



MIRSA MADIO

CONSEIL SUPERIEUR DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

RAPPORT ANNUEL 2003 - 2004

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I. PROBLEMATIQUE DE LA CORRUPTION	4
1- Le sentiment d'impunité.....	4
2- Les déviations permises par le dysfonctionnement du système judiciaire.....	4
3- L'aggravation de la situation des plus démunis.....	5
II. LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	5
1- Le cadre législatif.....	5
a. Les instruments internationaux.....	6
b. Le cadre juridique interne	7
2- Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC).....	10
a. Les activités du CSLCC10	10
b. Les projets spécifiques du CSLCC	11
3- Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)	12
4- La Chaîne pénale anti-corruption (CPAC)	12
a. Contexte de la mise en place de la CPAC	12
b. L'opérationnalisation de la CPAC	13
c. Forces et faiblesses de la CPAC	13
5- Le mouvement éthique.....	14
III. LA STRATEGIE	15
1- Les états des lieux sectoriels	15
a. Au sein de la Direction des domaines et des services fonciers	15
b. Au sein des régies ou administrations financières.....	16
c. Au sein du secteur commerce et consommation	16
d. Au sein des Administrations décentralisées et déconcentrées.....	16
e. Au sein du secteur journalisme	17
f. Au sein des partis politiques	17
g. Au sein des secteurs sociaux.....	17
h. Au sein de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale	19
i. La grande corruption internationale.....	19
2- La concertation	19
a. La consultation publique	19
b. Les ateliers nationaux décentralisés.. ..	20
c. Les rencontres ciblées	21
d. La Convention Nationale	21
3- Le système national d'intégrité (SNI)	22
4- Les missions d'information à l'étranger.....	24
5- Le système de suivi évaluation	25
IV. LA COMMUNICATION	26
1- Communication institutionnelle.....	26
a. Les médias	27
b. Les organisations de la société civile	27
c. Les responsables publics.....	27
d. Les groupements professionnels.....	27
e. Les groupements religieux.....	27
2- Communication médiatique.....	27
V. TABLEAU RECAPITULATIF DES ACTIVITES.....	29
VI. LE FINANCEMENT	31
1- Budget de l'Etat	31
2- Financement par bailleurs	34
3- Tableau récapitulatif des ressources et emplois	37
4- Résumé	37
VII. PROCHAINES ETAPES	38
1- La LCC reste orientée vers la bonne direction.....	38
a. Déterminer la bonne direction.....	38
b. Obtenir des feed-back fiables (des acteurs).....	38
c. Disposer d'indicateurs pertinents par rapport aux objectifs fixés	38
2- Les conditions de réalisation s'améliorent progressivement.....	38
a. La volonté politique.....	38
b. La loi	38
c. La stratégie	38
d. La coordination des actions	39
e. Les ressources	39
f. Le soutien du public.....	39
g. L'endurance	39
3- Un environnement favorable se développe	39
a. L'Etat de Droit.....	39
b. Le système électoral.....	39
c. La croissance économique.....	39
d. Le niveau d'éducation.....	39

INTRODUCTION

Tous les pays sont confrontés à la corruption, certains choisissent de laisser faire mais la tendance mondiale est désormais de la placer au premier plan des préoccupations publiques. Pourquoi ?

Longtemps considérée comme inéluctable, la corruption apparaît de plus en plus comme un sous-produit de la faiblesse de l'Etat. Si l'on admet que la tendance naturelle de l'homme en société est de rechercher le meilleur pour lui-même, il est tout aussi naturel que les sociétés organisées veillent à ce que ce « bien pour soi-même » ne devienne pas un mal pour tout le monde.

Or la corruption, qui signifie littéralement « destruction », affaiblit le corps social en détournant son investissement humain et financier, sapant ainsi les fondements de la vie économique et politique. Dans les cas extrêmes, c'est la société elle-même qui se délite.

On objectera que c'est affaire de comportement individuel et d'éducation. Certes, mais arrivée au point critique où elle handicape l'avenir d'un pays, la corruption doit être traitée à l'égal des grands maux tels que la guerre, la famine, le terrorisme, le SIDA etc.

La corruption pose de nombreux défis, dont les plus cruciaux touchent à la qualité des relations entre les citoyens et l'Etat. En effet, il ne suffit pas que l'Etat soit efficace, il faut aussi qu'il soit intègre.

Parmi les défis qui attendent les acteurs principaux de la lutte contre la corruption, on peut recenser l'endurance et la perspicacité.

Après un départ de la lutte dans des conditions acceptables, le plus dur reste à faire : rester dans la bonne direction et progresser avec sérénité sans confondre vitesse et précipitation. Dans cette lutte, le vieil adage « *le chemin le plus long est souvent le plus court* » s'applique parfaitement.

Il convient de garder à l'esprit que la plupart des échecs dans les entreprises de lutte nationale contre la corruption sont engendrés par l'impatience des acteurs de tous bords.

La maîtrise de la corruption devient sans aucun doute un enjeu politique majeur. Les gouvernants veulent rapidement bénéficier des résultats de leurs investissements et la population veut voir la corruption disparaître et obtenir ainsi un service public digne de ce nom.

Le CSLCC doit gérer ces attentes sur le court terme tout en visant un changement drastique sur le long terme. Il s'agit, pendant la période de démarrage, de rendre la lutte contre la corruption pérenne et soutenue en réunissant les conditions de succès et en rendant propice l'environnement.

Le but du CSLCC est d'améliorer constamment la performance de Madagascar par rapport aux indicateurs internationaux et nationaux.

A l'international, l'avancée se mesurera par rapport à l'index (IPC) de Transparency International de 3,1/10 en 2004, projeté à 4,6 en 2007 et à l'Indicateur de Gouvernance de la Banque Mondiale sur le contrôle de la corruption, de +0,14 en 2002, projeté à +0,5 en 2007.

Le présent rapport décrit les activités du CSLCC durant la période allant de septembre 2003 à décembre 2004.

I-PROBLEMATIQUE DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR

S'il est difficile de parler de corruption généralisée, et même endémique selon certains experts, il serait plus aisé de dire que le phénomène est sans conteste considérable à Madagascar. On peut cependant prétendre, sans se tromper, que des poches de résistance à ce phénomène existent bel et bien, et que l'environnement actuel de cette lutte nous semble relativement favorable. Ainsi, des signaux forts de la part des hauts responsables, conjugués à la lassitude générale de la population, pourraient constituer le véritable levier pour soulever l'enthousiasme.

Cependant, la problématique de la corruption, constatée à la suite des différentes investigations et études, nous permet d'évaluer sa gravité et l'enlisement du pays dans le cercle vicieux corruption – pauvreté – corruption.

1- LE SENTIMENT D'IMPUNITÉ

C'est le phénomène le plus dangereux favorisant la prolifération de la corruption. La première caractéristique de la corruption relève de l'intime conviction de la population de l'existence de personnes corrompues et de leur persistance à rester comme telles. Puisqu'elles ne sont nullement inquiétées, elles continuent leurs pratiques, quelques fois même à découvert. La population perçoit une situation d'impunité des corrompus notoirement connus.

On parle d'impunité puisque malgré leurs actes condamnables, ces personnes ne font l'objet d'aucune poursuite ou sanction connues du public. Parfois elles se réfugient derrière l'inexistence de dispositions légales qui les rend difficiles et même impossibles à confondre. Elles profitent aussi du flou, de l'imperfection, de la complexité ou tout simplement de l'inexistence de textes et de manuels de procédures, pour commettre des actes de corruption en prenant des décisions arbitraires. A tout ceci s'ajoute la problématique du contrôle, soit qu'il est absent soit qu'il est lui-même entaché de corruption.

2- LES DEVIATIONS PERMISES PAR LE DYSFONCTIONNEMENT DU SYSTEME JUDICIAIRE

Cette impunité, rendue possible par un système judiciaire permissif, explique largement le cercle vicieux de la corruption et son effet boule de neige. Toute infraction aux dispositions réglementaires suppose instruction, jugement et le cas échéant, sanction. Cependant il n'est pas rare que ce cours normal des procédures soit court-circuité. En effet, la corruption a miné le terrain des voies de recours : il est possible pour les acteurs de la corruption d'arrêter le cours normal des choses, ou pire encore, de pervertir la vérité, et ceci en raison de l'accès dont ils disposent auprès des agents du système judiciaire. Bien qu'en petit nombre, ces personnes malveillantes manipulent le système judiciaire, en protégeant et favorisant les pratiques de corruption. Elles ne sont nullement inquiétées puisque les voies de recours dont devrait bénéficier la victime, sont elles-mêmes corromptibles. C'est tout le fondement de l'état de droit qui s'effondre.

L'enlisement dans la pauvreté est dû au manque à gagner incalculable en terme financier et humain et à l'utilisation abusive des ressources de l'Etat.

Les valeurs auraient-elles changé ? Il semblerait que les nouvelles générations accordent beaucoup plus d'importance à la réussite matérielle qu'au respect des valeurs morales. Ceux qui ont choisi le chemin de l'école, se retrouvent moins lotis que ceux qui se sont lancés directement dans le « business » et profitent du système. La corruption continue à enrichir et à être un facteur de réussite sociale.

Mais réussite pour qui ? La corruption n'enrichit que provisoirement ceux qui la pratiquent. Elle détourne les finances publiques de leur destination initiale, alimente d'autres caisses que celles de l'Etat, et appauvrit ainsi le Trésor public. L'Etat se trouve dans l'impossibilité de traiter convenablement ses agents, de fournir des services publics de qualité, de maintenir et encore moins de développer les infrastructures adéquates. La corruption entraîne un manque à gagner manifeste pour l'Etat et appauvrit la majorité de la population. Pour ce qui est des fonctionnaires, on assiste à la dégradation des conditions dans lesquelles ils exercent leur mission, les exposant à la forte tentation de trouver d'autres sources de revenus. Les pratiques de corruption altèrent gravement la santé économique du pays.

Par ailleurs, avec ses revenus déjà largement limités, l'Etat est encore victime d'une utilisation irrationnelle de ses ressources. Il n'est pas rare de voir des gaspillages, des dépenses extravagantes et ostentatoires qui cachent le plus souvent des problèmes de corruption. Tous ces phénomènes ne peuvent qu'enliser le pays dans la pauvreté.

3- L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DES PLUS DEMUNIS

Les pratiques de corruption creusent encore davantage l'écart qui sépare les pauvres déjà vulnérables, des riches, notamment en milieu rural. Elles aggravent la situation sociale des pauvres. Ceux-ci ne peuvent pas tirer pleinement profit des programmes sociaux qui leur sont a priori destinés. L'accès à ces programmes est rendu difficile, voire impossible, à cause des conditions arbitraires décidées par les agents devant fournir les services. Ces pratiques privent les pauvres de la sécurisation du patrimoine foncier trop souvent acquis grâce aux droits ancestraux, ou encore de l'accès aux services de santé et d'éducation censés assurer les droits humains fondamentaux. Elles sont intolérables et pénibles pour les populations les plus vulnérables. Elles font augmenter le nombre d'exclus qui ne sont plus des citoyens que de nom, parce que même l'accès aux services de l'état civil n'est pas toujours exempt de corruption.

II- LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

1. LE CADRE LEGISLATIF :

La première lettre de mission donnée au Conseil a spécifié sa participation aux réformes législatives. Selon l'article 2 du Décret 2002-1128 du 30 Septembre 2002, créant le CSLCC non modifié, la mission du CSLCC était, entre autres, d' « élaborer des textes relatifs à la création d'une agence anti-corruption qui exercera ses compétences sous le statut juridique d'autorité indépendante »

Historiquement, la corruption en tant qu'infraction, c'est-à-dire un comportement violant la loi pénale, était réprimée bien avant la colonisation. Dans le royaume de l'Imerina, elle a été réprimée sous diverses incriminations et ce depuis le règne d'Andrianampoinimerina qui dans ses légendaires « *Kabary* » l'avait punie de mort. Cette solution répressive n'a cessé de s'intensifier depuis le code de 1881 jusqu'à nos jours, mais force est aussi de constater que le mal également n'a cessé d'envahir le corps social tout entier. Est-ce à dire que la voie pénale était un échec ?

En tant que phénomène de société et non plus une simple violation sporadique de la loi pénale, la corruption nécessite une réponse organisée qui privilégie tous les aspects de la vie sociale. Le droit, en tant qu'instrument de régulation sociale, devrait être pris dans ses principales branches afin de cerner entièrement le phénomène. Ainsi, le droit civil, le droit administratif, le droit international et évidemment le droit pénal doivent être améliorés de façon à pouvoir lutter efficacement contre ces malversations.

Cette lutte qui embrasse les volets prévention, éducation et application de la loi devrait être strictement encadrée afin de préserver les droits et libertés individuels.

Le défi se dessine donc en entamant les réformes : avoir un cadre juridique efficient et efficace, et ce dans un temps relativement limité afin de pouvoir démarrer la lutte dans les meilleures conditions.

En symbiose avec le mouvement universel qui se précise également, la législation en cours d'adaptation devrait tenir compte des engagements que Madagascar a pris, que ce soit envers la communauté internationale ou envers les partenaires financiers et techniques.

Une démarche parallèle a donc été adoptée : intégrer Madagascar dans les différents instruments internationaux et en conséquence mettre en conformité le cadre juridique interne.

a. Les instruments internationaux

Sur le plan universel, Madagascar a participé aux différentes rencontres de négociation et d'adoption de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption.

Ce texte a été adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 31 octobre 2003, soit moins de deux ans après le début des négociations, ce qui témoigne de la ferme détermination de la communauté internationale à éradiquer la corruption. Selon le Secrétaire Général des Nations Unies, dans son message adressé à l'Assemblée pendant la session d'adoption de l'instrument, elle constitue un signal clair à l'endroit des tenants de la corruption que désormais la trahison de la confiance du public ne sera plus tolérée.

L'instrument a été ouvert à la signature de tous les Etats pendant la Conférence de signature tenue à Mérida au Mexique du 9 au 11 décembre 2003 et par la suite au siège de l'ONU à New York jusqu'au 9 décembre 2005, conformément aux dispositions de son article 67-1.

La Convention a reçu une forte adhésion puisque plus d'une centaine de pays l'ont signée à Mérida et actuellement 113 pays ont signé.

Toutefois, elle n'est pas encore entrée en vigueur puisque seuls quinze pays l'ont jusqu'à présent ratifiée alors qu'il en faut pour cela trente.

Il faut dire que la Convention est le résultat de difficiles négociations. Il a fallu tenir compte encore une fois des divergences d'intérêts entre les pays riches et ceux en voie de développement. Et malgré les différents points faibles relevés par les observateurs, l'instrument contient l'essentiel pour amener les Etats à s'y conformer. Elle reflète également toutes les positions quant à la façon d'appréhender juridiquement le phénomène. Remarquons cependant que parmi les quinze premiers Etats parties, on ne recense aucun pays riche du Nord.

Madagascar, pour sa part, a signé l'instrument le 10 décembre 2003 et l'a ratifié sans réserve le 22 septembre 2004. La plupart des réserves, faites par d'autres pays, tournent autour de l'article 66-2 de la Convention qui donne compétence à la Cour Internationale de Justice en cas de litige persistant.

Les grandes lignes de la Convention sont :

i. Prévention

Une place importante est accordée aux mesures de prévention. Il ne s'agit plus d'être réactif face à la globalisation du phénomène mais de minimiser les opportunités de corruption dans les procédures à risques et de favoriser une culture rejetant la corruption.

Par exemple, il est demandé aux Etats parties de mettre en place des organismes anti-corruption et favoriser la transparence dans le financement des campagnes électorales et des partis politiques. La participation de la société civile pour une éducation anti-corruption est aussi encouragée.

ii. Répression

La Convention adopte une définition large de la corruption et recommande aux Etats parties d'étendre la pénalisation à d'autres malversations assimilées à la corruption *stricto sensu*. Il s'agit d'incriminer toutes les atteintes à la probité telles que le trafic d'influence, l'abus de fonction et le blanchiment des produits de la corruption.

iii. Coopération Internationale

La Convention accorde une grande importance à la coopération entre pays dans la lutte contre la corruption dans tous les domaines : la prévention, l'éducation, l'investigation et la poursuite. Elle oblige ainsi les Etats parties à fournir leur assistance en cas de demande de preuves, d'extradition, de saisie ou de confiscation des produits de la corruption.

iv. Récupération des avoirs

Le volet le plus important, surtout pour les pays en développement, est le rapatriement des fonds détournés. C'est une grande innovation en matière de droit international, un instrument qui oblige les Etats

parties à agir dans le sens d'une large coopération en matière de confiscation et de recouvrement des avoirs illicites étrangers placés chez eux.

v. *Mécanismes de la mise en oeuvre.*

Une Conférence des Etats parties est établie pour suivre et faciliter la mise en oeuvre des exigences de la Convention.

Cette situation sera d'autant plus renforcée sur le plan régional quand la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption - ratifiée par Madagascar le 22 septembre 2004 - entrera également en vigueur. Il faudra en tout 15 ratifications pour cela.

Avec la perspective de l'intégration de Madagascar dans la Southern Africa Development Community (SADEC), il est utile dès à présent d'envisager l'adhésion au Protocole de cette communauté sur la lutte contre la corruption.

b. Le cadre juridique interne

i. La loi sur la lutte contre la corruption

L'élaboration du cadre juridique interne a été une véritable course contre la montre et cela a sans aucun doute retenti sur sa qualité rédactionnelle.

En premier lieu, le drafting de ce qui allait devenir la loi 2004-030 a suscité une curiosité sans précédent, de par l'importance et l'intérêt du sujet ainsi que la démarche intégrante adoptée.

Il est souvent dit qu'en matière de corruption, personne n'y gagne. Au moment où la démarche a été entreprise, le constat était qu'en matière de corruption tout le monde sans exception est concerné, soit en tant que victime, soit en tant qu'acteur soit enfin en tant que parent ou ami de ces deux premiers. Il est aussi prouvé dans les expériences d'ailleurs que la lutte contre la corruption n'est pas sans douleur et surtout que les acteurs de la corruption répliquent aux attaques. Si, de prime abord, la corruption est perçue comme l'apanage du secteur public et particulièrement de l'Administration, la démarche a montré que le secteur privé et la société civile sont des plus concernés par le phénomène.

Conscient de cet intérêt commun, le Conseil n'a pas tout de suite, comme à l'accoutumée dans une circonstance pareille, réuni les rédacteurs juridiques mais a pris soin de demander l'opinion de quelque 6 500 personnes sur les points principaux de ce que devrait contenir la législation anti-corruption (voir infra partie IV, 2).

La démarche a aussi tenu compte des expériences de pays où la lutte contre la corruption a connu un certain succès. Dans la plupart des cas, ces pays sont de tradition du droit de « *common law* ». Cependant, certains principes sont au-dessus des traditions et les divergences qu'elles entraînent ont été prises en considération dans le contexte.

Le draft de l'avant-projet de la loi anti-corruption a ensuite été envoyé à tous les interlocuteurs du Conseil : les Administrations, le Secteur Privé, les partenaires techniques et financiers, la Société Civile, pour obtenir leurs observations respectives. En tout, il a fallu remanier le draft plus de trente fois avant sa transmission au Ministère de la Justice, chargé de le présenter en Conseil des Ministres, le CSLCC n'ayant pas l'initiative de loi. Les remarques et suggestions ont surtout porté sur deux points : la constitutionnalité de certaines nouvelles infractions et l'indépendance de l'agence chargée de mettre en oeuvre la stratégie.

De nombreuses voix se sont élevées contre l'infraction d'enrichissement illicite et les cadeaux prohibés. En ce qui concerne l'enrichissement illicite, il a été objecté d'une part la violation de la présomption d'innocence par le renversement de la charge de la preuve et d'autre part la responsabilité pénale pour fait d'autrui. La rédaction initiale englobait en effet le parent et l'allié des personnes publiques visées dans le cercle des incriminables.

L'argument sur le renversement de la charge de la preuve à la responsabilité du prévenu n'a pas longtemps résisté à l'analyse puisqu'il est évident que le Ministère Public, avant d'entamer les poursuites, a déjà établi la non concordance des revenus légitimes du prévenu avec son patrimoine réel et n'a pas obtenu de justification plausible. Le fait, pour le juge, d'attendre l'explication du prévenu à l'audience correctionnelle constitue sans plus un exercice des droits de la défense légalisé sinon un transfert normal de la charge de la preuve. Il est de coutume en effet que dans un procès pénal, le prévenu ou l'inculpé se justifie lorsque le Ministère Public a soutenu la prévention ou l'accusation. Et c'est pour respecter les droits de la défense que le prévenu ou l'inculpé se voit réserver le dernier mot. L'enrichissement illicite ne déroge pas à cette pratique, mais au contraire la renforce en la légalisant et en même temps facilite la défense, en lui permettant de prouver par tous moyens la provenance légitime de ses avoirs.

L'ambition du draft de l'avant-projet de loi sur les cadeaux a été quelque peu en avance par rapport aux mœurs et pratiques qui se sont malheureusement installées dans la fonction et le service publics. Malgré la forte majorité des réponses issues de la consultation publique condamnant les cadeaux à partir d'une certaine valeur, quelles que soient les circonstances, il a fallu réviser l'élément matériel de l'infraction en introduisant une disposition concernant le caractère du cadeau et la circonstance dans laquelle il est offert.

La rédaction offre cependant une grande marge d'appréciation du caractère prohibé du cadeau, portant légèrement atteinte au principe de légalité des infractions. Pour éviter donc toute interprétation malveillante, il appartient à la jurisprudence de préciser dans quelle circonstance un cadeau peut influencer ou avoir influencé une décision d'une personne incriminable.

Toutefois, se basant sur les discussions pendant les travaux préparatoires du législateur, le critère « d'anormalité » du cadeau et de la décision, exclusivement ou non, devrait être pris en compte par le juge. Un cadeau peut être anormal selon par exemple sa valeur, sa nature et les circonstances qui entourent son offre ou sa sollicitation. Le cadeau peut être également jugé comme avoir influencé une décision concernant une procédure ou une transaction dans la mesure où celle-ci recèle une irrégularité ou une anomalie ; par exemple une célérité inhabituelle d'une procédure par rapport à la normale et surtout aux autres dossiers de même catégorie.

Concernant l'indépendance de l'Agence anti-corruption, le BIANCO, mettre toutes les garanties dans la loi aurait fourni une sécurité juridique plus confortable, du fait que la modification d'une loi nécessite une publicité et une adhésion renforcée dont le processus de changement donnerait à tous les acteurs le temps de débattre. Le projet de loi adopté en Conseil des Ministres et transmis aux deux Chambres du Parlement avait été délesté de toutes les garanties d'indépendance proposées, le mot indépendance n'ayant subsisté que dans la dénomination du BIANCO. Il a fallu un amendement du Parlement pour réintroduire le minimum de garantie d'indépendance que sont la sécurité de fonction de ses dirigeants, la disponibilité de ressources suffisantes et l'autonomie dans les opérations.

Il ne faut pas perdre de vue que la crédibilité d'une agence anti-corruption repose sur son indépendance effective vis-à-vis des pouvoirs et forces présents dans la Nation, son efficacité dépend surtout de l'utilisation de cette indépendance par ses dirigeants et son personnel.

Sur le fond donc, cette législation clé contient ce qu'une législation contemporaine se doit de contenir : le cadre juridique et le cadre institutionnel de mise en effectivité des normes édictées.

ii. Les textes d'application

Selon les articles 82.3-II et 83 combinés de la Constitution, la loi détermine les principes généraux, et les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Dans un premier temps, trois décrets d'application ont paru nécessaires pour démarrer la lutte contre la corruption :

- Le décret n° 2002-1128 du 30 septembre 2002 relatif au CSLCC (modifié par le décret n° 2004-982 du 12 octobre 2004). Il donne la composition du Conseil :
 - un président, nommé par décret du Président de la République
 - un juriste, désigné par l'Ordre des avocats
 - un journaliste, désigné par l'Ordre des journalistes

- un expert-comptable et financier, désigné par l'Ordre des experts-comptables et financiers,
- un opérateur économique, désigné par la Fédération Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture,
- une personnalité issue de la société civile, désignée par une entité fédérale représentative des entités de la société civile,
- une personnalité issue du milieu éducatif privé, désignée par le Ministre chargé de l'Enseignement de Base.

Ses missions sont de :

- 1° développer la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC),
- 2° assurer la surveillance et le suivi de la mise en œuvre de la politique et de la SNLCC, et formuler des recommandations pour des actions correctives ou pour des réformes législatives,
- 3° participer au développement du Système National d'Intégrité (SNI) dont l'appui à la Chaîne Pénale Anti-Corruption,
- 4° conseiller le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO),
- 5° mettre en place un programme d'observation de la corruption,
- 6° donner des avis au Président de la République, à la demande de celui-ci, sur toutes les questions concernant l'éthique, l'intégrité nationale et la lutte contre la corruption.

- Le décret n° 2004-937 du 5 octobre 2004 portant création du BIANCO

Les grandes lignes du décret font ressortir que le BIANCO est doté d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle et de gestion. Il est chargé de conduire la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption, notamment l'application de la loi, la prévention et l'éducation.

Sur le plan opérationnel, les investigations peuvent être menées sans autorisation préalable sur toute personne, avec un mandat émanant du Directeur Général.

Le Directeur Général est nommé par le Président de la République pour cinq ans, pour un seul mandat sur une liste de trois candidats proposés par le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, sur la base d'un appel à candidatures ouvert. Toutefois, en vertu des dispositions transitoires de la loi, le premier Directeur Général a été nommé directement par le Président de la République.

Quant à sa destitution, elle ne peut intervenir avant l'expiration de son mandat que suite à une décision prise à l'issue de plaintes ou dénonciations avérées sur l'incapacité ou le comportement indigne ou inapproprié, sur recommandation du CSLCC.

Pour assurer l'application effective de la stratégie nationale sur l'ensemble du territoire, des branches territoriales seront mises en place au niveau provincial.

En vue d'assister les Directions Territoriales du BIANCO dans leur mission, le Directeur Général peut décider de créer un à trois Comités consultatifs. Chaque Comité consultatif comprend trois à dix membres.

Les membres du Comité sont nommés par le Chef de l'Exécutif provincial conformément aux propositions du Directeur Général.

- Le décret n° 2002-1127 du 30 septembre 2002 sur la déclaration de patrimoine (modifié par le décret n° 2004-983 du 12 octobre 2004).

Les personnalités suivantes sont soumises à l'obligation de déclaration de patrimoine :

- 1° Premier Ministre et membres du Gouvernement ;
- 2° Sénateurs et Députés ;
- 3° Gouverneurs des provinces autonomes, chefs de région et maires ;
- 4° Les membres de la Haute Cour Constitutionnelle ;
- 5° Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier ;
- 6° Fonctionnaires occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère ;
- 7° Inspecteurs des domaines, du trésor, des douanes, des impôts et des finances ;
- 8° Chefs de formation militaire à partir de l'échelon compagnie et plus ;
- 9° Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat, de l'Inspection Générale de l'Armée Malagasy et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale ;
- 10° Toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire.

Les déclarations de patrimoine demeurent confidentielles et peuvent être exploitées dans le cadre d'une investigation.

Ces textes n'ont évidemment pas pu prévoir tous les besoins de l'anti-corruption en matière juridique, ils contiennent incontestablement des insuffisances qu'il faudra par la suite combler. A titre d'exemple, le volet « réponse administrative à la corruption », le mécanisme de financement de la lutte contre la corruption, l'accès à l'information et la protection des dénonciateurs (déclencheurs d'alarmes) méritent de plus amples développements.

Dans tous les cas, le défi reste la maîtrise de la corruption par une démarche plutôt proactive mais observant surtout la légalité.

2. LE CONSEIL SUPERIEUR DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (CSLCC)

Après l'engagement pris par le Président de la République de combattre la corruption, le Gouvernement a défini une véritable ligne politique de lutte contre la corruption. C'est ainsi qu'une première base de cette politique est jetée avec le décret créateur du CSLCC dès le mois de septembre 2002.

Une fois nommée le 04 Juillet 2003, sa Présidente a immédiatement mis en place le Secrétariat Permanent du Conseil chargé de préparer, sur le plan technique, la réalisation de ce programme de lutte contre la corruption.

a. Les activités

Pour démarrer, le Secrétariat Permanent a défini un chronogramme indicatif d'activités à réaliser au cours des douze mois impartis pour mener à bien la « *mission statement* ».

Il s'agissait essentiellement de définir la stratégie nationale, d'attaquer les points les plus décriés, de préparer l'agence indépendante, de proposer des réformes législatives et enfin de mettre en place un pacte d'intégrité.

En attendant la mise en place du BIANCO, le CSLCC a dû faire face aux nombreuses doléances qui lui parvenaient, même si son statut ne lui permettait pas de mener des investigations. En effet, l'opinion publique aurait mal compris que les plaignants soient simplement invités à patienter un an, sans que leurs plaintes ne soient même écoutées.

C'est ainsi que pour qu'il puisse s'attaquer aux points les plus décriés de la corruption, le traitement des cas rapportés par les citoyens a été confié au Département des Opérations et de la Task Force du CSLCC. Il fallait trouver le moyen d'aider ceux-ci à résoudre leurs problèmes. Il importait donc de faire comprendre à l'opinion cette réalité limitant en fait l'action du CSLCC.

Après la réception d'une doléance, le Conseil faisait part du problème à l'autorité concernée (élu, Ministre, Directeur Général, etc). Il appartenait à cette dernière de prendre les mesures qui s'imposaient, tout en informant le CSLCC de la suite donnée à l'affaire. Il arrivait par exemple que le problème ne fût qu'une question de procédure, auquel cas, le Conseil orientait le plaignant vers le service approprié, ou encore le conseillait sur la procédure adéquate.

Toujours dans le même cadre, le Conseil a mis en place un mécanisme de coopération avec la Gendarmerie et la Police Nationale, à travers un Protocole d'Accord signé au mois de mars 2004 entre la Présidente du CSLCC, le Ministre de la Défense Nationale et le Secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité Publique.

Le 20 juillet 2004, la Stratégie était présentée au Palais d'Etat d'Iavoloha, au cours de la Première Convention nationale sur la lutte contre la corruption.

b. les projets spécifiques

Dans le but de mettre le public en confiance et de créer une dynamique du changement, le CSLCC a développé une collaboration avec diverses institutions. C'est ainsi qu'une série de projets spécifiques a été lancée :

i. La redynamisation de la Médiature :

Organe de défense du citoyen face à l'Administration, la Médiature est entrée en léthargie depuis 2000, suite au décès de son premier responsable. Le projet vise à redéfinir ses missions et ses moyens à travers une nouvelle loi.

- Résultat : étude portant sur la réorganisation réalisée.
- Perspective : validation du plan d'action et élaboration d'un projet de loi en vue d'une refonte totale de l'ordonnance de 1992.

ii. L'accompagnement des concours administratifs :

Face aux nombreuses récriminations portant sur leur intégrité, le CSLCC a pris l'initiative d'examiner avec les autorités concernées la sécurisation de tous ces concours. Un plan global de sécurisation a été élaboré et a commencé à fonctionner pour certaines écoles : Ecole Nationale d'Administration de Madagascar, Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes, Ecole Nationale Supérieure des Douanes. A terme, des standards élaborés en commun seront mis en place.

- Résultat : un projet de décret en cours d'élaboration.
- Perspective : la procédure standardisée sera appliquée en 2005.

iii. Les actions ponctuelles concertées (sur terrain) :

A la demande des usagers ou des autorités concernées, des actions ponctuelles ont été menées, telles que la mission d'observation à Miandrivazo, ville réputée pour des cas de corruption organisée liés aux vols de bœufs. Suite à cette mission, des responsables locaux en charge de la sécurité et de la justice ont été mutés.

- Résultat : les différents départements ministériels concernés ont pris des sanctions administratives et élaboré des plans d'actions préventives.

iv. Le mouvement éthique :

C'est un vaste chantier visant à donner une nouvelle dimension morale à la vie publique. (Voir infra).

v. La création de la Chaîne Pénale Anti-Corruption

Il s'agit d'un maillon vital du processus anti-corruption, analysé plus bas.

vi. L'encouragement de mouvements de la société civile,

Il porte notamment sur l'appui à l'initiative d'une trentaine d'associations de constituer une coalition dite FAMAK - Fanoitra Miady Amin'ny Kolikoly. (voir partie consacrée au SNI).

3. LE BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION (BIANCO)

Parallèlement à la rédaction de la loi anti-corruption, une étude sur la nature juridique, la forme et la structure, la mission, les pouvoirs et les attributions de l'agence anti-corruption a été menée par le CSLCC. Plusieurs étapes ont marqué ce travail :

- Rédaction et présentation du projet de décret,
- Définition du plan de recrutement du personnel de l'agence,
- Lancement du processus de recrutement et préparation de la logistique : appel à candidature, sélection et formation des agents retenus ; identification du bâtiment, accord des décideurs et réhabilitation, dotation de moyens (matériels et budgétaires). Des organisations de la société civile et des représentants des Administrations ont participé à la sélection des candidats,
- Adoption et publication dans le Journal officiel du décret n° 2004-937 du 5 octobre 2004 portant création du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO).

Dès le démarrage des activités du BIANCO, une répartition des tâches était discutée entre le Bureau et le CSLCC pour définir leurs attributions respectives et éviter les empiètements de compétence.

C'est ainsi que certaines compétences du CSLCC ont été transférées au BIANCO : le traitement des doléances, l'observation des concours administratifs, la labellisation des services probes, l'audit des grands projets, etc.

4. LA CHAINE PENALE ANTI-CORRUPTION (CPAC)

a. Contexte de la mise en place de la CPAC

Depuis sa création, les doléances ou plaintes relatives à la corruption affluaient au CSLCC. Une partie de celles-ci nécessitait un traitement judiciaire hors de sa compétence. Cependant le traitement des doléances qui s'accumulaient au Conseil était devenu un impératif.

Dans un autre contexte, les enquêtes menées dans le cadre des états des lieux ont fait ressortir que la Justice, la Police et la Gendarmerie Nationale se trouvent en tête de liste parmi les départements perçus comme les plus touchés par la corruption et décriés par la population.

La nécessité d'un traitement judiciaire des doléances d'une part, et l'objectif de restaurer la confiance de la population en la Justice, en la Police et la Gendarmerie d'autre part, ont amené le CSLCC à concevoir une Chaîne Pénale Anti-Corruption qui réunirait dans un même local magistrats et officiers de police judiciaire.

La lenteur dans les traitements des procédures judiciaires en matière pénale faisait l'objet de critiques acerbes par les citoyens. Cet aspect a ainsi été pris en considération par le CSLCC. Il s'agissait de tendre vers l'objectif de célérité dans les procédures pénales en matière la lutte contre la corruption.

Mise en place par la Circulaire Interministérielle N°001/MJ/MDN/SESP signée le 2 Juillet 2004, la Chaîne Pénale Anti-Corruption associe les Ministères de la Justice et de la Défense Nationale et le Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité publique qui mettent à sa disposition respectivement des magistrats, des gendarmes et des policiers. Ils sont nécessaires au bon fonctionnement de la CPAC. C'est une expérimentation et sa compétence couvre la limite territoriale du Tribunal de Première Instance d'Antananarivo.

b. L'opérationnalisation de la CPAC

Selon l'article 20 de la Circulaire interministérielle, la CPAC est compétente pour connaître des infractions de corruption. Elle est opérationnelle depuis le début du mois d'Août 2004. Au moment où ce rapport est rédigé, 69 dossiers sont enregistrés au niveau du Parquet.

Des mandats de dépôt ont été ordonnés et des condamnations prononcées en application des incriminations de corruption des anciens et nouveaux textes du Code Pénal.

Des dossiers de corruption clôturés par le Département Investigation du BIANCO ont été traités par la Chaîne Pénale.

Les données chiffrées figurent dans les rapports bimestriels de cette entité.

c. Situation de la Chaîne Pénale Anti-Corruption

La concentration des différents acteurs dans un même endroit a contribué à la célérité de traitement des dossiers. La Chaîne a été dotée par le Gouvernement japonais de matériels informatiques, bureautiques et automobiles pour une grande efficacité. Ces matériels permettent la recherche et le rassemblement des preuves dans les meilleurs délais.

Théoriquement les échanges en matière d'expériences devraient se faire entre les différents acteurs et un enrichissement mutuel dans les techniques d'enquêtes entre les éléments de la Police et de la Gendarmerie Nationale devrait s'opérer.

Les officiers de police judiciaire ont la possibilité d'améliorer leurs performances grâce à la proximité des magistrats.

Peu d'interventions directes ont été observées dans les dossiers traités par la Chaîne Pénale, mais elles ne sont pas à exclure de manière très subtile.

i. L'indépendance de la CPAC

Selon la Circulaire précitée, les acteurs de la Chaîne relèvent toujours de leurs supérieurs hiérarchiques respectifs et sont donc indépendants du CSLCC qui assure pour un temps la logistique.

A terme chaque entité se prendra en charge.

ii. La double attribution des magistrats

Les magistrats de la Chaîne Pénale gardent encore leurs attributions respectives au sein de leurs juridictions d'origine. Le nombre actuel de dossiers à la Chaîne Pénale ne justifie pas l'affectation exclusive des magistrats en son sein.

L'objectif à terme est de réussir la spécialisation des acteurs aux infractions économiques et financières.

5. LE MOUVEMENT ETHIQUE

L'établissement des principes généraux pour l'application effective de la lutte contre la corruption et l'adoption des règles et des normes de comportement figurent parmi les principales missions confiées au CSLCC. La réussite du mouvement éthique et du pacte d'intégrité se traduisant par un changement réel d'attitude et de comportement et non un simple phénomène de mode, dépend du professionnalisme dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Pour ce faire, un Comité Technique d'Ethique (CTE) a été mis en place auprès du CSLCC. Ce comité a pour mission :

- d'arrêter les principes de base pour l'établissement des normes de comportement,
- de promouvoir le mouvement éthique et le pacte d'intégrité à Madagascar,
- d'assurer un éclairage technique pour des décisions factuelles,

Le rôle du comité consiste en :

- l'élaboration d'une approche stratégique et d'un document référentiel pour la promotion des mouvements éthiques et du pacte d'intégrité,
- la production d'un guide pour l'établissement par secteur, de code de déontologie, de code de conduite et de règles de comportement,
- la définition des principes généraux, des règles d'éthique et des normes de comportement suivant la valeur fondamentale de la culture malgache,
- l'élaboration d'une démarche stratégique et pragmatique pour la mise en place des comités, locaux et national, d'éthique.

Le CTE agit en tant que comité de sages et est composé d'un Président, celui du CSLCC, et de six autres membres issus de différents corps professionnels. Outre leurs savoir-faire et leurs spécialités respectives, ces membres, officiellement désignés le 14 janvier 2004, ont été choisis sur la base de leur intégrité, de leur représentativité nationale ainsi que de leur volonté et conviction.

Les membres du CTE :

- Père RAJOELISON Germain, *spécialiste en éthique et intégrité, Recteur de l'Institut Catholique de Madagascar,*
- Madame RAZANADRAKOTO Marie Solange, *magistrat, Directeur Général des Etudes et des Réformes au Ministère de la Justice,*
- Monsieur SOLO RAHARINJANAHARY, anthropologue et sociolinguiste, Doyen de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines,
- Docteur FENO Etienne, médecin, représentant de l'Ordre,
- Docteur RANDRIANTSIMANIRY Damoela, spécialiste en administration publique, Directeur Général des Réformes au Ministère de la Fonction Publique,
- Monsieur HARISON Victor, Directeur Général de l'INSCAE.

La première action du CTE a été d'élaborer un règlement intérieur dont l'application est actuellement effective.

Au cours de sa première année d'existence, le CTE a produit les documents référentiels de promotion des mouvements éthiques et de pacte d'intégrité, composés de deux parties, stratégique et technique. Ils serviront d'une part, à améliorer les codes d'éthique et de déontologie existants et d'autre part, à servir de référence pour la conception de nouveaux codes. La mise en forme et l'édition des documents référentiels sont en cours, en vue d'une large diffusion.

Les échanges d'expérience ont été favorisés au sein du CTE. Plusieurs thèmes tournant autour des normes de comportement ont été débattus :

- les normes de comportement par secteur, notamment celles des magistrats,
- la définition des principes généraux, des règles d'éthique et des normes de comportement suivant la valeur fondamentale de la culture malgache,
- le code de déontologie de l'Administration.

En attendant la diffusion desdits documents, leur utilisation au niveau de différents secteurs et corps professionnels est déjà initiée. L'importance des codes d'éthique et de déontologie est confirmée à Madagascar. En effet, ils jouent un rôle non négligeable dans l'amélioration de la performance des entreprises et des services publics.

Outre ces documents référentiels, l'étude sur l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre du comité national d'éthique est en pleine réalisation et la mise en place d'une cellule d'éthique au niveau des ministères fait partie des actions futures à entreprendre.

III- LA STRATEGIE

Le choix stratégique était de s'attaquer à la corruption la plus décriée par la population, conformément à la « *mission statement* » donnée au CSLCC.

1. LES ETATS DES LIEUX SECTORIELS

Les études et enquêtes ont permis de dégager que la corruption quotidienne pénalise la majorité de la population.

D'une manière générale, la corruption se rencontre partout, dans les services de régulation de la société, de protection des personnes et des biens comme la sécurité, la justice et ses services connexes, les services foncier et topographique.

En milieu rural, elle sévit particulièrement dans les services déconcentrés de proximité dont le secteur de la santé et les services de l'administration communale.

a. Au sein de la Direction des domaines et des services fonciers

Une étude sur l'état des lieux de la corruption a été réalisée au sein de la Direction des Domaines et des Services Fonciers, sur 4 zones : Antananarivo, Ambatondrazaka, Mahajanga et Tolagnaro. Cette étude a montré que 61 % des usagers interrogés (394/645) ont déclaré avoir eu recours à la corruption.

Par ailleurs, au cours de réunions d'experts auxquelles le personnel des services de traitement des dossiers fonciers a participé, les causes suivantes de la corruption ont été identifiées :

- la lenteur de traitement des dossiers dû à l'obsolescence des matériels, ce qui oblige les agents à une gestion artisanale des archives,
- le bas niveau des salaires des agents et la démotivation induite,
- l'usage de faux couramment pratiqué par les hommes politiques influents,
- l'insuffisance en nombre et en qualification des agents,

- l'impatience des usagers,
- l'ignorance et le manque de confiance des usagers dans les affichages.

b. Au sein des régies ou administrations financières

En ce qui concerne les régies ou administrations financières (impôt, trésor, douane), le caractère dominant est la déficience de l'environnement dans lequel les agents de ces administrations accomplissent leur mission. Il s'agit notamment de :

- l'absence d'organigramme détaillé qui définit les attributions exactes des agents ou des services,
- l'insuffisance de connaissance des lois et règlements en matière de finances publiques, notamment du côté du public, ce qui permet facilement de fréquentes exactions par interprétation abusive de ces lois de la part des agents chargés de les appliquer,
- l'absence d'éthique administrative en raison des pouvoirs exorbitants dont disposent les agents de ces administrations, de l'attitude mercantile qui prédomine dans le recrutement et la sélection des agents et cadres,
- l'absence de manuels de procédures mis à la disposition des agents et du public,
- l'absence de contrôle interne pour évaluer régulièrement la qualité des actions des services d'exploitation au sein des domaines concernés.

c. Au sein du secteur commerce et consommation

Les causes originelles de la corruption dans ce secteur ont trait au manque de transparence des règlements, à la défaillance du dispositif de contrôle et de répression et au développement du phénomène spéculatif, notamment :

- la lourdeur et la complexité des procédures,
- la faiblesse du cadre législatif et réglementaire du secteur,
- la mauvaise description des postes et la coordination insuffisante,
- le poids jugé excessif de la fiscalité,
- les mauvaises conditions de travail dont, en premier lieu, le bas niveau des salaires,
- le manque de sens civique et d'intégrité des agents publics et des opérateurs économiques.

d. Au sein des Administrations décentralisées et déconcentrées

Pour compléter les informations, un état des lieux de la corruption au sein des administrations déconcentrées et décentralisées a été réalisé.

L'investigation a porté sur deux types de secteurs : (i) l'Administration déconcentrée dans les six provinces, notamment les départements du commerce et de la consommation, le Trésor Public, les centres immatriculateurs et les marchés publics ; (ii) l'Administration décentralisée, essentiellement focalisée sur les communes urbaines, rurales et les chefs-lieux des Faritany.

Les facteurs déterminants identifiés de la corruption sont :

i. administration et organisation :

- absence ou non utilisation de manuels de procédures,
- nombre élevé des intervenants et signataires dans le circuit (visas et décisions),
- longueur et complexité des procédures, occasion pour les agents indécents de négocier auprès des usagers. Ce phénomène tend à être corrigé dans les services de la Province d'Antananarivo,
- manque de clarté dans les responsabilités au sein des services, source de pratiques corruptrices et de trafics d'influences,
- insuffisance et vétusté des instruments de travail provoquant des retards considérables dans le traitement des dossiers et l'accomplissement des formalités.

ii. social et éthique :

- insuffisance des rémunérations des agents,
- mauvaise répartition du personnel,
- absence d'éthique au niveau de la fonction publique, du secteur privé et du monde politique,
- absence de modèles exemplaires dans la hiérarchie. En effet, les agents subalternes justifient la corruption par rapport aux comportements malhonnêtes de leurs chefs hiérarchiques.

iii. contrôle et sanction :

- dysfonctionnements au niveau des mécanismes de contrôle et de sanctions,
- manque de crédibilité et d'autorité du contrôle hiérarchique,
- mise en veilleuse des contrôles externes (inspections générales et sectorielles),
- retard dans la mise en place des tribunaux financiers,
- carence du contrôle des contrôleurs, dont certains rackettent les usagers,
- insuffisance des sanctions, liée au retard dans la mise en place des tribunaux administratifs et financiers pour contrôler les communes, retard qui a provoqué un vide considérable et un climat laxiste au niveau des responsables "tany lavitra andriana",
- hésitation des victimes à porter plainte par peur de représailles et faute de preuves au moment opportun.

e. Au sein du secteur journalisme

Acteur potentiel important en matière de lutte contre la corruption, la presse est également atteinte par le phénomène de corruption. Il ressort de l'étude réalisée sur ce secteur, que l'amélioration significative des conditions matérielles et financières des professionnels de la presse est déterminante pour la prévention contre la corruption et pour éviter, ainsi, qu'ils ne soient tentés d'accepter toutes formes de sollicitation.

Il importe également de réactualiser et d'harmoniser les textes et les réglementations concernant ce secteur et d'assurer la consolidation de la formation des professionnels du métier journalistique, à travers l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de formation permanente

f. Au sein des partis politiques

Les partis politiques ne sont pas épargnés par l'emprise de la corruption au niveau du financement de leurs activités. Il ressort d'une étude réalisée au cours du dernier trimestre 2003 que les manifestations et les conséquences de la pratique de la corruption active et passive sont omniprésentes, à des degrés divers, dans le financement des campagnes électorales aussi bien pour les candidats présentés par les partis politiques que pour les candidats indépendants, quel que soit le type de scrutin. On peut citer parmi ces manifestations et ces conséquences : les fraudes, les achats de voix, les promesses fallacieuses, l'usage de la puissance publique, les détournements de fonds publics, les emplois fictifs et la concussion.

g. Au sein des secteurs sociaux

Les conséquences des manifestations de la corruption au sein des secteurs sociaux se traduisent par l'appauvrissement de la population, du fait de la mauvaise destination des ressources, ainsi que par l'aggravation de la situation pénible de la majorité de la population, résultant de leurs difficultés à accéder aux services sociaux de base, tels la santé et l'éducation. Bref, c'est le capital humain qui se dévalorise graduellement.

i. Conséquences de la corruption dans le système de santé

Dans le système de santé, la corruption a des conséquences à deux niveaux majeurs :

- Au niveau des usagers : c'est l'accessibilité même des services publics de santé qui est en cause. Les gens aisés ont le choix d'avoir recours à des services de santé privés alors que les pauvres et les ruraux n'ont pas d'autre alternative : payer les agents de santé corrompus ou utiliser la médecine traditionnelle. Cela a pour effet la perte de confiance des usagers envers les services publics de santé, qui dès lors ne sont fréquentés que parce qu'on n'a pas les moyens d'aller se faire soigner ailleurs.

Cette désaffection a notamment pour conséquence un faible taux de fréquentation des centres de santé pour les questions de santé publique : IEC et soins en matière de vaccinations, de santé de la reproduction (planning familial, lutte contre les IST/SIDA, complications de l'accouchement et de l'avortement notamment), ou de lutte contre les maladies transmissibles telles que le paludisme ou le choléra, etc.

- Au niveau du système, la corruption a de multiples conséquences, dont :
 - la dégradation des services (par le détournement de crédits déjà insuffisants pour l'approvisionnement et la maintenance, et l'indisponibilité d'une partie d'un personnel également insuffisant),
 - la détérioration rapide d'infrastructures dont la qualité est inférieure à celle pour laquelle le prix a été payé,
 - le recrutement d'éléments non conformes au profil demandé dans les établissements de formation tels que les Ecoles médico-sociales,
 - la mise sur le marché de médicaments et produits assimilés non conformes aux normes de sécurité, voire dangereux,
 - la perpétuation du déséquilibre et de l'injustice au détriment des populations rurales (du fait que certains agents de santé paient parfois un responsable pour éviter une affectation en milieu rural)

Les conséquences de la corruption dans le système de santé sont la démotivation des agents de santé consciencieux, parce qu'on « profère toujours des menaces, mais il n'y a jamais de sanctions », ce qui encourage également les agents corrompus à persévérer dans la pratique de la corruption.

ii. Impacts de la corruption dans le système éducatif

Les impacts de la corruption dans le système éducatif, se situent à trois niveaux : les usagers (élèves et parents d'élèves) et enseignants, le système lui-même et la qualité des services, la paix sociale et le développement national.

- *Au niveau des usagers et des enseignants*, la corruption dans le système éducatif entraîne la perte de l'assiduité au travail, la démotivation des victimes de la corruption (apprenants ou enseignants) et l'abandon prématuré des études, soit par découragement, soit par manque de moyens financiers.
- *Au niveau du système éducatif lui-même et de la qualité des services*, on constate la dégradation du système éducatif et l'inefficacité de l'éducation en général, la perte de crédibilité et de considération des enseignants et de l'enseignement, le discrédit du personnel administratif en général et la méfiance entre enseignants et administratifs.

En définitive, c'est donc la dévalorisation des diplômes délivrés par les services publics, au profit de ceux délivrés à l'étranger ou par les institutions privées, qui prédomine. Les disparités scolaires entre zones urbaines et rurales s'accroissent, ce qui marque l'échec du programme « *Education pour tous* ».

- *Au niveau de la paix sociale et du développement national*, la corruption dans le système éducatif a pour effets à terme le chômage et l'exclusion du système des diplômés, ou au mieux de bas salaires, du fait de la méfiance des employeurs à leur égard. Mais il faut aussi compter avec l'incompétence des diplômés, qui pénalise l'investissement consenti et la perte des valeurs sociales et morales, favorisant la banalisation de la corruption et la détérioration du tissu social.

h. Au sein de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale

Ce secteur n'a pas fait l'objet d'une étude spécifique, mais il ressort du « *Hearing sur la corruption à Madagascar* » ainsi que des résultats des ateliers régionaux et des ateliers nationaux décentralisés, que ce secteur figure parmi les secteurs les plus touchés par la corruption à Madagascar. Certains participants à ces ateliers ont même affirmé, certainement par exaspération, qu'ils préféreraient rencontrer sur leur chemin des « *dahalo* » plutôt que des gendarmes.

Des paysans affirment, d'ailleurs, que beaucoup de gendarmes sont de connivence avec les « *dahalo* », mais refusent de témoigner contre les corrompus, par peur des représailles. Et que dire des transporteurs qui sont victimes fréquemment de racket dans l'exercice de leurs activités, ou même de simples citoyens qui, pour des raisons parfois bénignes, se trouvent à la merci de policiers corrompus.

Des actions drastiques relatives aux trois volets universellement connus, - prévention, éducation et sanction - devraient être entreprises avec vigueur pour redorer l'image de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale et rétablir la confiance de la population. Il importe également d'entreprendre les mêmes actions vis-à-vis du public, car il arrive fréquemment que pour éviter les amendes, des individus prennent eux-mêmes l'initiative de corrompre les agents.

i. La grande corruption internationale

L'étude sur la grande corruption a permis de mettre en exergue ses ramifications internationales et, surtout, sa présence au niveau des hautes sphères de l'Etat et des grands opérateurs économiques, à travers les pratiques de blanchiment d'argent et d'abus de position dominante. Elle concerne des enjeux financiers importants et a un fort impact sur la collectivité ainsi que sur les relations entre Etat et marché. Son fonctionnement relève des actions d'individus, de groupes ou de réseaux et opère à travers le secteur privé financier sous forme de blanchiment ou de financement de l'économie.

Les marchés internationaux sont affectés par l'abus de position dominante empêchant le fonctionnement d'une saine concurrence et l'abus de puissance publique.

Les finances publiques subissent l'exploitation des impacts de la crise de 2002, avec son cortège d'abus de biens et de puissance publics et continuent de souffrir de la faible institutionnalisation des relations Etat-marché.

La grande corruption est bien sûr tributaire de l'environnement économique, politique et social ainsi que des déficiences de la justice. Elle a aussi une influence sur l'évolution de la petite corruption et il importe donc, pour la réduire significativement, de mettre en œuvre notamment, les recommandations contenues dans la Stratégie Nationale de Modernisation de la Justice (dont, en particulier, la mise en place de la Haute Cour de Justice, l'octroi de moyens adéquats au Ministère de la Justice ainsi que le fonctionnement rationnel des différentes structures et juridictions) Il est également important que l'Observatoire de la Corruption, en préparation, soit doté de moyens appropriés pour déceler les mécanismes sournois et complexes à travers lesquels fonctionne la grande corruption et ce, afin de permettre de mieux cerner la réalisation des objectifs relatifs à la diminution significative de la corruption dans tous les domaines et à tous les niveaux.

2. LA CONCERTATION

La méthode de travail adoptée se voulait participative en introduisant le principe de concertation. En effet, une décision peut paraître solide dans sa conception mais demeurer incomprise du public et par la suite inopérante.

a. La consultation publique

L'idée était d'une part d'informer les leaders d'opinion du projet de développer une stratégie de lutte contre la corruption et d'autre part de connaître leur avis sur les points clés.

Il s'agissait également d'obtenir le soutien du public pour définir la stratégie et préparer la mise en place de l'agence indépendante.

i. Méthodologie

Une brochure bilingue de 48 pages a été envoyée à plus de 6 500 personnes classées en 9 catégories: politiciens, fonctionnaires, chefs d'entreprises, syndicalistes, professions libérales, enseignants, journalistes, organisations communautaires et organisations religieuses.

L'envoi a été fait du 7 janvier au 16 février 2004, le rapport finalisé le 8 mars et les résultats publiés dans la presse à la fin du mois de mars.

ii. Contenu de la brochure

Outre les informations sur les grandes lignes de la stratégie et la mise en place de l'agence, les questions portaient sur la problématique de la lutte contre la corruption, les domaines où la lutte doit être menée, la stratégie et sa mise en oeuvre, l'avenir du CSLCC, la politique d'investigation, le traitement du passé.

iii. Appui technique et financier

La conception et la réalisation ont été effectuées avec l'appui technique du cabinet DE SPEVILLE and Associates (Londres) et le soutien financier de la Banque Mondiale (Programme Bonne Gouvernance et Développement Institutionnel - PGDI).

Au niveau de la logistique, le Ministère de l'Intérieur, l'Organe Mixte de Conception (Armée-Gendarmerie-Police) et la Paositra Malagasy ont participé à la distribution.

iv. Principaux résultats

- Avec un taux de réponse de 52 %, la quasi-totalité (99%) souhaitait que la corruption soit combattue vigoureusement, en priorité dans la vie politique (93%), dans le système judiciaire (98%), dans les milieux d'affaires (97%).
- Le donneur et le receveur de pot-de-vin devraient également être poursuivis pour 60%.
- 89% pensaient que la possession par un agent d'administration de richesses inexplicables excédant ses revenus officiels devrait constituer un délit. 87% des fonctionnaires partageaient cette vision.
- 93% étaient pour la création d'une agence anti-corruption indépendante.
- 70% pensaient qu'il serait opportun d'investir beaucoup dans la lutte contre la corruption.
- Une majorité (59%) estimait que l'on devrait tirer un trait sur le passé et que les faits anciens ne devraient pas faire l'objet d'enquête. Cependant 82% déclaraient qu'une accusation de corruption grave devrait être enquêtée, peu importe le moment de la commission de l'infraction.

b. Les ateliers nationaux décentralisés (1er au 18 juin 2004)

Organisés dans cinq chefs-lieux de province et Antsirabe, le format retenu était une conférence suivie de débats et travaux de groupes, étalés sur deux jours. Les participants (150 en moyenne) étaient composés de Présidents de Délégation Spéciale, préfets, sous-préfets, directeurs et chefs de service régionaux, magistrats, forces de l'ordre, élus locaux, organisations de la société civile et du secteur privé, journalistes, communautés religieuses et de représentants des ateliers régionaux organisés auparavant.

Des organisations de la société civile ont systématiquement apporté leur contribution en créant des coalitions anti-corruption dans chaque chef lieu de province. Elles ont également participé à l'animation des groupes de travail.

La répartition était de 60% pour le secteur privé/société civile et 40% pour l'administration.

Un document de travail de 50 pages a été distribué à chaque participant.

Principaux résultats de ces ateliers :

Outre une large mobilisation autour des objectifs du programme, les ateliers ont permis de recueillir des avis sur la formulation de la stratégie et la meilleure façon de la mettre en œuvre. Dans les 10 secteurs choisis par les participants comme prioritaires (justice, police, gendarmerie, douane, impôts, trésor, domaines, commerce, santé éducation), des actions à court, moyen et long terme ont été identifiées.

L'intérêt de l'exercice résidait dans le fait que ces actions étaient suggérées par les victimes ou les témoins voire les auteurs potentiels de la corruption dans leur région. Sans être l'occasion de règlement de comptes, les ateliers ont permis de révéler des processus jusque-là occultés.

c. Les rencontres ciblées

Pour affiner la compréhension, une série de rencontres avaient été organisées avec des groupes ciblés tels que chefs d'entreprises, hauts dirigeants de l'Administration centrale et déconcentrée, magistrats, policiers, gendarmes, organisations de la société civile dédiées à la LCC (Coalition FAMAK par exemple).

Ces contacts avaient permis d'approfondir les questions abordées dans la consultation publique et lors des ateliers. Ils constituaient également l'amorce d'un réseau anti-corruption tel que décrit dans la partie consacrée au système national d'intégrité.

d. La Convention Nationale (20 Juillet 2004 à Iavoloha)

La 1ère Convention Nationale sur la Stratégie de Lutte contre la Corruption 2004- 2005 se présentait comme un engagement de hauts responsables public et privés (Premier Ministre, Gouvernement, hauts fonctionnaires, société civile, secteur privé, partenaires techniques et financiers) sous la forme d'une conférence de signatures.

Elle marquait l'aboutissement de plusieurs mois de travaux de réflexion individuelle et collective. En effet, suite aux différentes étapes (études, consultation, ateliers), le document de stratégie présenté à Iavoloha décrivait les principaux axes stratégiques auxquels tous les intervenants étaient invités à adhérer.

Outre l'adhésion des signataires, la Convention Nationale a donné un signal fort aux autorités, partenaires internationaux et investisseurs sur la détermination de Madagascar à aller de l'avant, un point de non retour.

La mise à jour de la stratégie fera l'objet d'une convention nationale.

Les participants à la Convention :

- Provinces :

120 représentants (20 par province ou 5 par régions) : Présidents Délégation Spéciale, Préfets de région, maires, secteur privé, société civile.

Les participants, au titre de représentants de leurs régions, ont été désignés lors des ateliers régionaux et provinciaux.

- Antananarivo :

Staff de la Présidence, Sénat, Assemblée Nationale, Haute Cour Constitutionnelle, Ministres et Secrétaires Généraux, société civile, secteur privé, partis politiques, communautés religieuses, journalistes, partenaires techniques et financiers.

- Nombre total : environ 800 signataires

Répartition par secteur : 60% secteur privé/société civile, 40% Administration.

3. LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE (SNI)

Transparency International a présenté ainsi le problème de l'intégrité : « De nos jours, il est généralement reconnu qu'un gouvernement moderne a l'obligation de rendre des comptes et doit être transparent. Sans cela, aucun système ne peut fonctionner de manière à promouvoir l'intérêt général plutôt que les intérêts particuliers de ceux qui ont le pouvoir. Alors que la vague moderne de démocratisation a suscité beaucoup d'espoir, en pratique, les gains démocratiques sont menacés et minés par certains des phénomènes contre lesquels la démocratie était censée protéger les citoyens : la corruption, l'abus de pouvoir, le népotisme, etc. Le simple passage d'un régime despotique à un autre régime qui donne périodiquement la voix au peuple ne garantit pas l'édification de la démocratie et le respect des règles de la bonne gouvernance.

C'est tout un système de contre-pouvoirs et de garde-fous qu'il s'agit de mettre en place pour s'assurer que les organismes et les institutions publiques rendront des comptes.

Ces organes sont par principe indépendants du pouvoir politique. On peut citer, sans être exhaustif : les tribunaux, les Assemblées législatives, ainsi que des médias libres et indépendants et les associations de citoyens.

Ce système doit assurer la séparation des pouvoirs. Il se crée un cercle vertueux où les différents intervenants sont responsables les uns envers les autres et où aucun dirigeant ni aucune institution n'est plus en position de dominer le reste du système. Des liens entre les diverses parties d'un système d'intégrité se tissent et se consolident.

Le cercle se referme par la sanction des élections qui obligent à rendre des comptes au peuple. »

Voici une illustration du système national d'intégrité :

Développement durable

Etat de droit

Qualité de vie

INTEGRITE NATIONALE

Le législatif

L'exécutif

Le Judiciaire

Corps d'inspection et de contrôle

Le médiateur

Organes anti-corruption

Le service public

Les médias

La société civile

Le secteur privé

Les acteurs internationaux

Prise de conscience et sensibilisation du public

Valeurs de solidarité sociale

Comme l'état des lieux l'avait montré, la corruption s'est étendue à cause d'une part du sentiment d'impunité et, d'autre part, de l'opinion largement partagée qu'elle n'est pas nécessairement un véritable délit. Au sein de certains piliers, elle est même devenue la règle et la probité l'exception. Les mécanismes de contrôle, de contre-pouvoir deviennent inopérants en l'absence d'un bon système national d'intégrité.

En effet, les principaux piliers censés lutter contre ce phénomène sont eux-mêmes touchés par la corruption. Toutes les actions préalables à la lutte s'avèrent inefficaces si en bout de chaîne, les maillons sont corrompus, à savoir le système judiciaire. La population ne dispose plus de moyen de recours et en outre certains responsables renversent la vérité, en accusant les victimes.

Par ailleurs, l'Exécutif et le Législatif, ne seraient pas non plus épargnés par le phénomène. Le Parlement ne jouerait plus son rôle de contrôle de l'Exécutif.

Les mauvaises valeurs seraient diffusées puisque les autres piliers, à savoir, les médias, la société civile, les partis politiques, et les organisations confessionnelles ne joueraient plus leur rôle d'éducateur, d'interpellateur - « watch dog » - de la vie publique. L'état des lieux au niveau de ces piliers a montré que la corruption les affecte également : très souvent, les médias se feraient le relais d'accusations gratuites et des églises seraient touchées par des scandales mettant en doute la crédibilité de leur message.

La société civile est relativement faible. Les grandes associations se heurtent à des problèmes de leadership et d'organisation tandis que les petites sont pour la plupart à la poursuite de financements. Par ailleurs, la mutation des organisations de la société civile en mouvement ou parti politique est relativement courante, ce qui n'ajoute pas à sa crédibilité.

Quant aux partis politiques, leur crédibilité est si faible qu'ils ne peuvent pas jouer le rôle qui leur est dévolu. Il ressort des conclusions d'une étude réalisée début 2004 que les manifestations et les conséquences de la pratique de la corruption active et passive sont omniprésentes, à des degrés divers, dans le financement des campagnes. L'on peut citer parmi les manifestations: fraudes, achats de voix, usage abusif de la puissance publique.

4. LES MISSIONS D'INFORMATION ET DE FORMATION A L'ETRANGER

Le Conseil a participé à un certain nombre de rencontres internationales permettant des échanges avec des experts et des visites d'organismes ayant des expériences en matière de lutte contre la corruption. Les membres du Secrétariat Permanent ont également suivi un certain nombre de formations :

- Atelier régional sur : « *La prévention et la lutte contre la corruption en Afrique* » à Yaoundé - Cameroun, les réflexions ont porté sur les principes directeurs utiles pour le développement des stratégies nationales de lutte contre la corruption et sur des informations à propos de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la répression de la corruption ;
- Conférence de signature de la Convention ONU sur la lutte contre la corruption à Merida (Mexique) au cours de laquelle l'Etat malgache a signé la Convention et participé à des travaux de commission sur les mesures préventives, la société civile et les mass médias, le cadre législatif et le système financier international.
- Congrès annuel de Transparency International sur « *Nouveaux gouvernements anti-corruption : le défi de la réussite* » à Nairobi (Kenya) au cours duquel ont été présentées et discutées les expériences de douze pays ayant mené un changement majeur dans leur système et intégré la lutte contre la corruption parmi les objectifs de leur politique de développement.
- Visite d'information à l'île Maurice : discussions avec de nombreuses personnalités mauriciennes (staff de l'ICAC, ancien Président de la République, députés, avocat, journaliste, Transparency International-section Maurice, représentant du secteur privé, Ambassadeur de Madagascar) des conditions de la lutte contre la corruption en général et du fonctionnement de l'ICAC en particulier.

- Atelier de réflexion sur la corruption à Port-au-Prince (Haïti) : examen des conditions de mise en œuvre d'un organe anti-corruption dans un pays sortant d'une grave crise politique (l'organe appelé Unité de Lutte contre la Corruption a été créé quatre mois après le séminaire, en octobre 2004).
- Visite d'information de l'ICAC Hong-Kong et de la DCEC Gaborone (Botswana) en vue de la mise en place du BIANCO, rencontre avec les dirigeants et les départements prévention, éducation et investigation de ces organismes pour l'acquisition d'information et d'expérience.
- Séminaire sur le leadership à Bangui (République Centrafricaine) : analyse des handicaps à l'émergence d'une véritable démocratie dans un pays sortant d'un conflit. La Banque mondiale a admis la RCA au programme LICUS (Low Income Country Under Stress).
- Visite du Service Central de la Prévention de la Corruption (SCPC) à Paris pour un partage d'expériences et la mise en place d'un partenariat.
- Dans le cadre des Cycles Internationaux Spécialisés d'Administration Publique (CISAP 2004) dispensés par l'ENA à Paris (France), formation sur le thème « *La corruption : réalités économiques et moyens de lutte* ». Il s'agissait de procéder à une analyse objective des mécanismes, à l'examen de l'efficacité des moyens de lutte compte tenu des utilités économiques prioritaires, et à un échange des expériences françaises, africaines et asiatiques.
- Formation sur « *Le contrôle de la corruption par le système judiciaire, et les problèmes liés à la difficulté de preuves* » à Tokyo et Osaka (Japon) permettant un échange de vue sur le respect des droits humains.
- Colloque international sur « *La criminalité économique : ses manifestations, sa prévention et sa répression* » à Neuchâtel (Suisse) au cours duquel ont été étudiés les systèmes de prévention de blanchiment d'argent, et analysée l'expérience de la Suisse pour inspirer les réformes à entreprendre à Madagascar. Traitement également du secret bancaire Suisse, du financement du terrorisme et de l'entraide judiciaire internationale en matière d'investigation.
- Visite d'information à Londres (Angleterre), rencontre avec les différents responsables du Customs & Excise, agence chargée des trois volets : investigations, prévention et éducation en matière de lutte contre la corruption. Apprentissage de l'importance de la mission de lutte contre la corruption, préoccupation centrale et innovante en Angleterre et de l'exigence de transparence dans tous les domaines et à tous les niveaux de la société. Analyse du système anglais de « *Whistleblowing* » (dénonciation).

Participation également à Londres, à un séminaire fixant pour objectif l'analyse des différentes stratégies de lutte contre la corruption et d'appréciation des résultats obtenus.

- Formation sur le thème « *Communication de crise dans le secteur public* » à Paris. Le concept de gestion médiatique de crise a fait l'objet d'une analyse et de discussions approfondies. Les différents scénarii de crise et leurs méthodes de traitement ont été étudiés. Un manuel d'application a été fourni par l'organisme formateur.

5. LE SYSTEME DE SUIVI EVALUATION

Après la promulgation de la loi et la création du BIANCO, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de cette stratégie occupent une place importante dans les nouvelles missions du Conseil. Outre la mesure du degré d'avancement des activités, l'analyse des effets de la mise en œuvre de la stratégie et l'évaluation de l'impact global du programme de lutte contre la corruption sur la société et l'environnement sont d'une importance capitale.

L'efficacité du système ne peut être assurée qu'avec des outils cohérents, l'implication des acteurs et la disponibilité d'informations fiables et crédibles dans le processus. Au cours de la première année opérationnelle du CSLCC, le système de suivi - évaluation (SSE) de l'entité était particulièrement orienté vers le suivi et a permis de produire les différents rapports d'avancement des activités du CSLCC.

Actuellement, les nouvelles orientations du CSLCC sont définies et dans la nouvelle approche, le SSE doit refléter une intégration des informations et mettre davantage l'accent sur un système d'évaluation des impacts par le biais d'indicateurs adaptés, selon la feuille de route du Conseil. Il est évident que les différents éléments issus du SSE contribuent d'une part à l'évaluation de l'application de la stratégie et d'autre part, à la définition ses nouvelles orientations.

Après cette première année opérationnelle du CSLCC et la mise en place du BIANCO, deux sortes de mesures sont en cours de lancement. La première consiste en un sondage national de l'opinion des citoyens et des agents des secteurs public et privé sur la lutte anti-corruption en général. La seconde mesure concerne le système national d'intégrité (SNI).

L'objectif est d'évaluer les piliers du SNI. Pour ce faire, une série d'enquêtes sera effectuée afin de déterminer l'opinion des usagers sur ces piliers et celle des différents piliers sur eux-mêmes. Quatre informations fondamentales sont attendues de ces mesures : la perception de la corruption, l'attitude face à la corruption, le vécu des victimes (victimisation) et la crédibilité des organes de lutte contre la corruption.

Les perspectives du SSE sont :

- conception et mise en place : cadre logique, système d'indicateurs (activités, résultats, impacts), système d'information, manuel d'opération, plan directeur de développement, plan directeur informatique, plan de formation et de mobilisation des acteurs ;
- mise en œuvre d'un système de suivi de l'évolution de la corruption : mécanisme de mise à disposition d'information d'aide à la décision, promotion de l'approche spatiale, réalisation de mesures périodiques (sondages) et continues (observation), tableau de bord, atelier de traitement de l'information ;
- développement d'un système d'observation de la corruption : plan directeur de développement et de pérennisation, approche participative et facilitation de l'accès à l'information, mécanisme d'information, charte sur les échanges de données.

Afin que les acteurs disposent du même référentiel et que l'objectivité du système d'observation soit assurée, il faut prendre en compte les points suivants : indépendance et large coalition des acteurs.

IV- LA COMMUNICATION

1. LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE :

Parmi les acteurs qui peuvent contribuer au succès de la stratégie, cinq émergent :

- Les médias
- Les organisations de la société civile (OSC)
- Les responsables publics
- Les groupements professionnels
- Les groupements religieux

Chacun de ces groupes a fait l'objet d'une approche spécifique, compte tenu de sa capacité d'influence sur le corps social.

a. Les médias

A travers une commission média, le CSLCC a établi un courant d'échanges permanent. A la différence des conférences de presse, ponctuelles et destinées à soutenir un événement, la commission média est plutôt un lieu de discussion sur les meilleurs standards de journalisme à appliquer s'agissant d'un domaine aussi délicat que la corruption.

Les réunions se sont tenues tous les mois et les thèmes abordés étaient les suivants : rôle des médias dans le soutien à la lutte contre la corruption, distinction entre dénonciation et délation, souci du respect des droits humains, échange d'informations, etc.

b. Les organisations de la société civile

Elles apportent un savoir-faire précieux et surtout un réseau de relations pouvant constituer le socle des réseaux anti-corruption. Le CSLCC s'appuie sur elles pour maintenir son niveau de connaissance et de conscience des problèmes de corruption à un haut niveau. Elles ont été systématiquement associées au suivi des « *Etats des lieux* » et au recrutement du personnel du Département Relations Publiques du BIANCO.

Elles contribuent à l'information du CSLCC à travers des échanges (rencontres ou courriers électroniques).

c. Les responsables publics

Les rencontres avec le Président de la République et son staff, le Premier Ministre, les membres du Gouvernement, le Sénat, l'Assemblée Nationale et la Haute Cour Constitutionnelle ont permis de donner une forte impulsion aux actions et réaliser dans les délais la « *mission statement* » du Conseil.

Par ailleurs, des communications en Conseil des Ministres et de Gouvernement ont permis de placer les actions du Conseil dans le cadre général de la politique du Gouvernement.

d. Les groupements professionnels

Présentés comme victimes et bénéficiaires de la corruption, ils n'en souhaitent pas moins s'en libérer pour la plupart d'entre eux. Une campagne d'explication soutenue par des documents de qualité a déclenché un vif intérêt, surtout à partir de la création du BIANCO.

On peut citer des rencontres avec le Groupement des Entreprises de Madagascar (GEM), le Fivondronan'ny Mpandraharaha Malagasy (FIVMPAMA), le Jeune Patronat de Madagascar (JPM), la Jeune Chambre Internationale (JCI), les clubs de service (Rotary, Lion's,...), l'Ordre des Médecins, etc.

Les thèmes abordés tournaient autour de l'intérêt que les groupements professionnels avaient à jouer le jeu et soutenir la lutte contre la corruption.

e. Les groupements religieux

Prescripteur par excellence, ce groupe se distingue par de nombreuses ramifications dans tout le pays ainsi que par sa capacité de sensibilisation. Ces deux facteurs cumulés en font un partenaire privilégié en termes de communication.

De nombreuses rencontres avec des communautés religieuses ont permis d'amorcer les réseaux anti-corruptions, en particulier en province.

L'Eglise protestante (FJKM, FLM), l'Eglise catholique (EKAR), la Communauté musulmane (Khoja, FSM) figuraient parmi les cibles touchées.

2. COMMUNICATION MEDIATIQUE

La création du CSLCC impliquait une forte médiatisation de ses activités, de manière à dégager une visibilité favorable à la mobilisation des bonnes volontés (Etat, société civile, secteur privé).

Une série d'activités de communication a accompagné chaque étape importante :

- Lancement du CSLCC (octobre-novembre 2003): émissions de radio (RNM) et télévision (TVM, TV Plus, Ravinala, MBS), dépliant bilingue résumant le rôle du CSLCC, tirage 5 000 exemplaires.
- Commission média (à partir de novembre 2003): rencontres périodiques avec un groupe de journalistes pour garder un haut niveau de compétence dans la matière.
- Logo (Octobre 2003): concours national pour trouver une idée originale de logo (400 dessins reçus).
- Ethique électorale (octobre 2003 puis avril - mai 2004) : 10 000 dépliants (avec coupons-réponses portant engagement de transparence) envoyés aux candidats aux élections communales.
- Consultation publique (janvier - février 2004): 6 500 brochures envoyées, encarts de presse et spots radio-télévisés.
- Etats des lieux de la corruption (février - mars 2004): participation des médias aux présentations de résultats
- Ateliers régionaux et provinciaux (avril et juin 2004): participation des médias locaux, encarts de presse et spots radio-télévisés (local et national)
- Lancement de la chaîne pénale anti-corruption (juillet 2004) : interviews presse
- Loi 2004-030 (juillet 2004): édition intégrale bi-lingue, encarts de presse donnant les grandes lignes.
- Convention Nationale sur la stratégie (juillet 2004): encarts, spots, banderoles, lancement du site web du CSLCC (www.cslcc.mg)
- Lancement du BIANCO (octobre 2004): affiches géantes et banderoles à Antananarivo, affiches moyennes en provinces, dépliants, encarts, spots radio-télévisés, auto-collants.
- Commémoration signature Convention de Mérida (9 décembre 2004) : conférence - débats et encarts de presse.

V- TABLEAU RECAPITULATIF DES ACTIVITES

TRAVAUX	DATES	LIEUX	PARTENAIRES	RESULTATS OBTENUS
Etudes sur la corruption dans divers secteurs : Journalisme, Partis politiques, Régies financières, Domaines, Administrations décentralisées, Commerce et Consommation, Education, Petite corruption, Grande corruption internationale, Hearing des secteurs justice, police, douane, Secteur privé.	Oct. 03 à Mai 04	Madagascar 6 provinces	Cabinets d'études, Société civile, Secteur privé, Administrations publiques concernées, PNUD, USAID, Union Européenne, Fondation Friedrich Ebert (FES)	Analyses et recommandations permettant d'élaborer la stratégie nationale de lutte contre la corruption
Consultation publique sur la problématique de la corruption et questions sur la conduite à tenir.	Janvier-Février 04	Madagascar 6 provinces	Cabinet De Speville and Associates (Londres), Banque Mondiale (PGDI)	Photographie de l'opinion publique pour aider à la décision de mise en place du Bureau Indépendant Anti-corruption et de mise en œuvre de la stratégie.
Missions extérieures	Octobre 2003	Cameroun	PGDI	Analyse des stratégies nationales en relation avec la Convention de l'Union Africaine
	Décembre 2003	Mexique	PNUD	Signature de la Convention des Nations Unies
	Février 2004	Maurice	FES	Analyse de l'Independent Commission Against Corruption (ICAC)
	Juin 2004	HongKong, Botswana	PGDI	Etudes comparatives entre systèmes de lutte contre la corruption
	Juillet 2004	Haiti	WBI	Echange d'expériences avec un pays sortant de crise
	Novembre 2004	République Centrafricaine	WBI	Echange d'expériences sur le leadership
Ateliers régionaux	Mars-Avril 04	Anjozorobe, Ankazobe, Antsirabe, Ambalavao, Ambatondrazaka, Ambilobe, Ambositra, Farafangana, Fénérive-Est, Ihosy, Maevatanana, Mananjary, Marovoay, Miarinarivo, Miandrivazo, Nosy-Be, Sakaraha, Tsiroanomandidy.	Elus locaux, administrations déconcentrées, Secteur privé, Société civile, PNUD.	Amélioration de la composante spatiale de la stratégie et établissement d'une carte de la corruption à Madagascar.
Finalisation du draft de la stratégie nationale de lutte contre la corruption	27 Mai 2004	Antananarivo	Consultants, PNUD, USAID, Gouvernement, autres bailleurs de fonds et partenaires techniques, Société civile	1 ^{er} draft de la stratégie nationale

Ateliers nationaux décentralisés	Juin 2004	5 Chefs-lieux de province + Antsirabe	PDS, élus, administrations déconcentrées, Secteur privé, Société civile, PNUD, PGDI.	Validation et/ou amendements du 1 ^{er} draft. Mobilisation des partenaires.
Projet de loi anti-corruption	Mai 2004	Antananarivo	Gouvernement, Parlement, consultants, PNUD	Renforcement du cadre légal et mobilisation des acteurs
Programmes spécifiques : <u>Ethique électorale</u> : pour une loi sur les partis <u>Label Probité</u> : certification d'un service public <u>Protocole d'Accord</u> avec la Police et la Gendarmerie <u>Chaîne Pénale Anti-corruption</u> : équipe spécialisée, de l'enquête au procès. Formation responsables.	Oct. 03 à Mai 04 Déc. 03 à Déc 04 Mars 2004 Mai 2004	Territoire National Territoire National Territoire National Antananarivo	FES, partis politiques Cabinets, MMQ, SCAC, USAID, PNUD Police, Gendarmerie Justice, Police, Gendarmerie, SCAC, Japon, Suisse, Grande - Bretagne.	Transparence de la vie politique Signalisation des services probes Efficacité accrue des actions anti-corruption Traitement rapide des dossiers.
Ratification Convention des Nations-Unies et Union Africaine contre la corruption	Mai-Juin 2004	Antananarivo	Gouvernement, Parlement, PNUD, Société civile	Renforcement du cadre légal
Convention Nationale Anti-corruption	20 Juillet 2004	Antananarivo	Autorités, Secteur privé, Société civile, PNUD	Engagement solennel des acteurs contre la corruption.
Lancement du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)	Octobre 2004	Antananarivo	Autorités, Banque Mondiale (PGDI), autres bailleurs.	Mise en œuvre de la loi anti-corruption.
Feuille de route 2005-2006-2007	Décembre 2004	Antananarivo	Membres du Conseil, Secrétariat Permanent	Vision stratégique

VI. LE FINANCEMENT

1. BUDGET DE L'ETAT

Au titre de l'année 2003 un crédit d'un montant de 1 225 000 000 FMG a été mis à disposition du CSLCC, il s'agit d'un crédit de fonctionnement et d'investissement octroyé par l'Etat Malagasy. L'utilisation de ce crédit est récapitulée dans le tableau ci-après :

Tableau I

Compte	Libellé	Crédit ouvert	Utilisation	Disponible
INVESTISSEMENT				
20130	Assistance Technique	249 910 000	214 910 000	35 000 000
20140	Logiciels informatiques	7 900 759	0	7 900 759
20150	Etudes et recherches	185 818 100	169 960 720	15 857 380
21530	Réseau téléphonique	2 450 000	2 450 000	0
21610	Matériels techniques	23 565 000	26 865 000	-3 300 000
21630	Matériels informatiques	71 129 772	71 105 322	24 450
21640	Matériels et mobiliers de bureau	51 757 608	53 507 608	-1 750 000
21650	Matériels et mobiliers de logement	2 100 000	2 100 000	0
TOTAL		594 631 239	540 898 650	53 732 589
FONCTIONNEMENT				
6031	Personnel permanent	228 000 000	228 000 000	0
6032	Personnel non permanent	5 781 725	5 781 719	6
6111	Fournitures de bureau	45 165 212	47 780 212	-2 615 000
6112	Imprimés, cachets et documents administratifs	2 850 000	1 500 233	1 349 767
6113	Consomptibles informatiques	18 314 290	12 315 215	5 999 075
6114	Produits et petits matériels et menues dépenses d'entretien	6 685 710	6 685 710	0
6117	Habillement	165 000	165 000	0
6128	Fournitures ménagères	7 145 760	7 230 760	-85 000
6131	Carburants, lubrifiants	80 000 000	80 000 000	0
6211	Entretien des bâtiments	100 000 000	97 180 700	2 819 300
6218	Maintenance du matériel informatique	372 000	372 000	0
6221	Fêtes et cérémonies officielles	8 000 000	3 181 700	4 818 300
6222	Charges de représentation: visites officielles	5 000 000		5 000 000
6223	Documentation et abonnement	4 569 760	4 569 760	0
6224	Impression, reliure, insertion, publicité et promotion	53 568 564	60 146 914	-6 578 350
6231	Frais de déplacement intérieur	3 919 600	3 919 600	0
6233	Location de voiture	150 000	150 000	0
6241	Indemnités de mission à l'intérieur	6 079 100	5 508 840	570 260
6310	Eau et électricité	9 999 752	9 999 752	0
6321	Frais postaux	1 512 000	1 512 000	0
6322	Redevances téléphoniques Telma	15 210 000	15 210 000	0
6323	Redevances téléphoniques mobiles	24 625 000	24 625 000	0
6324	Internet	1 738 188	1 113 261	624 927
633	Charges locatives		400 000	-400 000
6561	Hospitalisation, traitement et soins	1 517 100	1 517 100	0
TOTAL		630 368 761	618 865 476	11 503 285
TOTAL		1 225 000 000	1 159 764 126	65 235 874

Pour l'année 2004, l'Etat Malagasy a alloué un crédit total de 5 842 000 000 FMG inscrit sur la Loi des Finances dont les Fiches de Centralisation Comptable au 31 décembre 2004 sont reproduites ci-après :

Tableau II
BUDGET DE FONCTIONNEMENT (en FMG)

Chap	Art	Rubrique	Crédits ouverts	Engagement	Liquidations
60		Charges de personnel	1 652 020 000	1 652 019 000	1 630 434 000
	603	Indemnités et avantages liés à la fonction	1 652 020 000	1 652 019 000	1 630 434 000
61		Achat de biens	69 343 000	69 342 809	37 515 310
	611	Achats de biens de fonctionnement général	28 343 000	28 342 809	10 490 910
	612	Achats de biens à usage spécifique	16 000 000	16 000 000	2 024 400
	613	Carburants, lubrifiants et combustibles	25 000 000	25 000 000	25 000 000
62		Achats de services	48 625 000	48 086 193	14 395 193
	621	Entretien et maintenance	20 000 000	20 000 000	0
	622	Charges de représentation, d'information, de documentation	14 695 000	14 156 193	10 465 193
	623	Charges de transport	3 930 000	3 930 000	3 930 000
	624	Indemnités de mission	10 000 000	10 000 000	0
63		Charges permanentes	50 763 000	50 762 500	30 335 986
	631	Eau et électricité	8 000 000	8 000 000	7 999 961
	632	Postes et télécommunications	32 763 000	32 762 500	22 336 025
	633	Charges locatives	10 000 000	10 000 000	0
65		Transferts et subventions	21 250 000	15 848 500	5 848 500
	656	Transfert aux privés	21 250 000	15 848 500	5 848 500
TOTAL			1 842 001 000	1 836 059 002	1 718 528 989

Tableau III
BUDGET D'INVESTISSEMENT
PIP (en FMG)

chap	art	prg	Rubrique	Crédits de paiement	Engagement	Liquidations
20			Immobilisations incorporelles	1 305 902 000	1 297 054 223	1 198 079 938
	201		Frais d'études et recherche	1 305 902 000	1 297 054 223	1 198 079 938
		2011	Formation	53 750 000	53 748 200	53 748 200
		2012	Animation et encadrement	230 030 000	225 972 400	225 968 275
		2014	Logiciels informatiques	25 000 000	25 000 000	25 000 000
		2015	Etudes et recherches	50 000 000	50 000 000	49 700 000
		2017	frais de pré-exploitation	947 122 000	942 333 623	843 663 463
21			Immobilisations corporelles	1 694 098 000	1 687 206 945	1 686 152 723
	213		Construction ou réhabilitation	408 500 000	402 099 045	401 044 823
		2131	Bâtiments administratifs	408 500 000	402 099 045	401 044 823
	215		Construction réseau	35 000 000	35 000 000	35 000 000
		2153	Réseau téléphonique	35 000 000	35 000 000	35 000 000
	216		Achat de matériels et outillages	493 598 000	493 207 900	493 207 900
		2161	Matériels techniques	32 000 000	32 000 000	32 000 000
		2163	Matériels informatiques	356 220 000	355 918 400	355 918 400
		2164	Matériels et mobiliers de bureau	95 378 000	95 377 500	95 377 500
		2165	Matériels et mobiliers de logement	10 000 000	9 912 000	9 912 000
	217		Matériels de transport	757 000 000	756 900 000	756 900 000
		2172	Matériels automobiles et autres moyens de locomotion	757 000 000	756 900 000	756 900 000
TOTAL				3 000 000 000	2 984 261 168	2 884 232 661

Tableau IV

IPPTE (en FMG)

Chap	Art	Prg	Rubrique	Crédits ouverts	Engagement	Liquidations
20			Immobilisations incorporelles	605 750 000	577 244 586	559 709 586
	201		Frais d'études et recherche	605 750 000	577 244 586	559 709 586
		2012	Animation et encadrement	60 000 000	50 452 880	50 452 880
		2013	Assistance Technique	60 000 000	44 141 667	39 891 667
		2015	Etudes et recherches	170 000 000	169 798 000	169 798 000
		2017	frais de pré exploitation	315 750 000	312 852 039	299 567 039
21			Immobilisations corporelles	394 250 000	393 800 995	393 800 995
	213		Construction ou réhabilitation	125 000 000	124 551 596	124 551 596
		2131	Bâtiments administratifs	125 000 000	124 551 596	124 551 596
	216		Achat de matériels et outillages	269 250 000	269 249 399	269 249 399
		2161	Matériels techniques	10 870 000	10 870 000	10 870 000
		2163	Matériels informatiques	150 000 000	149 999 599	149 999 599
		2164	Matériels et mobiliers de bureau	108 380 000	108 379 800	108 379 800
TOTAL				1 000 000 000	971 045 581	953 510 581

Tableau V

RECAPITULATION RESSOURCES RPI (en FMG)

	Ressources	Engagement	Liquidations	Réalisation
FONCTIONNEMENT	1 842 000 000	1 836 059 002	1 718 528 989	93,30%
PIP	3 000 000 000	2 984 261 168	2 884 232 661	96,14%
IPPTE	1 000 000 000	971 045 581	953 510 581	95,35%
TOTAL	5 842 000 000	5 791 365 751	5 556 272 231	95,11%

Le Conseil n'a pas rencontré des problèmes notables dans l'exécution de son budget.

La mise en place du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) aussi bien en terme de fonctionnement que d'investissement est financée en partie par le budget du Conseil jusqu'à concurrence de 384 256 645 FMG suivant le tableau ci après :

Tableau VI

OPERATIONNALISATION DU BIANCO SUR RPI

LIBELLE	MONTANT (en FMG)
TRAVAUX D'EXTENSION LOCAL POUR ARCHIVAGE	333 906 645
DEPENSES DE FORMATION	38 933 000
FOURNITURES	11 417 000
TOTAL	384 256 645

2. FINANCEMENT PAR BAILLEUR

En 2003, dans le cadre de la mise en œuvre du CSLCC, le PGDI par le biais de l'Avance de Fonds PPFN° Q 344-0-MAG a financé les activités préparatoires pour un montant total de 571 032 961 Fmg qui se détaille comme suit :

Mission Toamasina/Sambava/Mahajanga	6 854 700 Fmg
Assistance Technique M Bertrand DE SPEVILLE.....	242 869 732 Fmg
Réseau téléphonique	42 494 136 Fmg
Formations	31 306 549 Fmg
Matériels et mobiliers de bureau	63 549 600 Fmg
Matériels informatiques et bureautiques	183 398 244 Fmg
TOTAL.....	571 032 961 Fmg

En 2004, des accords de partenariat ont été conclus entre le Gouvernement Malagasy par le biais du CSLCC et les différents bailleurs. Leur prédisposition pour l'appui de Madagascar à la Lutte contre la Corruption a été constatée.

Les procédures d'engagement et de décaissement varient selon les bailleurs, mais d'une manière générale les fonds octroyés ne sont pas gérés directement par le Conseil.

Le tableau suivant résume ces financements :

Tableau VII

TABLEAU RECAPITULATIF DES RESSOURCES

BAILLEURS	MONTANT RESSOURCES (en FMG)
CONFEDERATION SUISSE	55 700 000
NORVEGE	9 116 000 000
PNUD	358 494 888
BANQUE MONDIALE (PGDI)	4 925 322 000
PACT Madagascar (USAID)	289 412 337
SCAC	240 000 000
FRIEDRICH EBERT	45 000 000
JAPON FCV KRII	3 336 000 000
AMBASSADE GRANDE BRETAGNE	19 356 144
TOTAL	18 385 285 369

Quant à l'utilisation des fonds, elle est stipulée dans les clauses des conventions, l'éligibilité des dépenses est définie au préalable et le décaissement se fait suivant sa conformité.

Le niveau de réalisation des activités est donc constaté par les bailleurs qui en tiennent la comptabilité, les rapports dans le cas d'études, la certification de services faits dans le cas de prestation de service et les procès verbaux de recette dans le cas d'acquisition de biens leur sont soumis pour décaissement.

Des extraits de comptes sont transmis au Conseil pour le suivi évaluation de ses activités.

L'utilisation des ressources par bailleurs est résumée comme suit :

CONFEDERATION SUISSE
Montant : 55 700 000 FMG

Objet : Participation de deux agents du CSLCC au colloque sur la « Criminalité économique » Neuchâtel Suisse.

Billet d'avion pour 02 personnes (formation Suisse)	20 453 600 FMG
Assurances santé (séjour Suisse).....	168 000 FMG
Frais de séjour	26 196 400 FMG
Transfert Haute Ecole de Gestion	8 759 162 FMG
TOTAL	55 577 162 FMG

AMBASSADE DE NORVEGE
Montant : 9 116 000 000 FMG

Objet : Equipements et Réhabilitation Bâtiment BIANCO

Formations	78 746 460 FMG
Animation Encadrement	162 993 462 FMG
Construction	1 218 038 081 FMG
Réseau téléphonique	135 848 750 FMG
Matériels techniques	730 876 000 FMG
Matériels informatiques	1 399 950 000 FMG
Matériels et mobiliers de bureau	469 043 000 FMG
Matériels automobiles	2 928 955 000 FMG
TOTAL.....	7 124 450 753 FMG

PNUD
Montant : 358 494 888 FMG

Objet : Ateliers, Campagne de Lancement BIANCO

Atelier de formation et sensibilisation d'un code d'éthique.....	2 107 035 FMG
Atelier présentation des résultats des états de lieux de corruption	12 159 500 FMG
Atelier sur projet de loi sur les partis politiques	350 000 FMG
Ateliers nationaux de la Stratégie de Lutte Contre la Corruption	170 844 200 FMG
Réalisation Campagne de lancement BIANCO.....	121 469 016 FMG
TOTAL.....	306 929 571 FMG

PDGI
Montant : 4 925 322 000 FMG

Objet : Assistance technique, Ateliers, Equipements, Lancement BIANCO

	RPI	IDA	TOTAL
Assistance technique Mr De Speville.....	97 945 560	527 370 210	625 315 770 FMG
Ateliers nationaux.....		165 063 430	165 063 430 FMG
Formation BIANCO.....		232 602 120	232 602 120 FMG
Assistance technique Mr De Speville.....	6 480 000	339 294 600	345 774 600 FMG
Impression et envoi brochures.....		48 923 010	48 923 010 FMG
Salaire BIANCO Juillet à Décembre.....		1 050 498 000	1 050 498 000 FMG
Equipements *.....		163 144 070	163 144 070 FMG
TOTAL	104 425 560	2 526 895 440	2 631 321 000 FMG

* 03 photocopieuses en attente de livraison.

PACT Madagascar
Montant : 289 412 337 FMG

Objet : Lancement BIANCO, Ateliers et Convention Nationale

Création Logo et Charte graphique BIANCO	8 800 000 FMG
Campagne de communication.....	96 012 337 FMG
Réalisation convention Nationale.....	107 500 000 FMG
Ateliers Nationaux.....	77 100 000 FMG
TOTAL.....	289 412 337 FMG

AMBASSADE DE FRANCE : SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE
Montant : 240 000 000 FMG (estimatif)

Objet : renforcement de capacité personnel d'encadrement.

Consultants internationaux (Pierre-Christian Soccoja, Pascal Leplongeon).....	180 000 000 FMG
Formation à l'ENA : « Lutte contre la corruption : réalités économiques ».....	60 000 000 FMG
TOTAL.....	240 000 000 FMG

FONDATION Friedrich Ebert
Montant : 45 000 000 FMG

Objet : Voyage d'échanges, Table ronde, Atelier

Voyage d'échanges sur la LCC à Maurice	27 500 000 FMG
Table ronde sur le financement des partis politiques.....	9 500 000 FMG
Atelier de concertation sur la LCC sur les axes routiers.....	8 000 000 FMG
TOTAL.....	45 000 000 FMG

JAPON KR II FCV
Montant : 3 336 000 000 FMG

Objet : Equipement Chaîne Pénale Anti-Corruption

Matériels et Mobiliers de Bureau.....	183 172 000 FMG
Matériels informatiques	520 798 000 FMG
Photocopieuses.....	65 030 000 FMG
Téléphone et matériels de communication.....	53 616 000 FMG
05 voitures de service et de liaison	1 415 000 000 FMG
Matériels techniques : Laboratoires photo	210 000 000 FMG
Divers matériels spécifiques.....	350 630 000 FMG
Centre de documentation.....	312 345 000 FMG

TOTAL..... 3 110 591 000 FMG

AMBASSADE GRANDE BRETAGNE
Montant : 19 356 144 FMG

Objet : Voyage d'échanges

Voyage d'échanges sur la LCC à Londres.....19 356 144 FMG

3. TABLEAU RECAPITULATIF DES RESSOURCES ET EMPLOIS

FINANCEMENT	RESSOURCES	EMPLOIS	SOLDES	Réalisation
RPI				
FONCTIONNEMENT	1 842 000 000	1 718 528 989	123 471 011	93,30%
PIP	3 000 000 000	2 884 232 661	115 767 339	96,14%
IPPTE	1 000 000 000	953 510 581	46 489 419	95,35%
SUISSE	55 700 000	55 577 162	122 838	99,78%
NORVEGE	9 116 000 000	7 124 450 753	1 991 549 247	78,15%
PNUD	358 494 888	306 929 751	51 565 137	85,62%
PGDI	4 925 322 000	2 631 321 000	2 294 001 000	53,42%
PACT	289 412 337	289 412 337	0	100,00%
SCAC	240 000 000	240 000 000	0	100,00%
FES	45 000 000	45 000 000	0	100,00%
FCV JAPON	3 336 000 000	3 110 591 000	225 409 000	93,24%
GRANDE - BRETAGNE	19 356 144	19 356 144	0	100,00%
SOLDES		4 848 374 991		
TOTAL	24 227 285 369	24 227 285 369	4 848 374 991	79,99%

Remarque : le financement de l'Ambassade de Norvège est étalé sur 2004-2005.

4. RESUME

Des travaux d'audits à mi-parcours ont été effectués par le Cabinet Deloitte au sein du Conseil. Les travaux concernent les comptes et les procédures et couvrent la période de septembre 2003 jusqu'à novembre 2004.

D'une manière générale les auditeurs attestent la fiabilité du système d'informations comptables du Conseil et recommandent des améliorations qu'on doit y apporter.

VII- PROCHAINES ETAPES

Au cours de la période 2005-2007, le CSLCC approfondira les questions suivantes :

- Comment s'assurer que la lutte contre la corruption est toujours sur la bonne voie ?
- Comment améliorer les conditions de réussite de la lutte contre la corruption?
- Comment participer au développement d'un environnement favorable ?

1. LA LCC RESTE ORIENTEE VERS LA BONNE DIRECTION

Pour cela, il faut :

a. Déterminer la bonne direction

Il s'agit de confirmer les trois étapes prévues dans la stratégie (labour, réforme et consolidation), ensuite de déterminer les hypothèses critiques et les scénarii correspondants.

b. Obtenir des feed-back fiables (des acteurs)

Cela consiste à tester les messages auprès des échantillons sensibles, publier les opinions diverses, définir une politique de communication et assurer une publicité appropriée des résultats d'évaluation.

c. Disposer d'indicateurs pertinents par rapport aux objectifs fixés

Il convient de vérifier l'évolution de la perception de la corruption par les usagers et d'effectuer des évaluations internes et externes.

2. LES CONDITIONS DE REALISATION S'AMELIORENT PROGRESSIVEMENT

Cela dépend de :

a. La volonté politique

Elle peut être entretenue par l'existence d'une opposition crédible, d'un lobbying efficace et par une action de plaidoyer auprès des dirigeants politiques.

b. La loi

Il devrait y avoir préalablement un véritable débat dans le processus d'élaboration d'une loi afin que celle-ci soit vraiment l'expression de la volonté générale.

Il faudrait également assurer une adaptation de la loi à l'évolution de l'environnement général, ainsi que la compatibilité des lois et des réformes à la lutte contre la corruption.

c. La stratégie

L'essentiel sera d'assurer une bonne mobilisation des acteurs et de focaliser les moyens et les efforts sur les objectifs fixés.

Il faudra aussi assurer un mécanisme de mise à jour périodique.
La prochaine Convention nationale se tiendra en juillet 2005.

d. La coordination des actions

Elle sera obtenue par la mise en réseau des acteurs, la mise en œuvre d'un système d'information adéquat et la mise en place d'un tableau de bord.

e. Les ressources

Il s'agit de mettre en place un mécanisme de financement durable et un système de prospection de fonds efficace.

Il faudra des études d'impact de la lutte contre la corruption et une meilleure allocation des ressources.

f. Le soutien du public

Il sera obtenu par l'appui au département des relations publiques du BIANCO ainsi que par le marketing du CSLCC.

g. L'endurance

Savoir fixer des objectifs d'étape, développer une culture de résistance et des valeurs d'efforts et de persévérance sont les principaux éléments de cette condition.

3. UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE SE DEVELOPPE

Pour cela, il faudra renforcer :

a. L'Etat de Droit

Il s'agit de développer un partenariat actif avec le Ministère de la Justice dans toutes les réformes législatives. En outre, il faudra vaincre les résistances internes dans le milieu judiciaire.

Par ailleurs, il faudra encourager la mise en place des institutions judiciaires prévues dans la Constitution et promouvoir l'effectivité des lois.

b. Le système électoral

Il devra permettre la sincérité des votes par la mise en place d'un cadre juridique solide et de mécanismes électoraux fiables.

c. La croissance économique

Il faudra faire un plaidoyer sur les relations revenu/corruption et répartition équitable/corruption et sur des allocations de ressources conformes aux politiques définies.

Il s'agit également de promouvoir la lutte contre le gaspillage des fonds publics.

d. Le niveau d'éducation

Cela consiste à faire un plaidoyer sur le lien de cause à effet entre niveau d'éducation et corruption.

Antananarivo, le 15 avril 2005

Bakolalao RAMANANDRAIBE RANAIVO HARIVONY
Présidente du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption

ANNEXE

Liste des états des lieux réalisés en 2004 :

Titre de l'étude	Cabinet	Financement
1. Domaines et services fonciers	INNOVIA	USAID
2. Régies financières	Hermès	CSLCC
3. Commerce et Consommation	ATW	CSLCC
4. Administrations décentralisées et déconcentrées	JURECO	PNUD
5. Grande corruption	Christiane RAFIDINARIVO	PGDI
6. Journalisme	Miara-Mita	USAID
7. Partis politiques	Miara-Mita	CSLCC
8. Zones ciblées	Alternatives	USAID

La version électronique des rapports peut être consultée sur le site web du CSLCC (www.cslcc.mg)