

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT
FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

**Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
Note consultative conjointe**

Préparée par les services de l'Association internationale de développement
et du Fonds monétaire international

Approuvée par Hartwig Schafer (IDA)
et par Thomas Krueger et Mark Plant (FMI)

26 janvier 2007

I. VUE D'ENSEMBLE

1. **Le gouvernement de Madagascar a préparé sa deuxième stratégie de croissance économique et de réduction de la pauvreté intitulée Plan d'action pour Madagascar (PAM), programme de développement ambitieux qui couvre la période 2007–2012.** Le PAM s'appuie sur le premier DSRP préparé en 2003 et sur une large consultation. Il énonce les engagements, stratégies et mesures qui devraient, selon le gouvernement, déclencher un processus de croissance rapide et entraîner un recul de la pauvreté, conformément à la Vision nationale développée par le gouvernement (*Madagascar naturellement*) et aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies. Le PAM, qui définit les grandes orientations du programme, est complété par des stratégies sectorielles et des plans d'action spécifiques. Cette note consultative conjointe du FMI et de l'IDA met en lumière les domaines dans lesquels, de l'avis des services des deux institutions, les stratégies et programmes qui étayaient le PAM doivent être encore affinés, puis mis en œuvre en priorité.

2. **Les stratégies énoncées dans le PAM ont pour but de faire reculer la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie de tous les Malgaches.** Pour y parvenir, des engagements sont pris dans huit domaines, qui visent à promouvoir : i) une gouvernance responsable; ii) des infrastructures reliées; iii) la transformation du système éducatif; iv) le développement rural et la «révolution verte»; v) la santé, le planning familial et la lutte contre le VIH/sida; vi) une économie à forte croissance; vii) l'environnement et viii) la solidarité nationale. Pour chacun de ces engagements, le gouvernement a identifié les grands défis, les objectifs et stratégies, les projets ou activités prioritaires et une série d'indicateurs clés contrôlables. Le PAM recense aussi six priorités immédiates : réformer les finances publiques, augmenter de façon significative l'investissement pour favoriser la croissance, semer les graines d'une révolution

verte, transformer la sécurité publique, mettre en œuvre de nouvelles mesures audacieuses concernant la santé et le planning familial et transformer le système judiciaire.

3. **Le PAM est le fruit d'un processus participatif plus large et plus approfondi que celui qui avait débouché sur le premier DSRP, avec une solide impulsion de la Présidence.** La série d'ateliers organisée dans les 22 régions du pays a bénéficié elle aussi d'une forte participation de l'État (tant au niveau national qu'aux divers échelons territoriaux), du secteur privé, des organisations non gouvernementales, des églises et d'autres acteurs clés de la société civile ainsi que des partenaires de Madagascar pour le développement. La préparation du PAM a été conduite par un comité de pilotage où siégeaient des représentants de la Présidence, des services du Premier Ministre et du Ministère de l'économie, des finances et du budget, et le plan a été discuté au Parlement en même temps que le projet de loi de finances pour 2007. Le PAM a été lancé officiellement lors d'un atelier national en novembre 2006, avant d'être largement diffusé. Il peut désormais être consulté sur le site Internet du gouvernement¹.

4. **Le PAM est davantage orienté vers les résultats que le premier DSRP, et il s'articule autour de priorités mieux définies.** Des indicateurs de suivi, qui s'accompagnent pour la plupart de scénarios de référence pour 2005 et de cibles pour 2012, ont été sélectionnés en vue de mesurer les progrès accomplis vers les objectifs du PAM. La loi de finances pour 2007 aligne le budget sur les engagements du PAM et présente des projections de dépenses à moyen terme couvrant la période 2007–11.

5. **Comparé au premier DSRP, le PAM insiste fortement sur le renforcement des capacités et l'égalité des sexes.** Il rappelle qu'il faut développer les capacités de leadership, changer les mentalités et habitudes qui entravent le progrès, combattre la corruption et accroître les compétences. Pour soutenir les objectifs du PAM, les autorités ont créé le *National Leadership Institute of Madagascar* qui aura pour mission de développer les capacités de leadership dans le pays. Le PAM envisage d'intégrer la problématique hommes-femmes dans l'ensemble de ses programmes et politiques de développement, et de mettre spécialement l'accent sur la participation accrue des femmes aux institutions locales, régionales et nationales.

6. **L'évaluation du coût du PAM est en cours, mais elle est d'une qualité variable selon les secteurs.** Pour ce qui concerne l'éducation (l'enseignement primaire, en particulier), l'environnement, les routes, la gouvernance ou l'alimentation en eau des zones rurales, il existe une évaluation détaillée des coûts. Pour d'autres programmes sectoriels clés, tels que la santé, cette évaluation est en passe d'être finalisée dans le cadre de la préparation d'un plan pour le secteur de la santé. Dans des domaines tels que le développement rural, les

¹ L'adresse du site Internet du PAM est la suivante: <http://www.madagascar.gov.mg/map>.

travaux préparatoires à l'évaluation des coûts doivent encore être approfondis, ce qui pourrait se faire dans le cadre de l'affinage des stratégies et programmes sectoriels.

II. ANALYSE DE LA PAUVRETÉ

7. **Le PAM ne consacre pas de section à l'analyse de la pauvreté, mais la stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance économique qu'il énonce repose sur l'analyse de la pauvreté développée dans l'Enquête périodique auprès des ménages de 2005.** Plus des deux tiers de la population (68,7 %) vivent en dessous du seuil national de pauvreté. Le taux de pauvreté dans les zones rurales est sensiblement plus élevé que dans les zones urbaines, puisque près des trois quarts de la population rurale et un petit peu plus de la moitié de la population urbaine sont classés parmi les pauvres. Les taux de pauvreté diffèrent aussi d'une région à l'autre; ils sont plus élevés dans les régions côtières de l'Est et du Sud, où plus de 80 % de la population est pauvre. C'est dans la capitale Antananarivo que le taux de pauvreté est le plus bas.

8. **Au cours de la période de mise en œuvre du premier DSRP, la pauvreté a enregistré un recul significatif après la crise politique de 2002, affichant un repli plus rapide dans les zones rurales que dans les zones urbaines,** ce qui contraste fortement avec la période 1997–2001, durant laquelle la baisse limitée de la pauvreté résultait principalement de son recul dans les zones urbaines. Durant cette période, la croissance avait été tirée principalement par la zone franche industrielle, qui avait amélioré les possibilités d'emploi et fait reculer la pauvreté dans les villes. La diminution de la pauvreté dans les zones rurales entre en 2001 et 2005 est liée quant à elle à l'amélioration de l'accès aux marchés — rendue possible par la mise en œuvre accélérée du programme routier — et à la hausse des prix du riz. D'autre part, les chocs économiques de 2004/05 (forte dépréciation, prix mondiaux du pétrole et du riz élevés) ont peut-être touché plus durement les segments les plus riches de la population. La nouvelle enquête auprès des ménages prévue pour 2007 permettra de disposer de chiffres plus actuels sur la pauvreté, qui seront inclus dans les mises à jour ultérieures du PAM.

9. **Le suivi de la pauvreté est entravé par l'absence d'une base de sondage actualisée, et les autorités devraient par conséquent s'employer en priorité à lancer un nouveau recensement de la population.** Le dernier en date a eu lieu en 1993 et, plus de dix ans plus tard, la croissance démographique et les mouvements de population l'ont rendu obsolète. La mise à jour de ce recensement, quoique coûteuse, est essentielle pour assurer un suivi crédible de certains indicateurs clés du PAM (pauvreté monétaire, statistiques des secteurs de l'éducation et de la santé, etc.).

III. ASSURER UNE CROISSANCE DURABLEMENT ÉLEVÉE

A. Politiques macroéconomiques

10. **Le PAM insiste à juste titre sur l'importance du rôle que la stabilité macroéconomique peut jouer pour favoriser une croissance économique plus forte, et il recense les principaux axes de réforme.** Conformément à leur programme économique pour 2006–08², les autorités prévoient de resserrer la politique monétaire pour atteindre leur objectif d'inflation à un chiffre et de conduire une politique budgétaire prudente pour préserver la viabilité de la dette. S'ils sont atteints, les objectifs fixés — diminuer de moitié les avances statutaires de la banque centrale à l'État d'ici 2012 et augmenter de 50 % les recettes intérieures — devraient permettre de consolider très sensiblement les bases d'une croissance plus rapide. Une augmentation modeste de la couverture des réserves se justifierait compte tenu de la vulnérabilité de l'économie aux fluctuations des termes de l'échange et aux aléas climatiques, mais le doublement de cette couverture prévu dans le PAM apparaît excessif si on le rapporte au volume d'importations nécessaire pour atteindre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté.

11. **Le cadre macroéconomique qui sous-tend le PAM n'est cependant pas assez spécifique.** Le PAM envisage un doublement de la croissance du PIB réel, qui porterait celle-ci autour de 7 à 10 % à moyen terme, mais il ne donne pas suffisamment de détails précis sur les sources de cette croissance, les mesures d'accompagnement requises et les niveaux de financement interne et externe nécessaires pour engager l'économie sur ce sentier de croissance durablement élevée. La politique budgétaire envisagée pour la période couverte par le PAM, qui prévoit une réduction du ratio déficit budgétaire/PIB, risque de comprimer plus que nécessaire le niveau de dépenses souhaité. En outre, comme il est indiqué dans la récente analyse de viabilité de la dette effectuée par les services de la Banque mondiale et du FMI, les autorités pourraient maintenir le déficit budgétaire constant (en pourcentage du PIB) sans compromettre la viabilité de la dette si ce déficit est financé à des conditions fortement concessionnelles³.

12. **Jusqu'à ce que les réformes clés soient mises en œuvre et que l'on ait identifié des financements externes plus élevés, les autorités devraient continuer de bâtir leur politique à partir du scénario plus prudent sur lequel repose leur programme économique pour 2006–08.** Tous les indicateurs du PAM sont liés au scénario de forte croissance retenu par les autorités, qui table sur une augmentation très sensible de l'aide des bailleurs de fonds, une plus forte mobilisation des recettes intérieures et des investissements

² Le programme est appuyé par un accord au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI.

³ Rapport du FMI sur les économies nationales n° 06/306, Appendice I — Madagascar: Joint Bank-Fund Debt Sustainability Analysis.

publics et privés plus élevés que ceux projetés à l'heure actuelle. Le programme économique des autorités pour 2006–08 s'appuie cependant sur un scénario plus réaliste, qui repose sur les flux d'aide extérieure déjà identifiés et sur des hypothèses de recettes intérieures et d'investissement plus prudentes. Les autorités devraient profiter de l'occasion que leur offre le rapport annuel de mise en œuvre du DSRP pour présenter explicitement leurs deux scénarios (scénario de référence et scénario de forte croissance). Les lois de finances annuelles qui suivront leur donneront la possibilité de mettre à jour le cadre macroéconomique à moyen terme en fonction des flux d'assistance extérieure identifiés et des progrès accomplis dans la mobilisation des recettes intérieures et les réformes structurelles axées sur la croissance.

13. Les autorités devront spécifier davantage les politiques à mener et les besoins de financement interne et externe à satisfaire pour que le scénario de forte croissance du PAM se réalise, et en évaluer les conséquences macroéconomiques. Étant donné le niveau élevé des projections de croissance (par rapport aux chiffres du passé), les autorités auraient pu préciser de manière plus explicite les sources spécifiques de cette expansion et les politiques requises pour atteindre les niveaux évoqués, mais aussi leur engagement à emprunter à des conditions non concessionnelles, à renforcer leur gestion de la dette et à utiliser l'allègement de la dette pour soutenir les dépenses prioritaires. Pour atteindre les ratios recettes fiscales/PIB ambitieux qui sont envisagés, les réformes du code fiscal et du code des douanes seront également essentielles. Elles supposent que l'on renonce aux régimes fiscaux spéciaux et aux incitants fiscaux pour simplifier le système et élargir l'assiette de l'impôt. L'amélioration de la mobilisation des recettes exigera aussi une réforme énergique des administrations douanière et fiscale. Les autorités ayant un programme de réformes fiscales et administratives chargé, elles devraient se montrer prudentes dans la poursuite de l'objectif de recouvrement décentralisé de l'impôt, car les capacités institutionnelles de l'État sont limitées. Il conviendrait aussi qu'elles évaluent les conséquences possibles — notamment pour la viabilité de la dette — des nouveaux emprunts requis pour étayer le taux de croissance élevé projeté à moyen terme

B. Politiques structurelles pour la croissance de l'investissement

14. Les services des deux institutions ont estimé que c'est à bon escient que le PAM fait valoir que l'amélioration du climat de l'investissement est importante pour atteindre les taux de croissance élevés qui sont envisagés. L'amélioration du climat des affaires passe avant tout par une meilleure gouvernance (section V), mais elle requiert aussi une série de règles de procédures transparentes et efficaces, et l'*Economic Development Board of Madagascar* qui vient d'être créé devrait faciliter et promouvoir les investissements intérieurs et extérieurs dans le pays. À cet égard, il conviendrait que les autorités finalisent et soumettent au Parlement, dans les meilleurs délais, une loi qui facilite l'investissement en excluant toute mesure d'exemption fiscale et en réduisant au minimum les compétences administratives discrétionnaires, conformément aux meilleures pratiques internationales.

15. **Les services des deux institutions ont reconnu, comme le PAM, qu'il faut donner la priorité à la restructuration et à la modernisation de la JIRAMA (société nationale de distribution d'eau et d'électricité), qui sont essentielles pour accroître la croissance.** Si le plan de restructuration de la société n'est pas résolument mis en place, les carences de la JIRAMA continueront de perturber les activités économiques et de rendre leur exercice plus coûteux. Les priorités pour la période à venir devraient être les suivantes : i) transférer la gestion de la société à un opérateur dans le cadre d'une concession privée de longue durée, et ii) allouer des crédits budgétaires suffisants à la modernisation et à l'expansion du réseau de distribution d'électricité.

16. **Le PAM souligne à juste titre la nécessité de réformer le secteur financier. Pour mettre sur pied un secteur financier qui soit plus compétitif, efficace et ouvert et qui contribue à la croissance, il s'appuie sur les recommandations du programme d'évaluation du secteur financier établi conjointement par les services du FMI de la Banque mondiale.** Dans la période à venir, les autorités devraient mettre l'accent sur i) la recapitalisation de la banque centrale, ii) la mise en place de systèmes de paiement et d'information sur le crédit plus efficaces, iii) la réforme des systèmes juridique et judiciaire ainsi que du bureau d'enregistrement des titres de propriété et des sûretés, iv) l'élargissement de l'accès aux services financiers pour les pauvres des zones urbaines et rurales, et v) la réforme des régimes de retraite et du secteur des assurances.

17. **Les services des deux institutions reconnaissent, comme le PAM, l'importance des infrastructures — routières, notamment — pour la croissance, mais encouragent les autorités à entretenir le réseau existant.** Le programme présenté est ambitieux. En outre, le PAM n'insiste pas assez sur les dispositifs institutionnels de gestion de ces infrastructures. Dans la période à venir, les autorités devraient s'attacher en priorité à rendre opérationnelle l'autorité chargée du réseau routier, assurer un meilleur équilibre entre modernisation et maintenance et veiller à ce que des crédits suffisants soient affectés à l'entretien du réseau.

18. **Étant donné que majorité des pauvres vivent en zone rurale, l'engagement du PAM en faveur du développement rural et de l'amélioration de la productivité dans l'agriculture est opportun.** Déclencher une révolution verte, sécuriser le régime foncier, favoriser les activités ouvertes sur le marché, diversifier et rehausser la valeur ajoutée agricole et promouvoir le secteur agroalimentaire sont à l'évidence des priorités. Il convient cependant que les autorités précisent davantage leur stratégie de développement des zones vulnérables ou périphériques. Comme les travaux analytiques réalisés montrent que l'avenir de Madagascar dans ce domaine passe par une agriculture intensive et non pas extensive, les services des deux institutions craignent que la stratégie d'extension et de développement des cultures prônée par le PAM ait un impact négatif sur l'environnement si les terres marginales sont mises en culture. Cependant, pour atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés, les autorités devront opter — comme le rappelle le plan de développement du secteur rural — pour une approche multisectorielle intégrée s'attaquant aux multiples contraintes qui entravent la croissance dans ce secteur.

IV. AMÉLIORER LA PRESTATION DES SERVICES

19. **Bien que le premier DSRP ait permis des avancées dans l'ensemble satisfaisantes dans le domaine social, la mortalité maternelle a peu diminué et la qualité des services de santé et l'éducation reste une source de préoccupation.** Davantage d'enfants sont scolarisés aujourd'hui, ainsi qu'en témoigne le taux d'inscription net dans l'enseignement primaire, qui est de plus de 90 % (contre 70 % en 2001/2) et dépasse les objectifs du premier DSRP. Dans le domaine de la santé, la mortalité infantile a enregistré un très net recul et la couverture vaccinale a augmenté. Ces progrès sont dus en partie à l'augmentation des ressources libérées par l'initiative PPTE renforcée, l'initiative *Éducation pour tous* et le Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et la malaria. Cependant, l'absence de progrès dans les domaines de la mortalité maternelle et de la qualité générale de la prestation des services demeure préoccupante.

20. **Globalement, la méthode retenue dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la nutrition et de la lutte contre le VIH/sida ou dans le secteur de l'eau est bonne, mais doit s'ordonner davantage autour de priorités.** Le PAM innove par rapport à la stratégie du précédent DSRP en reconnaissant que l'enseignement post-primaire et le planning familial ont un rôle clé à jouer dans la poursuite des objectifs du PAM. Les plans opérationnels en préparation dans les domaines de la santé et de la nutrition devraient être achevés dans les mois qui viennent, arrêter des priorités et établir des séquences dans les réformes, et préciser aussi quelles actions concrètes seront engagées. Enfin, la rationalisation du cadre institutionnel en place pour la nutrition est une réforme clé qui reste en suspens.

V. GOUVERNANCE

21. **Le PAM accorde l'importance qu'il convient à l'amélioration indispensable de la gestion des finances publiques, et les services des deux institutions encouragent les autorités à accélérer l'exécution du programme de réforme en cours.** Les principales priorités pour la période à venir sont les suivantes : i) renforcer les mécanismes de contrôle interne, en particulier pour les engagements de dépenses; ii) utiliser le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) pour suivre l'exécution du budget, iii) simplifier la classification budgétaire et le cadre de gestion des dépenses, iv) renforcer encore les capacités de préparation et d'exécution du budget dans les ministères prioritaires (éducation, santé, infrastructures), v) améliorer la planification et la gestion de la trésorerie, et vi) mettre en œuvre le nouveau code des marchés publics.

22. **Les services des deux institutions se félicitent que les autorités demeurent résolues à réduire la corruption, mais ils les exhortent à prêter davantage attention au renforcement de la gouvernance dans les industries extractives et à s'attaquer à la question des conflits d'intérêt potentiels des responsables publics.** Les procédures et le cadre institutionnel de lutte contre la corruption ont été améliorés grâce, en particulier, à la création du Bureau indépendant anticorruption (BIANCO) et à l'adoption d'une loi cadre

anticorruption. Cependant, des domaines importants n'ont pas encore été abordés, tels que la corruption très répandue dans les industries extractives et les autres secteurs d'exploitation des ressources naturelles (secteur minier et sylviculture, par exemple). Comme les autorités viennent tout juste d'adhérer à l'Initiative pour la transparence des industries extractives, elles devraient se doter rapidement d'une structure totalement transparente de gestion des recettes des secteurs minier et pétrolier, et veiller à ce que ces recettes soient inscrites dans les comptes budgétaires. Il faudra également apporter une réponse au problème de conflit d'intérêts qui peut se poser aux responsables publics et aux élus à tous les niveaux de l'État.

23. Le PAM insistant particulièrement sur la nécessité de transformer le système judiciaire et de rétablir sa crédibilité, ce constat doit se traduire par l'allocation de crédits plus importants à ce poste dans les prochaines lois de finances. Afin d'améliorer l'efficacité du système juridique et judiciaire, il est indispensable d'adopter des normes de services transparentes et de veiller à ce qu'elles soient respectées de façon systématique. Pour être crédible, la stratégie de réforme devrait aussi s'attaquer résolument à la corruption dans le système judiciaire, où elle semble omniprésente si l'on se fonde sur les conclusions de l'enquête indépendante anticorruption de 2005/6. Ces initiatives et celles qu'énonce le PAM nécessitent une augmentation très sensible des crédits budgétaires du ministère de la justice.

24. Les objectifs du PAM en matière de décentralisation, et en particulier l'augmentation prévue des dépenses des communes en pourcentage des dépenses publiques globales, doivent être étayés par un renforcement des capacités des collectivités locales. Pour aller de l'avant, il est essentiel de préciser davantage quels sont, en matière de prestation des services essentiels, les rôles et responsabilités des principales collectivités décentralisées (régions, communes, villages) par rapport à l'État (administration centrale et provinces) et de transférer les compétences en conséquence. Pour s'assurer que les ressources financières sont suffisantes, les autorités devraient rendre très vite opérationnel le Fonds de développement local (FDL) créé pour apporter aux communes une aide à l'investissement et au renforcement des capacités. Les autorités devraient aussi intégrer les mécanismes de financement du développement déjà en vigueur au plan communautaire, tels que le Fonds d'intervention pour le développement (FID). Il est tout aussi important que le gouvernement mette en place des dispositifs de sauvegarde appropriés pour assurer le suivi de ces ressources et veiller à ce qu'elles soient dépensées comme prévu.

25. Les services des deux institutions se félicitent que le gouvernement ait affiché, dans le PAM, son intention de réformer la grille des rémunérations du secteur public pour l'orienter vers un système d'incitations fondé sur la performance, mais les diverses options possibles et leurs conséquences budgétaires doivent être au préalable évaluées avec soin. Dans un premier temps, le gouvernement devrait utiliser les moyens que lui confère le cadre réglementaire en vigueur pour faire en sorte que les agents publics les plus performants soient récompensés de façon adéquate. Le système utilisé actuellement pour suivre les résultats et assurer la discipline devrait aussi être revigoré et appliqué de façon

systématique aux agents publics qui affichent des performances insatisfaisantes ou ne respectent pas les règles déontologiques de base.

VI. SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

26. **Le PAM présente d'une façon appropriée le système d'exécution du programme, notamment le lien entre la vision nationale, le PAM, les programmes nationaux, la planification annuelle dans le cadre de la politique générale de l'État (PGE) et le budget de l'État, ainsi que le dispositif de suivi et d'échange d'informations.** Il met en avant, à juste titre, la coordination des initiatives des bailleurs de fonds et propose la tenue d'une Conférence annuelle des donateurs et de réunions sectorielles pour renforcer cette coordination et mieux aligner l'assistance des bailleurs de fonds sur les objectifs du PAM. Le gouvernement met au point la structure institutionnelle qui permettra de suivre l'exécution du PAM, y compris dans les ministères sectoriels, il élabore des plans d'action pour les secteurs clés liant les initiatives prévues aux objectifs du PAM, et il identifie les indicateurs intermédiaires à utiliser pour suivre les progrès accomplis vers la réalisation de ces objectifs. La PGE précise les objectifs de résultat annuels convenus entre le Président et les ministres. Les services des deux institutions approuvent cette initiative importante et observent qu'il est primordial de veiller à ce que le travail de suivi débouche effectivement, le cas échéant, sur un ajustement des mesures prises.

27. **L'amélioration de la qualité et de la rapidité de diffusion des statistiques est une condition essentielle du suivi efficace de l'exécution du PAM.** Le gouvernement élabore une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) pour renforcer ses capacités en la matière, coordonner et rationaliser l'appareil statistique, améliorer la qualité des statistiques, élargir l'accès aux données et l'utilisation de celles-ci dans la formulation des politiques, mettre à jour le cadre juridique et coordonner l'assistance extérieure. Les services des deux institutions estiment que la finalisation de la SNDS et sa mise en œuvre sont absolument prioritaires.

VII. CONCLUSIONS ET THÈMES DE DISCUSSION

28. **Le PAM présente un plan directeur pour transformer l'économie malgache et l'engager résolument sur un sentier de croissance soutenue et de réduction de la pauvreté.** Étant donné que le scénario de forte croissance qui sous-tend le PAM repose sur l'hypothèse de flux de ressources externes et internes sensiblement plus élevés que ceux sur lesquels tablent les projections actuelles, les autorités devraient bâtir leurs lois de finances annuelles sur l'aide des donateurs déjà identifiée et sur des projections de recettes réalistes. Pour renforcer le PAM et sa mise en œuvre, il faut en priorité : i) progresser encore dans la mobilisation des recettes intérieures et la réforme de la gestion des finances publiques, ii) améliorer le climat de l'investissement, en particulier dans ses aspects juridique et judiciaire, iii) appliquer le plan de restructuration de la JIRAMA et transférer l'exploitation de la société

à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat d'affermage, et iv) améliorer la transparence et la gouvernance dans l'allocation des ressources et la gestion des industries extractives.

29. Les principaux risques susceptibles d'entraver l'exécution du PAM sont l'instabilité macroéconomique, l'absence de progrès tangibles dans la lutte contre la corruption et le manque de capacités d'exécution. Premièrement, la stabilité macroéconomique pourrait être compromise par le recouvrement insuffisant des recettes intérieures et les programmes de dépenses trop ambitieux, qui risquent de limiter la capacité du gouvernement à mettre en œuvre le PAM. D'autre part, ce plan repose aussi sur le postulat d'une augmentation de l'aide au développement fournie par les partenaires de Madagascar et, si cette hypothèse ne se concrétise pas, le gouvernement aura des difficultés à atteindre ses objectifs de développement. Le gouvernement pourra cependant limiter ce risque en se concentrant sur la réforme de la gestion des finances publiques et de la fiscalité. Deuxièmement, Madagascar est vulnérable aux chocs exogènes naturels et climatiques ainsi qu'aux chocs de prix, ce qui pourrait ralentir sa croissance. Là encore, cette menace est atténuée par les efforts déployés par le gouvernement pour se doter d'une stratégie de gestion des risques mettant l'accent sur la prévention de ceux-ci et sur la nécessité de s'y adapter. Troisièmement, l'absence de progrès sur le dossier des conflits d'intérêts potentiels entre responsabilités publiques et intérêts privés, conjuguée à l'importance du phénomène de corruption, peut bloquer les investissements indispensables à la mise en œuvre du PAM. Le fait que le gouvernement s'engage en faveur d'une gouvernance responsable aidera à gérer ces risques. Quatrièmement, enfin, si les capacités d'exécution limitées et la faiblesse des institutions sont une menace permanente pour la mise en œuvre du PAM, l'effort résolu que ce plan prévoit pour renforcer les capacités à tous les niveaux devrait aider à désamorcer ce risque.

30. Les administrateurs approuvent-ils les domaines d'action retenus par les services des deux institutions pour: i) soutenir la croissance, réduire la pauvreté et atteindre les OMD, ii) renforcer l'exécution du PAM, en progressant notamment dans la mobilisation des recettes intérieures et dans la réforme des finances publiques, et iii) gérer les risques qui pèsent sur l'exécution du PAM pour des raisons de capacités, de gouvernance et de stabilité macroéconomique, notamment?