, cet avis a été suivi d'effet, puisque l'audit des caisses de retraite est achevé et aboutira à une recapitalisation de ces entités.

la Jirama constitue le principal défi à relever, tant à cause de son importance comme pourvoyeur d'énergie électrique - un facteur clé du développement économique – que par les charges très élevées entraînées par sa gestion bancale. Le problème de la Jirama n'est pas encore résolu, dans la mesure où les tarifs actuels sont insuffisants pour rentabiliser la société, ce qui va nécessiter de la part du gouvernement des décisions impopulaires de hausses successives de tarifs déjà élevés. Actuellement encore, la société vend son électricité en-dessous de son coût de revient (d'ailleurs excessif), de sorte que le déficit est croissant. Chaque année, des coupes budgétaires dans tous les ministères sont effectuées pour renflouer la Jirama. Ainsi par exemple, le Rapport de la Cour des Comptes sur la loi de Règlement 2004²² précise déjà qu'"une augmentation de crédit (de 188%) justifiée par aucune disposition législative ni réglementaire" a été accordée au MEM²³ en faveur de la Jirama²⁴. D'autre part, au plan de la gestion, si la privatisation est exclue tant par le gouvernement (pour des raisons régaliennes liées à la continuité de service public) que par les partenaires (aucun investisseur privé ne se risquerait dans une telle aventure), la seule solution possible semble être l'affermage, une solution qui s'impose au vu du diagnostic réalisé, mais à laquelle le gouvernement semble encore réfractaire (peut être à cause d'une perception négative ou d'une méconnaissance des avantages de l'affermage). Les bailleurs sont informés de la gravité de la situation, mais le gouvernement semble encore vouloir adopter une attitude de fuite face à ses responsabilités. Ainsi, a-t-il annoncé une "régionalisation" de la Jirama, ce qui actuellement ne ferait que diluer le problème, les régions disposant encore de très faibles moyens.

- **Accès du public aux principales informations budgétaires (IP-10)²⁵**

Le MFB a fait un effort important pour faire figurer sur son site web les principales informations budgétaires (LOLF, loi de finances, code des marchés publics ...), et la Presse se fait l'écho de ces informations. Cependant, l'accès devrait encore être amélioré, en termes de qualité de communication de l'information et d'amélioration de la formation des parlementaires, des journalistes et enfin du public.

1.4 Formulation et Préparation du budget

²¹ Société de production et de distribution d'eau et d'électricité.

²² Dernier rapport disponible de la CC

²³ Ministère de l'Energie et des Mines

²⁴ Projet Energie II (Jirama)

²⁵ Indicateur PEFA n° 10

Par rapport à l'exercice précédent, des progrès importants ont été accomplis dans l'anticipation de la préparation du budget 2008 qui a débuté dès le premier trimestre 2007. Un calendrier précis a été notifié aux ministères sectoriels dès le mois de mars, et une lettre de cadrage a été présentée à l'ensemble des institutions et des ministères sectoriels en avril. Autre point positif, ce calendrier a été respecté. Une innovation intéressante a été introduite dans le budget 2008, qui prévoit un mécanisme de prévention du risque financier lié aux incertitudes de l'exécution budgétaire, sous forme de réserve de sécurité.

Cependant, les principaux acteurs budgétaires (Responsables de programmes, GAC²⁶, ORDSEC²⁷, PRMP²⁸, SOA²⁹) n'ont généralement pas été associés activement à la préparation budgétaire. Cette absence de dialogue, combinée à la séparation des budgets de la solde, de fonctionnement et du PIP, dès la préparation, ne favorise pas l'élaboration d'un budget bien harmonisé et intégré.

A partir du budget 2007 une évolution importante a été constatée en termes de budgétisation des stratégies sectorielles (en particulier éducation et santé), dont le chiffrage est reflété au niveau du budget sectoriel présenté.

Le défi majeur immédiat consiste à appliquer les dispositions du budget de programme de la ³⁰LOLF dont la gestion suppose la mise en place, tout au long de la chaîne hiérarchique, du principe de liberté - responsabilité. La mission conjointe d'octobre 07 note que le système budgétaire malgache a connu d'importantes améliorations et que des réformes considérables ont été mises en œuvre depuis 2004. La LOLF répond à un souci de modernisation de la gestion budgétaire et met l'accent sur les résultats. Les partenaires recommandent : (i) une meilleure implication des acteurs de la dépense dans la préparation du budget, (ii) l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire qui respecte toutes les fonctions de l'Etat, (iii) l'intégration des dépenses de personnel dans les programmes correspondants; et (iv) une meilleure responsabilisation des responsables de programme et des gestionnaires d'activités, notamment en leur accordant plus de flexibilité dans l'utilisation des moyens pour la conduite de leurs activités dans le respect du plafond de la masse salariale.

Par ailleurs, la mission recommande de prévoir un dispositif de répartition de la réserve budgétaire dès à présent, pour ne pas créer des tensions pendant l'exécution du budget.

- **Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (IP-11)³¹**

Si le calendrier budgétaire annuel était rudimentaire et que des retards importants étaient constatés dans sa mise en œuvre lors du PEFA 06, ce calendrier s'est fort amélioré pour la préparation du budget 2008, et a été respecté, les Ministères ayant disposé de plus de temps pour finaliser leurs projets de budget, et un véritable dialogue sectoriel a été engagé. La circulaire budgétaire est claire et complète. Les plafonds ont été approuvés par le Conseil des ministres. Les délais légaux ont été respectés, les autorités législatives et le parlement ayant à nouveau approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.

²⁶ Gestionnaires d'ACTivités

²⁷ ORDonnateurs SECondaires

²⁸ Personne Responsable de la Passation de Marché

²⁹ Service Opérationnel des Activités

³⁰ Loi Organique sur les Lois des Finances

³¹ Indicateur PEFA n° 11

- **Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques (IP-12)³²**

Bien qu'en principe le MAP constitue le cadre quinquennal de référence pour un CDMT, on constate que l'élaboration des stratégies à moyen terme a pris du retard, et le caractère annuel du budget reste très affirmé. Les stratégies sectorielles préparées jusqu'ici ne semblent pas établir un état suffisamment précis des coûts à moyen terme (sauf pour quelque secteur, tels que l'éducation), plus spécialement ceux liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.

1.5 Gestion des ressources fiscales

Des efforts considérables ont été mis en œuvre pour la réforme des impôts et des douanes, efforts dont certains commencent déjà à porter leurs fruits en termes de recettes. C'est le cas pour la DGDE³³, dont les derniers résultats en matière de collecte de l'impôt seraient très encourageants, grâce à l'utilisation de méthodes efficaces et à la motivation d'un personnel renouvelé. L'exposé des motifs de la Loi de Finances 2008 montre bien toute l'ampleur des réformes fiscales qui seront mises en œuvre (voir Annexe 4).

Les partenaires apprécient le caractère structurel de la réforme fiscale présentée par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne la simplification du système fiscal et les changements radicaux au niveau de la Direction des Grandes Entreprises. Sur la politique fiscale, la réforme vise notamment à relever le taux de pression fiscale globale de 0,5 point de PIB par an à partir de 2008, tout en réduisant le nombre des taxes de 28 à 14 (suppression notamment de la taxe professionnelle et de la TST³⁴) et en simplifiant le calcul et le recouvrement de l'impôt. Cette réforme ambitieuse, à valoir dès janvier 2008 et voulue neutre financièrement, est centrée sur une augmentation du taux de la TVA³⁵, qui passera de 18 à 20%³⁶, compensée par un abaissement du taux d'imposition – tant des personnes physiques que des sociétés – lequel passe de 30 à 25%, ainsi que la suppression des taxes « de nuisance »³⁷. L'impact macroéconomique et redistributif de cette réforme reste à étudier, mais devrait à court terme augmenter la fiscalité pesant sur les ménages salariés et réduire leur pouvoir d'achat. Sur le plan pratique, la réforme administrative est caractérisée par une réorganisation des services, particulièrement la DGE, la professionnalisation de l'accueil, la transparence et l'informatisation des procédures, la mise en place d'indicateurs de gestion et de performance individuelle du personnel de la DGI ainsi que la valorisation des ressources humaines.

Par ailleurs, les évolutions annoncées de la fiscalité interne seront à apprécier lorsque les modalités de la réforme de la fiscalité locale et des transferts de charges et de ressources aux CTD³⁸ seront mieux documentées. Les partenaires ont souhaité mieux connaître les critères ou les modalités d'allocations qui présideront aux transferts, et notamment dans quelle mesure le dispositif permettra de corriger les probables inégalités structurelles des potentiels fiscaux des 22 régions et 2000 communes.

³² Indicateur PEFA n° 12

³³ Direction Générale des Grandes Entreprises

³⁴ Taxe sur les Transactions

³⁵ Taxe sur la Valeur Ajoutée

³⁶ Le projet initial prévoyait 19% de TVA, mais ce taux passe à 20% dans la LF 08

³⁷ Les 14 taxes précitées

³⁸ Collectivités Territoriales Décentralisées

Avec le démarrage de différents projets miniers qui concernent un nombre restreint de communes et de régions, un effort particulier d'information est souhaitable concernant la fiscalité minière et pétrolière applicable à moyen terme (élément particulier qui renvoie au traitement général envisagé par le Gouvernement des différences de potentiel fiscal). D'une façon générale, et au-delà de la répartition de futures recettes minières ou assimilées, les partenaires souhaiteraient connaître la position du Gouvernement malgache vis-à-vis de ITIE³⁹. Le Conseil de Direction de l'EITI a exigé, lors de sa réunion du 27 septembre 2007, de neuf pays parmi lesquels Madagascar, de fournir davantage d'informations d'ici la fin de l'année 2007 afin de pouvoir décider s'ils peuvent être considérés comme des pays «candidats». La mission rappelle également que les pays candidats disposent désormais de deux ans pour être en totale conformité avec les exigences de l'EITI.

1.6 Exécution du budget

Comme lors de la dernière mission conjointe, les partenaires notent que l'exécution budgétaire a démarré de manière assez satisfaisante en 2007. Cependant, la situation au 31 août 2007 laisse apparaître un ralentissement des engagements. Seules les dépenses de personnel ont été quasi entièrement engagées en début d'année, comme d'habitude. Les engagements des dépenses de fonctionnements hors solde se sont élevés à 60,3% et les dépenses d'investissement sont estimées à seulement 47,3%.

Les causes du retard de l'exécution budgétaire en 2007 sont diverses. Le changement de l'organigramme du Gouvernement au début de l'année 2007 a fait que comme en 2006, les ORDSEC et GAC ont été nommés tardivement. Ils mettent du temps pour comprendre l'importance des procédures budgétaires et sont insuffisamment impliqués dans phase d'élaboration du Budget. L'une des causes principales est une mauvaise connaissance des procédures et une programmation tardive des passations de marchés publics. A cela s'ajoute un contrôle à priori exhaustif des dépenses mais trop formel, et donc chronophage. La sous-utilisation du SIGFP⁴⁰ et la faible intégration des financements extérieurs dans les procédures budgétaires expliquent en partie la faiblesse relative du taux d'exécution budgétaire.

Le gouvernement s'est engagé à sensibiliser les ministères sectoriels à l'importance d'une nomination plus précoce des ORDSEC et GAC pour l'exercice budgétaire 2008. La mission recommande également une amélioration du dialogue entre les différents acteurs du processus budgétaire, une meilleure sensibilisation de l'administration au management, le renforcement des capacités des entités en charge de la passation ou de la supervision des marchés, la limitation des contrôles à priori exercés par le CDE sur certaines dépenses à haut risque, et le renforcement du contrôle à posteriori. Le PAP⁴¹ à moyen terme 07-09 prévoit de poursuivre le renforcement des tous les Ministères en matière de formation et d'exécution du budget 2008, ainsi que de commencer l'étude de mise en œuvre de la fusion des fonctions d'ordonnateurs et de gestionnaires d'activités (GAC) en 2008 (le dédoublement de ces fonctions serait source de démotivation des GAC, pourtant en charge de la vérification primaire de la réalité du service fait).

³⁹ Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives

⁴⁰ Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

⁴¹ Plan d'Action Prioritaire

1.6.1 Chaîne de la dépense

Il conviendrait de rapprocher le circuit de la dépense sur financement extérieur des structures chargées du suivi et de l'exécution de la dépense sur financement propre afin d'améliorer le suivi de l'exécution du budget. Les bailleurs devront régulièrement communiquer l'ensemble de leurs décaissements (en cours et prévisionnels) aux autorités, se conformant ainsi aux engagements pris dans la déclaration de Paris. Un suivi exhaustif de l'exécution du budget (engagement-ordonnancement-paiement) serait souhaitable, et serait réalisable si le SIGFP était entièrement opérationnel.

- **Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (IP-16)⁴²**

Le PEFA 06 estime la prévisibilité assez bonne, puisque des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées au moins tous les trimestres, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente. Un tableau mensuel de trésorerie est établi pour les trois décades à venir. L'OGT prévisionnel annuel est un instrument suffisant de gestion de trésorerie à échéance d'un an. La circulaire budgétaire précise les plafonds d'engagement trimestriels. Les annulations de crédit n'ont lieu qu'une ou deux fois par an. Des ajustements moins transparents prennent la forme de retards d'engagement ou de paiement. Cependant, la réforme fiscale devrait très rapidement accroître cette prévisibilité, grâce à une meilleure maîtrise des techniques de simulation et à une meilleure efficacité des nouvelles équipes dans la collecte des impôts.

1.6.2 Marchés Publics

Madagascar possède depuis le 26 juillet 2004 un code des marchés publics au standard international. Ce code matérialise l'engagement des autorités en faveur de la bonne gouvernance et institue un cadre juridique transparent, qui s'appuie sur des institutions plus professionnelles. Le nouveau code définit des procédures d'adjudication plus claires. Ce code précise, en effet, dans son article 4 que « quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, d'efficacité et de transparence des procédures ». Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation de l'argent public. La transparence du nouveau code est traduite par l'universalisation de la concurrence. L'article 17 du code prévoit que « l'appel d'offres est la procédure par laquelle une Autorité Contractante choisit l'offre évaluée la moins disante » et les autres procédures sont strictement encadrées. Les contestations et litiges dans le processus de passation des marchés, qui constituaient auparavant le principal obstacle rencontré par les soumissionnaires des marchés publics, sont désormais pris en charge par le nouveau code, qui prévoit la possibilité de recours en cas de litige et de contestation d'attribution de marché.

Cependant, force est de constater que la mise en œuvre effective du Code rencontre quelques difficultés et retards. En effet, deux audits récents entrepris dans quatre ministères ont démontré que

⁴² Indicateur PEFA n° 16

très peu des dispositions du nouveau code de passation de marchés publics sont appliquées. La mise en place des institutions a aussi pris du retard, très peu de PRMP ont été nommées, et les nominations ont été faites de manière informelle. Par ailleurs, les PRMP en place ont eu beaucoup de difficultés pour accomplir leurs missions parce que la PRMP n'a pas fait l'objet de description de poste et que le niveau professionnel de certains PMRP s'en est ressenti. Ensuite, la PRMP a manqué de base légale pour lui permettre de disposer des éléments (humains et matériels) indispensables à l'accomplissement de ses missions. La mise en place des UGMP ainsi que la CAO a été tout simplement omise, et n'a débuté que récemment (février 2007). L'ARMP et ses structures ont commencé à travailler au début du mois d'octobre 2006, mais elles demeurent peu opérationnelles en raison de divers problèmes, notamment logistiques.

Des règles obsolètes continuent d'être appliquées. Sur le plan juridique, les seules avancées notables de la réforme se sont principalement concrétisées dans la mise au point de textes d'application finalisés seulement à la fin du troisième trimestre de 2006. La plupart des autorités contractantes ont préféré ignorer l'application des dispositions transitoires du code de 2004. Il s'agit d'abord des pratiques possibles dans le précédent Code, comme le délai réduit pour la remise des offres, l'ordre de services anticipé et le marché de régularisation, qui ont eu cours jusqu'en fin 2006. Certaines dispositions comme la publication de l'Avis Général de passation de marché n'ont pas été observées par toutes les autorités contractantes.

Les audits ont aussi révélé l'existence d'autres faiblesses, comme l'absence d'un système de classement qui aurait permis un contrôle externe effectif. Par ailleurs, les perturbations dans la gestion budgétaire nationale empêchent une mise en oeuvre fiable d'une planification. Dans plus de 40% des cas, des procédures de passation de marchés pour les travaux de réhabilitation ont été biaisées dans le but d'éviter un contrôle a priori, et le manque de formalisme et de rigueur dans la mise en oeuvre des procédures de demandes de cotations (devis, conventions) a conduit à des sélections non transparentes. Les audits ont conclu à la persistance de délais importants dans la passation des marchés publics. Dans beaucoup de cas les délais entre le dépôt des offres et la signature du contrat dépassent la validité de l'offre. Ces délais peuvent parfois prendre des proportions considérables. Ainsi la procédure d'un marché a duré 981 jours entre le dépôt des offres et la signature du contrat. Par ailleurs dans le cas des ministères de l'agriculture et des travaux publics, plus de 44% des marchés de fourniture ont utilisé des procédures non compétitives. L'évaluation PEFA citée plus haut a attribué la note la plus basse (D) pour la passation des marchés publics. En effet, après le financement, la passation des marchés publics constitue l'un des facteurs de blocage de l'exécution des dépenses publiques, et notamment des investissements.

L'élaboration des textes d'application du nouveau code a été lente. Les travaux d'élaboration des textes d'application ont pris plus de deux ans, et la plupart des textes n'ont été appliqués que très récemment. Mais on dispose maintenant d'un ensemble cohérent et conforme aux standards internationaux. La période nécessaire à la formation des agents a accentué ce retard. L'évaluation récapitulative de la passation des marchés conduite sur la base des indicateurs OCDE/DAC au sein des ministères prioritaires de la santé et de l'éducation a conclu que le cadre global peut être jugé satisfaisant avec la mise en place des textes et des institutions.

- **Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics (IP-19)⁴³**

Les décrets d'application du nouveau Code des Marchés Publics (Loi 2004 – 009 du 26 juillet 2004) ont été finalisés en 2006, et deux fonctions de contrôle mises sur pied: la PRMP⁴⁴ qui désigne le responsable pour chaque marché, et l'ARMP⁴⁵ assurera la transparence des appels d'offre (via la publication sur son site web accessible à tous, de tous les appels d'offre publics et de tous les adjudicataires). Ces informations seront évidemment aussi très utiles à la DGI⁴⁶. Bien entendu, l'optimisation du fonctionnement des marchés publics nécessitera encore du temps, notamment en termes de besoins de formation et d'amélioration des comportements, puisque ce sont finalement des hommes qui en ont la gestion.

Un audit récent portant sur les opérations de quatre ministères a révélé que les autorités contractantes (les ministères techniques et les autres entités publiques) n'appliquent la nouvelle réglementation que partiellement. Ceci proviendrait du fait que les unités de la passation des marchés et l'autorité chargée de la supervision de la passation des marchés publics ne sont pas encore entièrement opérationnels. Il s'ensuit que les anciennes procédures continuent à être appliquées, et que certaines dispositions relatives à la concurrence dans les appels d'offres et au délai pour la préparation des offres ne sont pas appliquées. Il est indiqué que l'application des dispositions du nouveau code permettrait à l'Etat d'économiser entre 25 et 30 pour cent. L'application des nouvelles réglementations aidera non seulement à raccourcir les délais de transaction, mais permettra aussi au Gouvernement de faire une économie de coût.

Le PAP à moyen terme prévoit de poursuivre la formation sur les textes d'application du Code des Marchés Publics en 2008 et 2009, et faire un audit⁴⁷ de l'application de ces textes dans cinq Ministères clés (avec un objectif à mesurer, qu'au moins 60 % de l'utilisation des crédits obéissent aux nouvelles procédures), puis d'étendre cet audit sur l'ensemble des Ministères en 2008-2009.

La mission conjointe d'octobre 07 recommande de renforcer les capacités des unités sectorielles de programmation des marchés publics (personnel et équipements adéquats).

1.6.3 Gestion du Trésor

Le tableau des OGT⁴⁸ doit permettre de se faire une idée des opérations et besoins des administrations. Malheureusement, l'OGT n'est communiqué qu'avec retard et de façon sporadique aux partenaires, ce qui rend une appréciation difficile.

L'appel systématique à la facilité d'emprunt du trésor auprès de la Banque Centrale, ainsi que l'appel massif au marché bancaire pour financer les BTA, témoignent de l'irrégularité des flux de recettes fiscales, de la surestimation de ces recettes lors de l'élaboration du budget, ainsi que de la difficulté à

⁴³ Indicateur PEFA n° 19

⁴⁴ Personne Responsable des Marchés Publics

⁴⁵ Autorité de Régulation des Marchés Publics

⁴⁶ Direction Générale des Impôts

⁴⁷ Audit en cours, résultats non encore disponibles

⁴⁸ Opérations Générales du Trésor, appelé aussi TOFE (Tableau des Opérations Financières de l'Etat)

respecter le volume de crédits alloués dans le budget. Cependant, une mesure restrictive récente limite les avances de la BCM au Trésor à un plafond de 10% des recettes budgétaires de l'année précédente.

Malgré tout, la gestion du trésor s'est améliorée ces dernières années, grâce à une réduction de retard dans la production des comptes de Gestion du Trésor.

1.6.4 Gestion de la Solde

Une partie importante du budget de l'Etat est consacrée aux dépenses de personnel, la solde représentant en effet environ le tiers du budget de l'Etat. La gestion de la solde, qui constitue un élément clé de la politique sectorielle, continue à être gérée de façon centralisée par la direction de la solde au sein du MFB. Cela ne permet pas aux ministères sectoriels de gérer correctement la totalité des ressources qui leur sont allouées.

Les dépassements de crédits en matière de personnel constatés par la CCTF sont accidentels et imprévisibles (régularisation des paiements des secours-décès), mais concernent des montants limités, et tolérables.

A ce jour, notamment par le biais de la gestion de la solde, le ministère des finances est le seul à disposer d'une certaine maîtrise de la gestion de personnel de l'Etat. Le Gouvernement tente actuellement d'harmoniser les fichiers d'effectifs tenus par les ministères sectoriels avec celui utilisé par le service de la solde au MFB. Cet exercice a conduit à une chasse aux fonctionnaires "fantômes" conduite avec un certain succès, puisqu'elle a abouti à fin 2006 à l'identification de milliers de postes fictifs (non prestés par les titulaires, mais qui touchaient cependant un salaire), une situation qui a été régularisée. La prochaine étape concerne l'harmonisation complète des fichiers de la solde avec les fichiers de chaque ministère sectoriel, afin de s'appuyer sur une base de données fiable.

De façon générale, les fonctionnaires sont payés à temps, car leurs allocations budgétaires sont bloquées anticipativement, ce qui n'est pas le cas des dépenses de fonctionnement et d'investissement, lesquelles peuvent subir des coupes-sombres en cas de nécessité (comme par exemple pour renflouer les caisses de la Jirama).

1.6.5 Gestion de la Dette

La dette extérieure multilatérale a été annulée en 2006 dans le cadre de l'IADM, ce qui porte le niveau de la dette extérieure à 52,7 milliards MGA, ce qui ne représente plus que 1,6% des dépenses du budget 2008.

Cependant, il faut signaler que la dette intérieure (160,6 milliards MGA) devient, pour 2008, trois fois plus élevée que la dette extérieure. Elle est représentée principalement par le coût des BTA⁴⁹ (emprunts du Trésor sur le marché), émis pour faire face aux besoins de liquidités du gouvernement (rythme décalé entre recettes et dépenses). Cependant, avec la baisse des taux d'intérêt, induite par l'arrivée massive de devises apportées par les deux gigantesques projets miniers, la charge de la dette intérieure devrait se réduire dans les prochaines années.

⁴⁹ Bons du Trésor par Adjudication

Mais pour 2008, la gestion de la dette globale représente tout de même encore 5,9% de la totalité du budget de l'état. Cela signifie que 4,3%⁵⁰ du budget de l'état (un pourcentage trop élevé) est mobilisé par le service de la dette intérieure. Cependant, à l'avenir, la dette intérieure devrait se réduire, alors que les partenaires devraient se montrer vigilants en ce qui concerne l'évolution future de la dette extérieure (la Chine en particulier accordant des prêts pour diverses infrastructures).

1.6.6 Tenue des Comptes et reporting

- **Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (IP-24)⁵¹**

La présentation quadrimestrielle de l'exécution des dépenses publiques, au début limitée aux ministères prioritaires, a été étendue à tous les institutions et ministères. Les partenaires sont systématiquement conviés à ces présentations, les documents concernés sont maintenant distribués la veille de la réunion de présentation, et le format des rapports est en bonne voie d'harmonisation. Une nette amélioration est donc perceptible depuis l'an passé.

En principe, le SIGFP devrait gérer toutes les variantes des procédures de dépenses tout au long de la chaîne, de la comptabilité administrative jusqu'à la comptabilité générale et la trésorerie. Les modules installés au Trésor constituent un volet important du SIGFP. On a un ensemble de transactions de gestion qui couvrent la prise en charge des opérations budgétaires (recettes, dépenses), la gestion de la caisse et des opérations de trésorerie, la gestion des valeurs inactives, la centralisation des opérations. Ces transactions sont liées à un noyau comptable qui permet à la fois de saisir les mouvements comptables (« saisie standard »), d'intégrer les écritures issues des transactions en amont et d'assurer les transferts entre postes comptables. Le système produit l'ensemble des états comptables et financiers (y compris les comptes de gestion et les nouveaux états financiers requis par le PCOP 2006⁵²). Cependant, ce logiciel n'est pas encore tout à fait opérationnel dans toutes ses applications (il n'est pas d'application par exemple en certaines régions ou pour certaines institutions).

1.6.7 Systèmes de Contrôle Interne

Le contrôle financier interne est principalement effectué par le CDE⁵³, mais avec des déficiences, dont l'absence de contrôle de réalité du service fait, et la pratique d'un contrôle à priori exhaustif qui ralentit l'exécution budgétaire.

Cependant, plusieurs avancées en matière de contrôle interne ont été notées lors de la dernière mission conjointe. Ainsi, un audit du CDE effectué en février 2007 a mis en évidence l'existence de procédures trop lourdes et peu transparentes qui constituent des blocages importants au niveau de l'exécution du budget. Suite à cet audit, le MFB et le CDE ont organisé un atelier ayant débouché sur un plan de

⁵⁰ 5,9 – 1,6 = 4,3

⁵¹ Indicateur PEFA n° 24

⁵² Dans la version de Janvier 2007, qui gère en sus une comptabilité multi-plan de comptes.

⁵³ Contrôle des Dépenses Engagées

recensement des actes de contrôle. De plus, un système hiérarchisé de CF⁵⁴ plus moderne va se substituer au CDE.

Enfin, un programme de travail à moyen terme (2007-2010) visant à mettre en œuvre les recommandations des audits et des missions conjointes a été mis en place. L'audit met en évidence que les contrôles internes sont multiples et redondants, constituant ainsi des goulets d'étranglement pour l'exécution de la dépense publique. De plus, le contrôle du service fait n'est pas assuré, le CDE travaillant sur pièces. Toutefois, le SIGFP installé récemment au CDE devrait être opérationnel dès 2008, et permettra des contrôles informatisés, plus rapides et plus sophistiqués.

D'autre part, la Brigade d'Inspection du Trésor effectue des contrôles de bonne qualité au sein même du MFB, mais sa capacité et ses moyens sont limités. La Brigade est rattachée au Directeur Général du Trésor et a pour mission de contrôler l'organisation et le fonctionnement des postes comptables, ce qui inclut non seulement la répression des détournements, mais aussi l'amélioration des performances des services administratifs. Enfin, la perspective de la mise en place de l'Inspection Générale des Finances (IGF) semble s'éloigner, ses attributions paraissant faire double-emploi avec celles de l'IGE⁵⁵, ce qui provoque un blocage de type légal. L'IGF permettrait au MFB de disposer d'une institution de vérification interne mobilisable sur demande du Ministre des Finances. Un décret de création juridique de l'IGF a été approuvé le 1^{er} juin 2004 et prévoit des tâches relativement proches de celles de l'IGE, mais concernant directement les activités du ministère des finances. L'utilité de l'IGF vient du fait que ses statuts lui permettent d'enquêter de sa propre initiative, alors que l'IGE n'agit que sur requête spécifique de la Présidence, ce qui limite (paradoxalement) son champ d'action.

La dernière mission conjointe recommande d'accélérer la mise en œuvre de la réforme du CDE, en particulier suppression du caractère exhaustif du contrôle à priori et introduction d'un contrôle sélectif à posteriori selon évaluation des risques et de renforcer le contrôle du service fait (par sondage, mais en fonction des risques).

1.7 Contrôle externe

1.7.1 Cour des Comptes

Le rôle de la Cour des Comptes (CCTF⁵⁶) se limite actuellement à l'établissement d'un rapport sur la régularité de l'exécution de la Loi de Finances et à la délivrance d'un certificat de conformité entre le compte administratif et le compte de gestion. La Cour n'établit pas de contrôle d'efficacité ou de performance. On note cependant des progrès quant au recrutement des juges et quant au rattrapage des Lois de Règlements : en effet, la Loi de Règlement 2004 a été adoptée en 2006, et la Cour commence à examiner la Loi de Règlement 2005.

⁵⁴ Contrôle Financier

⁵⁵ Inspection Générale de l'Etat, qui agit exclusivement à la demande de la présidence.

⁵⁶ Cour des Comptes et Tribunaux Financiers

Cependant, les avis contenus dans les rapports de la Cour des Comptes sur les lois de règlements ne sont pas pris en compte par le MFB, ce qui est inquiétant et témoigne de la fragilité de cette institution qui devrait être une des plus importantes de l'Etat.

La Cour des Comptes reste sous équipée, tant en moyens humains (une grande partie des nouveaux recrutés manquant encore de formation et d'expérience), qu'en moyens matériels. L'Union Européenne, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale lui apportent un soutien spécifique (voyages d'études, parrainages...), qui devrait être poursuivi pour renforcer progressivement la qualité des contrôles. Les travaux de construction de la Cour Suprême⁵⁷, en cours et financés par la CE, devraient donner à la Cour des Comptes un cadre décent pour l'exercice de ses activités. En particulier dans le cadre du 10ème FED, il est prévu d'apporter un appui significatif au renforcement de la Cour des Comptes.

Les Commissions des Finances du Parlement ne reçoivent pas d'informations suffisantes sur l'efficacité de la dépense. Elles manquent aussi de moyens (ressources matérielles) et de temps pour effectuer les contrôles prévus par la Constitution. La Cour des Comptes essaie de faire son travail dans des conditions difficile, mais ne dispose pas encore de la crédibilité et du pouvoir suffisant pour faire appliquer son jugement par le MFB.

- **Etendue, nature et suivi de la vérification externe (IP-26)⁵⁸**

Le contrôle externe souffre encore de faiblesses, tant au niveau de la Cour des Comptes que du Parlement. La Cour des Comptes ne dispose pas d'une totale indépendance, puisqu'elle dépend du Ministère de la Justice (c'est une des 3 juridictions de la Cour Suprême), y compris au plan de son budget. Cependant, un rattrapage de l'élaboration des lois de règlement a été finalisé pour la période 2000-2005. En effet, la loi de règlement 2005 a été présentée à la Cour des Comptes pour jugement, ce qui correspond au rythme légal. Ainsi, la Cour des Comptes a rendu son jugement jusqu'à y compris pour la loi de règlement 2004.

- **Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif (IP-28)⁵⁹**

Le rapport de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement 2004 (voir Annexe 5) met bien en évidence les anomalies et dysfonctionnements constatés, mais ce rapport ne semble pas suivi d'effet, le MFB n'y donnant pas suite. Cela pose la question de la crédibilité de la Cour des Comptes, puisqu'elle n'utilise pas son pouvoir juridictionnel, et agit donc plutôt encore comme une simple Chambre des Comptes.

La dernière mission conjointe recommande de :

- doter la CCTF⁶⁰ de ressources humaines et matérielles adéquates ;
- renforcer la coopération entre la Cour des Comptes et le Parlement ;
- mettre en place un programme de formation au profit des magistrats de la CCTF, ainsi que des membres des Commissions de Finances parlementaires ;

⁵⁷ Pour rappel, la Cour des Comptes est une des 3 juridictions de la Cour Suprême

⁵⁸ Indicateur PEFA n° 26

⁵⁹ Indicateur PEFA n° 28

⁶⁰ Cour des Comptes et Tribunaux Financiers

- la DCEM veillera – en sensibilisant ses partenaires - à ce que le MFB prenne en considération le rapport de la Cour des Comptes.

1.7.2 Contrôle Parlementaire

Le principe du contrôle parlementaire existe, mais il n'est pas exercé correctement, par manque de capacité technique des parlementaires. Des formations spécifiques devraient être effectuées, en particulier pour les membres de la Commission parlementaire des Finances. Les formations déjà produites via le programme "bonne gouvernance" de la CE seront poursuivies.

- **Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif (IP-27)⁶¹**

Chaque année, la loi de finances est examinée par l'Assemblée Nationale et le Sénat dans les délais légaux, avant le 31 octobre. Cependant, tant en raison de la majorité présidentielle écrasante dans les chambres, que de la faible compétence des parlementaires en matière budgétaire, les lois de finances sont de plus en plus adoptées sans discussion et sans amendement. Cet état de fait n'enlève rien à la qualité des lois de finances, mais pose le problème de la nécessité de la formation des parlementaires.

La mission conjointe recommande de renforcer les capacités des Commissions des Finances du Parlement (personnel d'appui et équipements).

1.8 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS

- **Prévisibilité de l'appui budgétaire direct (IP-29)⁶²**

Pour le MFB⁶³, la prévisibilité n'est pas aussi bonne qu'indiqué dans le dernier PEFA. En effet, si les conditionnalités spécifiques aux bailleurs ne sont pas remplies, les montants d'appui budgétaire s'en trouvent amputés par rapport aux prévisions. C'est le cas des tranches variables de la CE, dont les montants dépendent de l'atteinte d'objectifs consensuels, mesurés pour des indicateurs de résultats, objectifs pas toujours réalisés.

- **Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales (IP-31)⁶⁴**

L'utilisation ou non des procédures nationales pour l'utilisation de l'aide dépend des règles propres à chaque bailleur. Pour la CE en tous cas, la totalité de l'aide budgétaire transite par les procédures nationales, de sorte que la cote D attribuée par PEFA 06 nous paraît trop sévère, surtout que la part relative de l'appui budgétaire dans l'aide globale est en hausse.

⁶¹ Indicateur PEFA n° 27

⁶² Indicateur PEFA n° 29

⁶³ Ministère des Finances et du Budget

⁶⁴ Indicateur PEFA n° 31

2 DIALOGUE SUR LES REFORMES DE GFP ET APPUI INSTITUTIONNEL

A) Dialogue durant la période 2006-2007

Le dialogue entre gouvernement et partenaires budgétaires⁶⁵ a lieu dans le Cadre de Partenariat (ci-après dénommé "le Cadre") depuis le 8 juin 2005. Outre un dialogue ouvert et quasi permanent, le Cadre prévoyait jusqu'à présent 2 missions conjointes par an, à l'issue desquelles est rédigé un aide-mémoire conjoint (voir section 2.1.2).

Le Cadre prévoit une approche harmonisée, visant à réduire le nombre de rencontres avec le gouvernement, et à examiner en commun les dernières réalisations en matière de GFP au travers d'un cadre commun d'évaluation des performances.

Suite à la mission de mars 2007, la cinquième mission conjointe des partenaires pour l'appui budgétaire à Madagascar s'est déroulée du 11 au 18 octobre 2007 à Antananarivo. Les discussions ont porté, d'une manière générale, sur les réformes visant l'amélioration du cadre budgétaire et fiscal, sur la décentralisation et la déconcentration ainsi que sur l'avenir du cadre de partenariat.

Madagascar peut effectivement absorber une assistance plus soutenue des partenaires au développement. Traditionnellement, peu de bailleurs de fonds ont opéré activement à Madagascar. Les principaux bailleurs de fonds tels que l'Union européenne et la Banque mondiale ont finalisé leur stratégie d'assistance. Mais le Gouvernement tient à mobiliser davantage de partenaires pour renforcer la mise en œuvre du MAP, tout en encourageant les partenaires déjà présents à augmenter leur assistance au développement.

Si les missions conjointes tentent effectivement de réaliser ces objectifs, force est de constater que le gouvernement reste en plus toujours sollicité par un grand nombre de réunions. Ainsi, le SG MFB⁶⁶, un personnage clé de la GFP, doit subir plus de 700 entretiens par an avec une multitude de petits bailleurs potentiels (ne participant pas au Cadre).

De plus, le Ministre des Finances s'est plaint lors du dernier débriefing de ce que plus de 400 recommandations avaient été formulées par les partenaires au cours de ces 2 dernières années, alors que les capacités d'absorption du MFB sont limitées. Aussi, les partenaires ont ressenti la nécessité de circonscrire les sujets traités lors des missions conjointes et partagent la préoccupation des autorités quant à la valeur ajoutée de la mission conjointe, constatant le caractère parfois récurrent de certaines recommandations. Toutefois, les partenaires réaffirment leur attachement au cadre de partenariat et constatent les avancées obtenues depuis deux ans. Les partenaires sont conscients du rôle important que doit jouer le cadre de partenariat en tant qu'outil de mise en œuvre de la déclaration de Paris. Soulignant l'intérêt et les acquis d'un dialogue qui a porté ses fruits, et sur la base de plus de deux années de mise en pratique, les partenaires entendent à l'avenir recentrer les aide-mémoires des revues conjointes du Cadre de partenariat sur quelques points-clés à vocation opérationnelle.

⁶⁵ BAfD, BM, CE, France, et bientôt Allemagne.

⁶⁶ Secrétaire Général du Ministère des Finances et du Budget

L'organisation du cadre de partenariat sera revue compte tenu de plusieurs éléments nouveaux intervenus depuis 2005, notamment le remplacement du DSRP par le MAP et l'intention annoncée par l'Allemagne de rejoindre le partenariat à compter de 2008. Elle va aussi évoluer à partir de 2008. En effet, il n'y aura plus qu'une seule mission conjointe annuelle (au lieu de 2 jusqu'ici), mais assortie de 3 ateliers techniques, centrés chacun sur un thème précis et assorti si nécessaire d'une mission de terrain correspondante. La première réunion technique est prévue pour fin février 2008 et portera sur la discussion des conclusions de l'évaluation PEFA⁶⁷ de janvier 2008. Les visites sur le terrain seront maintenues et effectuées dans le cadre d'une des missions techniques.

La matrice commune d'évaluation des performances sera repensé par les partenaires dans les prochains mois de façon à être adapté aux indicateurs du MAP et aux nouveaux programmes des bailleurs sur l'horizon 2008-2012, et devrait servir réellement au suivi et à l'évaluation des programmes. La matrice, qui sera élaborée compte tenu du fait que Madagascar pourrait être retenu comme pays pilote pour le *MDG contrant*, pourra comprendre de nouveaux indicateurs destinés à suivre d'autres aspects de la GFP, comme le taux de pression fiscale, le taux d'exécution budgétaire, mais pourrait aussi suivre d'autres secteurs, comme la décentralisation, l'environnement, l'eau et l'assainissement, le climat des investissements ou même des volets démographiques. Un groupe de travail conjoint sera établi pour développer cette matrice, dont la première réunion aura lieu avant le fin 07.

Les mesures adoptées ou les objectifs à atteindre sont intégrés à la réforme des finances publiques, concrétisée dans un PAP annuel et un PAP à moyen terme, très souvent liées à la lutte contre la corruption, même si cette terminologie n'est pas utilisée explicitement. Ainsi par exemple, l'implantation du SIGFP permet d'accroître la qualité du contrôle, et soit d'éviter (automatiquement) que certaines erreurs de procédures soient commises, soit de déceler ces erreurs ex-post et d'identifier avec précision le responsable. Il en va de même avec le renforcement des contrôles internes et externes, qui tous contribuent à identifier les erreurs volontaires ou non, et donc à dissuader les contrevenants, ou à conscientiser les gens distraits, ou à mettre sur pied des programmes de formation adaptés quand l'incompétence est cause des dysfonctionnements.

Les points faibles identifiés dans le diagnostic PEFA sont systématiquement abordés à chaque mission conjointe, comme en témoignent les conclusions et recommandations des aide-mémoires correspondants. C'est le cas par exemple de la faiblesse du contrôle financier interne, qui ne vérifie pas la réalité du service réalisé, ou encore du contrôle externe, encore embryonnaire et peu crédible. Les programmes des bailleurs visent d'ailleurs à renforcer ces organes de contrôle.

Ni les partenaires, ni le gouvernement n'ont de divergence concernant la stratégie de réforme de gestion des finances publiques à adopter. Cependant, chaque partenaire se spécialise dans le ou les domaine(s) d'intervention pour lequel(s) il dispose d'une plus grande expérience. Ainsi, par exemple, la BM privilégie et finance le SIGFP, alors que la CE appuie davantage le contrôle externe, tandis que les deux appuient les systèmes statistiques.

B) Appui Institutionnel durant la période 2006-2007

⁶⁷ Public Expenditure and Financial Accountability

Suite aux recommandations des différentes missions conjointes, le gouvernement a élaboré en mars 2007 une première esquisse d'un Plan d'Appui Institutionnel (PAI) global visant à renforcer les capacités individuelles et structurelles dans le domaine de la réforme des finances publiques et du système national statistique. Ce plan, qui doit être ultérieurement développé et défini, permettra d'accroître l'efficacité et la cohérence des nombreuses interventions en ce domaine.

Le nouveau PAI pour l'année 2008 poursuit les actions engagées en 2007, particulièrement en ce qui concerne le renforcement des capacités du Ministère des Finances, de l'Institut National des Statistiques (INSTAT), de l'Agence pour la Régulation des Marchés Publics (ARMP), du Ministère en charge de la Décentralisation, du Ministère de la Santé et de la Cour des Comptes. Toutefois, des informations sur certains départements prioritaires comme l'éducation, ou des activités transversales comme les réformes de la fonction publique, manquent encore dans le document. L'appui de certaines activités est actuellement pris en charge par les partenaires.

La mission d'octobre 07 recommande de faire un *mapping* de ces activités, de manière à mieux cibler celles qui pourraient bénéficier des appuis ultérieurs et de mettre en place un PAI à moyen terme plus détaillé, cohérent avec les programmes de réformes institutionnelles décrits dans le MAP, qui intégrerait l'ensemble de l'administration et des institutions de contrôle. Ainsi, l'appui des partenaires pourrait s'intégrer à ce cadre global de PAI à moyen terme de manière cohérente. La mission et les autorités sont parvenues à un large consensus de principe pour mettre en place un fond commun multi bailleur en vue d'un appui harmonisé des réformes institutionnelles. Dans l'attente, les composantes du Programme d'Appui Institutionnel peuvent être financées séparément par différents partenaires. Un bon exemple de coordination d'appui institutionnel existe déjà comme dans le cas du PREA⁶⁸. Par ailleurs, la possibilité d'apporter un fonds commun⁶⁹ d'appui institutionnel est envisagée au niveau des partenaires. Un groupe de travail sera mis en place dans les plus brefs délais pour identifier les actions et les activités prioritaires.

D'autre part, le PAI à moyen terme devrait comporter un plan de réforme de la fonction publique, qui décrirait la qualité des ressources humaines requises, et intégrerait les processus de réforme de gestion de la solde. Le gouvernement pourrait choisir avec les partenaires un Ministère pilote, par exemple le Ministère de l'Education, au sein duquel des exercices d'apurement du fichier de la solde sont en cours.

Les PAI élaborés jusqu'ici concernent plus spécialement les volets de formations, ainsi que la mise à disposition des équipements de bureau nécessaires. Les volets restructuration de ministères ou de certains services ne sont pas encore intégrés au PAI. Les restructurations se font encore plutôt sur base ad-hoc, par exemple lorsque les dysfonctionnements sont trop criants, plutôt que sur une analyse préalable systématique des besoins. Il en va ainsi pour l'Instat, dont l'étude de restructuration sera financée par la CE. Cependant, il faut tout de même mettre en garde contre les risques potentiels impliqués par une restructuration de trop grande envergure effectuée en un temps réduit, compte tenu des capacités actuellement très réduites du personnel ministériel.

En matière d'appui institutionnel, outre les textes légaux et administratifs qui ont été largement refondus, de nouvelles institutions ont également été mises sur pied, comme l'ARMP, destinée à réguler les marchés publics, ou l'Inspection générale de l'Etat et la Brigade d'Inspection du Trésor,

⁶⁸ Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration

⁶⁹ Basket Fund

chargées du contrôle interne. Si ces institutions ne fonctionnent pas encore à plein régime, certaines accomplissent déjà un travail respectable, et ne demandent qu'à être renforcées.

C) Efforts contre la corruption durant la période 2006-2007

Un grand nombre de mesures inscrites dans la réforme des finances publiques, sont très souvent liées à la lutte contre la corruption, même si cette terminologie n'est pas utilisée explicitement. Ainsi par exemple, l'implantation du SIGFP permet d'accroître la qualité du contrôle, et soit d'éviter (automatiquement) que certaines erreurs de procédures soient commises, soit de déceler ces erreurs ex-post et d'identifier avec précision le responsable. Il en va de même avec le renforcement des contrôles internes et externes, qui tous contribuent à identifier les erreurs volontaires ou non, et donc à dissuader les contrevenants, ou à conscientiser les gens distraits, ou à mettre sur pied des programmes de formation adaptés quand l'incompétence est cause des dysfonctionnements.

Un exemple concret peut être donné par l'initiative conjointe prise par les douanes et les impôts de recouper les données relatives aux importations avec celles liées aux déclarations fiscales. Ainsi, ce recoupement a permis d'identifier un certain nombre d'importateurs significatifs, qui restaient volontairement dans le secteur informel pour échapper à l'impôt. Il s'agit d'une simple mesure technique résultant à la fois de la volonté et de la créativité des services concernés, sans que cela n'entraîne de gros frais supplémentaires, ni en création de nouvelle institution, ni en infrastructures ou équipements supplémentaires, ni en recrutement de personnel. Mais une telle mesure témoigne surtout d'une réelle volonté de traquer la corruption de la part des personnes à la tête des DGI et DGD.

La simplification fiscale contribuera aussi à augmenter la transparence, en réduisant la lenteur et la complexité de certaines procédures qui ont encouragé des pratiques corrompues.

D'autre part, des institutions spécifiques de lutte contre la corruption ont été mises sur pied dans une optique plus globale que la seule GFP, telles que le BIANCO et le Comité pour la sauvegarde de l'Intégrité.

Les interactions de ces institutions avec la GFP sont plutôt occasionnelles, quand certaines enquêtes spécifiques conduisent à impliquer des fonctionnaires du MFB. La complémentarité déjà acquise semble suffisante.

CONCLUSIONS:

La DCEM apprécie les efforts tangibles accomplis par le gouvernement depuis 2006 en matière de gestion des finances publiques. Par rapport au PAP, certaines réformes ont avancé plus vite que prévu - comme le processus de préparation du budget, ou la réforme fiscale et douanière - alors que d'autres se trouvent freinées par des obstacles de diverse nature - comme la mise sur pied de l'IGF.

Mais dans la qualité du dialogue entre partenaires, il n'est pas un sujet qui soit escamoté, et aucune mauvaise volonté n'a été perçue de la part du gouvernement, qui se plaint parfois seulement d'être poussé à accomplir un trop grand nombre de réformes simultanément, compte tenu de ses capacités réduites.

Aussi, la DCEM juge que le rythme et la qualité de la réforme des finances publiques à Madagascar sont satisfaisants, et que la condition relative à la gestion des finances publiques pour la libération des tranches d'appui budgétaire de la CE est remplie.

Compte tenu des principales faiblesses identifiées dans la GFP, l'attention de la DCEM et du futur programme d'ABG sous le 10^{ème} FED va se concentrer en particulier sur la passation des marchés publics et le contrôle externe.

Annexe 1 : Indicateurs PEFA (mai 2006)

	Note	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget
PI-1	B	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	A	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	D	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	B	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
		B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence
PI-5	A	Classification du budget
PI-6	C	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	A	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	B	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	C+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	D	Accès du public aux principales informations budgétaires
		C. CYCLE BUDGETAIRE
		C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
PI-11	B+	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	C+	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
		C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
PI-13	C	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	C+	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	D+	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	B	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	B	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	D+	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	C	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	C+	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	C+	Efficacité du système de vérification interne
		C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
PI-22	D+	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	C	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	D+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
		C(iv) Surveillance et vérification externes
PI-26	D	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	C+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	D	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
		D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS
D-1	A	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	A	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	D	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Annexe 2 : Indicateurs PEFA (mai 2005)

Indicateur	Explication succincte	Score
1. Déficit budgétaire global comparé au budget approuvé initialement.	Au cours des 3 dernières années, le déficit réel n'a été qu'une seule fois supérieure au déficit prévu (+0.8% en 2004)	A
2. Composition des dépenses budgétaires réelles au regard du budget initialement approuvé.	L'écart est supérieur en moyenne à 20% au niveau fonctionnel pendant au moins deux des trois années considérées.	D
3. Recettes publiques total au regard du budget initialement approuvé.	Au cours des trois années considérées, les recettes publiques effectives n'ont été que deux années inférieures à 92% des dépenses publiques prévues au budget initial.	C
4. Stock d'arriérés ; nouveaux arriérés accumulés au cours de l'exercice précédent.	Le stock d'arriérés représente environ 4% du montant total des dépenses. Le gouvernement a réduit les arriérés de l'administration centrale.	B
5. Caractère exhaustif des mesures de contrôle des risques budgétaires agrégés	Les risques budgétaires découlant des activités des EPN et des entreprises publiques ne font l'objet d'aucun suivi régulier. Le manque de suivi de la situation financière des communes par le gouvernement central ne permet pas de connaître la situation financière des communes.	D
6. Mesure dans laquelle les rapports budgétaires font état de toutes les dépenses importantes engagées au titre des activités de l'administration fiscale, y compris celles financées par les bailleurs de fonds.	Les activités extrabudgétaires de l'administration représentent environ 7% des dépenses totales, mais les rapports budgétaires ne contiennent que peu, ou pas d'information à leur sujet. La loi des finances fait état de la majeure partie des dépenses financées par les bailleurs de fonds, mais l'exécution de ces dépenses est mal reflétée dans les comptes de l'Etat.	C
7. Caractère adéquat des informations sur les prévisions budgétaires, le budget et l'exécution budgétaire contenues dans la documentation budgétaire	La loi de finances présente de façon détaillée les dépenses et les recettes. Pour la première fois des informations sur le stock de la dette ont été fournies par la loi de finances 2005. Les informations sur l'exécution du budget sont fournies de manière agrégées.	C
8. Classification administrative, économique, fonctionnelle et programmatique du budget.	Le budget est présenté sur la base d'une classification administrative, économique, fonctionnelle, et depuis 2005, programmatique. Les lois de règlement n'incluent pas la classification fonctionnelle.	C+
9. Identification des dépenses budgétaires affectées à la réduction de la pauvreté.	Les dépenses financées sur les fonds PPTE sont identifiées par un code spécifique. Les autres dépenses relatives à la réduction de la pauvreté financées sur la base des recettes domestiques et l'aide extérieure ne sont pas identifiées dans le budget.	D+
10. Publication et mise à disposition du public des principales informations sur les finances publiques, la passation des marchés ainsi que des rapports de vérification des comptes	Les rapports de vérification externe ne sont pas publiés. Les autres informations sur les finances publiques sont limitées à celles devant être publiées dans le cadre du journal officiel et à certaines informations disponibles sur le site Internet du MEFB.	D+
11. Caractère pluriannuel de la programmation budgétaire, de l'élaboration de la politique des dépenses publiques et de l'établissement du budget.	Les prévisions budgétaires globales et les estimations prévisionnelles des dépenses sont établies annuellement dans un cadre cohérent. Cependant, le cadrage à moyen terme reste entaché de nombreuses faiblesses. Les coûts de la stratégie nationale sont établis, mais les coûts des stratégies sectorielles ne sont pas encore identifiés de manière précise pour la majorité des secteurs	C+
12. Caractère ordonné du processus d'élaboration du budget et participation au processus	Le calendrier budgétaire n'est communiqué que tardivement aux acteurs et change encore, étant donné les problèmes de finalisation du cadrage fiscal. Les requêtes des ministères vont parfois au-delà des plafonds recommandés. Le résultat des conférences budgétaires est parfois remis en question par la finalisation tardive du cadrage.	C

13. Coordination de la programmation des dépenses de fonctionnement et d'investissement.	Même si les processus de coordination des dépenses d'investissement et de fonctionnement se sont améliorés principalement au niveau central et qu'elles sont présentées dans un document commun, les processus existants ne permettent pas une coordination effective.	C+
14. Examen rigoureux par les autorités législatives de la loi de finances annuelle.	L'Assemblée examine les informations détaillées relatives aux recettes et aux dépenses du gouvernement central. Les procédures sont en général suivies. Le budget est généralement adopté avant le début de l'exercice budgétaire.	C+
15. Efficacité des mesures de planification, de gestion et de suivi des flux de trésorerie.	Le calcul des soldes de trésorerie est effectué régulièrement, mais souffre des retards de la consolidation comptable. Les prévisions de la trésorerie est périodiquement mise à jour, mais est incomplète.	C
16. Procédures applicables à la gestion et à l'enregistrement de la dette et des garanties.	Les statistiques de la dette sont enregistrées sur une base de donnée informatisée, mais le manque de coordination entre le Ministère des finances et la Banque centrale portent préjudice à la bonne tenue des données de la dette. Une analyse de soutenabilité de la dette a été préparée à l'occasion du point d'achèvement PPTTE. <i>Les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer la gestion de la dette intérieure.</i>	C+ Dette extérieure
17. Capacité des ministères et organismes dépensiers à planifier et à engager des dépenses conformément aux budgets initiaux/révisés.	Les ministères et organismes dépensiers ne disposent pas toujours d'information fiable pour planifier leurs activités, puisque les engagements peuvent être suspendu provisoirement sur décision du MEFB, sans information préalable des ministères. Les ajustements ne sont pas faits d'une manière transparente.	D+
18. Éléments que les unités dépensières reçoivent dans les délais prévus, et en toute transparence, les ressources inscrites au budget.	Les informations relatives aux ressources concernent le secteur de la santé et de l'éducation font état de déperditions de ressources entre les différents niveaux administratifs. En outre, étant donné les problèmes d'exécution du budget, les prestataires de services ne reçoivent pas les ressources prévues au budget.	C
19. Efficacité des systèmes de contrôle interne	Le système de contrôle est constitué d'un ensemble de règles dont l'application n'est pas faite de manière systématique, comme démontré par les données du Contrôleur Financier (10% de rejet). Les procédures simplifiées sont utilisées de manière excessive.	D+
20. Efficacité des procédures de vérification internes	La Brigade du Trésor conduit des contrôles sur le fonctionnement du Trésor. Etant donné les faiblesses de l'IGE et le fait que l'IGF n'est pas encore opérationnelle, la vérification interne de la gestion des finances publiques est considérée comme très limitée.	D+
21. Efficacité des mesures de contrôle des états de paie	Le fichier des agents n'est pas régulièrement mis à jour et les mesures de contrôles existantes ne permettent pas d'assurer l'intégrité du système. Des retards importants subsistent au niveau des ministères pour la régularisation des reclassements des fonctionnaires.	C
22. L'existence d'un système transparent de passation des marchés, qui est partie intégrale du système de gestion des finances publiques et qui est basé sur un cadre réglementaire favorisant la concurrence, l'optimisation des dépenses et l'efficacité des contrôles.	Le cadre légal est dépassé et la dernière évaluation sur la passation des marchés publics a souligné la fragmentation des marchés, les appels d'offres limités et le manque de transparence. Des mesures transitoires ont été prises pour renforcer le système avant l'entrée en vigueur d'un nouveau Code.	C ↑
23. Régularité des activités de rapprochements des données et respect des délais prévus en la matière.	Les vérifications des comptes bancaires sont limitées par les retards dans la collecte de l'information comptable et bancaire ainsi que par des erreurs dans la centralisation des données. Des soldes importants demeurent sur les comptes d'avance et d'attente.	C
24. Qualité et diffusion des rapports infra-annuels sur l'exécution du budget et respect des délais prévus en la matière.	Les rapports budgétaires sont établis sur une base trimestrielle pour six ministères sectoriels, mais comportent encore certaines inexactitudes et erreurs ou ne sont pas complets.	C

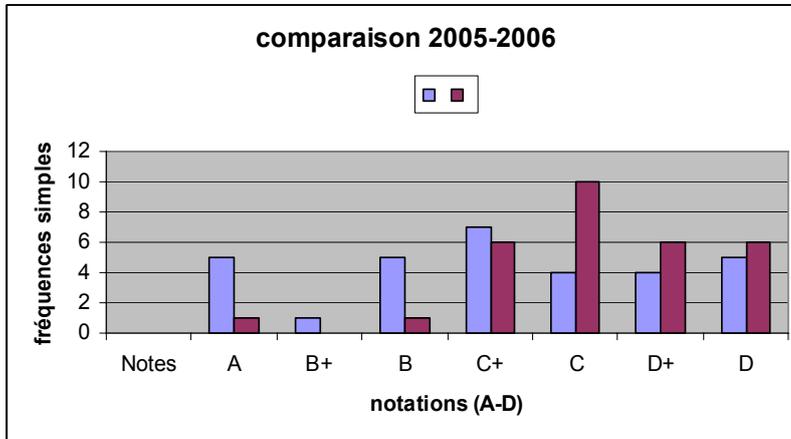
25. Qualité des états financiers certifiés pressentes aux autorités législatives et respect des délais prévus en la matière	La loi de règlement 2003 a été déposée à la Cour des Comptes 15 mois suivant la fin de l'exercice budgétaire.	D ↑
26. Portée et nature des rapports de vérification externe.	La juridiction de la Cour s'étend à l'administration centrale, aux provinces et aux EPN. Etant donné les capacités limitées de la Cour, celle-ci se concentre pour l'instant sur la vérification des lois de règlements et des comptes de gestion de plusieurs années budgétaires passées et n'est donc pas en mesure de procéder de manière systématique à une évaluation du système de contrôle interne.	C
27. Suites données aux rapports de vérification externe par l'exécutif ou l'entité ayant fait l'objet de la vérification.	On ne dispose pas d'éléments permettant d'établir que l'exécutif prend officiellement acte des conclusions des rapports de vérification externe ou qu'il y donne suite.	D
28. Examen rigoureux par les autorités législatives des rapports de vérification externe.	La dernière loi de règlement présentée à l'Assemblée date de 1998, c'est-à-dire couvre une période achevée depuis six ans.	D

Indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds

Bailleur de fonds 1. Précision des informations fournies par les bailleurs de fonds sur les flux d'aide, et comparaison des flux effectifs avec les prévisions des bailleurs de fonds.	Les données sur l'exécution des dépenses financées par les bailleurs de fonds ne sont pas systématiquement transmises au gouvernement ou comptabilisées	D
Bailleur de fonds 2. Proportion de l'aide gérée conformément aux procédures nationales.	Différents bailleurs de fonds (Banque mondiale, Union européenne et France) fournissent au gouvernement de l'aide budgétaire. Cependant les flux représentés par l'aide budgétaire constituent moins de 50% des ressources mises à disposition du gouvernement. Le reste de l'aide est géré sur la base de procédures propres aux bailleurs de fonds.	D

Annexe 3: Comparaison PEFA 2006 /PEFA 2005 ⁷⁰

PEFA MADAGASCAR



Légendes:
bleu (clair)= 2006 et violet (foncé) = 2005
notations: A= bon et D = mauvais

Améliorations 2006 / 2005

- PI-5: Classification du budget^[1]
(note A au lieu de C+, soit une hausse de 3 degrés^[2])
- PI-9: Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
(note C+ au lieu de D, soit une hausse de 3 degrés)
- PI-11: Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
(note B+ au lieu de C, soit une hausse de 3 degrés)
- PI-17: Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et garanties
(note B au lieu de C+, soit une hausse de 1 degré)
- PI-21: Efficacité du système de vérification interne
(note C+ au lieu de D+, soit une hausse de 2 degrés)
- PI-24: Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
(note C+ au lieu de C, soit une hausse de 1 degré)

Sous réserve du caractère assez qualitatif d'une telle approche, la somme des degrés gagnés donne une amélioration cumulée de 13 points.

^[1] Les indices des indicateurs correspondent au questionnaire 2006, et peuvent porter un n° différent dans la version 2005.

^[2] Si l'on considère qu'il existe les 7 degrés suivants: A, B+, B, C+, C, D+ et D.

Détériorations 2006 / 2005

- PI-3: Recettes réelles totales par rapport au budget initial (note D au lieu de C, soit une baisse de 2 degrés);
- PI-10: Accès du public aux informations budgétaires (note D au lieu de D+, soit une baisse de 1 degré);
- PI-18: Efficacité des contrôles des états de paie (note D+ au lieu de C, soit une baisse de 1 degré);
- PI-19: Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics (note C au lieu de C+, soit une baisse de 1 degré);
- PI- 22: Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes (note D+ au lieu de C, soit une baisse de 1 degré);
- PI-26: Etendue, nature et suivi de la vérification externe (note D au lieu de C, soit une baisse de 2 degrés).

Sous réserve du caractère assez qualitatif d'une telle approche, la somme des degrés perdus donne une détérioration cumulée de 8 points.

Bilan Améliorations - Détériorations 2006 / 2005

- amélioration cumulée de 13 points
- détérioration cumulée de 8 points
- Bilan arithmétique: $13 - 8 = 5$
- En conclusion, et toujours sous réserve, on peut considérer que le système de GFP malgache s'est globalement amélioré de 5 points de 2005 à 2006.

ANNEXE 4: EXPOSE DES MOTIFS DE LA LOI DE FINANCES 2008

Madagascar entre actuellement dans une phase d'accélération et d'amélioration du processus de coordination de son développement économique. Pour compter de l'année 2007 le Madagascar Action Plan (MAP) est le plan d'action qui prend le relais du DSRP, et dont le but est de faire un saut qualitatif dans le processus de développement. Il retrace des stratégies et des actions auxquelles s'insèrent les objectifs d'atteindre une croissance économique élevée et soutenue et de réduire la pauvreté. Les défis du MAP sont ainsi regroupés dans 8 engagements : Gouvernance responsable, Infrastructure reliée, Transformation de l'éducation, Développement rural, Santé et planning familial et lutte contre le VIH SIDA, Economie à forte croissance, Environnement, Solidarité nationale conformément à la vision « Madagascar Naturellement » et aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

En effet, le MAP constitue le cadre de référence du budget pour la période 2007-2011. Il prévoit un cadrage macroéconomique et fiscal ambitieux afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement du pays qui servent de référence pour la programmation budgétaire. L'année 2007 est la troisième année de pratique du budget programme, et est la première année où toutes les dispositions de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) sont appliquées en totalité avec la mise en œuvre récente des textes d'application du nouveau code des marchés publics. A moyen terme, le Gouvernement s'est fixé les objectifs de recettes et dépenses suivants : (i) atteindre un taux de pression fiscale à plus de 11%, (ii) limiter les dépenses en tenant compte des prévisions des recettes et atteindre un financement des dépenses en capital à environ 30% du PIB en 2012 (iii) maîtriser le déficit budgétaire pour un niveau près de 3% du PIB à la fin de cette période.

Entre autre pour l'atteinte des objectifs du MAP telles que la bonne gouvernance et l'économie à forte croissance, le Gouvernement adopte une nouvelle stratégie. Ainsi pour une gestion efficace des dépenses publiques et pour une utilisation significative de l'investissement public, le Gouvernement va commencer le développement au niveau des régions. Cette année chaque région prépare un budget pour être mise en vigueur en 2008. Ce budget tient compte des priorités des régions et sera géré et exécuté par les régions elles-mêmes en collaboration avec les ministères techniques. Par la suite elle établit son Programme d'Investissement Public et elle va assurer la gestion de ce dernier.

La présente Loi de Finances pour l'année 2008 traduit la ferme détermination du Gouvernement à assurer la continuité dans la mise en œuvre des stratégies et à réaliser les objectifs du MAP. Les dépenses publiques soutiendront la croissance économique par les programmes d'investissements publics et par la mise en place d'un climat propice aux investissements. Et les crédits budgétaires seront inscrits dans un Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) de 5 ans (2007-2011), correspondant à la période d'application du MAP.

I. RESULTATS ECONOMIQUES ET FINANCIERS 2007

Production

Le taux de croissance pour l'année 2007 est de 6,3 % pour une prévision de 5,6% et est soutenu par l'accroissement des investissements privés essentiellement des investissements directs étrangers. En effet, les investissements en 2007 sont à 31,1% du PIB dont la part du secteur public est de 9,3 % et celle du secteur privé de 21,7 %. La mise en œuvre des grands projets miniers (QMM, Sherrit International) et agricoles (PIC et MCA), concourent à la réalisation de ce taux d'investissements.

Le secteur secondaire soutient surtout la croissance du PIB. Le taux de croissance du secteur est de 9%. La hausse de la production dans ce secteur est stimulée par l'essor des activités des industries extractives et par l'accroissement de celles des matériaux de construction. Cette situation est corollaire au développement du secteur BTP. Entre autres, la poursuite des programmes de redressement de la JIRAMA et l'atténuation des problèmes d'énergie vont profiter aux industries qui sont les vecteurs du secteur secondaire.

Après le secteur secondaire vient le secteur tertiaire avec un taux de croissance de 8,3%. La croissance du secteur est appuyée à la fois par l'accroissement de la branche des BTP, par le développement des Transports stimulé par l'amélioration des infrastructures et par l'essor de la branche télécommunications. Pour la télécommunication, une expansion des réseaux téléphoniques est prévue, ainsi que la liaison par satellites de 300 communes de Madagascar. Avec l'achèvement des 7ème Jeux des Iles au mois d'Août, une hausse du nombre de touristes dans le pays est prévue, ainsi qu'une croissance des services commerciaux, des banques et des assurances.

Malgré l'existence des facteurs conjoncturels survenus au cours du premier trimestre, tels que les cyclones qui ont provoqué des inondations, la production dans le secteur primaire a connu une augmentation de 1,9 %. Cette croissance est principalement soutenue par les produits agricoles d'exportation (café, girofle, cacao) d'une part, et par les produits d'élevage et de la pêche contribuant à 3,2% à la croissance du secteur, d'autre part. Néanmoins, la percée du marché des fruits et légumes à l'île Maurice ainsi que la valeur ajoutée tirée des exportations de produits halieutiques,

notamment des crevettes vers USA et UE promettent également une meilleure perspective du secteur à fin 2007.

Inflation

Pour l'année 2007, par la mise en œuvre d'une politique monétaire prudente en coordination avec une politique budgétaire serrée et dans l'hypothèse d'une variation du prix international du riz autour de 4,4% et du prix du carburant de l'ordre de -0,8%, une diminution par rapport à l'année 2006 du taux d'inflation est attendue, avec une moyenne de 10,1%. Toutefois, certains facteurs d'incertitude demeurent tels que : l'évolution du prix du carburant sur le marché international, les aléas climatiques, la fluctuation du cours des matières premières, l'insuffisance de fourniture d'énergie électrique, le comportement du taux de change et le non respect du calendrier de décaissement des financements extérieurs.

Secteur extérieur

Les exportations malgaches en terme de DTS sont prévues augmenter de 8% en 2007. La variation des importations est révisée à 49,8% due en partie à une légère appréciation de l'Ariary dans le courant du 2nd trimestre. L'appréciation de l'Ariary est en effet le résultat d'une dépréciation de l'euro sur le marché international des devises dans le courant du 2nd trimestre, l'euro s'étant déprécié par rapport au dollar. Les avoirs extérieurs nets vont connaître une variation de 26,3% au cours de 2007.

Au niveau de la balance commerciale, le déficit est prévu à 884 M de DTS, le taux de couverture des exportations étant de 50,7%. Les activités économiques se traduisent par l'augmentation des importations de biens d'équipements pour les infrastructures techniques, les matières premières et intrants des produits artisanaux, des zones franches, des industries agro-alimentaires notamment une importation massive de vaches laitières, et industries transformatrices de produits. Les recettes d'exportation sont renflouées par les produits artisanaux, les articles textiles des zones franches, les cultures d'exportations telles que le café et le girofle, les fruits de saison, mais particulièrement la vente des crevettes vers les USA et l'UE. A cela s'ajoute la percée de nouveaux marchés extérieurs grâce à l'appartenance à la COMESA et l'intégration à la SADC. Le tourisme, auxiliaire de la branche transport, et activité porteuse pour 2007 grâce aux 7ème Jeux des Iles à Madagascar, promet une hausse des recettes pour le 2nd semestre 2007.

Du côté des transferts courants, Madagascar a bénéficié de l'approbation du 4ème CARP de la Banque Mondiale, qui alimente les aides budgétaires au même titre que les aides de l'Union Européenne et de la BAD.

Finances publiques

Dans le cadre de l'assainissement des finances publiques, le développement et l'optimisation du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP) se poursuivent. Par ailleurs, la programmation budgétaire est alignée à l'application du MAP avec comme outil le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sur la période 2007-2011 afin d'assurer la cohérence entre politique budgétaire et programme de réduction de la pauvreté, et une application rigoureuse du principe budgétaire. Avec les annulations de la dette extérieure dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE), et l'annulation de stock par l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM), Madagascar peut assurer le service de la dette, rembourser une partie des charges de la dette intérieure dont les engagements du Trésor vis-à-vis de la Banque Centrale et renflouer également le budget d'investissement. Les ressources dégagées de l'IADM seront en effet allouées aux secteurs priorités par le MAP.

En matière de recettes, les mesures sont poursuivies tant au niveau des services des Impôts que de la Douane. Le taux de pression fiscale a été révisé à 10,9%, d'un montant de 1.492,8 milliards Ar pour une prévision initiale de 11,2%. Les recettes totales sont toutefois estimées à 1.521,1 milliards Ar soit 11,1% du PIB pour 2007. Pour une meilleure performance fiscale de l'Etat, le système de recouvrement fait l'objet de mesures de renforcement et de simplification, avec l'intensification des actions de suivi et de contrôle.

Concernant les dépenses publiques, elles sont révisées à 20,7% du PIB soit 2.846,7 milliards Ar. Les dépenses courantes s'élèvent à 1.566,5 milliards Ar soit 11,4% du PIB et 721,1 milliards d'Ar sont affectés à la masse salariale. Les investissements publics atteignent à 1.279,9 milliards Ar soit 9,3% du PIB. Par conséquent, le déficit budgétaire s'élève à 645,9 milliards Ar soit 4,7% du PIB.

II. PERSPECTIVES ECONOMIQUES ET FINANCIERES 2008

Objectifs en matière de croissance économique et d'inflation

Pour 2008, le but est d'atteindre un taux de croissance de 7,3%. Cette croissance sera essentiellement tirée par l'expansion de l'investissement et le développement de l'exportation. L'investissement est estimé à 33,9% du PIB dont

24,7% sera attribué au secteur privé et 9,2% au secteur public. Ce taux d'investissement relativement élevé découlera des efforts déployés par l'Etat pour attirer et inciter les investisseurs privés aussi bien étrangers que nationaux à travers les activités de l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM). L'EDBM a pour rôle de rendre le climat des investissements attrayant pour les entreprises privées en initiant des mesures en vue de la réforme du système fiscal et de la facilitation des procédures administratives. Pour atteindre cet objectif, les stratégies du gouvernement porteront sur :

(i) le développement des secteurs porteurs tels que les industries textiles et les agro-industries par l'intégration de Madagascar dans la zone COMESA et SADC et par la poursuite des projets et programmes comme le Millenium Challenge Account (MCA) et le Pôle Intégré de Croissance (PIC), (ii) la mise en place des antennes de l'EDBM dans les villes stratégiques : Fort Dauphin et Nosy Be, (iii) la mise en œuvre du programme de redressement de la JIRAMA. Pour les investissements privés, les grands investissements miniers du projet Nickel-Cobalt d'Ambatovy et celui de l'exploitation d'ilménite de Taolagnaro se poursuivront en 2008. Dans le secteur énergie, les projets d'exploitation des énergies alternatives vont ouvrir de nouvelles perspectives en terme de facteurs de production : le projet éthanol qui débutera cette année à Majunga et Ambilobe, le projet énergie éolienne dont la ferme d'exploitation sera installée à Antsiranana, et les projets d'extraction de biodiesel à partir du jatropha qui seront lancés dans les régions Boeny, Alaotra, Vakinankaratra. Conformément au MAP, les investissements publics pour 2008 prévoient la poursuite des constructions et/ou réhabilitation des infrastructures structurantes (routes, écoles, centres de santé de base, périmètres hydrauliques).

Pour le secteur primaire, la croissance de 3,2% proviendra des actions entreprises par le Gouvernement en faveur du développement du secteur agricole et également de l'appui des partenaires financiers dans ce secteur (le programme 2005-2009 du PAM, le nouvel accord de six ans avec l'UE pour la pêche thonière,...).

Dans le secteur secondaire la croissance se poursuivra avec un taux de 6,6% en 2008. Cet accroissement sera dû à la forte expansion dans l'industrie extractive et dans la branche énergie. Une meilleure performance sera aussi attendue dans les Zones Franches Industrielles (ZFI) due au prolongement de l'AGOA IV jusqu'en 2015. De plus, le gouvernement renforce l'intégration verticale par la promotion de la culture et la transformation du coton, afin de réduire la dépendance aux importations de matières premières. Des améliorations significatives sont également escomptées dans d'autres branches telles que l'agro-industrie, l'industrie alimentaire, l'industrie textile et la branche matériaux de construction.

Au niveau du secteur tertiaire, la branche BTP poursuivra son essor en raison des investissements, tant publics que privés, dans le domaine de l'amélioration des infrastructures structurantes. Les activités liées aux touristes, aux transports de marchandises ou de voyageurs, au Commerce s'en trouveraient également favorisées.

Grâce à la mise en œuvre de politiques budgétaires et monétaires prudentes et à l'accroissement de la production intérieure, l'inflation en terme de glissement annuel de 7,2% en 2007 sera maintenue en 2008.

Prévision dans le secteur extérieur

En 2008, les exportations connaîtront une hausse de 3,2 % par rapport à 2007 qui résultera des actions à entreprendre par les autorités tant au niveau national qu'international. Au niveau national, il s'agit des actions de diversification des produits d'exportation locaux à travers la promotion et le développement du tourisme, les efforts de standardisation des produits de rentes et les exportations minières et de biocarburants. Au niveau international, les exportations seront stimulées par l'ouverture de Madagascar aux marchés régionaux notamment la SADC (Southern Africa Development Community). Cela constitue un signal fort à l'endroit des investisseurs avec en perspective de nouvelles opportunités de marché. De plus, les pays membres tablent sur Madagascar pour jouer le rôle de « grenier alimentaire » de la zone. Les exportations malgaches subiront les conséquences de l'appréciation de l'Ariary durant l'année 2007. Mais, des mesures seront adoptées pour redresser cette situation comme (i) les réductions des coûts d'exploitation par la détaxation des matières premières pour les produits artisanaux (ii) le prolongement de l'AGOA IV jusqu'en 2015 (iii) l'expansion des réseaux de communication, et ainsi les exportations s'accroîtront avec 725,1 M de DTS en 2008 contre 722 M de DTS en 2007. Du côté des importations la croissance sera relativement faible par rapport à celle de 2007. Si elle était aux taux de 49,8% en 2007, elle ne sera plus que de 16,4 % en 2008.

Objectifs dans les finances publiques

Concernant les finances publiques, les mesures de renforcement de l'approche Budget-programme que le gouvernement prendra en 2008 traduiront sa volonté de poursuivre et de consolider les réformes de la gestion des finances publiques déjà engagées depuis ces dernières années. Les principaux axes de la stratégie des Finances Publiques transcrite dans le Plan d'Actions Prioritaires des réformes de la gestion des finances publiques à moyen terme, demeurent (i) le renforcement de la coordination et des capacités de mise en œuvre du programme de réforme des finances publiques, (ii) le renforcement et l'amélioration de l'efficacité des procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat, ainsi que la poursuite de la réforme du contrôle budgétaire, (iii) la production des rapports sur l'exécution budgétaire dans les formes et les délais prescrits et (iv) l'accroissement des performances des administrations fiscales et douanières.

En matière de recettes, le niveau des recettes est estimé à 1.833,6 milliards d'Ariary soit 11,6% du PIB. Pour atteindre cet objectif, des mesures de réformes seront nécessaires tant au niveau de la politique fiscale qu'au niveau de l'administration fiscale. Pour la politique fiscale, le gouvernement mettra en œuvre des mesures de simplification et de facilitation du système fiscal profitant aux opérateurs du secteur privé : (i) la mise en place d'un nouveau cadre relationnel avec les grandes entreprises par l'installation des standards modernes de gestion, le renforcement de l'équipe et les compétences des agents, la création d'un centre d'appel d'assistance en ligne, l'offre de la possibilité de télédéclarer, (ii) la Modernisation et l'extension du modèle de gestion des relations avec les grandes et moyennes entreprises; la création d'un conseil de recours. Il prendra aussi des mesures pour rendre l'administration fiscale plus efficace. Il s'agit de la réforme de la gestion des ressources humaines par la rédaction d'un statut, intégrant des règles déontologiques et le développement des outils de pilotages, l'incitation individuelle et de groupes et l'évaluation de la performance et le redéploiement des effectifs. D'autres mesures seront prises pour améliorer la transparence : une communication ciblée et la vulgarisation de l'impôt par la diffusion de la documentation disponible, le développement du site web de la DGI, l'élaboration des programmes éducatifs pour le civisme fiscal et la mise en place de Centres de Gestion Agréés (CGA). Du côté de la douane, elle continuera de mettre en œuvre sa stratégie de réforme, avec en particulier un accent sur les mesures suivantes : la proposition d'un tarif douanier unique sera examinée en vue d'une prise de décision si possible dans le courant de l'année, le renforcement de l'efficacité des procédures douanières par (i) la poursuite et l'achèvement de la réalisation du déploiement de SYDONIA++ dans les (12) bureaux des Douanes, (ii) l'amélioration de l'efficacité du paiement des DTI auprès des banques primaires, en rapport avec le déploiement de Sydonia++ et Tradenet dans les bureaux de Douanes concernés. Des contrôles renforcés efficaces seront mis en œuvre avec (i) l'optimisation de l'utilisation des outils de contrôle moderne lors du dédouanement: Scanners, Profiler, Valunet, Résus et le déploiement de ces outils dans la majorité des bureaux de Douanes, (ii) l'amélioration de la lutte contre la fraude par le renforcement de la surveillance du territoire national, en étoffant les unités de Brigade Mobile de Surveillance.

Dans le domaine des dépenses publiques, la stratégie des finances publiques visera les objectifs suivants :

- une plus grande prévisibilité et transparence du processus de préparation budgétaire avec la mise en œuvre d'un calendrier prévoyant plus de temps pour faciliter la participation des ministères d'exécution et la présentation d'une lettre de cadrage indiquant les choix stratégiques pour la loi des finances 2008 ;
- une exécution budgétaire plus ordonnée par (i) la formation de tous les Ministères, (ii) la poursuite de l'extension du SIGFP aux autres Ministères et les formations correspondantes ;
- une application des marchés publics conformes aux règles et effectués de manière transparente et efficace par la poursuite de la formation sur les textes d'application du Code des Marchés Publics en 2007-2009 à l'échelon central et régional, l'audit de l'application de ces textes sous l'égide de l'ARMP dans trois Ministères clés (éducation, travaux publics, agriculture) pour évaluer la conformité aux nouvelles règles et réglementations et sur l'ensemble des Ministères en 2008-2009 ;
- un renforcement des contrôles afin d'assurer une bonne utilisation des finances publiques : (i) les recommandations de l'audit organisationnel et analytique du Contrôle Financier en vue de renforcer le contrôle des engagements seront mises en œuvre, (ii) la poursuite des activités de contrôle des postes comptables, des régisseurs et des agents comptables diplomatiques faites par la Brigade du Trésor en 2007-2009, (iii) la production d'un rapport de l'inspection générale de l'Etat (IGE) sur un échantillon de service fait qui couvrent 20% des dépenses de fonctionnement des Ministères en 2007, 90% en 2009 ;
- une amélioration de la transparence des finances publiques par : (i) la production d'un rapport d'exécution budgétaire par tous les Ministères tous les quatre mois : un rapport basé sur une classification fonctionnelle à présenter en Conseil de Gouvernement, (ii) la production régulière dans les temps des Lois de Règlement selon les dispositions de la LOLF: Loi de Règlement 2006: première session 2008 et Loi de Règlement 2007 première session de 2009.

Pour les dépenses publiques totales, si en 2007 elles ont été de 2 846,5 milliards Ariary, elles s'élèveront à 3 274,7 milliards Ariary pour l'année 2008, soit une augmentation de 13,07%. Les dépenses courantes hors intérêts et les charges de personnel atteindront respectivement 10,8% et 5,0% du PIB. Les investissements publics se chiffreront à 1 570,7 milliards Ariary soit un niveau de 9,9% du PIB. Par conséquent, le déficit global (base caisse) sera à 772,3 milliards Ariary correspondant à un niveau de déficit de 4,9% du PIB.

A.- LES RECETTES

IMPOTS

FISCALITE INTERIEURE

L'environnement économique et social dans lequel évolue la fiscalité a subi de profondes mutations dont les causes sont multiples : concurrence accrue pour les entreprises, intégration régionale poussée, lutte contre la corruption, appel aux investisseurs directs étrangers, exigence de transparence de la part des citoyens et professionnalisation des acteurs. En

matière de recettes fiscales intérieures, les réformes apportées dans la loi de finances pour 2008 allient le souci de favoriser une croissance durable à base élargie, par le financement des objectifs ambitieux du Madagascar Action Plan (MAP) et la mobilisation de plus de ressources intérieures, dans le cadre de la transition fiscale. La progression des recettes, nonobstant les mesures radicales d'abaissement de tarif des impôts en général, suit son évolution normale pour atteindre en 2008, un taux de pression fiscal de 11,4% du PIB. Des inflexions essentielles ont été entamées, notamment en abaissant les impôts de manière à renforcer la compétitivité des sociétés en générale, et pour les entreprises moyennes en particulier. L'objectif de la réforme fiscale est triple : rendre le système simple, attractif et cohérent pour les entreprises ; conforter le pouvoir d'achat des citoyens tout en éliminant les impôts de nuisance et renforcer les ressources des collectivités territoriales pour une décentralisation effective. Cette « nouvelle fiscalité » sera suivie d'importantes réformes administratives en vue d'assurer un meilleur service aux contribuables et d'élargir la taille de la population imposable.

En 2008, le gouvernement a décidé de moderniser le Code général des impôts pour augmenter les recettes fiscales et de créer un climat propice à une forte croissance. En vue de promouvoir un système fiscal simple, équitable et favorable à la croissance, la modernisation vise : la création d'un régime attractif de l'impôt sur le revenu applicable à tous les investisseurs en éliminant le régime des entreprises de zones franches pour les entreprises nouvelles (tout en le maintenant pour les entreprises existantes) et en améliorant le régime de droit commun ; et la réduction du nombre de taxes de 28 à 14 en éliminant les taxes à faible rendement mais à lourde charge administrative.

En matière d'impôt sur les revenus, des changements radicaux ont été mis en œuvre. L'impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS), l'impôt sur les revenus non salariaux (IRNS), et l'impôt sur la plus-value immobilière (IPVI) sont réunis en un seul impôt, dénommé impôt sur les revenus (IR) à taux proportionnel unique de 25%. Le régime d'imposition varie selon le chiffre d'affaires annuel hors taxes, sans considération de la forme juridique de la personne imposable : régime du réel pour les contribuables réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxe supérieur ou égal à Ar 200.000.000 et le régime du réel simplifié pour ceux réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxe compris entre Ar 20.000.000 et Ar 200.000.000. Le régime de l'impôt synthétique (IS) est maintenu pour les contribuables réalisant un chiffre d'affaires inférieur à Ar 20.000.000. Le taux de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM) est aligné sur celui de l'impôt sur les revenus, à 25%, et désormais les produits des dividendes en seront exonérés. Par ailleurs, la taxe sur les véhicules de tourisme des entreprises (TVTE), la taxe professionnelle (TP), la redevance de surveillance (RS) ainsi que la taxe forfaitaire sur les transferts (TFT) sont supprimées. Le seuil d'imposition à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) est revu à la hausse, passant de 50.000 Ar à 180.000 Ar, avec une imposition minimum par palier et un taux unique proportionnel de 25% afin de simplifier le mode de calcul.

D'importants allègements et simplifications sur les droits d'enregistrement sont opérés: taxation à taux réduit proportionnelle unique pour les actes de formation et de prorogation de sociétés ; abaissement du tarif de droit d'enregistrement par la suppression de la taxe additionnelle et de la taxe de publicité foncière ; exonération pour toute acquisition d'immeuble à vocation agricole ; simplification des modalités et réduction du droit de succession et suppression d'une grande partie des timbres mobiles mais révision de certains tarifs.

Pour ce qui est des impôts sur la consommation, les dispositions actuelles prévoient la réduction drastique de la liste des produits soumis au droit d'accises (DA) en mettant hors du champ d'application, entre autres, les produits de première nécessité comme le sucre et la farine, mais aussi, les parfums et eaux de toilettes, eaux minérales et eaux gazéifiées, préparations capillaires ainsi que certains produits miniers semi travaillés. De nouvelles modalités et un meilleur suivi est assuré pour la taxation effective en amont et en aval du tabac et des produits alcooliques. Enfin, le DA est étendu à toutes formes de communication, y compris des données, et le taux est relevé à 7%. En ce qui concerne les taxes sur les chiffres d'affaires, la taxe sur les transactions (TST) est supprimée. Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est rehaussé à 20%, en vue de compenser, par transferts, les pertes de ressources nettes des Régions.

En matière d'impôts fonciers sur les terrains (IFT) et d'impôts fonciers sur la propriété bâtie (IFPB), dans le but de mobiliser plus de ressources pour les communes, des simplifications et précisions sont apportées sur la base de calcul ainsi que sur les modalités de perception, notamment par la suppression du rôle. Par ailleurs, la taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie (TAFB) est aussi supprimée. L'impôt de licence sur les alcools et les produits alcooliques, sera affecté exclusivement au budget des communes et leur tarif sont revus à la hausse.

Les autres dispositions, outre l'harmonisation des pénalités et amendes ainsi que l'abaissement des taux y afférents, comportent des toilettages, des simplifications de vocabulaire, des mises à jour de titres et des rectifications d'erreurs matérielles.

DOUANES

SUR LE CODE DES DOUANES

Afin de contribuer à l'effectivité d'une économie à forte croissance telle que définie dans le MAP, l'Administration des douanes s'est fixée comme objectif prioritaire la facilitation des échanges commerciaux malgaches avec l'extérieur. Néanmoins, elle doit également assurer un contrôle douanier efficace et le respect de la législation en vigueur. C'est

dans cette optique que le code des douanes est amendé. A cet effet, les dispositions sur les procédures de dédouanement sont remaniées en prévoyant la possibilité pour les consignataires de navires et des aéronefs de déposer les manifestes de cargaison par voie électronique et, pour le déclarant, d'enregistrer les déclarations après le contrôle de validité du Document Administratif Unique. Par ailleurs, la révision du délai de paiement des droits et taxes couverts par un crédit d'enlèvement est nécessaire et en parallèle, une disposition pour le crédit d'enlèvement relatif aux produits pétroliers est mise en place.

Certaines dispositions sur le régime économique doivent être rectifiées. Il s'agit de la modalité d'apurement du régime de l'admission temporaire pour perfectionnement passif et de la détermination de la valeur en douane au moment de la mise à la consommation du régime de la transformation sous douane.

En outre, afin d'assurer l'efficacité des actions de l'Administration Douanière au niveau du Tribunal, il s'avère indispensable d'ajuster les dispositions du code concernant la Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière et d'y inclure l'Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle qui touche le Commerce de l'OMC. Enfin, pour pallier aux difficultés rencontrées quant au sort des marchandises prohibées, il y a lieu d'autoriser la destruction, sous le contrôle de l'administration des douanes, des marchandises prohibées qui ne sont point saisies.

SUR LE TARIF DES DOUANES

Conformément aux recommandations de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), l'Administration des douanes malgaches a appliqué la version 2007 du Système Harmonisé de Désignation et de Codification des marchandises depuis le mois de janvier 2007. Le Tarif national est ainsi désormais établi à partir de cette dernière version.

Toutefois, certaines corrections sont à effectuer: les unes suite à des redressements apportés par l'OMD, les autres générées par l'évolution de l'environnement commercial et technologique au niveau national. Les corrections apportées comportent des insertions, des créations, des rectifications, et des suppressions de certaines sous-positions.

Les insertions ou suppressions procèdent d'un redressement effectué au niveau de la matrice initiale même du Système Harmonisé. Au niveau national, l'importance des "logiciels" (phénomènes autres que le son ou l'image) a conduit à la création de certaines sous-positions pour les spécifier davantage ; il en est de même des travaux informatiques effectués par voie électronique (saisie de texte, correction de texte, travaux cartographiques, ...). Par ailleurs, afin de rendre plus accessible le prix du sucre à la consommation et de favoriser l'exportation de la production locale de cette denrée vers les pays qui accordent à Madagascar un prix préférentiel, les taux de taxation du sucre sont révisés et uniformisés.

En outre, des rectifications ont été apportées au niveau des libellés de certaines sous-positions pour erreurs matérielles de saisie ou autres omissions.

Enfin, en application des dispositions du Code Général des Impôts pour 2008, le taux de la TVA est porté à 20%.

B.- LES DEPENSES

1.- Environnement des dépenses

En matière de dépenses, au titre du Budget 2008, l'objectif fondamental du Gouvernement est d'appliquer les mesures essentielles pour la réforme de l'économie et d'appuyer une stratégie de développement soutenu et durable en vue de réduire la pauvreté.

A ce propos, figurent parmi les priorités :

- L'alignement des dépenses aux engagements et défis du Madagascar Action Plan (MAP) ;
- La consolidation des acquis dans le nouveau système budgétaire ;
- L'amélioration du programme de réforme dans la gestion des finances publiques par l'application, entre autres des dispositions de la Loi Organique sur les Lois de Finances, du nouveau code des marchés publics et des autres textes réglementaires subséquents ;
- Le renforcement des capacités de suivi et contrôle ;
- La mise en oeuvre de la politique nationale sur la décentralisation et la déconcentration au niveau des régions qui vont constituer un facteur d'impulsion et d'intégration des actions sectorielles.

2.- Les dépenses de solde

Par rapport à la Loi de Finances 2007, les dépenses de solde pour l'année 2008 ont augmenté de 19,4%, elles passent de 639,52 Milliards d'Ariary à 763,36 Milliards d'Ariary.

Les mesures soutenant cette augmentation de la masse salariale traduisent les priorités sur l'exécution du Programme du Gouvernement ci-après :

- l' « Education pour tous » afin d'améliorer la productivité du travail et maintenir les capacités productives
- la lutte contre l'insécurité physique et financière en renforçant le système judiciaire
- le renforcement de la sécurité nationale : recrutement des élèves gendarmes et des policiers
- le renforcement des effectifs des secteurs prioritaires, tels l'administration de l'Environnement des Eaux et Forêts, la Santé Publique, l'Education, l'Energie, les Finances.

3.- Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (indemnités, biens et services et transferts) s'élèvent à 686,4 milliards d'Ariary en 2008 contre 552,2 milliards d'Ariary dans la Loi de Finances 2007, soit une augmentation de 134,2 milliards d'Ariary .

Les principales augmentations concernent particulièrement :

- la poursuite de la réforme de la gestion des finances publiques
- le renflouement des comptes CRCM et CPR de l'ordre de 85 milliards d'Ariary
- le redressement de la société nationale JIRAMA : 54 milliards d'Ariary
- la dotation aux collectivités des produits de la Taxe Professionnelle : 20,0 milliards d'Ariary
- l'allocation pour 'Appui au Fokontany ' de : 7,5 milliards d'Ariary

4.- Les Dépenses d'Investissement

LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PUBLIC

Le Programme d'Investissement Public (PIP) continue de contribuer à la mise en œuvre du MAP. En 2008, les grandes orientations du PIP concernent la poursuite des constructions et/ou réhabilitations des infrastructures structurantes nécessaires aux divers secteurs d'activités, la poursuite des activités à impacts directs au niveau de la population, la pérennisation des investissements effectués, la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et de déconcentration, la promotion du secteur privé qui est véritablement le moteur du développement économique, et la poursuite de la bonne gouvernance.

Pour l'année 2008, les dépenses d'investissement public s'élève à 1.624,2 milliards d'Ariary soit une augmentation de 14,6% par rapport à l'année 2007. Les 72,0 % de l'enveloppe globale du PIP concernent les financements de sources extérieures.

Dans le cadre de l'assainissement des finances publiques, l'apurement des arriérés de TVA et de RPI est prévu en 2008.

Investissement public au niveau régional

Dans l'optique de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration, et pour que les régions soient à la base du développement et contribuent pleinement à la mise en oeuvre du MAP, un crédit de 106,9 milliards d'Ariary est géré au niveau régional pour la réalisation de projets de développement. Des crédits respectifs de 16,5 milliards Ar et de 5,6 milliards Ar du Ministère chargé de l'Agriculture et du Ministère chargé des Travaux publics représentant 68% des crédits sur financements intérieurs gérés par les régions seront destinés pour concrétiser le programme de doublement de la production agricole d'ici 2009,.

Le tableau ci-après montre la répartition et l'évolution sectorielles du PIP de 2006 à 2008 :

Répartition et Evolution Sectorielles du PIP de 2006 à 2008 (En Milliers d'Ariary)

Secteur	LFR 2006		2007		2008	
	Externes	Internes	Externes	Internes	Externes	Internes
Infrastructure	461 989 000	115 214 514	460 176 303	113 744 312	540 363 680	127 279 525
Social	236 616 126	109 999 743	278 929 875	135 958 865	278 419 500	103 495 881
Productif	200 375 166	47 657 543	219 622 583	45 101 760	226 160 320	85 744 588
Administratif	156 019 708	55 689 721	99 071 239	64 895 063	124 166 500	138 600 006
TOTAL	1 055 000 000	328 561 521	1 057 800 000	359 700 000	1 169 110 000	455 120 000

LE PIP PAR TYPE DE SECTEUR

Secteur Infrastructures

C'est un secteur prioritaire bénéficiant de 41,1 % de l'enveloppe totale du PIP. Les programmes/projets consolident les acquis en matière d'amélioration de l'accès de la population aux infrastructures en tant que fer de lance du développement. A cet effet, on peut citer les travaux de construction et de réhabilitation de routes nationales, entre autres la RN6 (Bekoratsaka – Ambanja) et la RN43 (Sambaina – Faratsiho – Soavinandriana Itasy) ainsi que les RN34 (Miandrivazo – Malaimbandy) et 35 (Mahabo – Morondava), etc...

Les travaux d'entretien des infrastructures se poursuivent dans ce Secteur (Programme National d'Entretien Routier, Programme National d'Entretien des Ouvrages d'Art) et seront gérés par les régions.

Par ailleurs, on peut mentionner d'autres activités visant à :

- améliorer la capacité d'accueil et la productivité des ports (Réhabilitation des ports de Morondava, Antsiranana et Mananjary), ainsi que celles du domaine aéroportuaire (Aménagement des aéroports d'Antsirabe et d'Antalaha).
- augmenter le taux de couverture en matière de télécommunication (Technologie de l'Information et de la Communication).
- promouvoir l'électrification tant rurale qu'urbaine (Troisième Groupe d'Andekaleka, Redressement et Restructuration de la JIRAMA, Centrale Hydro-électricité de Volobe, Centrale Hydro-électricité de Maevatanana).
- créer des pôles de croissance (Projet Pôles Intégrés de Croissance)
- promouvoir l'aménagement du territoire (Mise en œuvre de la politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'habitat).
- améliorer le taux de desserte en eau potable (Programme d'Approvisionnement en eau potable et Assainissement).

La construction d'un Centre de Conférence International et d'un Hôtel à 5 étoiles font partie du programme 2008 pour accueillir l'assemblée générale de l'Union Africaine en 2009.

Secteur Social

Le Secteur Social regroupe les domaines de l'Education, la Santé, les Sports et les actions d'impact direct à la population. Il bénéficie de 23,5 % de l'enveloppe totale du PIP.

Le pourcentage important de l'Education (11,1%) montre la volonté du Gouvernement de poursuivre les programmes entrepris visant à l'amélioration du système éducatif : construction/réhabilitation de salles de classe, équipement et renforcement de capacité du personnel (Programme Education Pour Tous).

En ce qui concerne le secteur « Santé », la construction, la réhabilitation et l'équipement des centres de santé expriment l'effort de renforcer ce secteur. Ceci vise l'amélioration de l'accès de la population aux soins de qualité.

De plus, les Programmes de lutte contre les maladies transmissibles (dont le VIH/SIDA) et non transmissibles restent toujours des préoccupations du Gouvernement.

Dans le domaine des Sports, le PIP 2008 prévoit le renforcement des Infrastructures Sportives des régions.

Enfin, les actions d'impact direct à la population à travers les projets sociaux tels que l'Office National de Nutrition (O.N.N) et le Fonds d'Intervention pour le Développement (F.I.D) seront renforcées.

Secteur Productif

Le Secteur Productif regroupe les actions relatives au domaine de l'Agriculture/Elevage/Pêche/Sylviculture, de l'industrie/Artisanat, des Mines, du Tourisme et de l'Environnement. Il bénéficie de 19,2 % du crédit du PIP 2008.

La mise en œuvre de la révolution verte, la création de nouveaux centres d'agribusiness, la continuation de la politique de sécurisation de la propriété foncière et la facilitation d'accès des producteurs aux crédits agricoles constituent la base solide d'un développement rural durable. Le Programme Bassins Versants et Périmètres Irrigués, PSDR et Promotion des Revenus Ruraux contribuent à l'augmentation de la production du riz.

L'appui de la filière animale et lait ainsi que la promotion de la production halieutique seront renforcés.

Les actions environnementales sont axées sur l'augmentation des superficies des aires à protéger conformément à la déclaration de Durban, le développement de l'écotourisme et le reboisement.

L'appui technique au secteur « Mines » sera renforcé afin que l'exploitation des ressources minières soit davantage rentable et efficace.

Secteur Administratif

Le Secteur Administratif représente 16,2 % de l'enveloppe globale du PIP.

Les activités sont de type multisectoriel tels que la réhabilitation et la construction des bâtiments et logements administratifs, l'appui institutionnel dont les actions sont axées particulièrement sur la lutte contre la corruption. La finalité de ces actions visera la Gouvernance Responsable qui est un engagement prioritaire du Madagascar Action Plan (MAP).

Les projets de ce secteur continuent les actions en matière d'assainissement de la gestion par la régularisation des arriérés de l'Etat, et de l'application des différentes réformes des Finances publiques.

L'année 2008 sera marquée par l'effectivité de l'implication des Régions à la préparation, la programmation et l'exécution du Budget de Programmes. Dans ce sens les actions menées par le Secteur Administratif portent principalement sur le transfert des ressources, des moyens et des compétences au profit des structures décentralisées. Dans le cadre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D), quelques projets inscrits au PIP 2008 comme le « Fonds de Développement Local », l'« Appui aux Diverses Collectivités Décentralisées » et d'autres, constituent des appuis des régions.

Par ailleurs, les ministères techniques confient aux régions la gestion et la mise en œuvre de certains projets d'investissements de leur département. Chaque région va gérer plus d'une dizaine de projets d'investissement pour l'année 2008.

C.- DETTE PUBLIQUE

DETTE EXTERIEURE

En 2008, Madagascar continue de bénéficier de l'allègement du service de la dette suite à l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très endettés (IPPTE) et à l'annulation de stocks par l'Initiative à l'allègement de la Dette Multilatérale (IADM) de l'IDA et du FAD.

Le service de la dette est présenté net des allègements pour les créanciers bilatéraux et les créanciers multilatéraux IADM IDA et FAD. Le montant total à rembourser pour l'année 2008 atteint 69,2 milliards dont 36,9 milliards d'Ariary en principal et 32,3 milliards d'Ariary en intérêts. Après déduction de l'assistance IPPTE des autres créanciers multilatéraux s'élevant à 16,5 milliards d'Ariary, ce montant est ramené à 52,7 milliards d'Ariary.

La tranche annuelle disponible par suite de l'IADM du FMI s'élève à 36,2 milliards d'Ariary.

DETTE INTERIEURE

Pour 2008, le montant des charges de la dette intérieure s'élève à 160,6 milliards Ariary. Ce chiffre se situe à un niveau plus bas par rapport à celui de l'année 2007 grâce à la diminution des taux d'intérêts afférents aux bons du Trésor par adjudication.

Les charges de la dette intérieure se composent principalement des intérêts sur les bons du Trésor qui s'élèvent à 102 milliards d'Ariary, des intérêts sur les opérations de titrisation des créances de la Banque centrale sur l'Etat d'un montant de 43,1 milliards et des intérêts relatifs à des avances octroyées par la Banque Centrale au Trésor estimés à 15,9 milliards.

D- LES COMPTE PARTICULIERS DU TRESOR

Les efforts de l'Etat pour réduire le déficit des comptes de commerce, notamment celui des caisses de retraite, continueront en 2008. Ainsi, les montants des recettes et des dépenses des comptes de commerce s'équilibreront à 152,7 milliards.

Les prises de participation de l'Etat aux entreprises publiques et les contributions aux organismes internationaux se totalisent à 12,7 milliards d'Ariary. En contre partie, l'Etat doit s'attendre à des remboursements de prêt par des entreprises publiques d'un montant de 17 milliards.

E- LES AIDES GENERATRICES DE FONDS DE CONTREVALEUR

Les fonds de contre-valeur (FCV) générés par les aides extérieures suivant les conventions existantes s'élèvent à 8,5 milliards Ariary. Leurs utilisations pour financer les dépenses de fonctionnement sont évaluées à 3,0 milliards Ariary.

F- LES OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE

Pour financer les besoins de trésorerie de l'Etat, le Trésor émettra des bons du Trésor par adjudication auprès des secteurs bancaire et non bancaire. A cet effet, le montant des souscriptions nettes des remboursements s'élève à 77,2 milliards.

Au titre de l'année 2008, le plafond des avances octroyées par la Banque centrale au Trésor s'élève à 149,3 milliards Ariary.

Les financements apportés par les partenaires étrangers, sous forme d'emprunt, se totalisent à 685,4 milliards dont les aides budgétaires de la Banque Africaine de Développement et de la Banque mondiale s'élevant respectivement à 41,6 milliards d'Ariary et 71,8 milliards d'Ariary.

Tel est, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, l'objet du présent projet de Loi que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute approbation.

Antananarivo, le 25 Octobre 2007

Le Ministre des Finances et du Budget

Annexe 5: SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT POUR 2004

Comme auparavant, la présente note de synthèse a pour objet de retracer les points saillants du rapport sur le Projet de Loi de Règlement pour 2004.

I - CONTEXTE ET OBJECTIFS

L'année 2004 a été marquée sur le plan politique par :

- des remaniements de gouvernement;
- la mise en place des Régions en vertu de la Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004.

Par ailleurs, le pays a été frappé par deux violents cyclones au cours du premier trimestre 2004.

La loi de finances s'est fixée comme objectifs:

- un taux de croissance économique de 6% nettement inférieur à celui de 2003 estimé à 7,8% ;
- un taux de pression fiscale de 11,2% légèrement supérieur à celui de l'année précédente fixé à 10,2% ;
- un déficit des Opérations Globales du Trésor (OGT) par rapport au PIB de 3,6% nettement inférieur à la prévision de 2003 estimée à 5,1 %.

II - TENDANCES ET RESULTATS

Par rapport aux objectifs mentionnés ci-dessus, les résultats se présentent comme suit:

Rubriques	Prévisions	Résultats
- Taux de croissance économique	6 %	5,3 %
- Taux d'inflation.....	5 %	14,9 %
- Taux de pression fiscale	11,2 %	11,2 %
- Déficit des OGT par rapport au PIB.....	3,6 %	4,3 %

Il est à noter qu'au cours de l'année, 2004, Madagascar a atteint le point d'achèvement de l'Initiative renforcée en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE).

Par ailleurs, l'exécution de la Loi de Finances pour 2004 s'est soldée par un excédent des recettes de 563 950 331 231 Fmg⁷¹ auquel s'ajoutent les profits de la gestion de trésorerie d'un montant de 308 813 775 795 Fmg soit au total 872 764 107 026 Fmg comme le montre le tableau ci-après, qui intègre les effets conjugués des aides budgétaires, des opérations d'imputation provisoire et du taux élevé de l'inflation.

⁷¹ Pour mémoire, 1 FMG = 0,2 MGA

EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2004 (en FMG)

NOMENCLATURE	RECETTES	DEPENSES	EXCEDENT DES RECETTES	EXCEDENT DES DEPENSES
CADRE I BUDGET GENERAL DE L'ETAT				
a) Opérations de fonctionnement	4 967 046 094 823	3 988 407 605 845		
b) Opérations d'investissement		2 589 673 431 562		
TOTAL	4 967 046 094 823	6 578 081 037 407		1 611 034 942 584
CADRE II BUDGETS ANNEXES				
a) Opérations de fonctionnement	29 114 423 522	30 006 287 876		
b) Opérations d'investissement		6 584 072 359		
TOTAL	29 114 423 522	36 590 360 235		7 475 936 713
CADRE III OPERATIONS DES COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR				
	218 770 265 248	395 532 323 698		
TOTAL	218 770 265 248	395 532 323 698		176 762 058 450
CADRE IV OPERATIONS GENERATRICES DE FCV ET ASSIMILES				
	305 072 857 498	21 746 111 889		
TOTAL	305 072 857 498	21 746 111 889	283 326 745 609	
CADRE V OPERATIONS EN CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE				
Dette intérieure	11 385 808 803 480	10 588 557 202 708		
Dette extérieure	1 882 879 173 532	604 234 250 935		
Disponibilités mobilisables	-	-		
Financement exceptionnel	-	-		
TOTAL	13 268 687 977 012	11 192 791 453 643	2 075 896 523 369	
TOTAL GENERAL	18 788 691 618 103	18 224 741 286 872	2 359 223 268 978	1 795 272 937 747
Résultat brut				563 950 331 231

III- OBSERVATIONS

La plupart des présentes observations ont été émises dans les précédents rapports de la Cour, pour lesquelles elle n'a pas reçu de suite de la part du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget jusqu'à ce jour.

III.1 Sur les documents annexés au Projet de Loi de Règlement

- non exhaustivité des arrêtés d'aménagement des crédits produits à la Cour ;
- discordance entre l'état C sur les dépenses d'investissement (crédits définitifs) et le budget d'exécution ;
- non prise en compte des opérations sur Fonds de Contre-Valeur (FCV) dans la détermination du résultat d'exécution de la loi de finances au niveau des écritures du Trésor en violation de l'article 19 de la Loi de Finances pour 2002 et ce à la différence des écritures des ordonnateurs.

III.2 Sur l'exécution de la Loi de Financesa) Irrégularités

- violation des dispositions légales et réglementaires en matière de virement de crédits, en l'occurrence :
 - virement par arrêté ministériel et non par décret malgré la ratification parlementaire;
 - dépassement du plafond de 10% pour les virements de crédits;
 - création de lignes budgétaires par arrêté de virement ;
 - dépassements de crédits constitutifs de faute de gestion.

b) Insuffisances

- mauvaises prévisions budgétaires entraînant des dépassements de crédits considérés comme inéluctables ;
- persistance du déficit du budget annexe des Parcs et Ateliers des Travaux Publics (PATP) ;
- insuffisance de diligences dans le recouvrement des créances sur avances et prêts malgré les recommandations de la Cour en la matière;
- importance des opérations d'imputation provisoire dénotant un mauvais fonctionnement des services concernés.

IV - RECOMMANDATIONS

IV.1 Confection des documents annexés au Projet de Loi de Règlement

- production exhaustive des arrêtés d'aménagement de crédits à la Cour ;
- exécution des dépenses conformément au budget d'exécution ;
- rectification d'office du résultat d'exécution de la loi de finances figurant dans le Compte Général de l'Exécution de la Loi de Finances (CGELF) par la prise en compte des opérations sur Fonds de Contre-Valeur conformément à l'article 19 de la 'loi de finances pour 2002, ce qui permet d'ailleurs d'obtenir une concordance avec les écritures des ordonnateurs;
- récapitulation partielle des comptes pour une meilleure lisibilité.

IV.2 Exécution de la loi de finances

a) A l'endroit des irrégularités

- respect du plafond fixé à 10% des inscriptions budgétaires;
- rejet des dépassements de crédits en matière d'investissement d'un montant total de 1 099 632 986 973 Fmg lesquels sont constitutifs de fautes de gestion passibles de traduction devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière si ce dernier était mis en place.

b) A l'endroit des insuffisances

- rationalisation des prévisions budgétaires évitant ainsi les dépassements ou sous-consommations de crédits ;
- suppression du Budget annexe des Postes et Télécommunications en raison de l'existence de TELMA et de P AOSITRA MALAGASY ;
- suppression ou privatisation du Budget annexe des PA TP ;
- intensification des diligences dans le recouvrement des créances sur avances et prêts ;
- réexamen de l'organisation et de la procédure comptables dans le but de limiter le volume des opérations d'imputation provisoire;
- accélération du processus d'intégration des FCV dans les écritures .des comptables.

En sus du présent rapport, la Cour a établi une Déclaration Générale de Conformité avec réserves.

**Endorsement Report of EFA Plan by Local Development Partners
Madagascar, February 2008**

1. Introduction

1. At the Government of Madagascar's request, the local education development partners organized an appraisal of the revised Education for All Plan from February 5-8, 2008, in Antananarivo, Madagascar. To fill the financing gap of the Plan, the Government requested the partners' endorsement in line with the Education for All–Fast Track Initiative (EFA-FTI) guidelines, seeking funding from the Catalytic Fund (CF) for another three-year cycle. The appraisal mission was led by the World Bank and UNICEF, co-lead donors in the Madagascar education sector. The mission participants are listed in Annex 1.
2. The mission wishes to thank Minister of Education Mr. Benjamin Andriamparany Radavidson, Secretary General Mr. Harry Serge Rahriniaina, Director General Ms. Tahinaharinoro Razafindramary, the Director General of Budgets of Ministry of Finance, the Secretary General of the Ministry of Decentralization and members of the Presidency, Primature and Ministry of Education officials (including from the decentralized bodies) who participated in the appraisal meetings, for their assistance and the cordial and transparent atmosphere in which the discussions were organized.
3. Madagascar entered the EFA-FTI partnership in early 2005, following a policy decision in 2003 to abolish primary education fees and provide support for community recruited teachers and children's school supplies. The Ministry of Education and Scientific Research (*Ministère de l'Education Nationale et Recherche Scientifique*—MENRS) updated its 2003 EFA plan in line with these decisions and the local partners endorsed the Plan. This led to Madagascar receiving an initial allocation of US\$ 10 million for one year, followed by US\$ 25 million per year for two years (total of US\$ 60 million). Since the 2005 endorsement, the MENRS has led bi-annual joint reviews and periodic additional meetings on specific themes. This extensive and continuous dialogue over the past three years facilitated the appraisal of the new and significantly more comprehensive EFA Plan.
4. For several reasons, the Government of Madagascar has sought the appraisal and endorsement of its new EFA Plan before fully utilizing the current CF grant allocation. The first allocation was released in November 2005 and the third year allocation is expected to be utilized by March 2009. The Government has updated its poverty reduction strategy, the Madagascar Action Plan 2007-2012 (MAP), which is closely aligned with the Millennium Development Goals. All development partners have aligned around the MAP. The transformation of education is one of eight Government commitments expressed in the MAP. This commitment includes the decision to extend the primary cycle from 5 to 7 years and to restructure the junior and senior secondary cycles to 3 and 2 years, respectively. In line with trends in sub-Saharan Africa and elsewhere, Madagascar wishes to extend the provision of basic education to 10 years, comprising the restructured primary and junior secondary education. The new EFA Plan includes the strategy for extending junior secondary education, which was not in the earlier Plan. The MENRS has used the opportunity of preparing a new Plan to address issues raised in the last endorsement report and prepare new strategies for construction, curriculum and textbook development and teacher training, among other elements.
5. The Government wishes to ensure continuity and predictability of funding, as well as alignment with its budget cycle, in order to launch the reforms. The experimentation of new curricula, books and strategies for recruitment and training of teachers in primary education, as well as construction of new classrooms for grades 1-5 and 6-7, will commence in September 2008.

Preparatory activities are already under way. Significantly, part of the remuneration of community teachers, who already comprise half the teaching force in grades 1 to 5, is funded by the CF grant. Although the Government is gradually incorporating this expenditure into its budget, continued support is required for these teachers. Most of the third year CF grant allocation of USD 25 million is included in the annual budget of 2008, with the balance expected to be utilized in the early part of 2009. For these reasons, the Government would like to have firm donor allocations for the next financial year (starting January 2009) and subsequent years. The budget preparation cycle begins in April 2008 and will be completed by October 2008.

6. The above issues have been discussed between the MENRS, the local partners and the FTI Secretariat and it was mutually agreed that the appraisal of the new EFA Plan would be conducted in February, prior to the FTI steering committee meeting in April 2008.
7. Overall, the new EFA Plan is a more ambitious and detailed document than the 2005 Plan. It has clearly benefited from the practical implementation work done in the last three years. The partners recognize the strong government commitment as recorded in the Letter of Sector Development Policy, which accompanies the Government's EFA Plan. This report includes an analysis of its strengths and areas that would benefit from further development as implementation begins.
8. The local partners endorse Madagascar's EFA Plan with the comments and recommendations that follow in this report. The projected expenditures are based on strategies that are appropriate and contain costs, especially in relation to teachers' salaries and construction costs, and a gradual phasing in of the reforms and expansion of access to basic education. The estimated financing gap of US\$31million per year for the period 2009-2011 is realistic and takes into account increased domestic resource allocations, estimated budgetary aid and direct support for the education sector by donors. The partners have also assessed the absorptive capacity and feel that the amount can be absorbed if the implementation progress during 2008 proceeds as anticipated.

2. Appraisal and consultation process

The preparatory phase

9. The strategies of the revised EFA Plan were discussed in the Joint Education Reviews of April and October 2006 and May 2007, with gradual progression towards a coherent perspective of the Plan. Thematic meetings on quality and construction were organized by MENRS in March and July 2007. Discussions in 2006 and the first half of 2007 resulted in a draft revised EFA Plan distributed to the partners in June 2007. The partners submitted individual comments to the Ministry, leading to further thematic discussions during the September 2007 joint review. The Ministry then undertook further elaboration of the strategies and revision of the Plan.
10. A final draft EFA Plan was submitted to the partners in December 2007, with expenditure projections and the financial simulation model in separate Excel files. Joint partner comments were provided to the MENRS in January. Responses to the partners' comments and concerns were provided during the February appraisal meetings, together with presentations on implementation preparation.
11. In preparation for the appraisal, the local partners used the May 2006 guidelines provided by the FTI Secretariat. The guidelines were shared with the Government and were discussed by the local partners on 19 December 2007.
12. Elements of a draft update of the Country Status Report on Education (CSR), prepared by the MENRS with technical support from the World Bank, are included in the EFA Plan. Key analyses were completed in early 2008 to provide an up-to-date assessment of the education sector and support the strategies in the EFA plan, but the complete CSR draft has not yet been distributed to

partners. The partners appreciate the fact that the MENRS has built the capacity to write the CSR and hope that the report will be distributed shortly.

13. It is significant to note that the Educational Reform has been discussed at the sub-national level. Consultations were held in all 22 regions in September 2006 to give stakeholders opportunities to raise questions and concerns. Moreover, a consultation on educational transformation as outlined in the MAP was organized by the President's office in November 2007, with inter-ministerial and civil society participation. The MENRS has held a number of meetings with decentralized levels of the education system to discuss the elements of the Reform.

The Appraisal Mission

14. The appraisal mission included four days of meetings between the MENRS and local partners, as well as representatives from the regional and district education authorities, the Ministry of Finance, the Ministry of Decentralization, the Prime Minister's office and civil society. The meetings were characterized by transparency, dialogue and the Government's keen awareness of the challenges inherent in the implementation of the planned educational reform. The partners had a strong impression that the core Ministry group of leaders has expanded, and that involvement and ownership has undergone remarkable improvement since the last EFA Plan was submitted to FTI in 2005.
15. The partners recruited two international advisers to provide external perspectives and analyses on the EFA Plan. One of the consultants participated in the appraisal mission and writing of the report, while the other did a desk study and sent her analysis to the local partners.¹ This helped facilitate the local partners' reflection and enrich their comparative perspective.
16. The agenda for the appraisal meetings is found in Annex 2. A comprehensive, three-year operational plan was presented, revealing remarkable progress in implementation preparation. The Minister highlighted the need for all partners to align with the EFA Plan and improve harmonization.
17. Throughout the preparation of the EFA Plan and appraisal process, the partners have appreciated the openness and technical quality of the interactions with the Government. The process has truly been Government-led. The Education Sector is considered the sector where government ownership and partner alignment is the most advanced in Madagascar, and the collaboration between MENRS and local partners is frequently cited as an example to other sectors. The team spirit in the dialogues between the Government and partners is notable and contributes to advance the objective of Education for All in Madagascar.

3. 2005 EFA plan - Summary of implementation progress

18. Implementation progress has been reviewed through the bi-annual joint reviews led by the MENRS. For each review, the MENRS prepared a progress report and the partners a joint donor report, all of which were submitted to the FTI Secretariat.² Each review examined the progress in outcomes and key activities and recommended actions. In general, the MENRS and local partners have found this mechanism extremely useful to address implementation bottlenecks. The partners note that the MENRS has been very receptive to making the required changes. This section summarizes the main findings based on the joint reviews.
19. There has been significant progress on many fronts. In some cases, such as construction and teacher training, activities and related expenditure were deliberately slowed down to make sure

¹ Dr. Terri Kelly (present during the Appraisal Mission and contracted by DFID) and Dr. Fay King Chung (contracted by UNICEF)

² Joint reviews were organized in November 2005, April 2006, October 2006, May 2007 and October 2007.

that activities are in line with the reform and new strategies. Partners consider this natural and inevitable. They believe that, with support, MENRS will now be able to expedite activity. Even during the complex analytical and planning process, significant action has been taken in key areas.

The partners have particularly noted progress in the following areas:

20. *Generally*

- Progressive appropriation of the EFA Plan by stakeholders at different levels of the system
- The decision to extend free primary education from a 5-year to a 7-year cycle
- The decision on a new policy regarding language of instruction
- The related decision to reform Junior Secondary Education
- Significant progress over the past two years to develop strategies for improving quality and other areas, notably construction
- Planning of whole-sector development: Strategies being prepared for senior secondary education, technical and vocational education and training and higher education³.

21. The progress on key outcomes has been encouraging, despite the short period of implementation (Table 1 below). The net enrolment rate has risen to an estimated 85 percent. The primary completion rate is now 53 percent. Repetition rates have been reduced from 30 percent in 2002 to about 19 percent since 2004, with slowed but continued reduction, in part because of administrative measures to introduce automatic transition within the primary cycle.

Table 1: Main indicators on primary education sector

	2004-05	2005-06	2006-07
Net enrolment rate*	79	83	85
Primary completion rate*	51	50	53
Students to teacher ratio	61	52	52
Percentage of repeaters	20	19	18
Student population (mil)	2.92	2.98	3.10

Source: MENRS

* The estimates for earlier years have been revised downwards (from the EFA Plan 2005) due to adjustments in the demographic data.

Progress in key activities

22. Table 2 summarizes progress in key activities. Notable progress has been achieved in teacher recruitment, remuneration of community teachers and increased allocations (grants and materials) to school level. Delays and implementation difficulties have been experienced in classroom construction and the timely distribution of school materials/funds.

³ Five axes of reform have been identified for higher education: (i) Reform of existing higher education establishments; (ii) extension and expansion of short-term professional training programmes; (iii) development of an open distance education; (iv) establishment of a University of Excellence; and (v) development of quality private higher education.

Table 2: Progress in key activities

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Civil servant teachers	29,699	29,562	28,177	28,186
Community teachers	18,006	25,803	31,000	31,000
School grants per pupil (Ariary)	2,000	2,000	2,000	2,100
Pupil kits (Nos)	2,656,900 (all students)	1,200,030 (new students)	993,829 (new students)	
Bilingual books (Nos)				3,705,000
New classrooms	883	594	446	325

23. The number of community teachers paid by the Government increased about 20 percent between the school year 2005/06 and 2006/07, enabling the MENRS to keep the student/teacher ratio to about 52/1. The monthly remuneration of community teachers has increased from a monthly rate of 30,000 Ariary for 7 months per year in 2004/05 to 60,000 Ariary for 12 months per year in 2006/07. To ensure the sustainability of the massive community teacher recruitment effort, their salary has been integrated gradually into the national budget, from 27 per cent in 2005-2006 to 72 per cent in 2007-08.

Table 3: Evolution of the community teachers' number and salary

School year	Number of community teachers paid by the Government	Monthly salary rate (in Ariary)	Number of months of payment	Contribution from the national budget	Contribution from the Catalytic Funds
2004-2005	18,006	30,000	7	100%	0%
2005-2006	25,803	55,000	10	27%	73%
2006-2007	31,000	55,000	12	41%	59%
2007-2008	31,000	60,000	12	72%	28%

Source: MENRS

24. Implementation of the classroom construction programme and distribution of school materials/funds faced delays and difficulties, mostly due to inappropriate implementation modalities and management systems as well as a fragile macroeconomic context. In addition, all key activities suffered from continuous budget cuts in 2005 and 2006, leading to the reduction of the scale of several programmes and to a cumbersome rescheduling process for the education sector as a whole. Regardless of budget cuts, difficulties in the construction programmes were particularly related to three problems (i) the inappropriate choice of relying on a massive prefabricated classroom construction programme, (ii) a highly centralized construction management system, (iii) difficulties in the implementation of some donor-funded projects (important players in school construction). Since 2006, the joint reviews have identified these problems and the MENRS decided in early 2007 to develop a new strategy. The 2007 construction programme was launched only after the strategy was finalized later in the year, which explains the low realisation in 2007. The partners consider that the development of this strategy is a significant advance.

In addition, the joint reviews highlight the following areas of progress:

24. Quality

- Student/teacher ratio reduced to 52:1 in spite of significant increase in enrolment
- Competency-based teaching and learning approach piloted and scaled up, applied in the first five years of primary education as of 2007/08
- In-service training for all public primary teachers in key areas such as pedagogy for multi-grade classes and large groups
- Decentralized levels of the system given more responsibility for monitoring quality through pedagogical support and the improvement of regional teacher training centres

- National training system reinforced through recruitment of a pool of trainers, intensive training of trainers, technical support to the national teacher training institute and the development of pedagogical and didactic materials
- Piloting of innovative approaches for teacher training using distance education media and methodology
- 170 Pedagogical Resource Centres established
- Peer-based networks (“quality circles”) set up for local teachers supported by local pedagogical zone staff and school heads
- Sample testing of learning attainment (with regional comparisons)
- Quality related data improved in reports over the last two years.
- A curriculum development unit (DDC) has been established to lead and implement the curriculum reform.

25. *Financial resources*

- Use of the annual budget to operationalize the EFA Plan, taking into account resources from all internal and external sources; planning matrix showing activities and their source of funding shared with partners at the time of budget preparation
- Percentage of total public expenditures (including external resources) allocated to education around 18-20% during the past three years, with more than 50% of education budget allocated to the primary cycle
- Community teacher salaries progressively integrated in the state budget since 2006, School grants and pupil kits paid out of the state budget
- Primary education budget execution relatively high at around 85-90%, with a nominal increase in budgetary allocations of 32% over 3 years (2005 to 2007)
- MENRS has continuously sought solutions to the consistently late arrival of materials and funds to schools by making payments direct at local level, through the postal system.

26. *Management capacity reinforcement*

- *Amélioration de la Gestion de l'Éducation à Madagascar* (AGEMAD) introduced to improve management in regions and school districts, to be extended
- Partnerships between parents, schools and decentralized authorities reinforced
- “Call centre” established in 2007 to permit decentralized levels to contact the MENRS directly with questions
- MENRS management structures reorganised, work plans designed (delineating areas of responsibility and expected key results related to the Plan’s objectives).

27. *Partner coordination*

- MENRS leadership progressively strengthened
- Education sector cooperation evolved from project to programme support, reinforced by arrangements and tools to ensure harmonization; development partners pledged to align support within the framework of the Plan
- Regular meetings and joint reviews organized and led by MENRS; technical and pedagogical standards (construction, distance education) harmonized
- Quality of reports prepared by MENRS for the reviews improved considerably.

28. Three key challenges remain to ensure universal completion of 5 years of primary education, which was the objective of the 2005 EFA Plan: (i) the reduction of disparities across districts, (ii) achievement of construction targets, and (iii) improvement of the net enrolment rate which remains below 65% in the referred vulnerable districts. Other sections of the report, below, reflect MENRS’ responses to these and other challenges.

29. It should be noted that two-thirds of Madagascar's population lives below the poverty level, and as many as 890,000 children aged 6 to 10 years (about 420,000 are 6 years old)⁴ are out of school. A significant percentage of the population can therefore be considered to be vulnerable.⁵ 50 of the 111 school districts (CISCOS) have primary completion rates of less than 45%.⁶ Fewer than 3 out of 10 children in these districts complete primary education, versus 6 of 10 in the better performing districts. These CISCOS share a common set of challenges, although with variations in how they play out: low population density⁷, food security issues, adverse climatic conditions (droughts, cyclones), high percentages of untrained teachers, multi-grade classes and one-room schools, high pupil-teacher ratios, and geographic isolation that limits outside pedagogical supervision and support. Overall, the total number of children entering school and therefore leaving has doubled over the past ten years. However, the national retention rate is less than 50% and has not improved over the last 20 years, due primarily to the continued low retention rates of these vulnerable CISCOS. Partners recognize that there are no easy solutions and that continuous efforts are required to overcome the obstacles.

4. Assessment of the Revised EFA Plan, December 2007

a. Overall assessment

30. The new EFA Plan is a major improvement over the 2005 Plan in three ways: (i) it strongly prioritises improving quality, recognising that poor quality is the main causal factor for dropout, failure to enrol and high repetition rates; (ii) it includes a strategy for junior secondary education as a part of basic education; and (iii) it proposes strategies on specific components which were not well developed in the earlier plan (See Annex 3 for an overview of responses to the 2005 Endorsement Report). All the developments on new strategies discussed below respond to key judgements in the 2005 Endorsement Report on the need to focus on quality improvement and attain greater clarity on the means to accelerate progress in achieving Universal Primary Education (UPE) completion.

b. Vision and perspectives – rationale and objectives of the reform

31. Commitment to achieving the Millennium Development Goals is central to the 2007-2012 MAP, which sets out a five-year vision for the development of Madagascar as a prosperous nation. Educational transformation is one of its eight strategic commitments. The 2007 EFA Plan is thus integrated and aligned with the MAP goals, with commitment to achieving international targets and with strategies for national economic and social development.
32. The MENRS has been leading an analytic process aimed at embracing the concept of right to education and is developing an inclusive education framework.⁸ Reflection on rights-issues has influenced key aspects of the Plan in respect of efficiency, quality, access and equity. MENRS has made key decisions to guide the reforms, including in the language of instruction (LOI) and

⁴ Estimated from the household survey of INSTAT (National Institute of Statistics, Madagascar), 2006. The regular age to enter at primary school is 6 years. However, less than 40 percent of 6-year old children enter primary school; most children enter at 7 years.

⁵ INSTAT (National Institute of Statistics, Madagascar), 2008

⁶ Of these school districts, 27 have a primary completion rate of less than 20%. Another 21 have completion rates of between 21% and 40%.

⁷ 3 to 8 children between the ages of 6 and 10 per square kilometer.

⁸ MENRS called NGOs and partners together in a conference in September 2007 to explore the topic of inclusive education (to ensure the presence, participation and achievement of all students, regardless of gender, disability, ethnicity, poverty, etc.). This was followed by a workshop in November with participation by all Ministry departments and with international technical input.

in teaching foreign languages⁹ and reform of the junior secondary level (*Collège*), incrementally and on a small scale, from 2010-2011.

33. By 2015, the EFA Plan objectives are to:
- Ensure that all six and seven year-old children are registered in the first year of primary education
 - Ensure that no child will be excluded from primary school because his/her parents do not have the financial resources to contribute to the administrative expenditures of the school.
 - Reach a completion rate of 94 percent in the first five years of the primary cycle and 65 percent in the 7-year primary cycle
 - Double the enrolment rate of pupils aged 11 and 12 in grades six and seven from 34 percent in 2006-7 to 69 percent
 - Reduce the repetition rate to five percent for the new seven year primary education cycle
 - Ensure that all pupils acquire competences and abilities taught in the curriculum at the end of each cycle.

Table 4: Main objectives of the 2007 EFA Plan

	2007-08	2008-09	2009-2010	2010-2011	2014-15
Primary education						
Gross Enrolment Rate (grades 1-5)	123%	122%	121%	119%		109%
Gross Enrolment Rate (grades 6-7)	41%	47%	49%	57%		69%
Repetition rates (grades 1-5)	18%	16%	14%	12%		5%
Repetition rates (grades 6-7)	8%	11%*	11%	9%		5%
Completion rates (grade 5)	63%	71%	74%	78%		94%
Completion rates (grade 7)	36%	42%	40%	53%		65%
Net Enrolment Rate (6-10)	86.8%	88.5%	90.3%	92.0%		99.0%
Lower secondary education						
Gross Enrolment Rate (grades 8-10)	34%	36%	30%	23%		40%

* The repetition rate will first increase because selection to Junior Secondary Education will move gradually from grade 5 to grade 6 and 7.

34. The expansion of basic education has not been deferred until 100 percent completion of primary has been achieved. The Plan maintains the momentum gained over recent years, moving forward on both key targets simultaneously. This is an appropriate strategy. However, the timeline for the reforms is demanding and partners suggest that realistic adjustments be made as required in the implementing phase of the reform.

c. Strengths of the plan

35. There is good evidence that the Plan is supported politically and practically, as expressed in the Sector Development Policy Letter, and the education sector enjoys a high profile; indeed MENRS is setting an example in coherent planning for other ministries to follow.¹⁰ There is continuing public commitment to maintaining the high level of resources to education and to primary education in particular. Added to this, development partners have witnessed a significant strengthening of the leadership of the MENRS over the past year, including in its ability to

⁹ Malagasy will be the LOI for grades 1-5; English will be introduced in the fourth year of primary education; French will be taught as a second language in Grades 1-5 and gradually as a partial LOI in selected courses in Grades 6 and 7. See also paragraph 43 below.

¹⁰ The Appraisal Mission was reminded by the Minister of Education that in April 2007, the chief “technical” Ministries were called to a meeting to learn from the MENRS’ experience in designing and planning for major reforms.

improve fund management¹¹ and to assess its own organisational capacity. Since 2005, MENRS has been re-organised and work is underway on the decentralisation¹² of public services.

36. The Plan is based on several analytical studies (see Annex 4 for list). The Ministry has adopted a sound strategy towards implementing the reforms, by introducing pilots in selected areas and careful evaluation of results before scaling up.
37. The EFA Plan prioritises basic education, but the concept of working sector-wide is fully embraced. Since 2007 the MENRS has assumed responsibility for Early Childhood Care and Development and for literacy.¹³ Strategies for these sub-sectors have been developed with support from UNICEF and UNDP. Building on previous sector-wide planning, MENRS is now on a positive trajectory in respect of planning for the entire sector. Strategies for higher secondary education, for technical education, and for Higher Education are also being developed. Funding from the World Bank and other development partners will be sought for these sub-sectors.
38. A major strength of the Plan is the gradual phasing in of the reforms. The expansion of primary education to grades 6 and 7 will be done over a period of several years, with new curricula and books experimented in a few districts and schools before being generalized. The scaling up should take into account the results of the experimentation. Selected primary schools will be upgraded with grades 6 and 7, thus reducing the number of additional rooms, leaving resources for providing schools to communities without primary schools and for ensuring that all schools have grades 1-5. Similarly, the reform of junior secondary will be phased in gradually. The approach allows for scaling back the pace of quantitative expansion in case of implementation bottlenecks or reduced resource availability.

d. *Strategies to improve quality*

Curriculum Reform

39. MENRS plans to reform the basic education curriculum, with associated strategies for procurement, development and production of learning resources, teacher guides and support material for teachers. This significant development is timely but challenging. Lessons learned from the recent introduction of a competency-based approach¹⁴ are informing the reforms.¹⁵ An important feature of the curriculum reform is the introduction of student learning assessment right from the start, in order to provide information for technical staff, programme managers and policy makers.
40. International trends in curriculum development have been explored and a new curriculum unit (*Direction du Développement du Curriculum*–DDC) has been established and will be supported

¹¹ Not only in respect of programme funding, but in other ways; for example: devising a creative way to get funds to the regional levels, having found that normative methods were too cumbersome and slow; and revising the Competitive Funding scheme for schools – recognising that this disadvantaged the neediest – to a more equitable local funding scheme.

¹² This term is used throughout this report to refer to the regional and district levels of the administration. However it should be noted that in Madagascar the term “deconcentration” is more commonly used in relation to public services and uses “decentralization” to refer to the process of delegating responsibilities to elected non-State public bodies.

¹³ The institutional structure changed at the beginning of the year 2007 with the creation of a Directorate-General of Fundamental Education and Elimination of Illiteracy (DGEFA) “which ensures the development and implementation of the policy of the Ministry as regards fundamental education and the elimination of illiteracy.”

¹⁴ Approche par les compétences (APC)

¹⁵ Curriculum in the context of the reform is understood as being a complete system of subject syllabus, graduation standards, student assessment, guides and support material for teachers, the provision of textbooks and the learning environment.

by international assistance¹⁶ over three years, as well as by a consultative committee consisting of national and international experts. The DDC team is also working with a network of related professionals on topics connected to curriculum.

41. Completion of graduate standards¹⁷ at grade 7 and grade 10 have been defined and the team is on track to produce the first drafts of new subject syllabuses by the end of February 2008. The new curriculum will be piloted in 10 percent of schools in 20 selected school districts (CISCOs) starting in the 2008/09 school year.
42. During the appraisal mission it was stated that the reformed curriculum will reflect gender sensitivity and inclusiveness. The partners will look to the planned evaluations for evidence of this. Specific training in curriculum-related aspects has been planned for teachers and teacher education programmes are being revised in accordance with the new curriculum. There will be a particular challenge to effectively communicate the curriculum reform to all stakeholders, particularly those at school level, in order to ensure their understanding and commitment to implement the reform.

Textbooks and other instructional materials

43. The new curriculum will be introduced progressively into the primary schools from 2008 to 2013. Current primary textbooks and other learning materials will be used during the transition period. MENRS is aware of the challenges in developing and distributing textbooks and materials on time to keep step with curriculum reform. International assistance is being availed to support this area of work and the Ministry is planning to mitigate risks by an incremental, step-by-step approach to producing new textbooks (some in modular form) and recycling existing ones. A textbook study will be completed in 2008 as a basis for the development of a national textbook policy, covering design, production, procurement, distribution and financing. The study will develop publication and cost scenarios and will propose ways to develop capacity in Madagascar's own publishing industry.

Language of instruction

44. The new policy to use Malagasy as the language of instruction for the first five years of primary (see footnote 9 above) reflects well-researched findings regarding entitlement, quality and efficacy. The policy to retain French at higher grades and in certain subjects, and to introduce English language-learning, requires a more detailed implementation plan, further elaboration and greater clarity, especially given the implications for curriculum and instructional materials, teacher training and learning outcomes. It will be important to ensure that all teachers understand the importance of the reform and have access to resources that will allow them to develop appropriate language skills in all three languages. A communication strategy for successful implementation of this reform is needed to reach out to all stakeholders including parents. It will also be critical that semi-specialist teachers (see para 46 below) have adequate training for teaching in a second language, considering the impact of the language policy on learning outcomes at the important transition years (Grade 6 in particular). Development partners will support MENRS in extending the policy and vision for language teaching in all the higher sub-sectors of education.

Teacher recruitment, training and development system

45. The new teacher recruitment and training strategies include a self-directed and incentive-based professional development program. Some 42,000 new primary and junior secondary teachers are planned recruited, trained and placed by 2020. It is a striking aspect of the Plan that most teachers for grades 1-5 will be supplied by recruiting community-based personnel. The recruitment drive will be accompanied by key measures to improve the selection and retention of these teachers and includes locally based professional development opportunities.

¹⁶ University of Quebec Montreal, UQAM

¹⁷ Profile de Sortie

46. An important strength of the new EFA programme is the replacement of a highly centralized, ‘top-down’ teacher in-service model with a decentralized, ‘bottom-up’ certification training model—one that acknowledges and accommodates teachers’ particular professional development needs and priorities and links training with career development. The MENRS aims to establish local teacher networks to encourage professional exchange, mentoring and dialogue among teachers and to support the implementation of the new self-directed training programme—including the possibility of open and distance learning. To facilitate this innovative approach, the MENRS has already begun to assemble a competent pool of trainers responsible for building teaching competencies and motivating teachers, at the central level¹⁸ as well as at the decentralized level.¹⁹
47. The EFA Plan proposes two parallel training programs to ensure that grades 6 and 7 pupils have access to qualified teachers. The tactic is to create a cadre of “semi-specialist teachers” proficient in the subject content at those levels. This aspect of the Plan aligns training curricula and the technical resources of regional and local level systems with the intended new learning outcomes at grades 6 and 7. Systems are being developed for monitoring the impact of the various teacher education initiatives on educational quality and adjusting where necessary. It will be important to ensure a holistic approach to teacher education (pre-service, in-service and continuing education).

Teacher career paths

48. Another strength of the Plan is the decision to link teachers’ professional advancement (and hence salary increases) to improved classroom instruction. During the appraisal mission, the MENRS expressed its commitment to further develop the career path strategy to accommodate a variety of options (administrative, technical support positions or master trainers / classroom teachers). This will have the double advantage of encouraging teachers to remain in the profession and of developing a local cadre of educators with skills to support improved educational quality. It will be particularly important to consider and cater for the career paths of community-recruited teachers.

School-level support

49. Some resources are currently channelled to schools, through a school-funding scheme (*caisse école*) and through (in selected areas) a local catalytic fund (see sub-section g below). These funds cannot currently be used for significant school improvements, but for essentials such as repairs and furniture, though eventually this should be envisaged especially with the local catalytic fund.²⁰
50. The establishment of a local level academic support and supervision system (the *Zone d’Administration Pédagogique–ZAP*) represents another form of support to schools. This system is currently under-resourced and under-staffed, considering the distances that have to be travelled, the number of schools covered and the tasks undertaken by only a couple of personnel. But financial support for ZAP is now budgeted for within the local catalytic fund with, encouragingly, a higher degree of funding than for regional administrative functions. The aim is to shift ZAP funding from the local catalytic fund to the national budget, but the timeframe and the amounts to be allocated have yet to be determined. The human resources for this form of support to schools will need to be adequate and the whole scheme will need to be monitored and evaluated in order to track progress.

¹⁸ Institut National de Formation Pédagogique (INFP)

¹⁹ There is to be a pool of “Conseillers pédagogiques” in the Centre Régional de l’Institut National de Formation Pédagogique (CRINFP)

²⁰ The funds have also been used for compensating for delayed salary payments to community teachers

51. Generally, development partners will support MENRS in directing a greater level of financial resources to the school level and for building transparent systems to account for these, along with capacities for planning and management. The MENRS recognizes that community involvement in and knowledge about available financial resources to schools will mitigate their potential abuse and will bring local level stakeholders more surely into the reform process (see Section 7 below regarding the intention to publicise allocation of resources).

e. Strategies to improve access and equity

Construction

52. In 2007 a comprehensive strategy for school construction was devised that standardizes implementation strategies, procurement, technical specifications and unit costs. MENRS has analyzed the deficiencies of previous centralized and project-based approaches and has proposed a decentralized approach that transfers responsibility for school construction to the municipal or local level and provides training to these structures on construction management. This approach should ensure that the Ministry is able to meet its ambitious targets of constructing 2,000 to 3,000 new classrooms and rehabilitating 2,279 existing ones annually in the medium term (between 2008 and 2015). Development partners acknowledge that the Ministry aims to clearly outline responsibility and procedures for ongoing school maintenance. Work is in progress on this aspect but it will be important, as the Ministry moves to school-based funding, that a budget line and local arrangements for maintenance be considered.
53. The decision to give priority in new constructions to schools with an incomplete primary cycle and communities that do not have an existing school is a key component of the Ministry's strategy for increasing retention and completion rates and ensuring equitable access to schooling. The new construction strategy represents an innovative solution to what have been some perennial problems: low completion rates and lack of community involvement in the construction process. The Ministry is committed to monitoring the new strategy closely to ensure adherence with established policies and procedures and to evaluate whether projected targets can be met and maintained over the medium term.

Vulnerable Districts

54. The EFA Plan acknowledges that meeting national quality indicators will require improved access to education for out-of-school children²¹ in the most vulnerable school districts, ensuring that all pupils in these districts complete at least the first 5 years of primary. An analysis has been conducted and criteria established which has resulted in identification of the 50 most vulnerable districts. The Ministry has developed a comprehensive package of strategies to address the situation, including (i) giving priority for school construction in these districts; (ii) recruiting additional community teachers; (iii) implementing a new school calendar that aligns with the seasonal, agricultural year; (iv) implementing a local catalytic fund (LCF) for regional and local administrative functions in targeted areas (see para 60 below); (v) providing local communities with some resources, via the school funding scheme and school improvement plan, to address particular challenges facing their school and (vi) piloting a school feeding program in five districts which are under severe malnutrition status. The LCF has potential to provide coordinated, sustained, systemic support for these areas and, eventually, for all regions of Madagascar.²²

²¹ Both children who never attended school or who have dropped out

²² The local catalytic fund is an additional fund that will be awarded to Regional Education Directorates, Districts, Pedagogical Zones and schools in vulnerable zones as well as those that will be piloting the reform of the primary system. Progressively, all districts in the country will benefit from the Local Catalytic Funds (26 districts in 2008, 65 in 2009, 99 in 2010, 111 in 2011). In order to reduce disparity, districts with the lowest performing schools will be given priority for funding beginning in 2008 and 2009.

Groups with different needs—the excluded and the marginalized

55. Already, specific interventions for the most vulnerable are either underway or are planned. The focus on the most vulnerable districts (described above) will enable MENRS to deepen its understanding of how factors such as gender, location, poverty and disability affect enrolment, retention and learning achievement. There have been improvements in gathering disaggregated data on factors such as gender and region, as well as analyses which show exactly how, where and when the effects of poverty are both a causal factor affecting take-up of education and a product of poor education. Similarly, there have been analyses about the ways in which education (or lack of it) affect boys and girls differently. These analyses, and the concept of rights, are not highlighted in a separate section of the Plan—the intention has been to mainstream equity concerns throughout. However, development partners are conscious that there are risks in this approach. They propose that an Education Management Information System (EMIS), using key indicators, be further strengthened (see Section 8). The strengthening of EMIS is work in progress and thus, through an effective system, information will be gathered at regular intervals on who is not in school and why, which students are progressing and which are not, what happens to school leavers and dropouts. This will be vital to measure the progress of the reforms and plan further remedial measures.

HIV/AIDS

56. Madagascar is in an enviable position of having a relatively low infection rate, although it does have some high-risk areas²³. The HIV/AIDS prevalence rate is less than 1%. Women account for more than half of adults estimated to be living with HIV/AIDS. Limited access to knowledge, resources and health and social services are key contributors to the spread of the epidemic. The EFA Plan therefore aims to link with national strategies set out in the Madagascar Action Plan. It also features a strategy of encouraging communities to assess the situation in their community and implement appropriate solutions, including the integration of HIV/AIDS orphans into the school system and the distribution, in partnership with local NGOs and health partners, of books and information. The Plan also acknowledges the critical importance of girls' and women's education in reducing their risk of exposure to the epidemic and that of their children and peer group. Development partners will support the Ministry in developing ways to integrate HIV/AIDS in the new curriculum.

f. Junior secondary and public-private partnerships

57. The reform of primary and secondary education will allow Madagascar to progressively move towards the goal of 10 year basic education and is in line with the Southern African Development Community (SADC) countries, to which Madagascar belongs. The extension of basic education from 5 to 7 years, followed by three years of junior secondary education (JSE), will allow students to develop their basic literacy and numeric skills (see table 4 below). This extended educational opportunity is expected to have a significant impact on learning outcomes and social issues, including early dropouts in remote areas, early pregnancies and child labour.
58. The Ministry is developing the post primary sector and has identified innovative strategies to accommodate the anticipated expansion of enrolment in higher-grade levels. These include developing public-private partnerships (PPPs),²⁴ given that a significant percentage of the expanded enrolments are expected to be taken up by private providers; developing “schools of excellence” that will proactively provide benchmarks of educational quality for satellite schools in their locality; piloting three models of “Open Schools” as an alternative for primary school leavers who cannot enter junior secondary because of lack of places, or for school leavers wishing to re-enter the educational system. These measures will help Madagascar broaden access to and improve quality in junior secondary education in a cost-effective manner. The Plan

²³ In mining areas, where imported labour is used, and in tourist areas.

²⁴ Specific proposals for public-private partnerships will be designed once an ongoing study is completed (by end February 2008).

outlines the broad strategies and approach for gradually scaling up. In this regard, it is important to ensure that private partners adopt the national education policy as defined by MENRS. Detailed implementation will be worked out in 2008.

Table 5 – Old and new organization of primary and secondary education system

		Current system	New system
Basic education	Primary Education	5 years	7 years
	Junior Secondary Education	4 years	3 years
	Senior Secondary Education	3 years	2years

g. *Developing Institutional and Implementation Capacity*

59. Chapter 6 of the EFA Plan contains a candid assessment of problems in institutional performance, as well as suggestions for capacity building. It stresses the fact that progress in implementation has occurred where there is clarity of strategy, a clear definition and understanding of roles and responsibilities, improvement of work processes and close monitoring of and support for implementation units. Key strategies have been elaborated, although some still need to be developed based on studies to be done (textbooks, teacher education, involvement of the private sector). The chapter outlines the roles and responsibilities of the various central directions and the DRENS, CISCOS, ZAPS, the technical support institutions and schools. This represents a tremendous advance over not only the previous Plan but also over recent months. In November 2007, the Ministry underwent a re-organization and the new structure was presented during the appraisal Mission.
60. The Ministry has advanced in operationalizing new responsibilities by introducing a Local Catalytic Fund²⁵. The LCF, which is being financed in 2008 by the current allocation from the FTI Catalytic Fund, will provide additional financial support to decentralized units (Regional education directorates, Districts and Pedagogical zones) and schools with the aim of strengthening institutional performance, ensuring key activities and realization of major objectives. The funds will be given in the form of grants for operating expenses, pedagogical support expenditures and one-time expenditures for vehicles, furniture and equipment. Each implementing unit will prepare an annual work plan and budget, showing objectives and resources from all sources, and will report regularly on implementation progress and use of funds. The LCF is designed to support the Ministry's focus on districts with low primary completion rates and selected districts where key reforms will be implemented. It will be phased in gradually to cover all regional education directorates and districts in three years. The LCF will help to confirm functions and responsibilities, give greater authority to decentralized units, and rationalize work processes, including planning, monitoring and reporting. A detailed operational manual will be prepared in February 2008, followed by training of all the concerned entities.
61. The partners appreciate the reflection and detailing of strategies for enhancing institutional performance. It would be beneficial to develop a shared understanding of this concept across the leadership and the implementing agencies. In general, enhancing institutional performance is understood as improving the capacity of the organization to effectively use human and financial resources to accomplish its mission and objectives. Sustained improvements in performance will also depend on strengthening strategic leadership, improving a number of key work processes (financial management, human resource management, monitoring and evaluation, communication) as well as on external factors. It will be essential to clarify the functions and responsibilities of the new coordinating structures in the Ministry, created in the context of the recent re-organization of the Ministry, with those of the existing Steering Committee for EFA and the Director General of Basic Education. While an enormous amount of work has been done,

²⁵ Fonds Catalytique Local – FCL. Referred to throughout this report as Local Catalytic Fund (LCF)

the partners suggest that the Ministry undertakes an organizational evaluation and audit under agreed terms of reference to provide further guidance for improving institutional performance.

h. Conclusion

62. The Government has developed and presented key strategies and elements of implementation plans for the educational reform. Among the well-developed strategies (with the comments mentioned above) with well-advanced implementation plans, are those for construction, curriculum reform, teacher training and strengthening institutional performance. The challenge in these areas is to actually implement, to work out the institutional arrangements in practice, and to learn from lessons in order to adjust the strategy as required. The targeting of the most vulnerable groups and geographic areas is included in many strategies, but it needs careful monitoring at the programme level. Some strategies need to be developed further, including notably the policy on community teachers, textbooks, the financial and management capacity at decentralized levels and the junior secondary schools including language of instruction. One of the most significant gaps in the Plan is the absence of a communication strategy; the communication plan presented at the appraisal did not address key challenges of the reform.

5. Estimated volume of financial resources and gap

Financial Simulation Model and Medium-Term Expenditure Projections

63. The MENRS has developed a financial simulation model for assessing long-term sustainability and a medium-term budget model that provides a breakdown of expenditures by activity and budget classification. In earlier phases of the planning cycle, the MENRS used the simulation model to make key policy decisions, notably including the decision to use community teachers for grades 1-5 and semi-specialised teachers for grades 6-7. This reflects a real development of capacity to use tools for effective policy making.
64. The partners recognize MENRS efforts to improve medium term expenditure projections, which is also useful for the budget preparation. The Ministry has provided details for recurrent and investment expenditures, permitting an analysis of unit costs by student in contrast to a global approach of unit cost as a function of the GDP per capita. The consideration of such details, including several additional cost parameters and their evolution over time, reflects the reliability of the projections. The presentation of unit costs for recurrent costs and by administration level should be noted, as this reflects a concern to improve allocations to decentralized administration levels. The disaggregation of different variables (repetition, transition and dropout) by level and by school category (public or private) is also an improvement. This takes into consideration the grade-structure of primary and the relatively better performance of private institutions.
65. The partners have noted that studies and further decisions are underway that will permit unit costs/parameters on teacher training, school construction, school manuals and support to private schools through public-private partnership. These will be incorporated in the updating of the medium term projections as part of the budget cycle.

Comparison with FTI Indicative Framework

66. The primary education indicators in the EFA Plan are in line with the FTI Indicative Framework (see Table 6). The partners have noted three major options adopted in the Plan: (i) stabilising differences in teacher salaries by gradually increasing remunerations to community teachers; (ii) maintaining the current proportion of students enrolled in private schools (19%) for grades 1-5 in order to ensure the financial sustainability of the public education system; and (iii) lowering the repetition rate to reduce wastage.

Table 6: Madagascar 2007 EFA plan - Comparison with FTI Indicative Framework

Policy indicators	2008	2012	2015	FTI Reference objective
Student teacher ratio				40
Grade 1 to 5	51	48	45	
Grade 6 to 7		40	40	
Teachers salary in multiple of the GDP per capita	2.8	3.4	3.7	3.5
FRAM teachers	1.1	2.5	3	
Civil servant teachers (1 to 5 grade)	4.9	4.9	4.9	
Semi specialized teachers (6 to 7 grade)	4	4.3	4.5	
Non salary recurrent expenditures as % of total primary education recurrent expenditures	42	36	36	33
% Repetition				10
Grade 1 to 5	17	10.4	5	
Grade 6 to 7	8	9	5	
Public domestic resources as % of total GDP	11.4	13.1	14.4	14/16/18
Share of public domestic resources allocated to education ***	25.8	25.0	25.0	20
% Education expenditures allocated to primary education	58.5	62.6*	62.6*	58*
% Students enrolled in private education				10
Grade 1 to 5	19	19	19	
Grade 6 to 7	34	27	23	

*For 7 year primary education system-

Cost Reduction Strategies

67. The partners commend the MENRS for undertaking several cost-reduction strategies that will keep down expenditures. First, the new construction strategy will reduce the unit cost of construction from US\$16,000-18,000 (for government funded projects) to US\$10,000. This will enable the Government to provide latrines and water. The Government plans to harmonize all donor projects around this new strategy in a few years. Second, the use of community teachers in grades 1-5—with a gradual increase in remuneration linked to certification and career development and with expenditures gradually brought onto the budget—makes the reform sustainable in the long run. Third, the MENRS is undertaking studies on textbooks to ensure cost-effective production, procurement and distribution.

Projections of Domestic Resource Availability for Primary and Junior Secondary Education

68. Simulations of revenue projections are based on two macro-economic scenarios. The first is based on the average economic growth of the past three years (scenario 1: average of 5.3%). The second corresponds to the July 2007 IMF projections (scenario 2: average of 8.8%). In both cases, the fiscal revenue ratio is expected to increase (+0.3 GDP percentage points per year in scenario 1 and +0.5 GDP percentage points in scenario 2).

69. The first scenario could be considered a medium scenario rather than a pessimistic scenario. A pessimistic scenario would be that the vulnerability of the Malagasy economy could lead to growth inferior to 5% over the next few years. The Ministry of Finance considers this scenario unlikely because of a current increase in direct foreign investment, in particular in the mining sector. The partners suggest that the Plan should be aligned to the revised IMF projections of December 2007, which estimate an average growth of 8.2% for the 3-4 coming years²⁶.

70. The domestic tax to GDP ratio, an indicator of domestic resource mobilisation, used in the MENRS simulations (0.3% for scenario 1 and 0.5% for scenario 2) are inferior or equal to Government commitments in the Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) programme with

²⁶ Source : IMF

the IMF, which predicts an increase of half a percentage point each year. Nevertheless, increasing tax revenue remains a challenge to Madagascar, having been mostly stable over the past years in spite of its low level in comparison with sub-Saharan African states. The annual increase of 0.5% of GDP seems realistic compared to the 0.7% increase projected in the Madagascar Action Plan.

Table 7: The two scenarios presented in the EFA Plan -2009-2001

Indicators	Scenario 1	Scenario 2
Annual increase of the fiscal revenue ratio	0.3%	0.5%
Average annual economic growth rate	5.3%	8.8%

71. The government proposes scenario 2 for the calculation of the financing gap. Domestic resources for the overall education sector are about 25 percent of the total public domestic revenue (domestic revenues and budgetary support program). This is close to the current situation (25.8 percent). It shows a strong commitment to education since it is higher than the 20 percent recommended in the FTI framework.
72. The expenditure projections shown in the Plan are realistic. However, in-depth analysis during this appraisal showed that the estimates of resource availability and sub-sectoral allocations presented in the December 2007 plan had to be adjusted. The reasons for this are: (i) the financial gap presented in the Plan was based on old data on donors' budgetary supports and partners' education projects and (ii) an unbalanced financial gap between recurrent and investment costs, which may affect the financial sustainability of the education sector. In primary education, an increase in the proposed share of domestic resources for the investment costs is suggested to afford the important investment needs for both the 5 and 7-year primary education, while a reduction in the proposed share of the domestic resources for recurrent costs is necessary to adjust it with the projected recurrent primary expenditures. In the December 2007 proposal, the proposed share of domestic resources for primary education recurrent costs seems too high (compared to the FTI indicative framework) resulting in a positive balance in terms of financial gap. On the contrary, for Junior Secondary Education, an increase in the proposed share of domestic resources for recurrent costs is necessary to reduce the financial gap at a sustainable level.
73. During the appraisal, the following adjustments were discussed and agreed with the Ministry: (i) new estimates of donors' budgetary support and education projects will be used (ii) the share of domestic resources allocated by 2012 to primary education will be about 63 percent, and to junior secondary about 13 percent (iii) the internal share of domestic resources across recurrent and investment costs for both primary and secondary education will be reviewed according to the above comments (see para 72). Table 8 shows the final share of domestic resources for investment and recurrent costs for primary and junior secondary education.

Table 8: Projected share of domestic resources for primary and junior secondary education

	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Primary education (From a 5year to 7year system)						
Recurrent costs*	54%	53%	54%	58%	56%	56%
Investment costs**	73%	78%	80%	83%	84%	84%
Total*** (1)	59%	59%	63%	63%	63%	63%
Junior secondary education (from a 4 year to a 3 year system)						
Recurrent costs*	18%	15%	14%	13%	14%	14%
Investment costs**	7%	7%	5%	4%	4%	4%
Total*** (2)	16%	14%	13%	11%	13%	13%
Total Basic Education*** (1)+(2)	75%	73%	75%	74%	76%	76%

* As % of total recurrent domestic education resources - ** as % of total investment domestic education resources - *** as % of total domestic education resources

Post-basic education covers Senior Secondary Education, TVET and Tertiary Education. Early Childhood and Literacy programmes are not shown, because their shares are currently insignificant.

74. The revised figures for domestic resource availability, donor funding, sub-sectoral allocations and estimated financing gap are presented below and will be integrated in the final EFA plan and medium-term expenditure/financing projections that the Ministry will send to the FTI secretariat along with the request for funding of the gap. The new figures on the education sub-sectors are reasonably balanced. The share for primary education is increasing to accommodate the two additional grades, while the share for junior secondary education will decrease slightly with the reduction from 4 to 3 years. During 2009-2011, the share for basic education overall is maintained at the current level, about 75 percent. After this period, the share for basic education rises from 75 to 76 percent, due to the gradual generalization of the 7-year primary cycle, and the expansion of junior secondary education.
75. The proposed allocations for post-basic education are indicative, as the Ministry is still developing the strategies for senior secondary, technical/vocational and higher education. Therefore, only the global share of domestic allocations to post-basic education is available. During the appraisal mission, the Ministry presented broad objectives and strategies for post-basic education, but these have not yet been costed. Once this is done, it will be possible to assess whether the proposed domestic resource allocation is sufficient. However, it is clear that the development of other education sub-sectors will require additional donor support as well as adoption of measures to rationalize costs. The proposed funding of post-basic education through a World Bank project of USD 40 million is a welcome measure. Currently, only the French Embassy provides support to higher education, about 1.5 millions Euro per year.

Financing Gap for Basic Education

76. The EFA Plan presents two estimates of the financing gap for the two macro-economic scenarios indicated above, and suggests using the second scenario of higher macro-economic growth and better fiscal effort. The partners agree that this scenario is in line with IMF assessments (and more prudent than the projections of the MAP) and the estimate of the financing gap presented below is based on this scenario of domestic resource availability.
77. The revised estimate of the financing gap for 2009-2011, presented in table 9, is based on the expenditure projections in the Plan and cost tables, the revised estimates of budgetary aid (see table 10) and donor projects in education (see Annex 6). The revised sub-sectoral allocations have also been taken into account (see para 72 and 73). For 2009, an adjustment has also been made for the balance of the existing CF grant allocation, which will be used in the first quarter of 2009. The revised estimate of the financing gap is slightly lower than that shown in the EFA plan sent by the Ministry to partners in December 2007, for the above reasons.

Table 9: Estimation of additional financing required in million US\$

	2009	2010	2011
Domestic Resources for Education			
(i) Domestic tax revenue	1095	1253	1409
(ii) Estimated allocation to education (25 to 25,5 percent of domestic revenue)	290	308	327
(iii) Budgetary aid (see table below)	107	107	107
(iv) Estimated allocation to education (25 to 25,5 percent of budgetary aid)	27	27	27
Total allocation in government budget for education (ii) + (iv)	317	335	354
Primary education			
Primary Education Total expenditures (as In EFA Plan, 2007)	214.2	238.2	268.9
Domestic resources for primary education (59.4 to 62.8 % of education domestic resources, including budget support)	172.1	196.7	229.7
Education partners support to primary education (projects) – committed and proposed	13.8	13.9	13.9
2007 CF grants (balance)	4.5		
Financial Gap for Primary education	23.8	27.6	25.3
Junior Secondary Education			
Junior Secondary Total expenditures (as In EFA Plan, 2007)	46.4	50.9	51.8
Domestic resources for junior education (11.4 to 13.9 % of education domestic resources, including budget support)	42.7	43.8	43.3
Education partners support to junior education (projects) – committed and proposed	1.4	1.4	0
2007 CF grants (balance)	Not appl.		
Financial Gap for Junior Secondary Education	2.3	5.7	8.5
Total Financial Gap	26.1	33.3	33.8

78. Estimates of budgetary aid are given in Table 10 below. Madagascar could benefit from between 83 million US\$ and 107 million US\$ from 2009. Assuming that around 25 percent would be allocated to education, this will augment domestic resource availability for primary education by about US\$ 21 to 27 million annually.

Table 10: Projection of budget aid in million US\$

	2008	2009	2010	2011	
France	3.82	3.82	3.82	3.82	Active
World Bank	40.00	40.00	40.00	40.00	Active
ADB	24.03	24.03	24.03	24.03	Under preparation
EU	39.57	39.57	39.57	39.57	Active
Germany					Under preparation
Total	107.41	107.41	107.41	107.41	

79. Local donors' contributions are expected to be maintained. The partners note that efforts have been made to include new partners and raise the contributions of existing partners. Bilateral engagement, however, is not determined by these efforts alone. The World Bank will provide additional financing for post-basic education to the tune of US\$ 40 million, which represents a significant increase in resources for education.

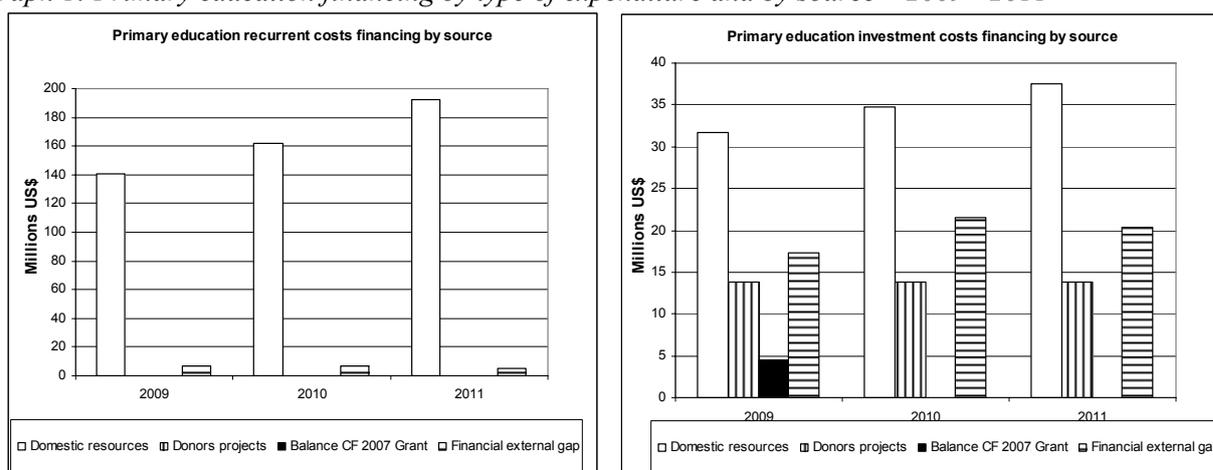
Overall assessment of gap to be financed by CF grant

80. The local partners consider the revised financial gap reasonable for three principal reasons: (i) the size of the new gap (US\$31 million per year – total of US\$93million for three years), which includes a 7-year cycle of primary education and 3-year cycle of junior secondary education, is not much higher than the amount of the CF grants Madagascar has been receiving (US\$25 million per year) in the present round. This is despite the fact that the 2005 EFA Plan does not include junior secondary education and only covers a 5-year primary. The relatively modest size

of the gap reflects efforts to contain costs in key areas such as construction and teachers' salaries; (ii) it is based on a realistic and gradual phasing-in of the reforms and takes into account the capacity to sustain additional operating costs (teacher salaries, public support to private schools, higher student unit costs etc.); and (iii) in terms of dependency ratio, the financial gap is modest since it represents about 8.2 to 9.9 percent of the domestic resource allocation to the education sector. A higher allocation of external funds might help to scale up some activities, but would not permit the Government to gradually integrate the additional operating costs in the domestic national budget.

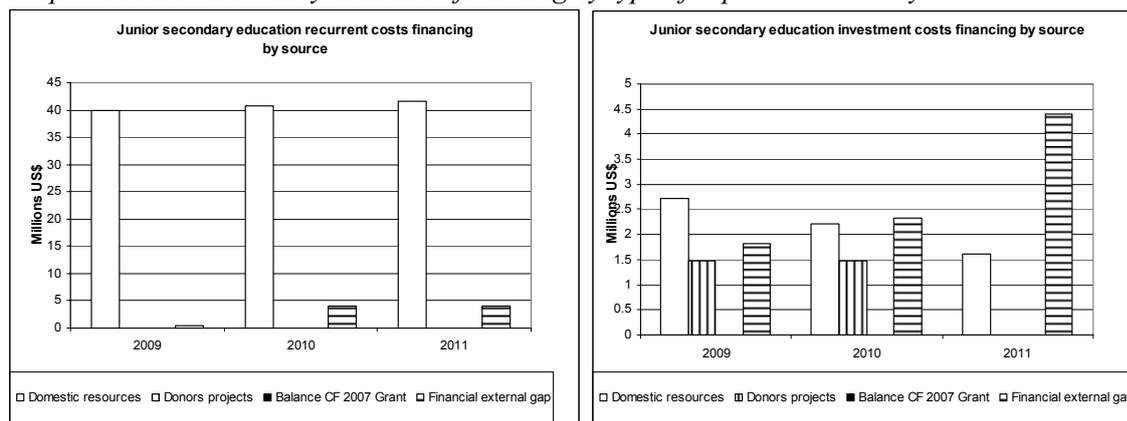
81. Although the size of the gap, and hence of the requested funding from the CF, increases over the three years, this is mainly due to rising investment expenditures as investments in construction, teacher training and textbooks peak with the generalization of the curriculum reform. The Government will take on an increasing share of the recurrent expenditures, particularly on community teachers' remuneration and on LCF. Such an approach ensures that the reforms will be fiscally sustainable. The following graphs show the expected use of the catalytic funds and the share of the government and donors.
82. At the primary level, the additional funds will particularly be allocated to investments, since the domestic resource allocations for recurrent expenses will increase substantially (by 30 percent between 2009 and 2011). This tendency responds to the concern for sustainability of the primary education development initiatives, in the sense that recurrent expenses resulting from the reform will progressively be incorporated in the State budget.

Graph 1: Primary education financing by type of expenditure and by source – 2009 - 2011



83. The same tendencies as for primary education are observed for the junior secondary level. Recurrent expenses taken into the national budget will increase to respond to higher operating costs resulting from the reform (introduction of colleges of excellence and initiatives to improve quality). On the other hand, partner education projects for investment remains modest, which explains the increase in the external financial gap in 2001.

Graph 2: Junior secondary education financing by type of expenditure and by source – 2009-2011



84. Should the level of financial resources available to education be lower than projected, the MENRS has informed the partners that quantitative expansion would be slowed (hence recruitment of additional teachers and new construction would be reduced) along with the pace of increasing teacher remunerations.

6. Government commitment and readiness for implementation of the 2007 EFA plan

85. Significant progress towards the MDGs has been made in Madagascar not only in the education sector, but also in terms of the reduction of child mortality.²⁷ This indicates an overall Government commitment to the MDGs that is noteworthy.
86. The education sector reform is an integral part of the MAP 2007-2012 and the Government is therefore committed to it. The Sector Development Policy Letter distributed to the partners during the appraisal mission expresses the Government's commitment to increase the budget share for education, to create 2000 new budgetary posts for primary and lower secondary education and to integrate expenditures on community teachers in the budget. The Government commits to ensure that the strategy of training and career development of community-recruited teachers is validated by the Ministry of Finance, the Ministry of Civil Service & Employment and the Ministry of Decentralization. The Letter also stresses the Government's commitment to ensure that the principle of additionality is adhered to for external financing. Regular technical and financial audits will be carried out for school construction and management of programmes financed by the Catalytic Funds and other additional financial support, and the biannual joint reviews will be maintained. It should be noted, however, that the extension of primary education to 7 years remains to be approved by the Legislature, and is expected to be voted into law in May 2008.
87. The local partners' impression is that the restructuring and "re-energizing" of the Ministry have improved institutional readiness for the implementation of the EFA Plan. There is, however, a need to strengthen initiative and ownership at decentralised levels.
88. The EFA Plan was largely developed under the leadership of the former Minister of Education who is currently the Minister of Finance. The former Minister of Finance is now the Minister of Education. This could contribute to improving coordination between the two ministries, and in positioning and improving the Ministry of Education's preparedness for budget arbitration.

The medium term operational plan (2008-2011)

89. A three-year operational plan was presented at the appraisal meeting, with indicative dates for completion of activities. In-depth clarifications on key strategies of the EFA Plan (curriculum

²⁷ Reduction in under five mortality rate from 159 per 1000 live births in 1997 to 94 per 1000 in 2003/4

reform, teacher training and career development, lower secondary reform and LCF) were provided, including detailed implementation plans and monitoring tools. Some activities, such as communication, need to be launched immediately if the rest of the reform is to succeed. The partners recommend that the MENRS prioritizes these activities and that there is close monitoring. The timeline for implementing the reform is tight, and the ability to adjust will be essential.

Annual Work Plan and Budget

90. The Annual Work Plan and budget constitutes the main instrument for operationalizing the EFA plan, prepared as part of the Government's budget cycle. This is based on actual availability of resources and implementation progress in the previous year, thus permitting adjustment of targets and strategies as required. Partners will review this as part of the bi-annual reviews of the implementation progress.

7. Absorptive capacity and conditions for successfully utilizing the requested CF grant

91. There is evidence to believe that MENRS will be able to absorb the additional funds requested (US\$31 million per year) for the implementation of the 2007 EFA plan. The first CF fund received to help implement the 2005 EFA plan was approximately US\$25 million per year. The increase in requested funds is not substantial, given that primary education has been extended to 7 years and junior secondary education is also included in the 2007 application.

Table 11: The use of the 3 years CF Grants- 2005 – 2006 – 2007

Grant	Tranche	Amount	Period	Comments
CF 2005	One	US\$10 million	Nov. 2005 to Dec. 2006	
CF 2006	1 st tranche	US\$7million	Dec. 2006 to Dec. 2007	
	2 nd tranche	US\$10million	Nov. 2007 to March 2008	
	3 rd tranche	US\$8million	Feb. 2008 to Dec. 2008	For constructions
CF 2007 *	1 st tranche	US\$10million	March 2008 to Sept. 2008	
	2 nd tranche	US\$15million	Oct 2008 to March 2009	Including constructions

Note: The CF 2007 is expected to be accessed in March 2008 to cover already committed recurrent expenditures on community teachers, curriculum development, books and teacher training.

92. Nevertheless, particular attention has been paid to some relatively high spending areas that could potentially have negative impacts on the absorptive capacity of the education sector.

Implementation of key activities

93. The highest proportion of the additional requested funds are attributed to school construction, school nutrition, the local catalytic fund, contribution to community teachers' salary, teacher training and the production of textbooks and learning materials. Measures to improve absorptive capacity related to these relatively high expenditure activities are explained below:

- Implementation of the school construction program is expected to speed up with the application of the new strategy. A greater number of new classrooms will be built as a result of lower construction unit costs and higher participation of local small constructors. With the new decentralized approach the objective of 2,000 to 3,000 new classrooms per year could be met, considering this number corresponds to only 1 to 2 new classrooms per community per year (there are about 1567 "communes").
- School nutrition activities are underway after a long period of preparation. At the time of the present appraisal, the preparation phase has been completed and the programme will be piloted with the World Food Programme (WFP) in five vulnerable districts by end February 2008. An impact evaluation is being designed with technical support from the World Bank

and the extension and sustainability of the programme will be discussed under the National Nutrition Programme.

- The shift from a centralized competitive grants-mechanism to the LCF mechanism is positive, enhancing organizational and absorptive capacity. Direct transfers of funds to regional directorates, district departments and primary schools will expedite planned development activities at all levels.
- Over the years several measures have been implemented to remedy organizational, logistical and geographical problems affecting timely delivery of the public contribution to community teachers' salaries and other local financial resources. The additional funds will allow the Government to further strengthen systems, gradually increase community teachers' salaries and to enhance career development opportunities.
- The teacher training strategy is well developed and institutional responsibilities have been delineated. The work now focuses on providing implementation support to the institutions at the central and lower levels.
- Introduction of the new curriculum will require procurement of a large number of new textbooks and learning materials every year (see para 40-41 above). With the support of international technical assistance, together with a study of publishing and distribution options, MENRS will identify ways to provide these textbooks in a more cost-effective way. MENRS has learned lessons from many experiences in national and international procurement during the last five years.

Improvement of the budget management system

94. New budget and procurement procedures and repetitive budget cuts have delayed the implementation of the EFA plan during the last three years. However, measures have been introduced to strengthen and expedite budget management, focusing particularly on domestic resources and at decentralized levels.

- MENRS officers are now familiar with the new procedures on budget and procurement management, and are on track to improve the budget execution rate. MENRS has begun to allocate more human and operational resources to the central procurement unit. Ministry of Finance has opened several district level units that will directly correspond to decentralized education units. The transfer to regional and district units of some budget and procurement responsibilities may now be effected.
- The Government has decided to review the budget preparation and management process to address repetitive budget cuts during the last 3 years. Special attention is given to the education sector (given its pilot status within the national Governance program). The most important actions taken are: (i) a more participative and interactive budget preparation process between the ministries of finance and education; (ii) a more realistic macroeconomic budget framework; and (iii) close follow-up in order to expedite education budget execution.

95. However, to ensure rapid utilization of funds for the intended activities, further work is needed in some critical areas, as acknowledged by the MENRS. While endorsing the application for an additional allocation of US\$ 31 million per year over three years, the partners strongly recommend that the following actions be completed:

- Legislation passed for the new structure of education (expected in May 2008)
- Immediate communication of the reforms from March 2008 (in the country as a whole, in the CISCOS where the experimentation of the new curricula will begin and in the vulnerable CISCOS for increasing enrolment and reducing drop out). A perceptions assessment should be completed by September 2008

25.02.2008

- Preparation of the operational manual for the Local Catalytic Fund by March 2008 and disbursement of first part of funds to DRENS and CISCOs by June 2008
 - Completion of the textbook study and preparation of strategy by July 2008
 - Preparation of a draft policy for community teachers and improved HR management, using technical assistance, by September 2008
 - Completion of the teacher education study by September 2008
 - Institutional assessment of the central and decentralized bodies involved in EFA under agreed terms of reference, to assess improvements in management effectiveness and suggest further improvements, by October 2008
 - Preparation of detailed plans for implementing the reform of Junior Secondary Education, including studies on the colleges of excellence and open schools by December 2008.
96. Several of these actions are under preparation and should be completed by the agreed dates. The partners suggest that the progress on these activities, as well as the Annual Work Plan of 2008, be assessed in September 2008 at the time of the preparation of the budget for 2009, to assess the amount to be accessed from the possible CF grant allocation for 2009.

8. Monitoring and Evaluation

97. Bi-annual joint reviews have been carried out since 2005, in line with the agreement between the Government and partners. The Ministry of Education develops two major annual reports, which track the key indicators of the FTI and other indicators of outputs and inputs, including those related to regional disparities. While the first report assesses the results of the preceding year, the second focuses on technical and financial realizations of the current year as well as the annual work plan of the following year. The structure and content of the reports have improved over the years, facilitating an informed and open dialogue.
98. Generally, MENRS acknowledges the need to strengthen monitoring and evaluation capacities at all levels. Based on an assessment of the current information and monitoring and evaluation system, a comprehensive strategy has been developed to strengthen existing systems with three principles: (i) reliance on the monitoring and evaluation system developed in the MAP framework; (ii) use of new technologies; (iii) establishment of a coordination unit at ministry level (*Direction de Coordination Générale du Suivi*). Planning, management, monitoring and reporting tools have been produced for regional, district, zone and school levels. Rigorous and close monitoring of activities has been acknowledged as a key requirement for the reform success and will remain a constant focus. In this regard, The Ministry has developed a 2008-2011 monitoring and evaluation plan with objectives, indicators, annual targets, means of verification and responsibilities, as well as a timeline for qualitative and quantitative data collection.
99. Despite progress in management, monitoring and data gathering, Madagascar is still lacking a comprehensive Education Management Information System (EMIS). There have been some improvements in data reporting, specifically in terms of disaggregation of data by gender and region, allowing for a better understanding of gender and regional disparities. However, there are still concerns related to the reliability of data based on unreliable population estimates. During joint reviews, the issue of incoherence between Ministry data and information from household surveys has been a cause for concern. In response, the Ministry created nine survey sites (*sites observatoires*) to observe indicator trends and improve local information systems. The objective is to enable impact evaluation of measures undertaken by the Ministry to improve quality and access. It should be noted that in the 2007 EFA Plan, the Ministry has adjusted gross and net enrollment rates (see Table 1 note).
100. During the appraisal, the MENRS presented some new EMIS tools and approaches, including for the critically important gathering of information from decentralized levels about the most

marginalized and excluded. The monitoring of out-of-school children is currently insufficient, making it difficult to establish appropriate responses. Partners have stressed the need to clarify the intended use and user of the indicators and reports, and suggest that the number of planning and monitoring tools developed for each level is limited to avoid overload. The types of indicators should be better specified (inputs, process, output and outcome)²⁸ to ensure easier follow-up. Partners have suggested that monitoring and evaluation might be categorized as follows:

- **In-year monitoring of implementation progress** (monthly reports on budget execution and quarterly or trimestrial reports on financial execution – including of externally financed projects).
- **Annual Performance Monitoring** (based on the Annual Work Plan and Budget of the Ministry as a whole) for the EFA Plan and for the main directions and decentralized services, and resulting in an annual performance report which will provide the basis for priorities for the coming year and feed into the budget preparation process. A mid-year progress report could also be prepared.
- **Evaluation** (at regular intervals for key outcomes and processes such as assessment of student learning, evaluation of major pilot initiatives etc).

101. It is accepted that monitoring learning outcomes could help identify strategies for improving achievement, particularly for the most excluded. MENRS plans to set up a national system of evaluation²⁹ and to take part in international evaluations in the long term, but further work is needed to build a system: a baseline has yet to be established and indicators to track progress on inputs, outputs and outcomes (on a disaggregated basis) have yet to be fully identified. The methods for gathering, interpreting and responding to data across the layers of the system have yet to be designed. To accompany this work, a definition of quality will need to be communicated and embedded in the education sector, particularly at decentralized levels. Development partners believe that this, together with focusing the reforms on outputs and outcomes at school level, will greatly enhance the chances of achieving the reforms.

102. The partners recommend that technical assistance be taken to identify key monitoring and evaluation indicators, prepare the formats, processes and responsibilities for the in-year monitoring and annual performance monitoring reports. Capacity building should be undertaken by producing simple operational manuals and training of key officials.

9. Fiduciary issues

103. The education sector is a pilot sector for the national governance programme, implemented with technical and financial support from several external partners. Under this programme, actions have been taken to set up new budget and procurement management procedures.

Procurement management system

104. In order to avoid duplicated or superfluous procurement assessments, the education sector partners agreed with the Government to use audit reports produced for the World Bank-funded Poverty Reduction Support Credit, in order to analyze systems. Audits have been carried out on an annual basis and cover two main points (i) the use of the new national procurement operational manual and (ii) an ex-post review of bidding documents on a sampling basis.

²⁸ The EFA Plan provides a set of indicators, which combines outcome, output and process indicators. During the appraisal, the Ministry presented additional details for annual indicators as well as some mechanisms for monitoring (which include two coordinating bodies at the level of the Secretary-General).

²⁹ The national evaluation will be carried out once every three years. The establishment of the indicators of reference will be initiated when the new curriculum is introduced into 3 and 5th years.

105. Preliminary results of the 2007 education sector audit show that procurements are processed at both the central ministry and the decentralized levels in full compliance with the new procurement operational manual. However, some improvements need to be followed up, particularly: (i) providing appropriate means (human resources, logistics, materials and budget allocations) to the central unit in charge of procurement; (ii) enhancing capacity at all levels in developing harmonized financial, operational and cost-effective procurement plans, (iii) reviewing the devolution of procurement responsibilities to regional education directorates, (iv) improving the information system on procurement at all levels and the provision of aggregated data at central level; and (v) complementing the procurement audit with technical value-for-money audits.
106. The partners recommend an annual procurement audit, not only on the adherence to procedures but also on value for money. Such an audit, under terms of reference shared with the partners, would greatly enhance transparency and identify problems to be addressed.

Financial management system

107. There have been several actions taken to strengthen the financial management system. At national level, a programmatic budget approach has been set up to link budget allocations to activities. With international technical assistance, the education budget preparation process has been improved: (i) unit costs have been developed for pedagogical and administrative activities; (ii) MENRS has produced technical notes for budget discussions with the Ministry of Finance; and (iii) financial reports at several levels are regularly produced. Annual work plans in respect of budgeting are developed at each level, integrating all sources of funds. This is a significant progress, enabling development partners to align their financial and technical support with MENRS' priorities.
108. So far, the additional funds from the Catalytic Fund and Norwegian Cooperation are directly deposited in special accounts in a local commercial bank. AFD (*Agence Française de Développement*) funds go first to the public treasury and are released to a commercial bank account against MENRS' request. At the time of the 2005 appraisal mission, local partners had decided not to proceed to a direct transfer of additional funds to the national budget, preferring to defer until public budget management is further strengthened.
109. These funds are subject to joint annual audits. So far the audits resulted in unqualified opinion. In addition to the audits, budget-tracking surveys are carried out on 2 years basis. Preliminary results show that although teacher absenteeism is lower than in developing countries, actions are to be taken because this has an important impact on students' learning outcomes. On the financial management, overall, the results on the resource flows in the primary education indicate that financial capacity and accountability at the decentralized levels need to be reinforced to ensure that (i) schools receive the money and equipment they are entitled to, (ii) surpluses and leakages for school items are reduced and (iii) financial and physical data are properly recorded.
110. In order to comply with fiduciary safeguards, and to contribute to the further strengthening of the system, partners have asked MENRS to commission an overall assessment of financial management within the education sector. This assessment will be completed by mid April 2008. Meanwhile, partners acknowledge the intention of the Ministry to publicly inform all stakeholders at all levels about the amount and the use of resources allocated to each entity (through official posters and regular production of budget reports) and to consider adopting a competitive process to recruit qualified personnel to manage funds at decentralized levels.

10. Critical Knowledge Gaps

Public Private Partnerships

111. The Plan stakes a great deal on public-private partnerships (PPPs), given that MENRS expects the private school sector to grow more quickly than the public sector, enrolling about 60% of all JSE students by 2020. The Plan states that “Government partnerships with the private schools sector would provide a modest level of subsidy” but there is need to clarify whether this means only the community-based private schools or whether that includes the profit-making, commercial private sector. During the appraisal, MENRS explained that it has liaised with different private school representative bodies and intends to develop its strategies for public-private partnerships. The Plan refers to a planning study of private education (to be completed in 2008). It is essential that MENRS expedite this work, given the reliance of the private sector in its plans and forecasts. In doing so, it will need to make distinctions between the different types of private education providers, and draw up different tactics for involving different partners. Above all, MENRS will benefit from understanding more clearly the wider financial implications of PPPs (e.g., the cost of providing incentives to expand the private offer have not yet been determined), and to define the regulatory and quality assurance framework that will be required to harness this resource.

Labour market and graduate analysis

112. According to the Plan, teaching and learning in the tenth grade (JSE) will “broaden and deepen student learning to include 21st century skills in problem solving, critical thinking and communication. The second term of grade 10 would focus on transition to senior secondary education and to work and life.”³⁰ MENRS’ adoption of a piloted and tested competency-based teaching approach will contribute to this aspiration. It would be helpful, however, if a labour market analysis were to be conducted (including the informal labour market), along with a tracer study of school dropout, school completer (and perhaps higher education graduates’) occupational outcomes and the incidence and characteristics of child labour.³¹ This would complement the study on ways to involve the private sector as partners in education, and would support the aim to have the curriculum (especially at the higher grades) geared to the need of national (and international) commercial, manufacturing, service, information and knowledge-based industries.

Textbook publishing

113. The EFA Plan contains clear objectives for developing new and extra textbooks and auxiliary instructional materials (see para 43). These developments will result in significant increases in non-salary expenditures. Work has commenced by the DDC team with international technical assistance. The team has a three-year period for developing and piloting new approaches and new material. Meanwhile it will remain necessary to strengthen (as the Plan acknowledges) the existing national publishing and printing industry. A study on textbook production is to be completed by May of 2008. It will be essential to prioritize this study, which will develop publication and cost scenarios for the large publishing challenge that is forecast. It will be important to include the implications of the usual shelf life of textbooks (three years), analyses on means of keeping textbook prices down, and cost projections which include allowances for year-on-year inflation in textbook prices.

³⁰ The statement continues: “The goal is for schools to offer elective courses chosen in each CISCO to meet local needs and to capitalize on local opportunities. In the beginning, schools would offer a combination of intensive, skill-based courses in the three curriculum domains as well as structured and supervised experience outside of the school with employers or in community service, depending on local opportunities.”

³¹ The Appraisal Mission were informed, from the DDC, that both a World Bank and an ILO study have been conducted in recent years but details from its findings are not presented in the Plan. It would be helpful to return to the key findings of those studies. The Mission was also informed that a Task Force is addressing the reforms needed at JSE level.

Teacher development and teacher management

114. The expanded teaching force in basic and junior secondary education (some officially Civil Service, some on contract, some community-based and some “semi-specialist”) is to be offered strengthened in-service and pre-service training, and the capacity of the national and regional training institutions is to be strengthened. The forthcoming study on teacher education can help fill knowledge gaps related to devising a long-term holistic policy on teacher development and career opportunities. The scope of the study could usefully be supplemented by a related analysis addressing teacher management and the causal factors which result in poor attendance and poor performance. It would be helpful if analyses include ways to rationalize the teaching force, which demonstrates the familiar syndrome of over-supply in major urban areas and under-supply in rural areas.

11. Risks

115. The sections and paragraphs above refer to potential risks in the technical reforms such as an underpaid and potentially demoralized teaching force, the under-supply of revised textbooks, and the ambiguity of language policy. However, this section on risk analysis focuses more on the higher, up-stream and critical policy and strategic areas that will be central to achieving the reforms. One such overarching risk for the EFA plan is a vulnerable economy. Therefore, the gradual integration into the domestic budget of the community teachers’ salaries and some key operating costs is conditional to a sustained economic growth rate and good performance in macroeconomic management. Such improvements will also pave the way towards achieving continuous direct budget support from main partners.

116. Another overarching risk is that continuing planning work (devising strategies, conducting analyses, restructuring, for example) could take a higher precedence than implementing, piloting, testing and evaluating reforms. The partners take the view that the current Plan is strong and a great improvement on the 2005 version. They consider it more than “good enough” as a basis for implementation, even though they concede that it can be strengthened in a number of areas. They acknowledge that the past three years represent a strenuous planning period (which has inevitably slowed down some activities and expenditure) and they do not wish to see MENRS suffer from “planning fatigue”. It is expected, therefore, that once the 2007 Plan is endorsed the MENRS will be able to show a significant increase in implementation activity and spending. The Plan represents a “living” document and Partners will support MENRS in continually revising it through the annual work plans and joint annual reviews.

117. A Risk Analysis matrix is attached (Annex 5) which sets out ten key risks according to probability and consequent impact, and suggests whether the risk is high, medium or low. The two “high probability” risks relate to a weak decentralisation of the sectors’ services and to likely time slippage and wide-ranging confusion as reforms are introduced. Otherwise, there are mitigating circumstances, which mean that most other risks have a medium probability, even though their potential impact might be high.

118. The issue of decentralisation merits a “high probability, high impact” rating. There is a danger of regression—whereby officials at the more remote layers of the system are not well supported, do not own the overall reform and cannot perform well. The Appraisal Mission was informed that MENRS has had to recentralise some functions because of problems and delays. The budget analysis during the appraisal showed that a small proportion of budget is allocated to the decentralised regions and districts. Dedicated training needs analysis and consequent capacity building are to be developed so that officers across the system can adequately and honestly discharge their responsibilities. MENRS will also need to continue to be the risk-taking agency it has demonstrated thus far. They have already cut through some conventional, normative ways of doing things—recognising where a cumbersome bureaucracy needs to be eliminated. MENRS’

acceptance of the need for transparency (and its already open approach to self-critical analysis) will help combat these negative forces.

119. The time slippage and confusion risk factor is a consequence of major change in the education system. Currently, a great deal of initiatives (launching of pilots, strategies, new systems and culmination of studies and analyses) are clustered around the year 2008/9. The highly likely possibility of not achieving within the designated timeframe could lead to demoralisation and provide ammunition to those who wish to resist change. There are also political dangers—MENRS and its Minister will wish to be seen to deliver. They cannot afford too many visible, public failures even though (or perhaps because) they are a leading light for reforms across the Civil Service. A prudent adjustment of timeframes within the Implementation Plan and the Annual Work Plan process, and a wide consultation and communications exercise, will go a long way towards mitigating this particular risk.

12. Implementation arrangements for the requested allocation of the Catalytic Grant

120. In the current three-year allocation, the Catalytic Fund grant is given as a “policy-based” grant for the EFA plan and is transferred to a commercial bank account for MENRS. Both the CF and the Norwegian grant are managed by a Technical Support Group (*Unité d’Appui Technique*—UAT). The UAT is attached to the programme manager for EFA, the Director General of Basic Education, according to an annual work plan which is part of the overall EFA work plan.
121. The annual work plan is approved by the Steering Committee of the EFA, headed by the Secretary-General, and expenditures are approved by the Director-General. The UAT has prepared an operational manual which specifies the procedures of planning and execution, financial control, budget monitoring and accounting. Disbursements of each annual grant are made in two parts, the first on signing of the grant agreement and the second on satisfactory report of implementation progress and other conditions specified in the grant agreement. The MENRS submits a withdrawal application for each grant release.
122. The Ministry of Finance (MEFB) is not involved in the execution of the CF or Norwegian grant, although the amounts are reflected in the Government budget. The World Bank, as Trustee of the CF grant, has requested that MEFB receive financial reports on the use of CF funds and record them in regular budget execution reports. Procurement procedures adopted by UAT correspond to the national procurement code.
123. The reason for adopting the transition mechanism in 2005 was to facilitate the move from a situation where most external funding was provided through donor-managed projects with project implementation units, to a situation where the Ministry could exercise greater leadership over the entire programme. The Ministry considers that this method has greatly enhanced its leadership and ownership of the programme, enabling them to prioritize the use of funds in line with the annual work plan and domestic resource availability. While the World Bank and Norway adopted this mechanism, other partners adopted other mechanisms, including continuation of projects. Nevertheless, the Ministry was able to ensure overall alignment by preparing a single Annual Work Plan that showed all the activities financed by all resources, domestic and foreign.
124. In 2007, the partners undertook a review of the progress in donor alignment and harmonization in the education sector. A draft discussion document was prepared by the World Bank in October 2007, based on responses by partners to a questionnaire. This identified current practices for managing external funds, areas in which progress had been made, and partners’ perceptions regarding next steps.

125. In the context of the new EFA Plan and possible fresh allocation from the FTI Catalytic Fund, the Ministry and partners are considering mechanisms to increase flexibility, ensure greater country leadership and accountability for results as well as increased use of country systems for financial management and procurement. This could include sector budget support, pooled funding or improvement of existing mechanisms. The results of the FM assessment, procurement audit and institutional assessment, which will be completed in a few months, will provide valuable guidance for deciding on the appropriate mechanism. One important step is to ensure that the grant design of the possible next three-year allocation of the CF grant is aligned with the budget cycle and takes into account Government budget allocations and other partner contributions. The World Bank will hold discussions with the Ministry of Education, as well as the Ministry of Finance, at the time of preparation of the new grant agreement.

13. Recommendations for development partner action

126. **Endorse the revised EFA plan**; agree that the financing gap is realistic and support the Government of Madagascar's request that it be funded by FTI Partnership for the period 2009 – 2010/2011.

127. Make timely forecasts of financial contributions in order to **improve the predictability of partner funds** and thus aid preparation of annual budgets and work-plans.

128. Release **annual grants against agreed triggers** (production of a comprehensive annual work plan and procurement plan acceptable by partners; timely production of audit reports on financial management and procurement, as mentioned above; progress on specific indicators³² and key activities, such as number of new classrooms, number of trained teachers, timely delivery of school inputs, recruitment of new teachers; presentation of an updated medium term expenditure framework for the entire education sector (early childhood to higher education and literacy); presentation of a complete implementation plan for the training of community teachers, including language training; and presentation of measures to ensure the career development to professionalize and ensure the commitment of community teachers).

129. **Progressively align the release of annual grants** and partners' allocation data with the national budget cycle.

130. Use **increasingly harmonized procedures** (aligned with national procurement procedures) for assistance in key areas (equipment procurement, school construction, teacher training, development of institutional capacity)

131. **Maintain the practice of two annual joint reviews**, using the agreed triggers as a basis, including an element of field visits in order to assess implementation and impact. Use the reviews also for agreeing revisions to the EFA 2007 Implementation Plan through annual work plans.

132. **Support the commission of periodical surveys** on specific issues, identified during joint reviews, important for successful EFA Plan implementation.

133. Pro-actively participate in **national dialogue** about the implications of the "Paris Declaration" on harmonised co-operation. Analyse current processes, identify and agree to adopt measures to improve partnership and working methods.

³² Disaggregated PCR, PTR and NER in vulnerable areas; share of education budget; recruitment of new teachers; progressive integration of community teachers' salary in the education budget, for example