

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES
Service du développement, section financière II

Mad. 861.5 - egt/wic

Berne, le 8.4.1991

Rapport

Mission Madagascar du 12 au 17 mars 1991

Copie à:

- gir, gjd, red, ger/rie, egt (2), FS2
- DFAE/DDA, Sect Afr orien
- Ambassade et BUCO, Antananarivo (2)

1. Résumé

Le but principal de cette mission était de participer le plus activement possible - malgré le temps disponible très limité - à la mission d'évaluation de la Banque mondiale concernant la préparation du nouveau Crédit d'Ajustement pour la Promotion des Investissements et des Exportations (CAPIE), en vue d'une éventuelle participation suisse au financement de ce crédit. En plus, une revue des aides à la balance des paiements antérieures était indiquée, puisque la dernière mission de ce genre datait de novembre 1989.

Madagascar est toujours confronté avec de grandes difficultés économiques mais déterminé à les résoudre par la voie bien entamée de l'ajustement structurel, avec l'aide des divers bailleurs de fonds. Dans les prochaines années, le besoin de financements extérieurs se maintiendra. Il nous paraît justifié de continuer le cofinancement suisse, avec la Banque mondiale, des programmes d'ajustement de Madagascar, et aussi notre participation aux missions de préparation et d'évaluation de ces programmes. Du côté bilatéral, les instances économiques du pays étant très sensibles au programme suisse de désendettement, auquel le Conseiller fédéral Felber faisait allusion lors de sa visite en octobre dernier, il faudrait étudier les possibilités d'une intervention suisse dans ce domaine. En ce qui concerne les aides à la balance des paiements bilatérales suisses, les problèmes avec lesquelles nous étions confrontés dans le passé sont surmontés, et les anciennes comme les nouvelles aides devraient maintenant être décaissées à un rythme plus rapide.

2. Situation économique et politique

Après une année 1989 quasiment en équilibre extérieur, les perspectives pour 1990 étaient plutôt favorables. Mais à la fin de 1990, Madagascar était confronté avec une crise de la balance des paiements, cela pour plusieurs raisons:

- Pour la première fois en 15 ans, la soif de consommer a pu être satisfaite, grâce au SILI (Système d'importations libéralisé, élargi en 1990 par les services) ce qui a eu

pour effet une hausse des importations - qualifiée par le Président "d'un peu sauvage" - qui a surpris les Autorités, Ministère des Finances et Banque centrale compris, et les banques (la plupart toujours étatisées). En septembre 1990, les réserves en devises étaient pratiquement épuisées. La sécheresse pendant la période où on aurait dû planter le riz et les inondations subséquentes nourrissent les craintes d'importations massives de riz (à des prix décourageants pour les producteurs locaux qui avaient commencé à produire pour le marché).

- Les exportations ne pouvaient pas compenser cette marée d'importations. Les exportations traditionnelles (café, vanille, girofle) étaient en baisse à cause des prix faibles sur les marchés mondiaux et à cause des conditions météorologiques défavorables. Les exportations non traditionnelles, toujours marginales, n'augmentaient que légèrement. Le choc de fin 1990, aggravé encore, au début de cette année, par les effets de la guerre du Golfe, a incité les autorités et les banques à surveiller de plus près l'évolution des crédits. Une dévaluation de 13 % - la première de cette importance depuis 1988 - a été décidée en janvier 1991. Cette situation dramatique a sans doute aidé le Gouvernement à se prononcer fermement en faveur de la continuation du procès d'ajustement structurel (voir à ce sujet le discours très net du Président à l'occasion des vœux de nouvel an).
- Pendant 1990, on a constaté un affaiblissement considérable de l'afflux de financements extérieurs.

Le taux de croissance réel du PIB pour 1990 est maintenant estimé à 3,8%. Ce taux, bien qu'en dessous des 4,5% visés, est légèrement en-dessus de celui de la population (2,8%). La diminution comparé à l'objectif s'explique par des mauvaises conditions climatiques qui ont affecté la production agricole. Pour 1991 cependant, une augmentation de 4,6% est attendue. L'inflation a légèrement repris de 9% en 1989 à 12% en 1990. En 1991, elle n'augmentera que marginalement jusqu'à 13,7%.

Les estimations du "gap" financier pour 1991, calculées en décembre 1990 encore à 87 millions de DTS, doivent être corrigées à la hausse. Les estimations varient entre 50 et 100 millions supplémentaires, selon les importations de riz pris en considération. Pour couvrir ce "gap" un 3ème ESAF de 35 millions est attendu (qui pourrait être augmenté de 10 millions après la mission PFP du FMI et de la BM d'avril 1991) et peut-être une contribution augmentée dans le cadre de Lomé IV et des Etats-Unis. Jusqu'à maintenant, peu de bailleurs de fonds se sont manifestés.

En ce qui concerne le désendettement, Madagascar a demandé à la BM (debt reduction facility) une contribution de 10 millions de dollars pour rachats de dettes bancaires (total des dettes bancaires: 82 millions de dollars). Bien que la BM a signalé qu'il sera difficile d'honorer cette demande, Madagascar n'a pas encore perdu tout espoir; il paraît que la France soutient la demande malgache.

La situation politique se caractérise par une continuation du processus de libéralisation entamé depuis quelques années. Les partis d'opposition se prononcent d'une façon très directe. La censure a été abolie. Les observateurs ont noté le sérieux avec lequel le budget de l'Etat a été discuté au Parlement, et le nombre élevé de questions critiques des Parlementaires.

res à ce sujet. Dans son discours susmentionné, le Président avait d'ailleurs annoncé un "toilettage" de la Constitution qui méritait d'être adaptée "à la nouvelle conjoncture objective nationale et internationale".

3. ABP III/IV, Energie

Die (parastaatliche) Elektrizitätsgesellschaft JIRAMA ist daran, die dringendsten Arbeiten für die Rehabilitation ihrer Zentralen und Verteilsysteme auszuschreiben. Die Dinge beginnen sich also zu bewegen.

Nachdem die anlässlich der letzten BAWI-Mission (Nov. 1989) ausgehandelten "on-lending conditions" der schweizerischen Mittel im November 1990 von der Direction du Trésor und JIRAMA vertraglich festgehalten worden sind, erfolgten nun auch die ersten Aufforderungen an schweizerische Firmen (SEW, ACMV), Offerten für Reparaturarbeiten und Ersatzteile in den Zentralen Mandraka und Antelomita I und II einzureichen (marchés gré à gré). Ein (kleines) Problem scheint noch darin zu bestehen, dass die Banque centrale für die Eröffnung von Akkreditiven für die von Devisen anfallenden Arbeitskosten eine Bestätigung benötigt, dass sie durch ZBH-Mittel finanziert werden. Im Interesse eines raschen Abflusses der ZBH-Mittel schlägt JIRAMA zudem Lieferungen aus Belgien und Schweden für schweizerische Finanzierungen vor (dringend benötigte Produkte, die in der Schweiz nicht erhältlich sind). Weitere Lieferungen werden international ausgeschrieben.

Im Rahmen des Energy I Programmes von JIRAMA mit der Weltbank scheint die Planung für die Realisierung von Rehabilitationen jetzt besser den finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens angepasst worden zu sein. Hauptschwierigkeiten für JIRAMA sind nach wie vor die vom Staat diktierten Tarife - trotz deren inzwischen erfolgten Annäherung an die effektiven Kosten - und die grossen Zahlungsrückstände vor allem staatlicher Betriebe. Die parallel zur CAPIE- und BAWI-Mission stattfindende Energy I Mission der Weltbank sieht denn auch wenig Hoffnung, dass das zur Diskussion stehende Energy II Programm, das neben weiteren Rehabilitationen auch einen gewissen Ausbau der Produktionskapazitäten vorsieht, in nächster Zeit realisiert werden kann. Die Schweiz gedenkt nicht, sich am Energy II Programm zu beteiligen.

4. ABP IV et VI, Santé

Les achats de médicaments essentiels sous ABP IV se déroulent sans problème majeur. Il est intéressant de constater que le système de recouvrement des coûts commence à porter ses fruits, au moins en ce qui concerne les livraisons de chloroquine (volet "lutte contre le paludisme"): De 3 (des 6) lots - à 50 000 boîtes de 1 000 comprimés chacune - distribués actuellement aux consommateurs, les coûts d'un lot ont été récupérés jusqu'à maintenant.

En ce qui concerne l'ABP VI, la mission a précisé avec les autorités du Ministère de la Santé que les fonds sont disponibles selon les besoins du Ministère en financements pour les médicaments essentiels. Si l'Etat augmente le budget de la santé, les fonds suisses pourraient être utilisés pendant une période plus longue que les 3 années originalement prévues. Dans ce

contexte, la mission a constaté avec satisfaction que le budget du Ministère de la Santé a été augmenté de 1,5 mia. FMG en 1989 à 3,5 mia. FMG en 1990. Elle a fait part de sa satisfaction auprès du Ministre des Finances et du Budget, tout en lui rappelant que les efforts devraient continuer jusqu'à ce que le budget du Ministère de la Santé soit suffisamment étoffé pour répondre aux besoins minimaux du pays.

5. ABP V (cofinancement)

Avec un retard de deux ans, la Banque mondiale (BM) a débloqué, le 7 mars 1991, la 2ème tranche (25 mio. \$) du CASEP (Crédit d'ajustement du secteur public), en ajoutant déjà 10 mio. de \$ de la 3ème tranche, due en principe en septembre 1991. Du financement de la BM, il reste donc un reliquat de 15 mio. \$.

Malgré le retard, toutes les conditions pour la 2ème tranche n'étaient pas remplies. La Direction du Département était obligée de demander un "waiver" au Conseil administratif de la BM (ce qui a probablement incité la Direction à proposer une seule tranche pour le nouveau programme - CAPIE; voir sous 6 -, proposition qui a été rejetée en dernière minute - le 8 mars 1991 à 18.00, heure de Washington - par le "top management" de la Banque).

En ce qui concerne la contribution suisse au CASEP, elle est articulée en tranches de la même façon que le déboursement de la BM. Donc, jusqu'à maintenant, seule la 1ère tranche, de 4 mio. frs., a été décaissée. Avec la 2ème et une partie de la 3ème tranche de la Banque débloquée, la mission s'est déclarée prête à libérer le reliquat de la contribution suisse (6 mio. frs.) dans sa totalité (le montant ayant déjà été versé au compte spécial à la BNS), et elle a demandé à la BM de faire en sorte que les fonds suisses soient décaissés le plus rapidement possible (à suivre avec disbursement officer de la Banque).

6. CAPIE

La mission de la Banque mondiale (BM), en principe une mission d'évaluation (appraisal), a déjà prévu de se lancer en partie au moins, dans la phase des négociations. Les discussions que le soussigné a pu suivre étaient marquées d'une grande densité et d'un engagement important des deux côtés.

Après le refus, par la Direction de la BM, de la proposition d'une seule tranche, on prévoit maintenant 2 tranches, ce qui paraît être plus réaliste (et montre une certaine souplesse de la BM). Si tout va bien, le programme sera présenté au Board en août/septembre et pourrait entrer en vigueur en octobre/novembre 1991.

La Suisse a annoncé sa disponibilité d'entrer en négociations pour un cofinancement du CAPIE à hauteur de 10 mio. frs. additionnels au financement de la BM et gérés par la BM.

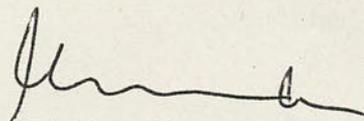
7. Propositions

Nous suivrons soigneusement, en collaboration avec le BUCO, les procédures des ABP bilatérales nos. I-IV (moyens réalloués par l'avenant signé en octobre 1990 par le Directeur du Trésor et jag) et VI et de discuter, avec les parties concernées, la préparation d'un rapport final. Dans le domaine du désendettement, nous proposons d'étudier une intervention qui complèterait, dans ce pays de concentration, les instruments de la coopération au développement déjà appliqués, une intervention qui s'impose tout au plus après la signature de l'accord de reconsolidation des dettes entre nos deux pays le 8 mars de cette année.

En ce qui concerne le cofinancement du CASEP (ABP V), le décaissement du reliquat (2ème et 3ème tranches suisses) est en bonne voie, avec la libéralisation de la 2ème - et une partie de la 3ème - tranche de la BM (à suivre avec disbursement officer BM). Un cofinancement du CAPIE, en préparation, pourrait prendre la relève; nous proposons un cofinancement de 10 mio. de frs. (ABP VII), lié à la première tranche du CAPIE, donc à décaisser au moment de l'entrée en vigueur - fin 1991? - du Development Credit Agreement entre Madagascar et la BM.

8. Remerciements

Le soussigné tient à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à la réussite de cette mission, en premier lieu le personnel de l'Ambassade et du BUCO et tout particulièrement M. Philibert Rasolofonjatovo qui m'a consacré, de mardi à dimanche, une grande partie de son temps.



Th. Eggenberger

- Annexes:
- Programme de la mission
 - Documentation disponible au service du développement
 - Madagascar: Key Macroeconomic Indicators, World Bank (SPA), 15.3.1991

Mission egt Madagascar, 12. - 17.3.1991BeilageProgramme

- 11./12.3. Bern-Antananarivo
- 12.3. Bureau de coordination (BUCO): préparation mission, Erledigung Pendenzen
Banque mondiale, prise de contact avec CAPIE Appraisal Mission (MM. Philippe Le Houérou, chef de mission, et Abderraouf Benbrahim, country officer)
- 13.3. JIRAMA, Réunion des bailleurs de fonds (présidé par M. Caleb Rakotoarivelo, Directeur Général. Représentants des bailleurs: Banque mondiale: Patricio Millan et P. Gregory Fazzari, consultant; BEI: Mme. Noël; CCCE: ResRep. et M. Martin; CH: M. Rasolofonjatovo du BUCO et le soussigné)
Discussions avec mission CAPIE de la Banque mondiale
Soir: Dîner JIRAMA/Bailleurs de fonds
- 14.3. Entrevue avec Ambassade suisse (MM. Heller et Décosterd)
Discussions avec les responsables de la Pharmacie Centrale (revue ABP IV, perspectives ABP VI)
Entrevue avec le nouveau Secrétaire Général du Ministère de la Santé, Prof. Rakotomanga Samuel (avec M. Pfister, Coordonnateur Coopération suisse)
Audience auprès du Ministre des Finances et du Budget (avec M. Pfister)
Discussion avec M. Schiller, ResRep du Fonds monétaire international
- 15.3. Discussions à l'Ambassade suisse et au BUCO
Discussion avec M. Roger Rambeloarison, responsable des projets, JIRAMA
Entrevue avec le Directeur du Trésor au Ministère des Finances et un représentant de la Banque Centrale (revue ABP V)
Groupe de travail CAPIE, Ministère du Commerce, avec la participation de représentants du Ministère des Finances et de la Banque Centrale (délégation de la Banque mondiale menée par M. José Bronfman, ResRep.)
Entrevue avec M. Blandin Razafimanjato, Gouverneur de la Banque Centrale (avec M. Pfister)
Wrap-up avec M. Pfister
- 16.3. Discussion avec M. Peyredieu de Charlat, ResRep CCCE
Discussions avec missions CAPIE et Agriculture (M. Benoît Blorel) de la Banque mondiale
- 17./18.3. Antananarivo-Bern

Documentation (disponible au service du développement)

- Aide-mémoire Mission CAPIE, Banque mondiale, 12 décembre 1990 (confidentiel)
- SPA Status Report for Madagascar, Banque mondiale, 15 mars 1991
- Madagascar, Adjustment in the Industrial Sector and an Agenda for Further Reforms, Report No. 7784-MAG, Banque mondiale, 29 octobre 1990
- Documentation JIRAMA pour la réunion des bailleurs de fonds du 13 mars 1991
- Statistiques préparées par la Pharmacie Centrale concernant l'utilisation de l'ABP IV
- Discours présidentiel à l'occasion des voeux de Nouvel an, 10 janvier 1991 (publié dans le quotidien "Midi Madagasikara", extraits dans MTM du 8 février 1991, commentaire de l'Ambassade suisse à Antananarivo (DE) du 25 janvier 1991)
- Quelle politique de développement pour Madagascar?, note du 28 décembre 1990 de la DDA (CP); annexe: note d'orientation datée juin 1990 à Antananarivo

MADAGASCAR: Key Macroeconomic Indicators
(percent, except where indicated)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
					Prelim.		Projections			
Gross Domestic Product growth rate	1.4	1.7	3.7	4.9	3.8	4.6	4.7	4.7	4.8	4.9
Gross Domestic Income growth rate	2.4	-0.7	2.3	2.8	3.4	4.4	4.7	5.4	4.5	4.7
GDI per capita growth rate	-0.5	-3.6	-0.4	-0.2	0.4	1.3	1.6	2.4	1.6	1.8
Private Consumption p.c. gr. rate	-4.3	-3.5	0.1	-3.0	4.3	-1.6	-0.1	1.5	0.6	0.6
Debt Service (US\$ million) 1/	381.0	421.6	431.8	470.2	432.8	421.5	430.6	456.9	416.0	387.8
Debt Service Ratio	97.3	101.2	102.7	98.2	96.1	79.9	73.1	70.6	56.4	46.6
Debt Service as % of GDP	14.3	16.3	17.3	18.5	13.7	12.9	11.9	11.3	9.3	7.7
Gross Investment/GDP 3/ 4/	13.8	13.5	14.5	15.0	15.6	17.4	18.3	19.0	19.5	20.0
Domestic Savings/GDP	8.9	8.1	8.1	10.3	7.1	9.1	11.0	12.0	12.8	13.8
National Savings/GDP 3/	6.4	3.6	3.9	6.3	4.3	5.9	8.6	10.0	11.3	12.7
Marginal National Savings Rate	0.1	0.0	0.5	1.5	-0.4	0.7	0.5	0.3	0.4	0.4
Public Investment/GDP 3/	6.7	7.0	8.3	8.7	7.8	10.4	10.4	10.2	10.1	10.0
Public Savings/GDP	2.0	3.6	3.5	1.6	3.5	3.7	4.1	4.2	4.2	5.0
Private Investment/GDP 3/	7.1	6.5	6.0	6.3	6.8	7.0	7.4	7.9	8.4	9.0
Private Savings/GDP	4.4	0.0	0.4	4.7	0.8	2.2	4.5	5.8	7.1	7.7
Public/Private Investment Ratio 3/	0.9	1.1	1.4	1.4	1.1	1.5	1.4	1.3	1.2	1.1
Government Revenue/GDP 5/	15.8	16.8	15.4	15.3	15.1	14.8	15.4	15.2	15.2	15.2
Government Expenditure/GDP 6/	19.1	20.1	18.8	19.4	16.3	18.7	18.6	18.3	18.1	17.9
Deficit(-) or surplus (+) /GDP	-3.3	-3.5	-3.4	-4.1	-1.2	-3.9	-3.2	-3.1	-2.9	-2.7
Consumer Price Index (1980=100)	285.5	328.3	415.6	453.0	507.4	576.9	617.3	654.3	690.3	724.8
Annual average changes (%)	14.5	15.0	26.6	9.0	12.0	13.7	7.0	6.0	5.5	5.0
Real Effective exch rate (1980=100)	86.5	59.1	51.3	49.0	50.7					
Export (G&NFS) Growth Rate	5.7	17.7	-0.8	28.8	-8.4	10.9	7.5	2.1	9.5	9.9
Exports (G&NFS)/GDP	15.2	15.7	16.0	17.9	13.8	15.9	15.8	15.6	16.1	16.8
Share of Traditional Exports 7/		46.2	34.3	33.0	24.7	24.6	24.9	21.9	21.5	21.2
Import (G&NFS) Growth Rate	-0.2	-8.1	-1.6	3.1	11.2	4.4	4.3	5.1	5.8	6.0
Imports/GDP	20.0	21.0	22.5	22.6	22.3	24.2	23.2	22.7	22.8	22.9
Current Account Balance (US\$ mln.)8/	-245.0	-256.6	-263.4	-220.1	-358.2	-376.9	-352.4	-358.2	-359.4	-351.7
Current Account Balance/GDP 8/	-9.1	-9.9	-10.6	-8.7	-11.3	-11.5	-9.7	-9.0	-8.2	-7.3

1/ Scheduled amortization and interests (after debt cancellations).

2/ After debt relief already obtained.

3/ Figures through 1988 are estimated on a basis which is not strictly comparable to those of the following years. Among others, beginning in 1989, a new consolidation of capital budget has been used, creating a discontinuity in private and public investment.

4/ Include variations in stocks.

5/ Including grants.

6/ Including settlement of payments delays.

7/ As percentage of total exports.

8/ Excluding official transfers and capital grants.