



RAPPORT DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REFORMES DE LA GESTION DE LA DETTE 2024

Follow-up Report – Ministry of Economy and Finance - Novembre 2024



SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	4
1. CONTEXTE.....	4
2. MISE EN ŒUVRE.....	5
3. RAPPORT ANNUEL DE MISE EN ŒUVRE.....	5
II. SITUATION 2024	6
III. LES AXES ET LES REFORMES	10
1. GOUVERNANCE ET STRATEGIE DE LA DETTE	10
1.1. <i>Temps de mise en œuvre 2024</i>	10
1.2. <i>Réformes prévues pour 2025-2026</i>	10
2. GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES.....	11
2.1. <i>Temps de mise en œuvre 2024</i>	11
2.2. <i>Réformes prévues pour 2025-2026</i>	11
3. GESTION DE LA TRESORERIE	12
3.1. <i>Temps de mise en œuvre e 2024</i>	12
3.2. <i>Réformes prévues pour 2025-2026</i>	12
4. DEVELOPPEMENT DU MARCHE INTERIEUR.....	12
4.1. <i>Temps de mise en œuvre e 2024</i>	12
4.2. <i>Réformes prévues pour 2025-2026</i>	13
IV. PROPOSITION DE CADRE LOGIQUE 2025-2027.....	14

SIGLES ET ABREVIATIONS

AT : Assistance Technique

AVD : Analyse de la Viabilité de la Dette

BFM : Banky Foiben'i Madagasikara

BTA : Bons du Trésor par Adjudication

BTF : Bons du trésor Fihary

CARC : Comité d'Analyse des Risques de Crédit

CRB : Comité de Risques Budgétaires

CT : Comité de Trésorerie

CTD : Comité Technique de la Dette

CTDs : Collectivités Territoriales Décentralisées

DAI : Direction de l'Audit Interne

DB : Direction du Budget

DDP : Direction de la Dette Publique

DeMPA : Debt Management Performance Assessment

DFCR : Direction de la Formation et de la Coordination des Réformes

DOF : Direction des Opérations Financières

DRB : Déclaration des Risques Budgétaires

EPN : Etablissements Publics Nationaux

LFI : Loi de Finances Initiale

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

PAF : Plan Annuel de Financement

PLFI : Projet de Loi de Finances Intiale

PTFs : Partenaires Techniques et Financiers

OGT : Opérations Globales du Trésor

SDMT : Stratégie de la Dette à Moyen Terme

SOE : Entreprises à participation majoritaires de l'Etat

I. INTRODUCTION

1. Contexte

Pour se hisser, à moyen terme, au rang des pays émergents, la Politique Générale de l'Etat repose principalement sur le capital humain, l'Industrialisation et la transformation économique, ainsi que la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, requérant des investissements structurants. Le financement par l'emprunt constitue un des moyens pour atteindre ces objectifs de développement de Madagascar, au vu de contraintes de mobilisation des ressources internes et de la limite de possibilité des aides extérieures. Une gestion efficace, transparente et prudente de la dette est liée de manière incontournable à ce recours à l'endettement. Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ambitionne de gérer la dette publique conformément aux bonnes pratiques internationales pour soutenir les politiques publiques.

Conscient de l'importance de ces enjeux, le Ministère a sollicité la Banque Mondiale (BM) pour mener une évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (Debt Management Performance Assessment - DeMPA). Le DeMPA, outil de la Banque Mondiale, évalue la gestion de la dette publique à travers des indicateurs reconnus internationalement. Il analyse les pratiques des pays en développement, suit les progrès et identifie les réformes nécessaires. À la demande du Ministère de l'Économie et des Finances, la Banque mondiale a mené une mission d'assistance DeMPA technique en Février 2023 qui a été consacrée par un document détaillant les points forts et les points à améliorer en matière de gestion de la dette, en février 2023.

Sur la base des résultats de l'évaluation DeMPA, le Ministère de l'Economie et des Finances a sollicité l'appui de la Banque mondiale pour l'élaboration d'un Plan de réformes. Le Plan de réforme de la gestion de la dette vise à établir des réformes sur la base d'une comparaison des pratiques nationales aux normes internationales de la gestion de la dette. En août 2023, une mission de la Banque Mondiale a appuyé le Gouvernement dans l'élaboration du Plan de réforme 2024-26. Adopté en novembre 2023, ce plan définit les priorités, la séquence des réformes et le calendrier de leur mise en œuvre. Pour engager le dialogue sur le financement des réformes, le Plan de réformes 2024-26 a été présenté aux PTF le 28 mars 2024 au cours de laquelle, le Gouvernement a exposé le Plan de réformes et discuté avec les PTF les besoins d'assistance techniques pour soutenir sa mise en œuvre.¹

Le présent rapport de mise en œuvre du Plan de réformes fait état des progrès qui ont été accomplis et des défis à relever pour avancer davantage dans sa mise en œuvre. Il vise également à renforcer l'engagement du Gouvernement à poursuivre les efforts pour améliorer la gestion de la dette en s'alignant aux meilleures pratiques internationales. Enfin, il constitue également un outil de communication avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et dans ce sens saisit les PTFs à appuyer ce vaste programme qui nécessite la participation et la contribution de tous. Le Plan de réforme de la gestion de la dette constitue l'outil par excellence et l'unique programme en matière de gestion de la dette.

¹ Madagascar a déjà élaboré en 2017 un Plan de Réforme qui a été remplacé par celui de 2023.

De grandes réformes ont été réalisées au titre de cette année 2024. Dans le domaine de la gouvernance, le décret modifiant l'organisation générale du Ministère de l'Economie et des Finances², intégrant la réorganisation de la Direction de la Dette Publique (DDP) pour s'aligner aux bonnes pratiques internationales a été adopté en Janvier 2024. L'application de ce décret est en cours. L'élaboration de la Stratégie de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et du Plan Annuel de Financement (PAF) a été renforcée à travers l'assistance technique de la Banque Mondiale en juillet 2024. Par ailleurs, Dans le domaine de gestion de risques budgétaires, des arrêtés mettant en place le Comité d'Analyse des Risques de Crédit (CARC) et le Comité de Risques Budgétaires (CRB) ayant été pris, actuellement opérationnels et bénéficiant de l'assistance technique de la Banque Mondiale dans leurs compétences respectives. Concernant la gestion de trésorerie, le projet de loi y afférent est en cours de conception. Le Ministère a bénéficié d'un appui technique préliminaire du Fonds Monétaire International (FMI) sur la gestion de trésorerie en Novembre 2024. Quant au développement du marché intérieur, le décret de désignation de la Banky Foiben'i Madagasikara (BFM) comme dépositaire central unique est en cours de finalisation. Un cadre d'échanges (sous forme de réunions trimestrielles) sur les titres publics avec les institutions financières a été instauré. Malgré ce bilan positif, beaucoup de réformes restent à mettre en œuvre.

La République de Madagascar tient à adresser ses gratitude à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour leur soutien et remercie d'ores et déjà ceux qui apporteront leur aide dans la poursuite de la mise en œuvre du Plan de Réformes.

2. Mise en œuvre

Le Plan de réformes sur la gestion de la dette s'articule autour de quatre (04) axes : (i) la gouvernance et stratégie de la dette ; (ii) la gestion des risques budgétaires, (iii) la gestion de la trésorerie et (iv) le développement du marché intérieur. Il s'agit d'un programme qui s'étend sur 3 ans, avec un cadre logique qui décrit les objectifs, les indicateurs de résultats et les activités de réformes à réaliser annuellement. La réalisation de certaines réformes a été appuyée par des Assistances Techniques (AT), notamment celles de la Banque Mondiale, le Fond Monétaire Internationale, la Banque Africaine pour le Développement, l'Agence Française pour le Développement.

3. Rapport annuel de mise en œuvre

Le Plan de réformes en gestion de la dette fait l'objet d'une supervision annuelle pour évaluer les progrès, identifier les défis, ajuster les réformes inachevées et proposer des solutions. Ce suivi permet également de réviser le cadre logique et de préparer le cadre 2025, ainsi que les assistances techniques nécessaires. Ce rapport, élaboré conjointement par les départements impliqués dans la gestion de la dette au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances et de la Banky Foiben'i Madagasikara (BFM), dresse le bilan 2024, souligne les défis et présente les perspectives pour les réformes. L'implication de toutes les parties prenantes est nécessaire pour la mise en œuvre effective du Plan de réformes et son appropriation par les acteurs.

² Décret N°2024-050 du 20 janvier 2024 modifiant et complétant certaines dispositions des décrets n° 2019-093 du 13 février 2019, n° 2021-699 du 07 juillet 2021 et n° 2023-085 du 01er février 2023 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère

II. SITUATION 2024

1. Gouvernance et stratégie de la gestion de la dette				
<p>Résultat : Le cadre institutionnel et organisationnel de la gestion de la dette est conforme aux meilleures pratiques internationales.</p> <p>Baseline (2023) : L'organisation de la DDP est très disparate. Il n'existe pas de politique de garantie et de rétrocession. La SDMT et l'APF ne sont pas préparés conformément aux meilleures pratiques internationales. Faible redevabilité en matière de gestion de la dette.</p> <p>Cible (2025) : La DDP est organisée en front office, middle office et back office. Une politique de garantie et de rétrocession est opérationnelle. Amélioration de la redevabilité en matière de gestion de la dette (rapport annuel et audit). SDMT et ABP préparés conformément aux normes internationales.</p>				
Produits	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès	PTF
L'organisation de la DDP répond aux meilleures pratiques incluant la disponibilité de plan de formation opérationnel et de manuels de procédures	L'organisation de la DDP est très disparate. La DDP ne dispose pas de politique de formation ni de manuel de procédures de la gestion de la dette	La DDP est organisée en front, middle et back office, dispose de procédures écrites et effectue une évaluation régulière des progrès de renforcement des capacités par la mise en œuvre du Plan de formation.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret sur la réorganisation de la DDP en front, middle et back offices adopté. ▪ Arrêté d'application de l'organigramme en cours (Décembre 2024). ▪ Processus de nomination des chefs de services en cours (Nomination Décembre 2024) ▪ Le manuel de procédures est en cours de finalisation (Décembre 2024) ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AFD ▪ BAD
Il existe un rapport annuel sur la dette publique selon un processus inclusif	La DDP n'élabore pas un rapport annuel sur la dette publique.	Rapport annuel sur la dette publique élaboré par la DDP soumis au Parlement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projet de rapport annuel (Exercice 2023) disponible au niveau de la DDP pour présentation aux autorités. 	
Audit de conformité de la gestion de la dette réalisé selon les normes internationales	Depuis 2011, aucun audit de la dette n'a été fait.	L'audit de la gestion de la dette est inscrit dans le plan de travail annuel de la Direction de l'Audit Interne.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Audit inscrit dans le plan de travail annuel 2025 de la Direction de l'Audit Interne. ▪ Etudes et analyses préalables de la démarche DEMPA et de la gestion de la dette effectuées en interne par les auditeurs de la DAI. ▪ Projet de TDR rédigé et calendrier d'exécution à revoir en fonction de l'AT en T2 2025. 	
La SDMT et le PAF (Plan Annuel de Financement) sont préparés chaque année suivant les meilleures pratiques internationales	La SDMT n'est pas basé sur une approche participative et n'inclut pas d'analyse avancée des coûts. La SDMT n'est pas cohérent avec la Loi des Finances Ni la SDMT ni le PAF sont révisés de manière périodique.	SDMT et PAF élaborés par un groupe de travail constitué des différentes entités de la DDP et autres entités concernées, suivant un processus institutionnalisé et pérenne. Le PAF est dynamique, évolutif et révisé pour s'adapter aux changements des conditions des marchés.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AT de la Banque Mondiale en juillet 2024. ▪ Mise en œuvre d'une partie des recommandations dans la SDMT et PAF 2025 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BM
2. Gestion des risques budgétaires				
<p>Résultat : Le gouvernement améliore sa gestion des risques budgétaires, en particulier ceux liés aux passifs contingents éventuels.</p> <p>Baseline (2023) : La Loi de Finances intègre une déclaration des risques budgétaires (DRB) mais n'inclut pas d'évaluation des risques ni de mesures d'atténuation des passifs contingents.</p> <p>Cible (2025) : Le gouvernement procède à une analyse des risques de chaque source de risque budgétaire afin de parvenir à une opinion éclairée sur la probabilité de matérialisation de ces risques.</p>				

Produits	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès	
Le CARC est opérationnel	La réglementation concernant l'analyse des risques pour les garanties sur emprunt, la rétrocession et les prêts directs du Trésor n'est pas entièrement appliquée.	L'évaluation des risques est effectuée préalablement à l'autorisation des transactions liées à la dette entre le gouvernement et les entités bénéficiaires et actualisées annuellement afin d'informer le CRB sur les éventuels risques budgétaires.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêté d'opérationnalisation du CARC adopté. ▪ Assistance technique de la BM en mars 2024 pour renforcer l'analyse des risques de crédit liés aux garanties, rétrocessions et prêts du Gouvernement central (Entreprises à participation majoritaires de l'Etat SOE). ▪ Manuel de procédure et Guide méthodologique d'évaluation de risque de crédit des SOE en cours de finalisation (Assistance technique de la BM) ▪ Assistance technique de la BM sur pour l'analyse du risque de crédit de 7 SOEs (incluant JIRAMA et AIRMAD). ▪ Rapport d'analyse de risque de crédit en cours (Template). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BM
Le MEF dispose des données sur les entreprises à participation de l'État (EP), Etablissements Publics Nationaux (EPN) et les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTDs) incluant les dettes et passifs contingents éventuels explicites et implicites	<p>Le délai légal pour la préparation des états financiers audités si possible par les EP, EPN et CTDs n'est pas respecté. Les EPN et les CTDs envoient mensuellement leur balance</p> <p>Les informations sur la dette des EP, EPN et CTDs ne sont pas exhaustives.</p> <p>LA DCP a émis des remarques sur : (i) les données disponibles pour les CTD : seules les données des Communes gérées par les comptables du Trésor sont disponibles auprès de la DCP (112/1695 communes ce qui remet en cause la représentativité) ; (ii) le besoin d'assistance technique (DCP et CRB): pour savoir quels sont les données pertinentes à analyser et l'outil d'analyse à utiliser</p>	<p>La Déclaration des Risques Budgétaires (DRB) intègre une analyse quantitative de passifs contingents sur les EP, les EPN et CTDs. Les bulletins de la dette incluent les données sur la dette et les passifs contingents des EP, EPN et CTDs.</p> <p>Un rapport d'examen analytique du portefeuille des EP, EPN et CTDs est publié chaque année sur le site Web du MEF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration de lettre de demande de données par le CRB pour l'élaboration de la DRB 2025 (Annexe 18 de la PLFI 2025). 	
L'État dispose d'un cadre formel de gestion des risques budgétaires et d'un outil de travail qui lui permet efficacement de les gérer.	Il n'y a pas de cadre juridique formel malgache sur l'élaboration et la publication de la DRB	Le CRB est mis en place et fonctionnel et la DRB est produite et publiée annuellement sur le site web du MEF, et est incorporée dans la loi de finances.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêté d'opérationnalisation du CRB adopté. ▪ Assistance technique de la BM en mars 2024 pour renforcer la rédaction de la déclaration des risques budgétaires ▪ Adoption en interne d'un manuel de procédure et canevas par le CRB ▪ Assistance technique de la BM en décembre 2024 sur le manuel de procédure et canevas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ BM

			▪ DRB dans la PLFI 2025 rédigé par le CRB	
3. Gestion de la trésorerie				
Résultat : Une amélioration la gestion de la trésorerie et gestion des soldes de trésorerie.				
Baseline (2023) : Les prévisions de trésorerie élaborées présentent quelques limites.				
Cible (2025) : Compte-rendu, à chaque fin de journée, du solde du compte en Ariary au niveau du Directeur Général du Trésor.				
Produits	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès	
Le Comité de trésorerie (CT) et l'Entité en charge de la gestion active de la trésorerie opérationnels.	Le Comité de trésorerie (CT) fonctionne de façon restreinte	Le CT pilote le plan de trésorerie sur une base plus régulière (quotidienne).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projet de Loi relative à la gestion de la trésorerie de l'Etat partagé avec la BM et le FMI ▪ Assistance technique préliminaire du FMI sur la gestion de trésorerie en général 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FMI ▪ AFRITAC ▪ BM
Le plan de trésorerie est produit de manière cohérente et exhaustive	Les prévisions initiales du plan de trésorerie ne sont pas élaborées au même moment que le projet de loi de finances.	Le Plan de trésorerie est harmonisé avec la nomenclature des opérations globales du Trésor suivant une comptabilisation de caisse. Son élaboration est inscrite dans le calendrier de préparation du budget.		
4. Développement du marché de la dette intérieure				
Résultat : Développement du marché de la dette intérieure.				
Baseline (2023) : Le marché des titres publics fait face à trois lacunes mutuellement liées. : absence d'investisseurs finaux, d'émissions de longues maturités et l'existence d'un marché secondaire peu animé et profond.				
Cible (2025) : Les principes de prévisibilité, régularité, transparence, fongibilité et de consultation des opérateurs du marché sont respectés.				
Produits	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès	
Période à laquelle le calendrier des émissions de titres est publié est défini dans un texte	Inexistence de texte fixant le calendrier d'émissions des titres publics.	Publication du calendrier des titres publics au moins un jour avant le début de chaque mois.		
Les goulots d'étranglements pour rendre performant le marché des titres publics sont levés. Un audit annuel sur le niveau de sécurisation et de fiabilité du registre des titres est réalisé.	Le Trésor ne fait pas encore usage du concept de fongibilité lors de la conception de sa stratégie d'émission. Seuls les BTAs sont émis de manière compétitive Il y a deux dépositaires centraux sur le marché primaire des titres publics à Madagascar	Le concept de fongibilité dans la stratégie d'émission des BTA est utilisé pour rendre le marché plus liquide et favorise le développement marche secondaire. Existence d'une courbe de taux pour les BTFS Le marché des titres repose sur une infrastructure solide, fiable et sécurisée.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approbation de BFM d'assurer le rôle d'un Dépositaire Central unique des Titres publics ▪ Prise d'un Décret de désignation du Dépositaire Central unique des Titres publics 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FMI
Un cadre d'échanges réguliers avec les investisseurs est opérationnel (préférences, tendances)	Le dialogue avec les acteurs du marché est très limité	Un dialogue permanent avec les participants au marché des titres est maintenu. Les intermédiaires de marché placent plus de titres au sein de leur clientèle.		

et problèmes du marché, et communication des informations)				
--	--	--	--	--

III. LES AXES ET LES REFORMES

1. Gouvernance et stratégie de la dette

1.1. Temps de mise en œuvre 2024

Réorganisation de la Direction de la Dette Publique. L'action vise deux objectifs principaux : i) finaliser la réorganisation de la DDP en front, middle et back offices, incluant l'adoption du décret correspondant et la finalisation du manuel de procédures (achevée en partie) ; ii) élaborer et mettre en œuvre un plan de formation opérationnel (non achevée). À ce jour, les étapes franchies sont :

- Le décret de réorganisation a été adopté durant le premier trimestre de 2024.³
- Le processus de nomination des chefs de services est en cours avec une finalisation prévue pour décembre 2024.
- L'arrêté d'application de l'organigramme du MEF décrivant les attributions des nouveaux services est en préparation et prévu d'ici décembre 2024.
- Le manuel de procédures de la DDP est en cours de finalisation grâce à l'appui du consultant de l'AFD (Prévision d'ici décembre 2024).

Rapport sur la dette au pouvoir législatif. Un projet de rapport sur la dette couvrant l'année 2023 est disponible au niveau de la DDP pour soumission aux autorités supérieures.

Audit selon les normes internationales. L'audit de conformité de la gestion de la dette pour 2025 figure déjà dans le plan de travail annuel de la Direction de l'Audit Interne (DAI), qui sera présenté au comité d'audit. Le projet de TDR est déjà préparé et le calendrier d'exécution de la mission sera ajusté en fonction de l'Assistance Technique prévue pour le 2^{ème} trimestre 2025.

SDMT et PAF en cohérence avec le PLFI. Une assistance technique de la Banque Mondiale a été réalisée en juillet 2024, suivie de la mise en œuvre partielle des recommandations intégrées dans la SDMT et le PAF pour 2025, incluant notamment l'inclusion de tous les services de la DDP dans l'élaboration de la SDMT. Pour l'exercice budgétaire 2025, les prévisions de tirages sur financement extérieur et les prévisions de financement intérieur dans la SDMT sont en cohérence avec la LFI 2025. Néanmoins, dû à ces contraintes-temps, la discussion avec les départements concernés par la stratégie de la dette n'a pas pu être programmée. Le document n'a pas pu être également validé par le Comité Technique de la Dette (CTD) dans les délais requis.

1.2. Réformes prévues pour 2025-2026

Réorganisation de la Direction de la Dette Publique. L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation seront décalées pour l'horizon 2025-26 après que les services soient pleinement opérationnels. La mise en œuvre du plan de formation nécessitera une analyse approfondie des besoins des services, une évaluation des capacités actuelles de l'équipe et une prise en compte des ressources disponibles. Le tout sera mis en cohérence avec le plan de formation du Ministère avec la coordination avec la DFCR.

³ Décret N°2024-050 du 20 janvier 2024 modifiant et complétant certaines dispositions des décrets n° 2019-093 du 13 février 2019, n° 2021-699 du 07 juillet 2021 et n° 2023-085 du 01er février 2023 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère

Rapport sur la dette au pouvoir législatif. Après revue sur le fond et la forme du projet de rapport sur la dette couvrant l'année 2023, le MEF prévoit de soumettre le premier rapport sur la dette couvrant l'année 2024 au parlement pour la deuxième session parlementaire 2025.

Audit selon les normes internationales. Un audit de conformité de la gestion de la dette est prévu être conduit par la DAI dans le courant du troisième trimestre 2025 à condition de la tenue d'une assistance technique pour renforcer la capacité des auditeurs dans le domaine de la gestion de la dette publique.

SDMT et PAF en cohérence avec le PLFI. Pour que la SDMT et le PAF soient pleinement cohérents avec les lois de finances à l'avenir, il est essentiel d'intégrer le processus d'élaboration de la SDMT et du PAF au mécanisme institutionnel de conception du cadrage macroéconomique à moyen terme. Par ailleurs, le plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations de l'assistance technique de la Banque doit être actualisé.

2. Gestion des risques budgétaires

2.1. Temps de mise en œuvre 2024

Comité d'Analyse des Risques de Crédits (CARC). Le CARC est en place et opérationnelle.⁴ Une assistance technique de la Banque Mondiale a été réalisée en Mars 2024 aux fins d'une mise en œuvre effective des analyses des risques de crédit relatives à la garantie sur emprunt, de la rétrocession et de prêt du Gouvernement central. Le manuel de procédures et le guide méthodologique d'évaluation des risques de crédit des entreprises à participation majoritaire de l'Etat (SOE), élaborés avec l'assistance technique de la Banque Mondiale, sont en cours de finalisation. Par ailleurs, une assistance technique de la Banque Mondiale a été mobilisée pour l'analyse des risques de crédit de sept SOEs, dont JIRAMA et AIRMAD, avec un rapport d'analyse actuellement en préparation.

Comité des Risques Budgétaires (CRB). Le CRB est en place et opérationnel.⁵ Le format standard et la méthodologie de rédaction des Déclarations de Risques Budgétaires ont été adoptés par le CRB, suite à un atelier organisé à cet effet lors d'une assistance technique de la Banque Mondiale en avril 2024. Pour le PLFI 2025, aucun calendrier de Déclaration des Risques Budgétaires n'a été mis en œuvre.

Disponibilité des données (SOE, CTD, EPN). Dans le cadre de l'élaboration de la DRB pour la PLFI 2025, le Bureau permanent de la CRB a adressé des lettres aux membres pour solliciter les informations nécessaires, bien que ces lettres n'aient pas été envoyées directement aux pourvoyeurs de données concernés.

2.2. Réformes prévues pour 2025-2026

Comité d'Analyse des Risques de Crédits (CARC). À moyen terme, des cadres d'analyse des risques de crédit pour les CTD et les EPN seront élaborés, incluant des outils pratiques et des guides méthodologiques. Toutefois, une assistance technique sur méthodologie et outil d'analyse des risques de crédit des CTD et des EPN est une condition préalable à cette réforme.

⁴ Arrêté n°2588/2024-MEF du 28 mars 2024. Les membres du CARC ont été nommés de suite par décision et ils se sont déjà réunis.

⁵ Arrêté n°2869/2024-MEF du 4 avril 2024. Les membres du CRB ont été nommés de suite par décision et ils se sont déjà réunis.

Par ailleurs, comme il a été constaté que les mesures d'atténuation ne reposent pas sur une politique établie et des critères objectifs, il est attendu qu'en 2025, le Gouvernement dispose et applique les dispositions d'un cadre formel d'atténuation des risques budgétaires. Il prévoit alors d'adopter un arrêté fixant les premiums et les limites à l'encours total de la dette garantie et rétrocédée et du total des prêts directs du Trésor dont l'élaboration nécessite une AT venant des PTFs.

Comité des Risques Budgétaires (CRB). Le rapport d'analyse du portefeuille des EPN et CTD n'a pu être réalisée au cours de cette première année de réforme, en raison de l'indisponibilité des données et de certaines limitations dans l'interprétation des données recueillies. Une assistance technique impliquant de la DCP, du CRB ainsi que les autres entités concernées est ainsi essentielle. De même, la Déclaration des Risques Budgétaires (DRB) intégrant une analyse quantitative de passifs contingents sur les EPNs et CTDs reste contrainte par l'indisponibilité des données et demeure également en attente de l'appui technique requis.

Disponibilité des données (SOE, CTD, EPN). À moyen terme, une décision de la CRB sera adoptée pour régir la transmission des informations financières et des données sur la dette des entreprises à participation publique, des EPN et des CTD.

3. Gestion de la trésorerie

3.1. Temps de mise en œuvre e 2024

Le projet de loi sur la gestion de la trésorerie de l'État a été partagé avec la Banque Mondiale et le FMI pour examen. De plus, une assistance technique préliminaire du FMI sur la gestion de trésorerie a été réalisée en novembre 2024

3.2. Réformes prévues pour 2025-2026

Conformément au plan de réformes, deux produits sont attendus pour cette axe : (i) le Comité de Trésorerie (CT) et l'Entité en charge de la gestion active de la trésorerie sont opérationnels au premier trimestre 2025, et (ii) le Plan de trésorerie est produit de manière cohérente et exhaustive d'ici fin 2026. Dans ce sens, le Projet de Loi sur la gestion active de la trésorerie qui décrit les principes et règles sur la gestion de trésorerie, les principaux acteurs concernés dans la gestion de trésorerie ainsi que les infractions et les sanctions y afférentes a été finalisé après consultation de l'avis de la Cour des Comptes.

Quant au Plan de trésorerie, la production de Plan de trésorerie annuel et mensualisé, harmonisé avec la nomenclature des Opérations Globales du Trésor (OGT) est prévue pour 2026.

4. Développement du marché intérieur

4.1. Temps de mise en œuvre e 2024

Dépositaire central unique. La BFM a accepté d'assurer le rôle de Dépositaire Central unique des Titres publics. Un projet de décret de désignation du Dépositaire Central unique des Titres publics est en cours de finalisation, suivi par la mise en place d'une convention transférant la gestion des Titres publics du Trésor Public à BFM.

Cadre d'échanges réguliers avec les investisseurs. Le plan de réforme s'est fixé comme cible pour fin 2024 qu'un dialogue permanent avec les participants au marché des titres soit maintenu, et que les intermédiaires de marché placent plus de titres au sein de leur clientèle. Dans l'atteinte de cet objectif, il a été convenu avec les banques lors de la réunion au mois d'Août 2024 de réaliser une réunion trimestrielle sur les titres publics. Les réunions se tiendront une semaine après la réunion du Comité monétaire. La troisième réunion avec les banques est ainsi prévue dans le courant de ce mois de Novembre 2024.

Echanges d'expérience avec d'autres pays. Les termes de Référence y afférents sont disponibles.

4.2. Réformes prévues pour 2025-2026

Dépositaire central unique. Une fois que le Dépositaire Central des Titres publics sera opérationnel, des textes réglementaires sur les titres publics y compris l'adjudication des BTF ainsi que ceux relatifs à la réouverture seront pris.

Echanges d'expérience avec d'autres pays. Par ailleurs, une immersion de toutes les parties prenantes dans d'autres pays pour échanger les expériences et les bonnes pratiques est prévue.

IV. PROPOSITION DE CADRE LOGIQUE 2025-2027

Stratégie d'intervention	Indicateur de performance	Baseline (2023)	Cible (2027)	Progrès	Temps de mise en œuvre	Entités concernées	PTF
Impact	Indicateurs d'impact						
Contribuer à une gestion macroéconomique et budgétaire saine et réduire la vulnérabilité aux chocs financiers en renforçant les capacités de gestion de la dette, de la trésorerie et des risques, ainsi que les institutions, et en développant du marché de la dette intérieure	Amélioration des indicateurs liés aux risques par rapport à la situation de référence, trois ans après l'achèvement du projet	Le cadre institutionnel et organisationnel pourrait être amélioré, la visibilité des risques budgétaires globaux est faible, la gestion des flux de trésorerie et du solde de trésorerie est peu développée, de même que le marché de la dette intérieure.	Un cadre institutionnel et organisationnel conforme aux meilleures pratiques a été mis en place, un système assurant une visibilité claire de tous les risques budgétaires a été mis en œuvre, les entités de gestion de la trésorerie sont opérationnelles et une stratégie efficace d'émission de titres publics est en cours de mise en œuvre.				
1. Gouvernance et stratégie de la gestion de la dette							
Résultats	Indicateurs de résultats	Baseline (2023)	Cible (2027)	Progrès			
Le cadre institutionnel et organisationnel de la gestion de la dette est conforme aux meilleures pratiques internationales.	DPI-2 Structure de gestion de la dette DPI-3 Stratégie de gestion de la dette DPI 4 Rapports sur la dette publique DPI-5 Audit	L'organisation de la DDP est très disparate. Il n'existe pas de politique de garantie et de rétrocession. La SDMT et l'APF ne sont pas préparés conformément aux meilleures pratiques internationales. Faible redevabilité en matière de gestion de la dette	La DDP est organisée en front office, middle office et back office. Une politique de garantie et de rétrocession est opérationnelle. Amélioration de la redevabilité en matière de gestion de la dette (rapport annuel et audit). SDMT et ABP préparés conformément aux normes internationales.			DDP	
Produits	Indicateurs de produits	Baseline (2023)	Cible (2027)	Progrès	Temps de mise en œuvre	Entités concernées	PTF
L'organisation de la DDP répond aux meilleures pratiques incluant la disponibilité de plan de formation opérationnel et de manuels de procédures	Production et mise en œuvre d'un plan de formation	L'organisation de la DDP est très disparate. La DDP ne dispose pas de politique de formation ni de manuel de procédures de la gestion de la dette	La DDP est organisée en front, middle et back office, dispose de procédures écrites et effectue une évaluation régulière des progrès de renforcement des capacités par la mise en œuvre du Plan de formation.		Production et mise en œuvre d'un plan de formation T3 2025	DDP DFCR	

Il existe un rapport annuel sur la dette publique selon un processus inclusif	DPI 4.2. Rapports au pouvoir législatif	La DDP n'élabore pas un rapport annuel sur la dette publique.	Rapport annuel sur la dette publique élaboré par la DDP soumis au Parlement		Rapport annuel sur la dette publique 2024 élaboré par la DDP soumis au Parlement T4 2025	DDP	N/A
Audit de conformité de la gestion de la dette réalisé selon les normes internationales	Production de rapport d'audit	Depuis 2011, aucun audit de la dette n'a été fait.	L'audit de la conformité de la gestion de la dette est effectué par la Direction de l'Audit Interne selon les normes internationales		-Assistance technique sur l'audit de la dette : T2 2025 -Publication du rapport sur la gestion de la dette : T4 2025	DAI	BM
La SDMT et le PAF sont préparés chaque année suivant les meilleures pratiques internationales	Production de SDMT en conformité avec la Loi des Finances Révision de la SDMT et du PAF	La SDMT n'est pas basé sur une approche participative et n'inclut pas d'analyse avancée des coûts. La SDMT n'est pas cohérent avec la Loi des Finances Ni la SDMT ni le PAF sont révisés de manière périodique.	SDMT et PAF élaborés par un groupe de travail constitué des différentes entités de la DDP et autres entités concernées, suivant un processus institutionnalisé et pérenne. Le PAF est dynamique, évolutif et révisé pour s'adapter aux changements des conditions des marchés.		- Production de la SDMT et du PAF en cohérence avec la LFI2026: Novembre 2025		BM

2. Gestion des risques budgétaires

Résultats	Indicateurs de résultats	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès			
Le gouvernement améliore sa gestion des risques budgétaires, en particulier ceux liés aux passifs contingents éventuels.	DPI-6 Coordination avec la politique budgétaire	La Loi de Finances intègre une déclaration des risques budgétaires (DRB) mais n'inclut pas d'évaluation des risques ni de mesures d'atténuation des passifs contingents.	Le gouvernement procède à une analyse des risques de chaque source de risque budgétaire afin de parvenir à une opinion éclairée sur la probabilité de matérialisation de ces risques				
Produits	Indicateurs de produits	Baseline (2023)	Cible (2027)	Progrès	Temps de mise en œuvre	Entités concernées	PTF
Le CARC est opérationnel	Guide méthodologique d'évaluation de risque de crédit (Entreprises à participation publique, CTDs, EP) iv) Une analyse de risque de crédit systématique est appliquée pour toutes nouvelles demandes de garantie sur emprunt, de	La réglementation concernant l'analyse des risques pour les garanties sur emprunt, la rétrocession et les prêts directs du Trésor n'est pas entièrement appliquée.	L'évaluation des risques de crédit est effectuée préalablement à l'autorisation des transactions liées à la dette entre le gouvernement et les entités bénéficiaires et actualisées annuellement afin d'informer le CRB sur les éventuels risques budgétaires.		Assistance technique sur méthodologie et outil d'analyse des risques de crédit des EPN et CTD T22025 Guide méthodologique d'évaluation de risque de crédit des EPN : T4 2025	CARC DDP DCP CRB CARC DDP DCP	BM

	rétrocession et de prêt direct du Trésor				Guide méthodologique d'évaluation de risque de crédit des CTD : T4 2026	CARC DDP DCP			
	v) Une analyse du risque de crédit du portefeuille existant				Analyse du risque de crédit du portefeuille existant (effectué de manière progressive)	CARC			
Le MEF dispose des données sur les entreprises à participation de l'État (EP), Etablissements Publics Nationaux (EPN) et les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTDs) incluant les dettes et passifs contingents éventuels explicites et implicites	i) Adoption d'une décision de la CRB gouvernant la transmission des informations financières et de la dette des entreprises à participation publique, des EPN et CTDs	Le délai légal pour la préparation des états financiers audités si possible par les EP, EPN et CTDs n'est pas respecté.	La Déclaration des Risques Budgétaires (DRB) intègre une analyse quantitative de passifs contingents sur les EPN et CTDs.	Lettre envoyée par la Bureau Permanent du CRB sollicitant des informations financières et de la dette des entreprises à participation publique, des EPN et CTDs	i) Adoption d'une décision de la CRB gouvernant la transmission des informations financières et de la dette des entreprises à participation publique, des EPN et CTDs : T3 2025	CRB DCP	BM		
		Les EPN et les CTDs envoient mensuellement leur balance.	Les bulletins de la dette incluent les données sur la dette et les passifs contingents des EPN et CTDs.				ii) Rapport analytique exhaustif sur les risques budgétaires pour la première année de la réforme. T1 2025	CRB DCP	BM
		Les informations sur la dette des EP, EPN et CTDs ne sont pas exhaustives.	Un rapport d'examen analytique du portefeuille des EPN et CTDs est publié chaque année sur le site Web du MEF.				ii) Assistance technique sur analyse quantitative de passifs contingents sur les EPN et CTDs : T2 2025	CRB DCP	BM
		LA DCP a émis des remarques comme quoi il y a un écart entre ce que le texte du CRB couvre et ce que cette action demande et qu'il y a un problème d'accès aux données de certaines des EPN et CTDs due à des contraintes légales.	La DRB, intégrant une analyse quantitative de passifs contingents sur les EPN et CTDs, est produite et publiée annuellement sur le site web du MEF, et est incorporée dans la loi de finances.		iii) Un rapport d'examen analytique du portefeuille des EPN et CTDs est publié chaque année sur le site Web du MEF 1T2026	CRB DCP			
Un cadre d'atténuation des risques est opérationnel	Adoption d'arrêté fixant les premiums et les limites à l'encours total de la dette garantie et rétrocédée et du total des prêts directs du Trésor.	Les mesures d'atténuation ne reposent pas sur une politique établie et des critères objectifs	Le Gouvernement dispose et applique les dispositions d'un cadre formel d'atténuation des risques budgétaires		T2 2025				
3. Gestion de la trésorerie et développement du marché de la dette intérieure									
Résultats	Indicateurs de résultats	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès					
Une amélioration la gestion de la trésorerie et	DPI-11 Prévisions des flux de trésorerie et	Les prévisions de trésorerie élaborées présentent quelques limites.	Compte-rendu, à chaque fin de journée, du solde du compte en Ariary au niveau du Directeur Général du Trésor			N/A			

gestion des soldes de trésorerie	gestion du solde de trésorerie						
Produits	Indicateurs de produits	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès	Temps de mise en œuvre	Entités concernées	PTF
Le Comité de trésorerie (CT) et l'Entité en charge de la gestion active de la trésorerie opérationnels.	Adoption du projet de Loi sur la gestion active de la trésorerie.	Le Comité de trésorerie (CT) fonctionne de façon restreinte	Le CT pilote le plan de trésorerie sur une base plus régulière (quotidienne).	Assistance technique préliminaire du FMI sur la gestion de trésorerie a été réalisée en novembre 2024	T1 2025		
Le plan de trésorerie est produit de manière cohérente et exhaustive	Production du plan de trésorerie annuel et mensualisé	Les prévisions initiales du plan de trésorerie ne sont pas élaborées au même moment que le projet de loi de finances.	Le Plan de trésorerie est harmonisé avec la nomenclature des opérations globales du Trésor suivant une comptabilisation de caisse. Son élaboration est inscrite dans le calendrier de préparation du budget.		T4 2026		
Résultats	Indicateurs de résultats	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès			
Développement du marché de la dette intérieure	DPI-8 Endettement intérieur	Le marché des titres publics fait face à trois lacunes mutuellement liées. : absence d'investisseurs finaux, d'émissions de longues maturités et l'existence d'un marché secondaire peu animé et profond	Les principes de prévisibilité, régularité, transparence, fongibilité et de consultation des opérateurs du marché sont respectés				
Produits	Indicateurs de produits	Baseline (2023)	Cible (2025)	Progrès	Temps de mise en œuvre	Entités concernées	PTF
Les goulots d'étranglements pour rendre performant le marché des titres publics sont levés.	i) Texte réglementaire sur la Réouverture ii) BTFs émis par adjudication	Le Trésor ne fait pas encore usage du concept de fongibilité lors de la conception de sa stratégie d'émission. Seuls les BTAs sont émis de manière compétitive	Le concept de fongibilité dans la stratégie d'émission des BTA est utilisé pour rendre le marché plus liquide et favorise le développement marche secondaire. Existence d'une courbe de taux pour les BTFs Le marché des titres repose sur une infrastructure solide, fiable et sécurisée		T4 2026 Après la mise en place du Dépositaire Central des titres publics (Evaluation prévue en Décembre 2024)		
Un audit annuel sur le niveau de sécurisation et de fiabilité du registre des titres est réalisé							

Immersion dans d'autres pays							Toutes les parties prenantes	
------------------------------	--	--	--	--	--	--	------------------------------	--