



LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION À MADAGASCAR :

BILAN DE 5 ANS DE MISE EN OEUVRE ET HARMONISATION AU PLAN EMERGENCE DE MADAGASCAR

NOVEMBRE 2020

DOCUMENT ELABORÉ PAR
LE COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ
AVEC L'APPUI DE :

TALLA Marius
CONSULTANT INTERNATIONAL

ET

ANDRIAMPARANONY Masy
CONSULTANT NATIONAL



Le présent document a été élaboré et publié avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans le cadre de la mise en oeuvre du projet d'Appui à la Gouvernance Démocratique à Madagascar financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix (PBF). Ce projet vise à renforcer la confiance des citoyens envers les institutions publiques à travers un appui aux institutions de lutte contre la corruption et de redevabilité ainsi que la création d'espaces de dialogue et d'accès à l'information. Le contenu de ce document n'engage pas la responsabilité des partenaires d'appui, ni ne reflète leur point de vue. Il relève de la seule responsabilité des auteurs.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	4
LISTE DES FIGURES	5
LISTE DES TABLEAUX	5
LISTE DES ABREVIATIONS	6
RESUME EXECUTIF	8
1. INTRODUCTION	13
1.1. PRESENTATION DES DONNEES GENERALES SUR LE PAYS	13
1.2. CONTEXTE DE L'EVALUATION A MI-PARCOURS DE LA SNLCC DE MADAGASCAR	13
1.3. OBJECTIFS DE L'EVALUATION A MI-PARCOURS DE LA SNLCC	15
1.4. RESULTATS ATTENDUS DE L'EVALUATION A MI-PARCOURS DE LA SNLCC	15
1.5. ANCRAGE STRATEGIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC DE MADAGASCAR.....	16
1.6. METHODOLOGIE USITEE POUR LA REALISATION DE L'EVALUATION A MI-PARCOURS DE LA SNLCC DE MADAGASCAR.....	16
1.7. LA PORTEE ET LA PERIODE SOUS REVUE	19
1.8. CONTRAINTES RENCONTREES LORS DE LA REALISATION DE L'EVALUATION A MI-PARCOURS DE LA SNLCC DE MADAGASCAR.....	19
2. ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION ACTUELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC.....	20
2.1. LES REALISATIONS OBTENUES AU TERME DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC.....	20
2.2. LES LIMITES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC	30
2.3. LES OPPORTUNITES AYANT FAVORISE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC	35
2.4. LES CONTRAINTES AYANT IMPACTE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC	36
2.5. ANALYSE QUANTITATIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC.....	37
3. ANALYSE DES IMPACTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC ET DE LEURS CONSEQUENCES SUR L'ETAT ACTUEL DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR	48
3.1. SUR LE PLAN SOCIO-POLITIQUE	48
3.2. SUR LE PLAN ECONOMIQUE	54
3.3. SUR LE PLAN CULTUREL	57
3.4. SUR LE PLAN TECHNOLOGIQUE	62
4. EVALUATION DE L'EFFICACITE ORGANISATIONNELLE DU SAC.....	67
4.1. ANALYSE DE L'EFFICACITE INTRA-ORGANISATIONNELLE	68
4.2. ANALYSE DE L'EFFICACITE INTER-ORGANISATIONNELLE	73
5. RECOMMANDATIONS	77
5.1. RECOMMANDATIONS D'ORDRE STRATEGIQUE	79
5.2. RECOMMANDATIONS D'ORDRE ORGANISATIONNEL	84
5.3. RECOMMANDATIONS D'ORDRE OPERATIONNEL	85
6. CONCLUSION	90
7. BIBLIOGRAPHIE.....	93
7.1. DOCUMENTS DE POLITIQUE.....	93
1.1. RAPPORTS, ARTICLES ET AUTRES DOCUMENTS DE TRAVAIL	93
7.2. DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES ET NORMATIFS	94
1.2. BASES DE DONNEES ELECTRONIQUES.....	95
8. ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	96

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Courbe représentant l'IPC (2015-2019)	50
Figure 2: Courbe représentant le score de Madagascar au Doing Business (2015-2019)	55
Figure 3: Modèle de performance des organisations développé par HEC Paris	67
Figure 4: Répartitions des personnels enquêtés selon les organisations membres du SAC	68
Figure 5: Niveau de connaissance de la stratégie d'intervention dans les institutions membres du SAC	70
Figure 6: Niveau de participation des personnels des institutions à l'élaboration des stratégies d'intervention	70
Figure 7: Perception du niveau d'atteinte des objectifs	71
Figure 8: Connaissance des valeurs par les personnels des ILCC	72
Figure 9: Qualité de la collaboration au sein du SAC	75

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Classement IPC et Indice Mo Ibrahim de Madagascar 2015-2019	49
Tableau 2: Echelle de mesure de la note de perception de l'intensité de la corruption	54
Tableau 3: Classement de Madagascar au Doing Business (2015-2019)	55

LISTE DES ABREVIATIONS

AMM	Agence du Médicament de Madagascar
ANE	Acteurs Non Étatiques
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CAC	Cellule Anti-Corruption
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPEAC	Chaines Pénales Économiques et Anticorruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSP	Comité Stratégique de Pilotage
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DBR	Doing Business Report
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DOS	Déclaration d'Opération Suspecte
EGDI	E-Gouvernance Development Index
EIPC	Évaluation de l'Intensité de la Perception de la Corruption
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ESAAMLG	Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group
FMI	Fonds Monétaire International
GABAOA	Groupe Anti-Blanchiment de l'Afrique Orientale et Australe
GAFI	Groupe d'Actions Financière
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GEM	Groupement des Entreprises de Madagascar
GEFP	Groupement des Entreprises Franches et Partenaires
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HCJ	Haute Cour de Justice
HEC	Hautes Écoles de Commerce
IDH	Indice de Développement Humain
IEM	Initiative pour l'Émergence Madagascar
IGL	Indice de Gouvernance Locale
IIAG	Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique
ILCC	Institutions de Lutte contre la Corruption
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IPIC	Indice de Perception de l'Intensité de la Corruption

ITIL	Information Technology Infrastructure Library
JICA	Japan International Cooperation Agency
LBC/FT	Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme
LCC	Lutte Contre la Corruption
MEDEM	Mouvement pour l'Éthique et la Déontologie de Madagascar
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ODD	Objectifs de Développement Durable
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAC	Pôle Anti-Corruption
PAGI	Programme d'Appui à la Gouvernance Institutionnelle
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEM	Plan Emergence Madagascar
PEP	Political Exposed Persons
PGE	Politique Générale de l'État
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des nations Unies pour le Développement
PrECIS	Prévention, Éducation, Conditions Incitations, Sanctions
PREA	Programme des Réformes pour l'Efficacité de l'Administration
PSE	Plan Sectoriel de l'Éducation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RHI	Réseaux Honnêteté Intégrité
RNM	Radio National Malgache
SAC	Système Anti-Corruption
SADC	South African Development Community
SAMIFIN	Sampantraharaha iadiana amin'ny famotsiam-bola
SIM	Syndicat des Industriels de Madagascar
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption
STD	Services Territoriaux Décentralisés
TdR	Termes de Références
TI	Transparency International
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNPAP	United Nations Programme for Public Administration
USD	United States Dollar
WWF	World Wide Fund for Nature

RESUME EXECUTIF

Au début des années 2000, Madagascar a adopté une SNLCC en vue d'organiser sa riposte au phénomène. En 2015, après plus d'une décennie d'implémentation, ladite Stratégie a fait l'objet d'une révision. Cette stratégie préconisait une approche de mise en œuvre subdivisée en trois phases à savoir : (i) la phase d'essai : 2016-2017 ; (ii) la phase de confirmation : 2018-2020 (iii) la phase de rupture : 2020 - 2025.

Au terme des deux premières phases, en partenariat avec les organes du SAC et les organes partenaires, le CSI a mené des activités de suivi pour apprécier les résultats obtenus sur la période 2016-2017. Le rapport de suivi publié par le CSI et ses partenaires indiquait un pourcentage de réalisation des lignes d'activités de 38,89%. Suite à cette activité de suivi et considérant l'urgence d'obtenir des informations à jour assorties d'un arrimage de la SNLCC aux nouveaux documents de politique (IEM, PGE et PEM), le CSI en partenariat avec le PNUD a engagé une évaluation à mi-parcours portant sur la période 2015-2020 avec l'appui d'une équipe de consultants dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'Appui à la Gouvernance Démocratique à Madagascar financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix.

La méthodologie utilisée pour la réalisation de l'évaluation à mi-parcours comportait les étapes ci-après :

- Une revue et une analyse des documents :
- La collecte des données à travers l'organisation des ateliers d'appui à l'élaboration de la SNLCC dans les villes de Fianarantsoa, Diego et Mahajanga ainsi que la consultation des personnalités clefs
- Le traitement et l'analyse des données collectées :
- La rédaction du rapport d'évaluation
- La validation du rapport d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC.

L'application de cette méthodologie a permis de procéder à l'état des lieux de la mise en œuvre de la SNLCC en faisant ressortir les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités du processus pendant la période sous revue (2015-2020). S'agissant des forces, elles ont été classifiées par axe d'intervention :

- **Sur le plan institutionnel :**
 - L'existence au niveau des institutions de lutte contre la corruption, de visions et d'orientations stratégiques adossées sur la SNLCC et qui guident leurs actions quotidiennes ;
 - L'institutionnalisation des ILCC (PAC et agence de recouvrement des avoirs illicites) ;
 - La mise en place de 270 CAC au niveau des services techniques déconcentrés et des Collectivités Territoriales Décentralisées ;

- L'adhésion du SAMIFIN à la en adhérant à l'ESAAMLG (Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group) et au GABAOA ;
- **Au niveau de l'amélioration du cadre de répression des infractions de corruption, un arsenal juridique a été adopté et sans exhaustivité, peuvent être mentionnés :**
- L'adoption de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la Lutte contre la Corruption
 - L'adoption de la Loi n° 2016-021 sur les Pôles Anti-Corruption : Cette loi a pour but d'assurer une suite et un traitement judiciaire approprié des dossiers de corruption provenant des institutions de LCC (BIANCO et SAMIFIN notamment). En outre, elle institue une Chambre de Saisie et de Confiscation des avoirs et patrimoines illégaux.
 - L'adoption d'une Ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites ¹;
 - L'adoption de la loi N° 2018- 043 du 13 Février 2019 sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme : Cette loi confirmait les internationaux du pays en matière de LCC² et plus précisément de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et marquait l'internalisation de ces différents engagements internationaux dans le corpus juridique interne.
 - La refonte de la loi n°2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produit du crime : Cette modification de la loi n°2004-020 a pour objectif d'adapter les efforts de LCC déployés à Madagascar aux évolutions et sophistications de la criminalité internationale et financière.
 - La création de l'office chargé de la lutte contre la corruption : En exécution de la loi 2016-020 du 22 août 2016, la gendarmerie nationale a créé l'office chargé de la lutte contre la corruption (OLCC) suivant le décret 2016-1265 du 11 octobre 2016. Il était rattaché directement au Secrétariat d'État auprès du Ministère de la Défense nationale chargé de la gendarmerie. L'office comporte un service de prévention et un service de répression. Suite à la restructuration de ce Ministère en 2019, cet office est actuellement rattaché au coordonnateur général des actions stratégiques. En outre, un service de traitement de doléances a été créé au sein de cet office suivant la note de service N°026-SEG/4-COGAS/OLCCTD du 20 mai 2019 pour mieux lutter contre la corruption mettant en cause le personnel de la gendarmerie. Ce service reçoit les doléances 7jrs/7 et 24h/24 et les traite dans le plus bref délai, ce qui rend un peu plus faible le taux de corruption au sein de l'armée par rapport aux années précédentes. L'office chargé de la lutte contre la corruption devient office chargé de la lutte contre la corruption et de traitement des doléances. Un projet de mise en place d'un moyen de répression plus efficace pour lutter contre la corruption est actuellement en cours.

1 Il s'agit de l'Ordonnance n° 2019-015 relative au recouvrement des avoirs illicites.

2 En effet, Madagascar est Partie aux actes juridiques internationaux ci-après : (i) Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, (ii) Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale (iii) Convention des Nations Unies contre la Corruption.

- **Les réalisations en matière de prévention**

- L'implication des ILCC dans la mise en œuvre plusieurs initiatives de lutte contre la corruption à forte valeur symbolique³ (concours, opérationnalisation des standards de service dans 43 communes, élaboration d'une charte de bonne conduite et d'intégrité des candidats à l'élection présidentielle, etc.)
- La production de quelques études destinées à renseigner sur les pratiques de corruption et leur déploiement dans certains secteurs de Madagascar ;
- Le renforcement des capacités des acteurs de LCC qui a pris la forme de ce des formations paramilitaires pour améliorer les capacités des enquêteurs, la formation sur les formes et manifestations de la corruption dans l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, la formation sur l'audit des marchés publics, les voyages d'études et d'échanges internationaux, la participation aux conférences internationales sur les thématiques de la lutte contre la corruption ;
- La création plusieurs comités mixtes de sécurité routière pour lutter contre la petite corruption observée chez les forces de l'ordre ;
- La mise en place d'un réseau de donneurs d'alerte opérationnels d'acteurs opérationnels pour fournir les informations sur les cas de corruption ;
- L'élaboration de guides des usagers dans certains services publics.

- **En matière d'éducation et d'information des usagers, les réalisations sont les suivantes :**

- Le renforcement des Réseaux Honnêteté et Intégrité (RHI)
- La production de quelques études pour renseigner la question de la corruption ;
- L'organisation des activités médiatiques afin d'informer le grand public sur les acquis en matière de LCC ;
- La sensibilisation du grand public sur les problématiques de LCC a consisté l'une des approches de mise en œuvre de la SNLCC ;
- La signature des conventions de collaborations entre les ILCC et de nombreux acteurs étatiques, semi étatiques et non étatiques ;
- La conduite du plaidoyer pour l'insertion de la thématique de LCC dans les programmes scolaires ;
- La célébration des événements en lien avec la LCC telle que la journée internationale de la LCC (le 09 décembre).

³ Accompagnement en 2018 de 12 concours administratifs dans toutes les phases de leur déroulement, opérationnalisation des standards de service dans 43 communes, élaboration d'une charte de bonne conduite et d'intégrité des candidats à l'élection présidentielle Cf. Rapport 2018 BIANCO et SAMIFIN (p.14).

- Au niveau de la coordination et de l'harmonisation des appuis internationaux en matière de LCC, les PTFs ont créé en collaboration avec la Partie Nationale un Cadre de Consultation entre les PTFs au sein duquel ils échangent avec les administrations concernées sur les problématiques de développement à Madagascar (y compris sur la LCC).
- Pour ce qui est des acquis en matière de financement autonome de la LCC, on a observé une augmentation du financement des ILCC (BIANCO notamment).
- Relativement à la mobilisation de la Société Civile dans la LCC, il est à noter que pendant la période sous revue, il a été observé l'implication de la SC dans les investigations en matière de corruption et l'élaboration de leur propre plan d'actions de LCC pour la période 2017-2019.

La mise en œuvre de la SNLCC a également connue de nombreuses limites. La création des ILCC n'a pas été finalisée et, 5 PAC ainsi que l'Agence de recouvrement des avoirs illicites sont toujours en attente de création. En dépit de ses nombreux points positifs, SAMIFIN a de réelles difficultés à implémenter le dispositif de lutte contre le terrorisme ; les ILCC font encore face à de lourdeurs dans le dispositif d'investigation. La répression des infractions pâtit de la non-conformité de Madagascar à plusieurs recommandations des conventions internationales en l'occurrence la CNUCC du fait de la non adoption de plusieurs lois et de la non signature de plusieurs décrets. L'absence de dispositifs contraignant les PEP à déclarer leur patrimoine et à mettre l'information publique à la disposition du citoyen malgache sont encore des freins à la prévention de la corruption. L'absence d'une Stratégie de blanchiment et la faiblesse du système de recouvrement des taxes ont également un impact négatif sur la prévention de la corruption. La non insertion de la thématique de LCC dans les programmes scolaires, la faiblesse de la proportion de la population atteinte par les campagnes de sensibilisation et les formats de diffusion de l'information sur la LCC ont eux aussi constitué le talon d'Achille de la mise en œuvre de la SNLCC. L'harmonisation de l'intervention des PTFs en matière de LCC doit encore être améliorée car dans son format actuel, le cadre de concertation n'est pas suffisamment inclusif, la rencontre de ses membres n'est pas régulière et ce cadre ne traite pas spécifiquement des questions de LCC.

Plusieurs opportunités ont favorisé la mise en œuvre de la SNLCC tout comme le processus a également souffert de nombreuses menaces. Ces opportunités sont à la fois externes (le suivi de Madagascar par de nombreux organisations internationales et sous régionales, l'adhésion du pays à de nombreuses conventions, la disponibilité des PTFs, etc.) et internes (l'implication du secteur privé et de la société civile dans la LCC, la disponibilité/intérêt des OSC, aussi bien nationales qu'internationales, etc.). S'agissant des contraintes, la mise en œuvre de la SNLCC a été impactée par des contraintes d'ordre social, géographique et économique.

L'évaluation quantitative de la mise en œuvre de la SNLCC indique un pourcentage d'exécution des lignes d'activités de 40,48% soit une évolution 1,59% par rapport à celui contenu dans le rapport suivi de la période 2016-2017 publié en 2019 par le CSI qui mentionne un pourcentage d'exécution de 38, 89%.

L'évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC a également porté sur les impacts produits. Sur le plan sociopolitique, les efforts restent encore à être fournis s'il l'on tient compte des scores IPC de Madagascar entre 2025 et 2020 ainsi que les résultats de l'Indice Mo Ibrahim sur la même période. Les impacts économiques sont plus encourageants (puisque pendant la période de mise en œuvre de la SNLCC on a observé une constante évolution de l'indice Doing Business du pays) même si sur le fonds ils ne sont pas positifs non plus (car Madagascar s'est toujours rapproché de la note de 50/100 qui est la moyenne sans jamais l'atteindre). Sur le Plan culturel, la Note de l'IPIC de Madagascar 2020 indique qu'en dépit de l'implémentation des programmes d'intégrité par le SAC et l'existence des codes de déontologie et de conduite, la perception de l'acquisition des valeurs d'intégrité dans le pays est négative. Cette position est confirmée par le rapport B-COSAN 2020 de TI-Madagascar qui illustre la situation dans le secteur de la santé. Enfin, s'agissant des impacts technologiques, le dernier Indice IDEG de Madagascar bien que datant de 2016 rend encore fidèlement de la situation. Cet indice concluait que la qualité de l'E-Gouvernance à Madagascar ne satisfait pas encore les besoins des citoyens en la matière.

Le dernier aspect de l'évaluation de la SNLCC a consisté à apprécier la capacité du SAC en tant que système à porter la mise en œuvre de la SNLCC. Cela s'est fait sur la base d'un diagnostic organisationnel mettant en exergue ses capacités en fonction de sa Vision et de ses missions. Ce diagnostic s'est inspiré du modèle de performance des organisations développé par HEC Paris. Il en est ressorti que le SAC est porteur d'un potentiel important d'efficacité comparé aux systèmes similaires d'autres pays d'Afrique francophone notamment où l'indépendance des ILCC est quasi inexistante. Cependant, pour une efficacité optimale en matière de LCC, le potentiel du SAC doit être consolidé à plusieurs niveaux à savoir : (i) L'appropriation des visions et des valeurs des organes qui constituent le SAC ; (ii) le renforcement des connaissances des personnels des organes du SAC sur les stratégies d'intervention des institutions pour lesquelles ils travaillent ; (iii) l'amélioration des mécanismes d'implémentation du plan d'actions des ILCC du SAC ; (iv) l'amélioration de la qualité de la collaboration entre les ILCC.

Sur la base des résultats de ce diagnostic, des recommandations d'ordre stratégique (destinées à améliorer l'approche de LCC), organisationnel (visant à reformer les ILCC afin de les adapter aux nouvelles approches de LCC) et opérationnel (pour améliorer l'implémentation des plans d'actions de la SNLCC) ont été formulées et intégrées dans la mise à jour de la SNLCC arrimée aux nouveaux documents de politique de l'État (PGE, IEM et PEM).

1. INTRODUCTION

1.1. Présentation des données générales sur le pays⁴

Selon les informations géographiques, Madagascar a une superficie de 587 040 km² et sa capitale est Tananarive. En plus de Tananarive, les principales villes du pays sont : Tananarive, Tamatave, Antsirabe, Fianarantsoa, Majunga, Tuléar, Diego-Suarez. Les langues officielles sont le malagasy et le français. La monnaie locale est l'Ariary. Sur le plan historique, le pays a obtenu son indépendance le 26 juin 1960.

Sur le plan démographique, la population de Madagascar est estimée à 26,3 millions d'habitants (données Banque Mondiale 2018). La densité moyenne de la population est de 44 habitants/km² (données Banque mondiale 2017). Le pays a une croissance démographique de 2,7% avec une espérance de vie à la naissance de 66 ans. Le pays est classé 161^{ème} sur 188 par l'Indice de développement humain (données de 2018).

Sur le plan économique, le PIB de Madagascar est de 12,1 milliards \$ tandis que le RNB par habitant est de 440 USD (données 2018). Toujours en 2018, le taux de croissance du pays était de 5,2 %. Le taux de chômage (au sens du OIT) en 2017 : était de 15,6 % et le taux d'inflation de 7% en moyenne annuelle (FMI). Les principaux clients de Madagascar sont : la France (23,5 %), les États-Unis (12,8 %), l'Allemagne (8,3 %), la Chine (6,3 %) et le Japon (5 %). Les principaux fournisseurs du pays sont constitués par la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde et la France. La part des principaux secteurs d'activités dans le PIB sont répartis ainsi qu'il suit :

- Agriculture : 20 % ;
- Industrie : 22,6 % ;
- Services : 57,5 %.

1.2. Contexte de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC de Madagascar

Au cours des années 2000, Madagascar a compté parmi les pionniers en matière de prévention et de lutte contre la corruption en Afrique. Ce résultat a été le produit de plusieurs facteurs parmi lesquelles la mise en place d'un cadre institutionnel et juridique de prévention et de répression des actes de corruption, combinée à un engagement des acteurs à résorber ce fléau.

Cependant, les crises politiques successives qu'a connu le pays ont considérablement affecté les efforts engagés par les pouvoirs publics et les citoyens malgaches entraînant ainsi une résurgence des pratiques de corruption à différents niveaux des secteurs d'activités de la vie nationale. Afin de limiter ses effets sur le développement socio-économique du pays et dans

⁴ Les informations sur les données générales de Madagascar ont été fournies par le site du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères de France. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/madagascar/presentation-de-madagascar/>.

une perspective de distribution inclusive des richesses nationales, de nouvelles dispositions ont été prises depuis quelques années avec le soutien de plusieurs acteurs et partenaires au développement.

Ces dispositifs sont d'ordre juridique, stratégique et institutionnel. Sur le plan juridique, des lois anti-corruption ont été adoptées en 2016 (Loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption et la Loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles anti-corruption). Ces lois sont la suite logique de la ratification de certains actes juridiques internationaux par le pays en l'occurrence la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Sur le plan institutionnel, le Fonds pour la Consolidation de la Paix a été mis en place pour renforcer de nombreuses institutions de LCC telles que le BIANCO, le CSI, le PAC, etc. Enfin, sur le plan stratégique, une première SNLCC a été élaborée en 2004. Après quelques années de mise en œuvre, cette stratégie a été mise à jour (nouvelle Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption) et officiellement présentée en Septembre 2015.

La SNLCC mise à jour a pour vision de faire de Madagascar « un État de droit où le développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption » à l'horizon 2020. Pour y parvenir, elle comporte 03 objectifs stratégiques, 7 axes d'intervention et 40 lignes d'activités majeures réparties suivant les axes d'intervention et les secteurs prioritaires. La SNLCC a été élaborée suivant une démarche de gestion de changement. C'est la raison pour laquelle le Plan de Mise en Œuvre de la SNLCC préconise trois phases progressives pour atteindre l'objectif de réduire considérablement (à défaut de l'éliminer définitivement) la corruption des programmes de développement économique, social et environnemental à l'horizon 2025. La première phase est celle de l'essai des réformes (2015-2017). La deuxième phase est celle de la confirmation des réformes (2018-2020) tandis que la troisième phase est celle de la rupture (2021-2025)⁵.

Le cadre référentiel de la nouvelle stratégie mise à jour était le Plan National de Développement et son Plan de mise en œuvre. Or, dans le cadre de la planification de son développement pour des retombées qui profiteraient à l'ensemble de la population au sortir des récentes crises politiques, Madagascar a adopté en 2018 un document de Politique Générale de l'État (PGE) intitulée Initiative pour l'Émergence Madagascar (IEM). Cette dernière définit une Vision de développement et des axes stratégiques sur lesquels doivent être adossées les actions engagées par l'État au cours de la période 2019-2023. Dans sa définition des orientations stratégiques, de ses objectifs globaux et sectoriels, l'IEM prévoit 13 *velirano* prenant la forme d'un « contrat objectif » pour mobiliser la société autour d'un projet collectif d'émergence. L'un de ces *velirano* (le troisième) porte sur « la lutte contre la corruption et une justice équitable ». Ce *velirano* a été repris par le Président de la République dans son Projet de Société qui mentionne à ce sujet la lutte contre la corruption et la tolérance zéro. Cet engagement politique place de fait la lutte contre la corruption parmi les treize priorités du gouvernement. De ce point de vue, il devient également nécessaire d'assurer une cohérence et

5 Cf. Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025 de Madagascar, Août 2015, p. 6.

l'harmonisation de la SNLCC au PGE, cadre de référence de l'Action Gouvernementale à Madagascar.

C'est compte tenu de ces nécessités qu'en appui aux pouvoirs publics malgaches (le CSI notamment), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à Madagascar a procédé au recrutement de deux experts (international et national) en vue de la réalisation d'une évaluation à mi-parcours de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) et de son harmonisation de la Stratégie à la Politique Générale de l'État (PGE).

1.3. Objectifs de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC

Les objectifs de l'évaluation de la SNLCC de Madagascar se déclinent en objectif principal et en objectifs spécifiques.

1.3.1. Objectif principal

L'objectif principal de l'évaluation est de disposer d'informations et analyses sur les retombées de la mise en œuvre de la stratégie au regard du niveau de la corruption à Madagascar et d'apprécier l'efficacité de la synergie d'actions des acteurs directs et indirects ainsi que la performance du Système Anti-Corruption (SAC) dans son ensemble afin de procéder par la suite à la mise à jour de la SNLCC.

1.3.2. Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement, est allé dans le sens de :

- Harmoniser la SNLCC avec les orientations et Politique Générale de l'État en tenant compte des engagements et axes prioritaires du Gouvernement en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption ;
- Mettre à jour le document de stratégie anti-corruption incluant :
 - Le Plan National de mise en œuvre ;
 - Les différents indicateurs de suivi des réalisations ;
 - Le plan de charge des acteurs directs et indirects de la lutte contre la corruption.

1.4. Résultats attendus de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC

Au terme de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC, les résultats ci-après doivent être atteints :

- Une analyse diagnostique de la situation actuelle relative à la mise en œuvre de la SNLCC est effectuée ;
- Une analyse des impacts et effets de la mise en œuvre de la SNLCC sur la gouvernance et le niveau de corruption est réalisée ;
- Un document de SNLCC mis à jour et harmonisé à la PGE est élaboré ;
- Un plan triennal de mise en œuvre et de budgétisation de la SNLCC assorti d'indicateurs et du plan de charge des acteurs directs et indirects sont élaborés.

1.5. Ancrage stratégique et institutionnel de l'évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC de Madagascar

L'évaluation à mi-parcours de la SNLCC de Madagascar trouve son ancrage stratégique dans :

- **Les documents de politique de l'État (PGE, EIM et PEM) :** L'objectif de la Politique Générale de l'État est « d'asseoir dans le cadre d'un document stratégique du développement du pays (...), les défis de l'émergence du pays fondés sur la transformation structurelle de Madagascar pour la fierté et le bien-être du peuple malagasy ». Afin d'y parvenir, un axe (l'Axe 3) est relatif à la « Lutte contre la corruption et une justice équitable » repris par le Président de la République qui parle de LCC avec tolérance zéro. Les enjeux de la LCC dans la PGE sont nombreux :
 - Faire des responsables des modèles d'intégrité ;
 - Renforcer les contrôles de la procédure des marchés publics ;
 - Améliorer les relations entre l'administration et les administrés ;
 - Lutter contre l'impunité dans les détournements de deniers publics ;
 - Renforcer l'égalité des chances dans les concours administratifs.
- **Les Objectifs de Développement Durables (ODD) :** En effet, la mission contribuera à réaliser de manière directe et indirecte les ODD ci-après :
 - ODD 5 : Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles.
 - ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

Sur le Plan institutionnel, compte tenu de ce que l'une des missions du CSI est d' « assurer la coordination, le suivi et l'évaluation du Système Anti-Corruption »⁶, le référent de la mission d'évaluation à mi-parcours de la SNLCC est le CSI. Cependant, il a été mis en place un Comité de suivi de la mission d'évaluation composé des représentants du SAC et des secteurs prioritaires.

1.6. Méthodologie usitée pour la réalisation de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC de Madagascar

La méthodologie d'évaluation de la SNLCC de Madagascar comporte une démarche opérationnelle et des principes d'intervention des consultants évaluateurs.

6 Cf. Le Décret N° 2006 - 207 OU 21 MARS 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité complété par l'article 2 du Décret N°2016 - 034 modifiant certaines dispositions du décret n°2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.

1.6.1. La démarche opérationnelle

L'option choisie par les consultants sur le plan méthodologique pour réaliser la mission est conforme aux exigences du *Guide de planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, élaboré par le PNUD en 2009. S'y conformant, les étapes démarche opérationnelle employée par les consultants a été la suivante :

- **Une revue et une analyse des documents** : il s'agit notamment ici de la SNLCC, du PGE, des lois anti-corruption et de tous les autres documents consultés dans le cadre de cette mission.
- **La collecte des données : C'est le moyen par lequel la mise en œuvre de la SNLCC** au regard des objectifs initialement fixés dans les TdR d'une part et des orientations du PGE d'autre part a été passée en revue et analysée. Elle s'est constituée de :
 - L'organisation des ateliers d'appui à l'élaboration de la SNLCC : 03 ateliers régionaux ont été organisés dans les villes de Fianarantsoa, Diego et Mahajanga. L'objectif visé ici était de : (i) collecter de manière participative et inclusive les informations nécessaires à l'évaluation de la SNLCC auprès des différentes parties prenantes ciblées ; (ii) prioriser les actions du plan d'actions triennal ; (iii) préparer la mise en œuvre des recommandations/plan d'actions triennal découlant de l'évaluation de la SNLCC.
 - **La consultation des personnalités clefs** : Les ateliers d'appui à l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC ont été couplées avec la consultation de 30 personnalités clefs du fait de leur implication dans l'élaboration de la SNLCC, de leur participation à la mise en œuvre de la SNLCC ou encore du fait de leur connaissance de la problématique de lutte contre la corruption en lien avec les réalités de Madagascar. Ces personnalités dont la liste a été fourni par le CSI sont issues des institutions de LCC, des ministères et autres institutions, du Système Anti-Corruption, des PTF, du Secteur Privé (GEM, SIM et GEFP, représentants de Chambres de Commerces) et de la Société Civile.
- **Le traitement et l'analyse des données collectées** : Le traitement des données a essentiellement consisté à croiser les informations obtenues de la revue documentaire, des consultations à travers les ateliers d'appui à l'évaluation de la SNLCC et des consultations des personnalités clefs. L'analyse des données a quant à elle consisté à catégoriser les informations obtenues en fonction des objectifs et résultats attendues de la mission afin de fournir les informations actuelles sur l'état de la mise en œuvre de la SNLCC.
- **La rédaction du rapport d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC** : La rédaction du rapport s'est faite au terme des activités de traitement et d'analyse des données collectées. L'objectif à ce niveau était de produire un document renseignant sur l'état actuel de la mise en œuvre de la SNLCC à Madagascar ainsi que sur le processus y relatif.

- La validation du rapport d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC :
La validation du rapport s'est fait en deux temps à savoir :
 - La validation provisoire par le Comité de Suivi de l'évaluation ;
 - La validation finale par l'ensemble des parties prenantes concernées par les résultats et la mise en œuvre des recommandations du rapport d'évaluation.

1.6.2. Principes d'intervention

Les principes d'intervention préconisés pour la réalisation de la mission sont les suivants :

- **La participation** : Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, l'objectif de cette évaluation est de disposer d'informations et analyses sur les retombées de la mise en œuvre de la stratégie au regard du niveau de la corruption à Madagascar et d'apprécier l'efficacité de la synergie d'actions des acteurs directs et indirects ainsi que la performance du système anti-corruption dans son ensemble » (TdR). Pour cela, et considérant l'ampleur de la SNLCC, il a été indispensable d'impliquer les entités directement et indirectement impliquées dans la mise en œuvre de la SNLCC d'une part et les parties prenantes des 9 secteurs prioritaires d'autre part. L'équipe d'évaluation a donc adopté une approche participative tout au long de la mise en œuvre de ses activités.
- **La flexibilité** : Compte tenu de la nature de la mission et des contraintes de calendrier, l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC s'est faite dans le respect des règles de flexibilité en s'assurant que cela n'altère pas le déroulement ou la qualité de l'évaluation à mener.
- **La transparence** : La mission s'est déroulée dans une logique de transparence marquée par le partage et la bonne circulation des informations entre tous les acteurs concernés par cette mission.
- **La confiance mutuelle** : La confiance mutuelle entre les consultants et les membres du Comité de Suivi chargé de superviser la mission a été de mise tout au long de la mission. Cela a permis de résorber les difficultés auxquels les consultants ont fait face tout au long de leur mission et de favoriser la prise de décision rapide sur certains aspects délicats de la mission. Le même principe s'applique également entre l'équipe de consultants et l'équipe chargée du suivi de la mission;
- **L'usage des nouvelles technologies**: Les nouvelles technologies (téléphone, email, WhatsApp, etc.) ont été tout au long de la mission les principaux moyens de partage des informations et de prise de décision urgentes en lien avec la réalisation de la mission.
- **L'adoption d'une démarche itérative** en étroite collaboration avec les principaux responsables du BIANCO, du CSI, du Comité de réformes, de la Commission de suivi-évaluation de la SNLCC, des représentants des secteurs prioritaires ciblés dans le cadre de cette évaluation à mi-parcours, des acteurs de la société civile et tout autre acteur clé pouvant apporter des éléments pertinents pour l'analyse et l'évaluation ;
- **La capitalisation des acquis/effets de la mission à chaque étape**, en vue d'assurer un meilleur suivi et une meilleure appropriation des résultats par les bénéficiaires finaux de du rapport d'évaluation à mi-parcours de la SNLCC.

1.7. La portée et la période sous revue

L'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC concerne la période comprise entre 2016 et début 2020 et porte sur les 9 secteurs prioritaires à savoir la justice, la sécurité, la fonction publique, les finances publiques, les ressources naturelles (minières, fauniques, forestières et pêches), la décentralisation et le foncier, la santé, l'éducation et le secteur privé.

1.8. Contraintes rencontrées lors de la réalisation de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC de Madagascar

La mission d'évaluation a fait face à de nombreuses contraintes dont les principales furent :

- **La barrière de la langue** : Dans l'optique de s'assurer que les personnes rencontrées fourniraient les informations appropriées, l'option de les suggérer de s'exprimer en malagasy (surtout pendant les ateliers) a été choisie. Le Consultant international n'ayant pas une bonne connaissance du malagasy, cela a constitué une contrainte. Toutefois, cette contrainte a été levée par deux mesures. La première mesure était l'interprétation faite par la consultante nationale et l'équipe du CSI durant les ateliers. La seconde mesure fut la traduction des résultats des travaux de groupes du malagasy vers le français par la consultante nationale.
- **L'indisponibilité de certains acteurs clefs qui devaient être rencontrés pendant l'évaluation** : Plusieurs responsables clefs n'ont pas pu être rencontrés dans le cadre de cette mission pour des incompatibilités de calendriers ou de l'indisponibilité de ces acteurs. Le DG du BIANCO n'a pas pu être rencontrés mais, il a autorisé les échanges avec deux équipes du BIANCO. Sur les 4 groupements d'entreprises ciblés, seuls 3 ont pu être finalement rencontrés. Il en est de même pour l'ancien SE du CSI qui était hors du pays pendant la période d'évaluation. Pour permettre à ces personnalités de contribuer au processus d'évaluation, le rapport provisoire leur sera transmis et leurs remarques intégrées avant l'atelier de validation du rapport final.
- **Les retards observés dans le déploiement de la mission** : La mission d'évaluation de la SNLCC a connu quelques retards liés essentiellement aux pratiques administratives du PNUD ce qui l'a retardé de deux semaines environ. Cela a eu pour conséquence de réduire quelque peu le nombre des personnes finalement rencontrées en raison des incompatibilités de calendrier

2. ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION ACTUELLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC

L'état des lieux de la mise en œuvre de la SNLCC de Madagascar se fera sur la base d'une analyse SWOT. Il sera question ici de mettre en exergue les réalisations des acteurs de mise en œuvre (Forces), les limites ou manquements observés au cours de la mise en œuvre de la SNLCC (faiblesses), les circonstances positives exogènes aux acteurs ayant favorisé les réalisations (opportunités) ainsi que les contraintes (événements exogènes aux acteurs de mise en œuvre ayant toutefois négativement impacté les chances de succès des initiatives implémentées dans le cadre de la SNLCC).

2.1. Les réalisations obtenues au terme de la mise en œuvre de la SNLCC

Il ressort de l'analyse croisée des rapports d'activités, des rapports de suivi ainsi que des conclusions des échanges avec les différentes parties prenantes que de nombreuses réalisations ont été possibles dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC. Ces réalisations sont observables dans chacun des axes d'intervention arrêtés dans le Document de Stratégie.

2.1.1. Les réalisations institutionnelles

Le premier acquis de la SNLCC du point de vue de l'organisation des ILCC est l'existence au niveau des institutions de lutte contre la corruption, de visions et d'orientations stratégiques adossées sur la SNLCC et qui guident leurs actions quotidiennes. En effet, les orientations stratégiques, cadres d'intervention et activités du CSI, de SAMIFIN, du PAC et du BIANCO sont conformes à l'esprit et à la logique de la SNLCC⁷.

L'un des enjeux de la SNLCC était la réforme du système de poursuite des personnes impliquées dans la corruption et les infractions assimilées à la corruption. Pour y parvenir, les leçons tirées de l'expérimentation des chaînes pénales économiques et anticorruption (CPEAC) devraient être capitalisées à travers les Pôles Anti-Corruption (PAC). Ces instances régies par la Loi n°2016-021 du 22 août 2016, devraient être créées dans le ressort de chaque Cour d'Appel. L'une des principales réalisations de la SNLCC est l'opérationnalisation du PAC d'Antananarivo qui est fonctionnel depuis le 16 juin 2018. Dans le même ordre d'idées, le PAC de Mahajanga est en cours d'opérationnalisation et le personnel est en cours de recrutement.

⁷ Cf. Décret de création des ILCC (Décret N° 2004-937 portant création du Bureau Indépendant Anti-Corruption ; Décret n°2016 – 034 modifiant certaines dispositions du Décret n°2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité ; Décret n° 2015 - 1036 portant abrogation du Décret n°2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers ; Loi n°2016 - 021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-Corruption).

L'option préconisée par la SNLCC pour adresser convenablement la LCC à Madagascar est le rapprochement des solutions aux problèmes de corruption des victimes du phénomène. Cela suppose une appropriation de la LCC par le secteur public. C'est dans ce sens qu'en 2018, le BIANCO a mis en place 270 CAC au niveau des services techniques déconcentrés (116) et des Collectivités Territoriales Décentralisées (154)⁸.

Pendant la période sous revue, le pays a également renforcé sa visibilité du point de vue de la LCC en adhérant à l'ESAAMLG (Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group) et au GABAOA (Groupe Anti-Blanchiment de l'Afrique Orientale et Australe). Cette adhésion répond à la nécessité d'intégrer la dynamique régionale et la cohérence entre pays de la Région de l'Afrique orientale et australe, et d'améliorer ainsi la LBC/FT à Madagascar. L'un des résultats de l'adhésion de Madagascar à ces instances internationales est le renforcement du système national de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, à travers l'évaluation mutuelle menée en collaboration avec la Banque Mondiale et l'Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group⁹. Cette visibilité s'observe aussi par la reconnaissance au niveau international des instances en charge de la lutte contre la corruption à Madagascar. C'est notamment le cas du SAMIFIN où cette reconnaissance s'observe à travers l'approbation du rapport du SAMIFIN lors de la réunion du Conseil des Ministres des pays membres de l'ESAAMLG qui s'est tenu aux Seychelles le 08 septembre 2018 et l'autorisation de sa publication sur le site web de l'ESAAMLG¹⁰.

Le renforcement des rôles et des attributions des entités de mise en œuvre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (SAMIFIN) figure parmi les acquis de l'implémentation de la SNLCC à Madagascar. Grâce à cette disposition, SAMIFIN a désormais pour mandat d'intervenir dans les secteurs formel et informel d'une part et sur les volets blanchiment des capitaux et financement du terrorisme d'autre part.

Une Plateforme de coopération avec les autorités nationales et organismes d'application de la loi dans le cadre de la promotion de la coopération et de la coordination du dispositif de LBC/FT a été mise en place pendant la période sous revue en application de l'objectif stratégique 1 de la SNLCC. Cette Plateforme État de droit/démocratie, est une émanation du Groupe de Dialogue stratégique Gouvernement/PTF.

La mise en œuvre coordonnée de la SNLCC à Madagascar a favorisé la création des liens d'échanges et de collaboration entre SAMIFIN et certaines directions spécialisées telles que la Direction des Impôts. Ces liens d'échanges et de collaboration ont été matérialisés par la signature de conventions de collaboration entre ces directions et le SAMIFIN.

8 Cf. BIANCO, Rapport Annuel 2018, p. 14.

9 Cette évaluation débutée en 2016 a porté sur la conformité technique des dispositifs nationaux aux normes du Groupe d'Action Financière (GAFI) et l'effectivité de la mise en œuvre de la LBC/FT à Madagascar. On note toutefois selon ce rapport que les dispositifs juridiques de Madagascar doivent encore être améliorés pour être conformes aux 40 recommandations du GAFI.

10 Cf. SAMIFIN, Rapport Annuel 2017, p. 17.

2.1.2. Les réalisations relatives à l'amélioration du cadre de répression des infractions de corruption

Les acquis de la SNLCC en matière d'amélioration du cadre de répression de la corruption et des infractions assimilées se résume en l'adoption ou la préparation de plusieurs dispositifs normatifs supposées complétées le cadre de posé la loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption d'une part et par l'application de la législation anti-corruption par les organes compétents d'autre part.

Sur le point de l'adoption des dispositions normatives en matière de LCC, peuvent être mentionnés :

- L'adoption de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la Lutte contre la Corruption : Cette loi est la principale réalisation de la SNLCC. Elle a été adoptée pour favoriser la mise en œuvre de la SNLCC. De ce fait, réorganise les mécanismes de prévention de la corruption notamment sur les aspects liés à la déclaration de patrimoine, l'incompatibilité de l'exercice de fonctions aux hauts emplois de l'État ainsi que la mise en place d'une politique sectorielle de prévention et de lutte contre la corruption.
- L'adoption de la Loi n° 2016-021 sur les Pôles Anti-Corruption : Cette loi a pour but d'assurer une suite et un traitement judiciaire approprié des dossiers de corruption provenant des institutions de LCC (BIANCO et SAMIFIN notamment). En outre, elle institue une Chambre de Saisie et de Confiscation des avoirs et patrimoines illégaux.
- L'adoption d'une Ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites ¹¹;
- L'adoption de la loi N° 2018- 043 du 13 Février 2019 sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme : Cette loi confirmait les internationaux du pays en matière de LCC¹²et plus précisément de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et marquait l'internalisation de ces différents engagements internationaux dans le corpus juridique interne.
- La refonte de la loi n°2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produit du crime : Cette modification de la loi n°2004-020 a pour objectif d'adapter les efforts de LCC déployés à Madagascar aux évolutions et sophistications de la criminalité internationale et financière.
- La signature du Décret n°2016-1536 du 19 décembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Direction de Coordination Nationale et du Comité de Suivi-Évaluation des pôles anti-corruption ou PAC adopté ;
- La signature du Décret n°2017-061 du 26 janvier 2017 fixant les taux des indemnités et le budget minimum à allouer aux PAC adopté ;
- La signature du Décret de nomination du représentant de la société civile au sein du Comité de suivi-évaluation du PAC adopté ;

11 Il s'agit de l'Ordonnance n° 2019-015 relative au recouvrement des avoirs illicites.

12 En effet, Madagascar est Partie aux actes juridiques internationaux ci-après : (i) Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, (ii) Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale (iii) Convention des Nations Unies contre la Corruption.

- La signature de l'Arrêté n°13.626/2017 du 01 juin 2017 portant organisation de l'élection du représentant de la Société Civile au sein du Comité de Suivi-Évaluation des PAC ;
- L'application effective de la Loi N° 2014 – 043 relative à la Haute Cour de Justice (HCJ) avec nomination pendant la période sous revue des membres de la Haute Cour de Justice (HCJ) compétente pour connaître des infractions commises par le chef de l'État, les présidents des assemblées parlementaires et les membres du gouvernement sur les éventuels fautes graves commises durant leur mandat¹³.

En matière d'élaboration des dispositifs normatif et réglementaire destinés à lutter contre la corruption, les textes ci-après peuvent être cités :

- L'élaboration des projets de Lois sur le recouvrement des avoirs illicites et le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- La mise en place de la Haute Cour de Justice censée combattre l'impunité des responsables politiques ;
- Le traitement judiciaire des affaires de trafic illicite des espèces de la faune sauvage grâce au partenariat avec les ONG de défense de l'environnement ;

Relativement à l'application des dispositifs normatifs et réglementaires anti-corruption, les rapports et les conclusions des échanges avec les acteurs concernés mentionnent :

- La réaction positive de la justice dans les affaires concernant la lutte contre la corruption, à travers entre autres la conduite des investigations sur divers crimes et infractions de corruption y compris les crimes environnementaux. Suite à ces mouvements du SAC, il a été constaté :
 - Un enregistrement pour la seule année 2018 de 2689 doléances et 851 ont permis d'initier des investigations soit 32%.
 - L'existence de cas d'arrestations à la suite de la transmission des dossiers aux juridictions : Pour le compte de l'année 2018, les statistiques en la matière sont les suivantes : 179 dossiers transmis aux juridictions, arrestation de 147 personnes soupçonnées ; 39 personnes placées sous mandat de dépôt au cours de l'année 2018.
 - L'accroissement du traitement des DOS (entre 2014 et 2018, les DOS traitées sont parties de 45,03% pour atteindre 86,09%).
 - L'interpellation et l'investigation des hauts commis de l'État encore en fonction pour les faits de corruption.

Sur l'aspect de la répression des infractions de corruption, la mise en œuvre de la SNLCC a largement contribué à améliorer la perception des citoyens à l'égard des institutions de lutte contre la corruption. C'est du moins ce qui ressort d'une évaluation faite en 2018 par l'agence Afrobaromètre a permis de constater que 90% des citoyens interrogés accordent leur

¹³ L'article 12 de la Loi n° 2014-043 relative à la Haute Cour de Justice parle des infractions de haute trahison, violation grave ou violation répétées de la Constitution et de manquement à ses devoirs, manifestement incompatibles avec son mandat.

confiance au BIANCO pour ce qui est de la LCC¹⁴. D'après les responsables du BIANCO rencontrés dans le cadre de cette activité, cette position est justifiée par ce que le volume des doléances reçues par les branches territoriales du BIANCO se sont accrues entre 2015 et 2018, certaines de ces doléances n'étant pas pour la plupart relative aux faits de corruption.

2.1.3. Les réalisations en matière de prévention (Réduction des opportunités de corruption)

Plusieurs dispositifs visant à réduire les opportunités de corruption ont été mis en place pendant la période sous revue.

D'abord la mise en œuvre de la SNLCC a favorisé la culture de la déclaration des patrimoines par les personnes assujetties. En 2017, les instances compétentes ont reçu 12500 déclarations de patrimoine.

Ensuite, pendant la période sous revue, les ILCC se sont investis dans la mise en œuvre plusieurs initiatives de lutte contre la corruption à forte valeur symbolique¹⁵. Il s'agit notamment de l'accompagnement en 2018 par le BIANCO de 12 concours administratifs dans toutes les phases de leur déroulement, opérationnalisation des standards de service dans 43 communes, élaboration d'une charte de bonne conduite et d'intégrité des candidats à l'élection présidentielle.

Toujours dans l'optique de prévenir la corruption, conformément à l'objectif de l'Axe d'intervention N°3, plusieurs travaux destinés à améliorer la connaissance du phénomène (de corruption) ont été réalisés. Ces travaux ont porté sur les thématiques liées à l'analyse et détection des risques de corruption dans les systèmes et procédures administratifs, pratiques et détection des fraudes dans les transactions internationales, modernisation des systèmes de la gouvernance locale¹⁶.

L'aspect prévention de la corruption prévoyait également de « Rendre la chaîne de recettes et de dépenses transparente et crédibles de manière à rationaliser la gestion des biens publics » et cet objectif concernait le secteur prioritaire 4 (Finances publiques). En la matière des efforts ont été fournis pendant la période sous revue comme la dématérialisation du paiement des impôts qui peut désormais se faire en ligne pour le Secteur Privé ou encore les progrès importants réalisés en termes de discipline budgétaire globale, d'allocation stratégique des

14 Cette information a été fournie par le BIANCO

15 Accompagnement en 2018 de 12 concours administratifs dans toutes les phases de leur déroulement, opérationnalisation des standards de service dans 43 communes, élaboration d'une charte de bonne conduite et d'intégrité des candidats à l'élection présidentielle Cf. Rapport 2018 BIANCO et SAMIFIN (p.14).

16 A titre d'illustration, en 2018, une étude de gouvernance et d'audit des risques de corruption, de fraude et de trafic illicite à l'aéroport international d'Ivato a été réalisé à la demande du BIANCO. Lire à ce sujet, BIANCO, Étude de la gouvernance et audit des risques de corruption de fraude et des trafics illicites à l'aéroport international Ivato, Rapport final, Mai 2018, 86 p.

ressources et de disponibilité des informations sur les recettes directement perçues par certaines administrations entre 2013 et 2018¹⁷.

La mise en œuvre de la SNLCC prévoyait également une capacitation des acteurs de la LCC afin de les rendre aptes à atteindre les objectifs assignés aux organes auxquels ils sont affectés. C'est dans ce sens que pendant la période sous revue, plusieurs mesures de renforcement des capacités des ressources humaines des institutions de LCC ont été implémentées. Sans exhaustivité, ce renforcement des capacités des ressources humaines a pris différentes formes, notamment les formations paramilitaires pour améliorer les capacités des enquêteurs, la formation sur les formes et manifestations de la corruption dans l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, la formation sur l'audit des marchés publics, les voyages d'études et d'échanges internationaux, la participation aux conférences internationales sur les thématiques de la lutte contre la corruption¹⁸.

Le diagnostic de la corruption à Madagascar indique que le fléau prend diverses formes parmi lesquelles celles du racket des usagers de la route par certains agents de police et gendarmes commis au contrôle routier. Pour faire face à cette forme de corruption, le BIANCO a créé plusieurs comités mixtes de sécurité routière afin de mettre en œuvre les mesures anti-corruption prévues dans la SNLCC. En 2018, 6 nouveaux comités mixtes de sécurité routière ont été créés sous l'impulsion du BIANCO¹⁹.

Le renseignement est un élément fondamental dans la lutte contre la corruption. Il permet aux agents assermentés chargés de lutter contre le fléau de disposer des informations fiables et en temps réel afin de regrouper les preuves des infractions. C'est conscient de cette réalité que le BIANCO a mis en place un réseau de donneurs d'alerte opérationnels d'acteurs opérationnels. Ce réseau, constitué de 33 donneurs d'alerte opérationnels et de 25 membres des réseaux d'acteurs est opérationnel dans le secteur des ressources naturels avec l'appui de la coopération allemande (PAGE-GIZ). Ces donneurs d'alerte ont pour mission de fournir des informations et des renseignements sur l'exploitation et le trafic illicite des ressources naturelles du pays dans plusieurs régions en l'occurrence Boeny du Diana et d'Atsimo Andrefana. Ils ont pour mission de fournir des informations et des renseignements sur l'exploitation et le trafic illicite des ressources naturelles du pays.

L'un des aspects majeurs de la prévention de corruption dans le service public tient en la mise à disposition de l'information aux usagers du service public. Cette connaissance des règles, procédures et éventuellement des coûts du service public leur donne non seulement les moyens de résister à la corruption mais aussi de se plaindre lorsqu'elles en sont victimes. Autrement, la connaissance de l'utilisateur sur les pratiques du service public accroît la redevabilité de l'agent public vis-à-vis de cet usager. L'élaboration de guides des usagers dans

17 Pour plus d'informations, consulter Ministère des Finances et du Budget, Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, Mars 2018, 245 p.

18 Cf. SAMIFIN, Rapport Annuel 2017, p.16-

19 Cf. BIANCO, Rapport Annuel 2018, p.12.

certaines services publics malgache pendant la période sous revue obéît à cette logique de capacitation des usagers afin qu'ils soient outillés pour résister à la corruption. Ces guides des usagers ont été élaborés dans quelques administrations et n'ont pas été systématisés.

Le CSI en partenariat avec les autres organismes de LCC, certaines administrations et avec l'appui des PTF a conçu un outil de pilotage de la SNLCC. En effet, il s'agit du Comité Stratégique de Pilotage (CSP) destiné à réaliser le suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques de gouvernance et de la SNLCC.

2.1.4. Les réalisations en matière d'éducation et d'information des usagers et citoyens

La mise en œuvre de la SNLCC a permis le renforcement des Réseaux Honnêteté et Intégrité (RHI) dans le pays. Les RHI constitue une initiative qui vise à (i) accroître la sensibilité des élèves et des jeunes en matière d'honnêteté et d'intégrité ; (ii) éduquer pour qu'ils deviennent des partenaires relais dans la lutte contre la corruption. De ce fait, l'initiative donne aux jeunes la conscience de l'utilité d'une cohésion et d'une coalition pour réussir la lutte contre la corruption. Elle ambitionne également à les rassurer et à les encourager à avoir une vision plus optimiste de leur avenir par la lutte contre la corruption. Lancé en 2012, le réseau s'est renforcé à travers l'intégration en 2018 de 18 nouveaux établissements scolaires dans ledit réseau et la redynamisation de 89 réseaux similaires.

Pour ce qui est de la production des connaissances sur les thématiques de corruption de nombreux acquis peuvent être mentionnés. Premièrement, une étude a également été réalisée en 2018 par le Cabinet FTHM à la demande du BIANCO en vue de mieux peaufiner la lutte contre le trafic illicite des ressources naturelles (Mines, bois de rose, tortues à soc, pierres de gemme, produits de pêche). En outre, un travail de recherche sur les efforts de la LCC à Madagascar a été réalisé dans le cadre d'une thèse de doctorat. Cet ouvrage fournit moult informations sur les dispositions et dispositifs adoptés pour résorber le phénomène dans le pays du début des années 2000 à 2016²⁰. Bien que répondant à un besoin académique, ce travail peut être capitalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC d'autant plus qu'il a été réalisé avec la supervision de plusieurs cadres du BIANCO.

Dans l'optique de la mise en œuvre de la SNLCC, les principales ILCC ont organisé leur visibilité. En effet, au-delà des actions de visibilité du SAFMIFIN ci-dessus mentionné, il convient de préciser que les ILCC s'efforcent de rendre leur action perceptible du public. Pour ce qui concerne le BIANCO, en 2018, cette entité a organisé d'importantes activités médiatiques comportant 27 comités de presses, de nombreux reportages à l'initiative des médias, l'installation des supports visuels dans 13 districts sous forme de panneaux (25) et d'affiches (27). On note également dans ce registre 131 diffusions de 12 messages de mobilisation à travers des top honoraires radio, diffusés à grande heure d'écoute sur la RNM, ou encore l'existence d'un site internet et d'une page Facebook du BIANCO. Le CSI et SAMIFIN disposent

20 Voir à cet effet, Serre Bastien, la lutte contre la corruption à Madagascar, Septembre 2017, 491p.

également des outils modernes de communication comme le site internet et des pages Facebook²¹.

La sensibilisation du grand public sur les problématiques de LCC a consisté l'une des approches de mise en œuvre de la SNLCC. Cette activité a été régulièrement menée par les ILCC et en particulier le BIANCO. Dans le cadre de cette activité, pour la seule année 2018, le BIANCO à travers une mobilisation de grand public a sensibilisé 40990 personnes dans les villes de Tananarive, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga et Toamasina²². Les efforts de sensibilisation menés par les ILCC dans le cadre de la SNLCC s'est également adaptée aux spécificités de certains groupes vulnérables. En effet, dans l'optique d'atteindre particulièrement les femmes le BIANCO a élaboré les outils de sensibilisation de la corruption basée sur le genre. Ces outils ont facilité la réalisation d'une étude sur la corruption basée sur le genre à Madagascar.

La SNLCC préconise l'implication de l'ensemble des parties prenantes nationales dans les efforts de LCC. La signature des conventions de collaboration entre les ILCC et de nombreux acteurs étatiques, semi étatiques et non étatiques participe de cette volonté de les impliquer dans la LCC. A titre illustratif et sans exhaustivité, au niveau central, le BIANCO a signé avec la Direction générale des services fonciers et la Société JIRAMA. A l'échelle territoriale le BIANCO a signé une convention de partenariat avec la Société à Port Autonome de Toamasina en vue de la mise en place d'une CAC et de l'accompagnement de ladite Cellule. Dans le même ordre d'idées, les ILCC et la Société Civile (en l'occurrence le mouvement ROHY) ont collaboré dans 7 régions dans le cadre du projet FANDIO en matière d'éducation citoyen pendant le processus électoral²³.

La question de l'insertion de l'intégrité dans les programmes scolaires est régulièrement revenue dans les échanges des ILCC avec le ministère de l'éducation. La période sous revue a vu l'aboutissement de ces échanges et un accord de principe a été acquis pour la prise en compte de la lutte contre la corruption dans les programmes scolaires de tous les cycles de l'éducation fondamentale jusqu'au niveau secondaire²⁴.

L'implémentation de la SNLCC a également donné l'opportunité de systématiser la célébration des événements symboliques en lien avec la LCC. C'est notamment le cas de la régularité dans la mobilisation des citoyens au travers d'événements tels que la journée internationale de lutte contre la corruption. Au cours de ces deux dernières années (2018-2019), l'organisation de la journée du 9 décembre s'est fait sous le leadership du SAC respectivement à Antsirabe et à Toliara. Ces festivités ont été l'occasion de mobiliser plus de 3000 personnes autour de la problématique de LCC.

21 Cf. BIANCO, Rapports Annuels 2017 et 2018.

22 BIANCO, Rapport Annuel 2018, p. 13.

23 Voir BIANCO, Rapport Annuel 2018.

24 Il convient toutefois de préciser que cela se fait déjà dans certaines écoles privées ou confessionnelles mais pas dans les établissements publics.

Les ILCC produisent également des rapports annuels qui rendent compte de leurs activités auprès du grand public et de leurs partenaires. Ces rapports, bien qu'ils soient quelquefois produits avec des retards, sont accessibles sur le site internet des ILCC.

2.1.5. Les réalisations en matière de coordination et d'harmonisation des appuis internationaux à la lutte contre la corruption

Les PTFs les principaux partenaires de l'État Malgache dans le financement des activités de LCC. Un aspect majeur de cet accompagnement tient en ce que le financement des actions de LCC par les partenaires se fait sur la seule base de la SNLCC. Ce qui a pour avantage de prévenir la dispersion des ressources et de l'impact des résultats obtenus en matière de LCC dans le pays. Sans être exhaustifs, au rang des initiatives de LCC soutenues par les PTFs pendant la période sous revue, peuvent être mentionnées :

- ✱ Le financement de l'étude sur la corruption basée sur le genre (PNUD) ;
- ✱ Le financement des activités de LCC dans les ressources naturelles (GIZ et BAD à travers le PAGI) ;
- ✱ L'appui apporté au SAMIFIN en termes de formations et de partage des outils de LCB/FT (Banque Mondiale) ;
- ✱ L'appui à l'élaboration du Plan Triennal des Organisations de la Société Civile en matière de lutte contre la corruption (Union Européenne) ;
- ✱ Le financement des équipements des ILCC (Ambassade de Norvège) ;
- ✱ L'appui au déploiement d'un programme de LCC dans le développement du Port de Toamasina, appui au BIANCO et à l'ARMP (JICA).

Au-delà de cet aspect, la principale réalisation en matière de coordination et d'harmonisation des appuis internationaux à la LCC est la création d'un Cadre de Consultation entre les PTFs et la Partie Nationale. Ce cadre est mis en place pour parler de manière globale des orientations stratégiques en matière de développement. La LCC y est abordée lorsque le besoin se pose.

2.1.6. Les réalisations en matière de dotation de la LCC en financements nationaux autonomes

Le financement des SNLCC constitue l'un des principaux défis de la LCC à travers le monde. Il n'existe pas de modèle absolu en la matière et c'est à chaque pays en fonction de ses réalités et de ses moyens de mobiliser les ressources destinées à financer ses efforts en matière de LCC.

La problématique du financement de la SNLCC est évoquée à Madagascar depuis le début des années 2000. Des formules ont été trouvées et proposées par le CSI mais, leur opérationnalisation a été reléguée au second rang par les multiples crises politiques que le pays a connu entre 2007 et 2015. Certes, en fonction de leurs résultats, les budgets des alloués aux ILCC et en l'occurrence au SAC sont réguliers et dans certains cas peuvent même augmenter. C'est notamment le cas du budget du BIANCO qui a connu en 2018 un accroissement de 40% du budget du BIANCO en 2018, par rapport à 2017 pour atteindre 6 794 000 000 Ariary. Mais, le mécanisme de financement de la LCC à Madagascar n'est pas encore autonome (c'est-à-dire pérenne et indépendant non seulement des PTFs pour des

questions de souveraineté nationale mais aussi de l'Exécutif dont certaines composantes sont indexées dans des affaires de corruption).

Avec l'avènement de la stabilité politique marquée par le dénouement positif de l'élection présidentielle de 2018 et des élections législatives et municipales de 2019, le CSI et les autres membres du SAC ont exhumé les propositions sur les approches de financements de la LCC. Il s'agit notamment de la création d'une Fondation qui recevra des ressources destinées au financement de la LCC, de l'allocation de 0,3% du PIB à la LCC, etc.

Les actions menées en la matière pendant la période sous revue se limitent à des plaidoyers pour parvenir à l'adoption progressive de ces mesures par les élus députés et le Gouvernement.

2.1.7. Les réalisations en matière de mobilisation de la société civile dans la lutte contre la corruption

La SNLCC soutient que l'implication de la société civile²⁵ dans la LCC. La lecture du contenu de l'axe d'intervention n°7 donne de constater qu'il s'agit de la société civile au sens de la définition des Nations Unies à savoir «le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales et syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées ». Cette volonté d'impliquer les populations et citoyens ordinaires dans la LCC correspond au dernier résultat attendu de la SNLCC selon lequel « La population adhère à la LCC dans son ensemble et comprend son rôle en tant que soutien moral et actif de la LCC. Elle est informée régulièrement sur la mise en œuvre et les résultats de la SNLCC car les acteurs non étatiques (ANE) sont informés, formés sur la SNLCC, en font un suivi régulier et rendent compte au public ».

La première étape de cette appropriation de la population sur son rôle en matière de LCC passe par une meilleure participation de la société civile. C'est dans ce sens que les lignes directrices de la SNLCC relatives à l'axe d'intervention n° 7 les cibles tout particulièrement.

Pendant la période sous revue, le SAC a opté pour deux principales approches pour impliquer la Société Civile dans la mise en œuvre de la SNLCC. Les Institutions qui la composent ont d'abord signé des conventions de partenariat/collaboration avec différentes OSC crédibles pour en faire des organisations relais sur l'ensemble du territoire national²⁶. Ces signatures des

25 Entendu comme «le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales et syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées ».

26 En effet, entre juillet et août 2018, une série de conventions ont été signées entre le BIANCO et les ANE. Lire BIANCO, Rapport Annuel 2018, p.7.

conventions de collaboration entre le SAC et les OSC ou encore l'implication de ces dernières dans les activités de LCC indiquent que des efforts ont été fournis pendant la période sous revue pour les amener à s'approprier et à jouer le rôle qui est le leur dans la mise en œuvre de la SNLCC.

Mais, au-delà de ces niveaux de collaborations, les rapports de certains ILCC (BIANCO et SAMIFIN) indiquent que la société civile (notamment celles impliquée dans la défense de l'environnement comme le WWF) a accompagné le SAC en l'occurrence le BIANCO et le PAC dans le traitement judiciaire des affaires de trafic illicite des espèces de la faune sauvage.

En plus, il convient de mentionner l'élaboration en 2017 d'un Plan d'Actions (2017-2019) élaboré par la Plateforme ROHY1, l'ONG RAVINTSARA et OPITA avec un financement de l'Union Européenne²⁷. Cette activité a engagé 122 OSC engagées dans 6 régions (Antananarivo, Toamasina, Fianarantsoa, Toliara, Mahajanga et Antsiranana).

2.2. Les limites de la mise en œuvre de la SNLCC

La mise en œuvre de la SNLCC a également connu de nombreuses difficultés qui peuvent être elles aussi regroupées en fonction des 7 axes d'interventions contenues dans le Document de Stratégie.

2.2.1. Les faiblesses institutionnelles

Les dispositions normatives et réglementaires en l'occurrence la loi sur les PAC avait prévu la création de 6 pôles anti-corruption à raison d'un par région. Excepté celui de Tananarive, aucun autre n'est mis en place. La Coordination des PAC évoque des problèmes liés au recrutement et/ou à la mise à disposition du personnel. L'échec de la mise en place du PAC de Tamatave a mis en exergue toutes les difficultés auxquelles fait face le processus de création des PAC : d'après les parties prenantes, on peut noter l'absence de motivation des magistrats et autres personnels sollicités, crainte des représailles, etc.

En dépit des efforts fournis par le SAC, les ILCC de Madagascar ont encore des faiblesses institutionnelles qu'il va falloir corriger afin de les rendre complètement aptes à remplir les missions attendues d'elles en matière de LCC. C'est par exemple le cas du SAMIFIN qui est encore loin d'être techniquement conforme des aux exigences des 40 recommandations du GAFI. Cette faiblesse institutionnelle ressort d'ailleurs au niveau de la capacité effective du SAMIFIN à implémenter le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. En effet, le rapport d'évaluation mutuelle mené entre 2016 et 2018 l'a considéré comme faible dans la mesure où sur les 11 indicateurs d'effectivité (Résultats Immédiats) notés, un seul résultat immédiat a eu la notation « modérée », les neuf restants ayant eu la notation « faible ». La notation « modérée » concerne la qualité, la disponibilité et l'utilité des renseignements financiers²⁸.

²⁷ Voir à ce sujet Plan Triennal des organisations de la Société Civile Malagasy en matière de lutte contre la corruption, 32p.

²⁸ Cf. Rapport SAMIFIN 2018.

Pour le compte de l'année 2018, il a été constaté des lourdeurs dans les procédures d'investigation du BIANCO. Cela a eu pour conséquence d'entraîner une réduction du nombre d'enquêtes par rapport à l'année 2017.

L'absence de promulgation de certains dispositifs normatifs et/ou réglementaires ont également un impact sur les initiatives anti-corruption de certains ILCC. C'est notamment le cas des communes dont la non promulgation du texte portant code de conduite des communes par le Ministère de l'Intérieur a des conséquences non négligeables sur la mise en œuvre de certaines activités (surtout celles liées à la prévention de la corruption) au niveau desdites communes.

2.2.2. Les faiblesses sur le système de répression de la corruption

Bien que le processus de régulation de la lutte contre la corruption et les infractions assimilées soit enclenché, le cadre normatif destiné à résorber durablement ce fléau à Madagascar est encore loin d'être conforme aux engagements internationaux du pays en la matière (Convention des Nations Unies contre la Corruption notamment) et aux orientations contenues dans la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption. En effet, l'arsenal juridique organisant les modalités de lutte contre la corruption doivent encore être complétés par de nombreux textes qui attendent soit leur adoption par les députés, soit leur signature par le Président de la République. Sans être exhaustif, les gaps identifiés en la matière sont ceux ci-après :

- La non adoption de la loi sur le recouvrement des avoirs illicites ;
- L'absence d'une loi sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (en dépit de l'existence d'un avant-projet de loi élaboré par le SAMIFIN) ;
- L'absence d'un cadre juridique sur le conflit d'intérêt ;
- L'absence d'un dispositif juridique sur la déclaration de patrimoine et des intérêts économiques en dépit des résultats encourageants du processus de déclaration en ligne ;
- Les modalités de saisine de la HCJ qui pourrait handicaper la traduction des hauts commis de l'État soupçonnés de corruption devant la justice. En effet, cette juridiction compétente pour juger les ministres et autres hauts commis de l'État ne peut être saisie qu'avec l'aval des 2/3 des députés. Cela est assez difficile compte tenu de l'expérience d'autres pays en la matière.
- La dispersion des compétences entre plusieurs juridictions (c'est notamment le cas sur le partage de la compétence sur le bois de rose entre le PAC et la juridiction spéciale sur le bois de rose) ce qui a pour conséquence de neutraliser les efforts de traitement judiciaire des infractions à la législation sur le bois de rose ;
- L'absence d'un décret d'application des dispositions de la loi anticorruption relatives à la mise en place des CAC : Cette situation laisse le libre choix de la création à la seule volonté des leaders politiques. En outre, ces structures n'auront pas un régime juridique harmonisé (missions, membres, composition et modalités de fonctionnement). A ce jour, excepté le ministère de la défense nationale et la Secrétariat d'État auprès du Ministère de la Défense nationale chargé de la Gendarmerie, aucun des secteurs prioritaires n'est doté de CAC ;

- La non régulation du statut des privilèges des hautes personnalités (immunités, privilèges de juridictions) impliquées dans les affaires de corruption et infractions assimilées²⁹.

Ces manquements ont un impact majeur sur la lutte contre la grande corruption et traduisent des insuffisances dans le processus d’internalisation de nombreuses dispositions de la CNUCC (notamment ses recommandations relatives à l’internalisation des infractions assimilées à la corruption) et de la Convention de l’UA sur la prévention et la lutte contre la corruption.

2.2.3. Les faiblesses dans la prévention de la corruption

La déclaration de patrimoine est l'approche la plus appropriée pour prévenir l'enrichissement illicite. Les services compétents ont certes enregistré plus de 12500 déclarations de patrimoine pendant la période sous revue mais ce chiffre bien qu'encourageant pour le processus de LCC est loin de concerner toutes les Personnes Politiquement Exposées (PEP) de Madagascar. De ce fait, l'une des faiblesses de la mise en œuvre de la SNLCC reste la faible publication des déclarations de patrimoine.

L'accès à l'information est considéré comme un droit fondamental parce qu'il est une extension de la liberté d'expression. L'objectif de l'accès à l'information est de consacrer la possibilité pour les citoyens de disposer de l'information officielle et nécessaire pour exercer utilement leurs droits démocratiques, accéder (et en cas de besoin revendiquer) au service public de qualité et participer au processus décisionnel en toute connaissance de cause. L'accès à l'information permet de lutter contre la corruption dans la vie publique, dans l'accès au service public de base et outille les citoyens afin qu'ils puissent protéger leurs droits et en jouir conformément à la Constitution. Ainsi considéré, l'absence d'une loi sur la transparence et l'accès à l'information constitue un manquement observable dans la mise en œuvre de la SNLCC. En effet, sans cette loi, il n'existe pas de disposition contraignante obligeant l'agent public à mettre l'information publique à la disposition de l'utilisateur et à répondre auprès du citoyen ordinaire de la qualité du service public délivré.

Actuellement, la mise en œuvre de la SNLCC est entièrement portée par le SAC. Les secteurs prioritaires y participent mais de manière secondaire. Cette réalité met en exergue la faible appropriation de la SNLCC par les secteurs dans un contexte où ils devraient être plus impliqués dans les efforts anti-corruption qui sont fournis. Cette autre faiblesse de la mise en œuvre de SNLCC se justifie par l'absence des stratégies sectorielles (stratégies de lutte contre la corruption dans chaque secteur et conforme aux spécificités et aux réalités de chacun desdits secteurs).

Les pratiques de blanchiment des produits du crime évoluent et se sophistiquent assez rapidement. Cependant, l'actuelle SNLCC de Madagascar n'est pas capable d'adresser cette

²⁹ La qualité des personnes objet d'enquêtes a permis de constater l'importance des nouvelles dispositions de la loi n°2016-20 qui ont rendu inopposables les immunités et privilèges de juridiction au niveau de l'enquête préliminaire. Ceci a concerné entre autres, 3 membres du Gouvernement, 23 hauts fonctionnaires nommés par décret, 13 dirigeants des sociétés et entreprises (PCA, DG, PDG, etc.), 9 fonctionnaires d'administration territoriale, 88 élus de circonscription territoriale, 32 éléments des forces de maintien de l'ordre, qui ont été entendus en 2018 dans le cadre des affaires les mettant en cause.

problématique dans la mesure où elle n'intègre pas de stratégie entièrement dévolue au blanchiment des capitaux. Cette stratégie peut être élaborée avant l'adoption d'une loi sur la question.

Pour terminer sur ce point, la lecture du rapport PEFA 2018 met également en exergue de nombreuses insuffisances qui ont des conséquences sur l'objectif de « Rendre la chaîne de recettes et de dépenses transparente et crédibles de manière à rationaliser la gestion des biens publics ». Le document cite notamment (i) la performance du système de recouvrement des recettes pâtit souffre des conséquences défavorables de la suspension des réformes pendant la période de transition achevée en 2014. (ii) Des difficultés dans la mise en œuvre de la loi des finances organiques sur les lois de finances ne sont pas à négliger. (iii) Le manque d'efficacité du recouvrement des recettes qui explique pour une grande part que les objectifs de ressources inscrits dans le budget ne soient jamais atteints (le taux de recouvrement était de 88% en 2016). D'après le PEFA 2018, « le montant collecté d'impôts et taxes (10,5 % du PIB) est très inférieur au montant qui devrait l'être compte tenu du système de base et de taux en vigueur, simple et bien conçu. Les méthodes de l'administration fiscale et douanière, notamment de contrôle, bien qu'elles s'améliorent, ne permettent pas de lutter avec efficacité et détermination contre les abus et les irrégularités »³⁰.

2.2.4. Les faiblesses en matière d'éducation et d'information des usagers et des citoyens

L'autre limite identifiée dans la mise en œuvre de la SNLCC tient en la faible insertion de la problématique de la corruption dans les modules de formation des établissements primaires et secondaires. Cette réalité vaut également pour les universités, les grandes écoles et les centres de formation professionnelle. Initialement prévue, l'insertion des modules anti-corruption devrait être faite dans les curricula des grandes écoles (École de Magistrature, de gendarmerie, etc.). D'après les parties prenantes rencontrées, à ce jour, ce processus déterminant pour la prévention de la corruption n'est pas encore entamé.

Les chiffres de la sensibilisation menées par les organes constituant le SAC sont éloquentes et très encourageants mais encore très insuffisants compte tenu des enjeux et des défis. C'est la raison pour laquelle la sensibilisation figure parmi les faiblesses de la mise en œuvre de la SNLCC entre 2015 et 2020. Cette insuffisance se justifie essentiellement par ce que seules les ILCC du SAC sont impliquées à titre principal dans les campagnes de sensibilisation des populations. Le renforcement de l'appropriation de la SNLCC par l'élaboration des Stratégies sectorielles et les stratégies de développement des piliers d'intégrité devrait largement contribuer à améliorer la portée et l'impact des campagnes de sensibilisation. Ainsi, remplissant leur propre agenda en matière de LCC, les secteurs et les piliers d'intégrité mèneront des activités de sensibilisation et d'alerte de la population sur la problématique de corruption y compris dans les régions les plus difficiles d'accès où les ILCC du SAC ne peuvent y être en permanence.

30 Pour plus d'informations, consulter Ministère des Finances et du Budget, Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, précité.

Le format des rapports de mise en œuvre de la SNLCC n'est pas accessible à l'ensemble des citoyens malgaches. En effet, en l'état actuel, seuls les responsables étatiques, les PTFs, certaines Organisations de la Société Civile et plus globalement l'élite peut avoir accès aux rapports publiés par les ILCC du SAC. Ces formats sont diffusés en ligne et en langue française alors même que la langue officielle et la langue la plus parlée dans le pays est le Malagasy. De plus, la population malgache étant essentiellement rurale et considérant le fort taux d'alphabétisation dans le pays, de nouveaux canaux de visibilité et de communication sur la situation de la LCC doivent être trouvés.

2.2.5. Les faiblesses liées à l'harmonisation de l'appui des PTFs en matière de LCC

Dans l'optique de rendre le soutien des PTFs à la mise en œuvre de la SNLCC plus efficace, le SNLCC prévoit l'harmonisation de l'appui tant technique que financier des PTF.

Il existe un cadre de concertation entre les PTFs et la partie nationale. Cependant, ce cadre de concertation n'intègre que les PTFs européens et pas les autres (en l'occurrence les japonais) qui pendant la période sous revue, se sont impliqués dans le financement de certaines activités de LCC comprises dans la SNLCC³¹.

En outre, selon les assistants techniques appelés à se prononcer sur la pertinence de ce cadre de concertation, ses membres ne sont plus réunis depuis le lancement de la campagne électorale pour l'élection présidentielle.

Toujours sur la question de l'harmonisation de l'appui des PTFs en matière de LCC, le cadre des concertations des PTFs ne traite pas spécifiquement des questions de LCC mais de développement en général. De ce fait, la LCC n'est abordée qu'occasionnellement alors même qu'elle devait faire l'objet d'un intérêt constant de la part des bailleurs de fonds qui sont les principaux financiers de la mise en œuvre de la SNLCC.

En définitive, une meilleure harmonisation des appuis de la LCC ainsi qu'une priorisation des thématiques d'implémentation de la SNLCC dans les échanges des PTFs restent un défi. Cela est dû au fait que pendant la période sous revue, cette harmonisation des actions des PTFs n'a pas été suffisamment inclusive et n'a pas été suffisamment débattue.

2.2.6. Les faiblesses en matière de dotation de la lutte contre la corruption de financements nationaux et autonomes

L'une des conditions clefs de succès des politiques/stratégies de lutte contre la corruption est l'obtention des financements autonomes et pérenne. Un financement autonome est un financement dont l'allocation ne dépend pas uniquement des instances étatiques et des PTFs. La SNLCC de Madagascar intègre cette exigence et prévoit que l'appui des PTF n'est qu'une étape vers la mise en place d'un mécanisme de financement autonome et pérenne.

31 Voir l'action de la JICA en matière de prévention de la corruption au Port de Toamasina.

Pendant la période sous revue, des plaidoyers ont été engagés par les ILCC du SAC et leurs partenaires afin que les solutions de financements pérennes déjà identifiés par le CSI au courant des années 2000 soient implémentées. Toutefois, ces plaidoyers n'ont pas encore abouti et le financement de la SNLCC dépend encore largement de l'action des PTFs et budget de l'État malgache.

2.2.7. Faiblesse en matière de mobilisation de la Société Civile dans la LCC

La réalité observée dans les secteurs du point de vue de l'appropriation de la SNLCC pendant la période sous revue est la même pour les piliers d'intégrité. Les principaux piliers d'intégrité ne disposent pas de stratégies de développement susceptibles d'en faire des acteurs à part entière de la LCC. La Société Civile a régulièrement été sollicitée par le SAC pour des actions ponctuelles et n'ont pas de responsabilités à proprement parler quant aux résultats en matière de LCC.

En dépit de l'existence du Plan d'actions triennal de la Société Civile en matière de LCC susmentionné, il convient de préciser que cela ne concerne que 6 régions sur 22 et, les résultats de cette action n'ont pas encore été évalués en raison du manque de financements.

De nouvelles approches de mobilisation des citoyens autour de la mise en œuvre de la SNLCC doivent être pensées. Ces nouvelles approches de mobilisations des citoyens doivent se faire autour de la responsabilisation des piliers d'intégrité tels que la Société Civile, les médias, le secteur privé, les autorités religieuses, les autorités morales, etc. Chacun de ces piliers devrait disposer d'une stratégie orientée vers l'appui du SAC, l'observation et la sensibilisation des problématiques de corruption, la production des savoir sur la thématique de corruption et l'accompagnement des victimes de corruption auprès des tribunaux.

2.3. Les opportunités ayant favorisé la mise en œuvre de la SNLCC

Pendant la période sous revue, plusieurs opportunités ont favorisé la mise en œuvre de la SNLCC. Les principales opportunités relevées lors des échanges destinés à évaluer la mise en œuvre de la SNLCC sont les suivantes :

- Le suivi au niveau régional et international, des efforts de Madagascar pour son arrimage aux exigences et aux normes en vigueur³² ;
- L'appui et l'engagement des PTFs à différents niveaux de la mise en œuvre de la SNLCC et plus globalement de la lutte contre la corruption³³ ;

32 Ceci se manifeste entre autres par le suivi renforcé de Madagascar par les instances internationales telles que le GAFI et l'ESAAMLG, compétentes en matière de blanchiment des capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme. L'on peut également mettre dans ce cadre la collaboration avec les FIU homologues des pays, telles que celles de Maurice, des Seychelles et de la France, qui ont sollicité la collaboration du SAMIFIN en 2018.

33 On peut relever dans ce sens, et sans être exhaustif, la BAD, le PNUD, la JICA, la GIZ, ou encore le SCAC.

- L'existence d'une dimension anti-corruption dans le Plan sectoriel de l'éducation qui a servi de socle aux échanges sur l'insertion de la thématique de la LCC dans les programmes scolaires ;
- L'adhésion de Madagascar aux conventions et traités internationaux en matière de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme³⁴ ;
- La disponibilité des instances internationales et sous régionales pour accompagner Madagascar dans ses efforts de lutte contre la corruption, notamment la mise en œuvre de la SNLCC ;
- La disponibilité des PTFs (en l'occurrence le PNUD qui a déjà mobilisé 2,012,840.0 USD pour l'appui à la mise en œuvre de la SNLCC pour les 2 ans à venir) ;
- Le retour des partenaires qui se sont retirés du pays pendant la période d'instabilité politique du milieu des années 2010 (cas de la Norvège) ;
- Perspectives économiques rendues positives grâce à la finalisation du processus électoral (élection présidentielle notamment) ;
- L'implication du secteur privé dans la LCC ;
- Disponibilité/intérêt des OSC, aussi bien nationales qu'internationales.

2.4. Les contraintes ayant impacté la mise en œuvre de la SNLCC

Plusieurs contraintes ont également impacté de manière négative la mise en œuvre de la SNLCC. Quelques-unes d'entre elles sont constituées par :

- La faiblesse de la volonté politique marqué par la non adoption des textes prévus par la CNUCC et par la loi sur la lutte contre la corruption (aussi bien ceux sur la corruption ordinaire que sur la corruption électorale) ;
- L'adoption tardive (seulement en juillet 2019) de l'Ordonnance relative au recouvrement des avoirs et qui n'a pas réellement contribué à améliorer la répression de la corruption et des infractions assimilées ;
- L'absence d'un sous-groupe thématique PTFs-SAC exclusivement dédiés aux échanges relatifs à la promotion de la gouvernance et à la LCC à Madagascar ;
- La persistance du sentiment d'impunité à l'égard des hautes personnalités impliquées dans les affaires de corruption et des infractions assimilées ;
- L'insécurité dans plusieurs localités classées zones rouges ce qui réduit la capacité de déploiement des acteurs étatiques et non étatiques impliqués dans la mise en œuvre de la SNLCC ;
- L'absence motivation d'une frange importante des agents de l'État généralement recrutés sur la base des affinités familiales, politiques etc.
- L'absence de définition des postes et les profils de candidats pour toutes les fonctions des administrations publiques (centrales et déconcentrées) et décentralisées (administrations des CTD) ;

³⁴ Madagascar est partie à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), à la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et contre la corruption et les infractions assimilées et au Protocole de la SADC contre la corruption pour ne citer que ceux-là.

- La perception d'un traitement inégal des citoyens vis-à-vis de la corruption en fonction de leur rang social et de leur fortune (proportion de sanction plus forte chez les auteurs de petite corruption et moins forte chez les auteurs de la grande corruption) ;
- La modicité des moyens alloués aux administrations chargées de la délivrance du service public (notamment dans les services sociaux de base) ;
- La faible ressource des citoyens sur les efforts engagés en matière de lutte contre la corruption ;
- L'absence de contrôle des ILCC sur les financements de la mise en œuvre de la SNLCC ;
- Le faible impact de la plupart des actions de LCC au niveau des populations sur l'ensemble du territoire national. Cela est essentiellement dû aux multiples difficultés d'accès de certaines victimes résidant dans les zones enclavées aux services des ILCC ;
- La précarité des agents de l'État ;
- L'inaccessibilité des ILCC dans les zones reculées surtout en saisons cycloniques.

2.5. Analyse quantitative de la mise en œuvre de la SNLCC

L'évaluation quantitative de la mise en œuvre de la SNLCC présente une estimation en pourcentage du niveau de réalisation des lignes d'activités. Cette évaluation est basée sur les rapports des ILCC de Madagascar (BIANCO, SAMIFIN, CSI) d'une part et sur les entretiens que l'équipe de consultants a eu avec des acteurs clés de la lutte contre la corruption à Madagascar d'autre part. Les pourcentages présentés pour les différentes lignes d'activités sont le reflet de l'estimation de l'équipe de consultants pour chaque ligne d'activités, par rapport à ce qui a été déjà fait (informations tirées des rapports et des entretiens avec les acteurs) et de ce qui reste à faire pour une réalisation complète des lignes d'activités de la SNLCC. Une moyenne des scores est faite à la fin, représentant le niveau global de la mise en œuvre de ces lignes d'activités selon l'équipe de consultants. Le tableau ci-dessous fournit ces pourcentages et les justifications de l'attribution des pourcentages.

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
Axe d'intervention 1 : Le cadre institutionnel	Renforcer l'autonomie et l'efficacité des organes anti-corruption	Les organes de LCC ont vu leurs budgets s'accroître au cours des deux dernières années. Pour les années 2016 et 2017, le budget consacré aux ILCC a atteint à chaque fois 0,12% du budget général de l'État. Dans le même ordre d'idées, les ILCC ont renforcé au cours des dernières années, leurs capacités en termes d'effectifs, mais aussi de formation des ressources humaines. Enfin, des ILCC (BIANCO, SAMIFIN et CSI notamment) ont défini chacune des visions et orientations stratégiques leur permettant d'améliorer leur efficacité dans le cadre de la lutte contre la corruption. Cependant, comme il sera mentionné ci-dessous, des efforts doivent encore être fournis pour que l'efficacité du SAC en tant que Système soit optimale. Le SAC doit être finalisé avec la mise en place effective de l'agence de recouvrement des avoirs illicites.	40% ³⁵
	Disposer de chaînes pénales fonctionnelles et capables d'appliquer les sanctions et mettre fin à l'impunité	Une loi a été adoptée relativement à la mise en place de pôles anti-corruption (PAC). Dans ce sens, 1 seul des 6 PAC devant couvrir l'ensemble des régions du pays, a été mis en place. Par ailleurs, une Ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites qui, en plus de réguler les modalités de recouvrement des avoirs illicites, pose les bases du fonctionnement de l'agence chargée du recouvrement des avoirs illicites. Cependant, les décrets d'applications de l'ordonnance (en l'occurrence celui créant l'agence) sont encore attendus. S'il faut reconnaître que le dispositif juridique existe pour la réalisation de cette activité, le chemin est encore long pour sa mise en œuvre effective et complète.	14,3% ³⁶

³⁵ Ce pourcentage tient compte uniquement de l'aspect financement/budget alloué aux ILCC, en référence au financement de 0,3% du budget général de l'État qui doit être consacré à la LCC, exprimé dans la PGE. On a par exemple observé des accroissements substantiels de budgets des ILCC entre 2016 et 2017, de l'ordre de 50% pour le CSI, 20% pour le BIANCO, et de 45% pour le SAMIFIN. Les autres éléments sont difficiles à mesurer en l'absence de valeurs de référence.

³⁶ Nous faisons une notation considérant la mise en place du cadre juridique préalable (10%) et la mise en place d'un PAC (15%). Les 6 PAC devraient alors faire 90%.

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
	Coordonner les actions des différents organes de contrôle des services publics	On relève dans le cadre de cette ligne d'activité, la mise en place d'une Commission de Suivi-Evaluation du Système anti-corruption et de la Gouvernance (le CSP). C'est d'ailleurs dans le cadre de cette Commission que l'activité de suivi et la supervision de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC ont été réalisées. Il faut également signaler dans ce sens l'existence d'une Plateforme de coopération avec les autorités nationales et organismes d'application de la loi, dans le cadre de la promotion de la coopération et de la coordination du dispositif de LBC/FT Toutefois, il n'existe pas actuellement d'instance de coordination/d'échanges entre les institutions de LCC.	50%
	Assurer une couverture géographique des activités de lutte contre la corruption	Le BIANCO dispose de branches territoriales qui couvrent l'ensemble des régions du pays. Ces branches territoriales travaillent avec 5000 organisations de la société civile engagées dans la prévention et l'éducation. Toutefois, il est prévu selon la loi la mise en place de 6 PAC devant couvrir l'ensemble du territoire national. 1 seul est opérationnel depuis 2018. Cependant, la couverture territoriale des ILCC est également impactée par des contraintes d'ordre géographique.	55%
	Disposer d'associations d'utilité publique qui assurent la surveillance dans la mise en application des sanctions	Il existe en ce moment 33 donneurs d'alerte opérationnels et 25 membres des réseaux d'acteurs. Ceci semble aller dans le sens de l'opérationnalisation de cette ligne d'activité. Cependant, la faible appropriation des OSC dans la LCC fait en sorte que l'on soit encore loin du résultat escompté.	20%
	Améliorer la législation en matière de prévention et de répression de la corruption	De nombreux textes de lois ont été pris au cours des deux dernières années en matière de prévention et de répression de la corruption. Toutefois, d'autres textes importants parmi lesquels quelques-uns destinés à faire appliquer ceux déjà adoptés (décrets d'application) sont encore attendus. C'est le cas de la loi sur le recouvrement des avoirs illicites qui reste en état de projet, celle sur le code de conduite des communes, ou encore le décret d'application de la loi sur la déclaration des avoirs. L'on reste aussi en attente de l'agence	50%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
Axe d'intervention 2 : La répression		de recouvrement.	
	Détecter avec professionnalisme les cas de corruption	Pendant la période sous revue, des efforts ont été fournis pour renforcer les capacités des acteurs du SAC à travers les formations, les voyages d'études et d'échange d'expérience, les évaluations par des pairs et des évaluations internationales, etc. Bien que les ressources humaines des ILCC aient bénéficié de formations sur la détection des cas de corruption, la loi devrait permettre de renforcer le dispositif permettant une meilleure détection des cas de corruption en permettant dans le même temps la protection des dénonciateurs. Or, sur ce point, l'avant-projet de loi sur la protection des dénonciateurs de la corruption n'est pas encore finalisée.	50%
	Appliquer les lois anti-corruption à tous les niveaux et pour tous les acteurs	Les organes du SAC s'efforcent autant qu'elles le peuvent d'appliquer les lois anti-corruption en vigueur à Madagascar. Ces dernières sont malheureusement porteuses d'insuffisances qui ne permettent pas de les appliquer pleinement et à tous les niveaux. Pour y remédier, de nombreux projets de lois sont en attente d'être adoptées, dans le but de renforcer le dispositif de répression des actes de corruption et à tous les niveaux.	45%
	Recouvrer les produits de la corruption	La loi sur le recouvrement des avoirs illicites, ainsi que l'agence de recouvrement restent en attente. Dans le même ordre d'idées, l'engagement de Madagascar pour sa mise en conformité avec les exigences du GAFI sont autant d'éléments qui permettent de rester optimistes en ce qui concerne cette ligne d'activité. De même, la déclaration des avoirs et des patrimoines par les personnes publiques avant et après leur prise de fonction n'est pas encore obligatoire.	30%
	Adopter une politique pénale orientée vers une répression sévère des actes de corruption	Le dispositif juridique et institutionnel existant en matière de répression des actes de corruption à Madagascar semble dense et témoigne de la volonté des acteurs de punir sévèrement les infractions liées à la corruption. Ce dernier doit toute de même pour être efficace et fonctionnel, être complété par d'autres textes dont la plupart sont à l'état de projet.	60%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
Secteur prioritaire 1 : Justice	Renforcer le système de répression en mettant en place les pôles anti-corruption. Réduire les risques de corruption dans la justice	Six pôles anti-corruption sont prévus être mis en place dans le cadre de la SNLCC. Jusqu'ici, un seul PAC (celui de Tananarive) est opérationnel. L'opérationnalité du PAC de Mahajanga est en cours de finalisation.	25%
Secteur prioritaire 2 : Sécurité	Réduire les risques de corruption auprès des forces de sécurité	Une collaboration entre le BIANCO, la gendarmerie nationale, la police nationale et l'agence des transports terrestres a permis de mettre en place un comité de mixte de sécurité routière dont l'une des actions a été la réduction des points de contrôle pour limiter les opportunités de corruption. Il reste toutefois beaucoup à faire dans le cadre de cette ligne d'activité à différents niveaux des administrations, des services déconcentrés et des CTD.	30%
Secteur prioritaire 3 : Fonction publique	Rendre effectifs les codes de conduite et de déontologie	Quelques ministères ont engagé avec l'appui des ILCC, la mise en place des codes de conduite et de déontologie. Au regard de l'importance de la structure administrative et des organisations à caractère privé, des efforts plus importants doivent être déployés dans la perspective d'opérationnaliser cette ligne d'activité et systématiser de tels Codes dans les administrations publiques.	10%
	Sensibiliser les agents publics en matière de LCC	La sensibilisation des agents publics a jusqu'ici pris la forme de l'organisation annuelle des prix de champion d'intégrité dans la Fonction publique. Cette action à caractère incitatif est à saluer, même s'il faut y ajouter d'autres types allant dans le sens de conscientiser les agents publics.	30%
	Assurer la transparence et la sincérité des modes de recrutement dans la fonction publique	Un processus de sécurisation des concours administratifs est mis en œuvre depuis quelques années déjà, sous l'égide des ILCC. Le BIANCO a ainsi accompagné au cours de l'année 2018, 17 concours dont 12 à toutes les étapes et 5 dans leur phase finale. Il y a lieu également de signaler l'annulation d'un concours suite au non-respect des exigences en matière de sécurisation mises en place. Ce qui témoigne de l'importance de ce mécanisme dans l'organisation des concours administratifs dans le pays. Des efforts restent encore à fournir pour accompagner l'ensemble des concours et modes de recrutement dans la fonction publique malgache.	40%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
Axe d'intervention 3 : Réduire les risques/opportunités de corruption	Réduire les opportunités de corruption par des dispositifs préventifs	Dans le cadre de cette ligne d'activité, il a notamment été entrepris la mise en place de 270 cellules anti-corruption (CAC) dont 116 au niveau des STD et 154 au niveau des CTD. A cela il faut ajouter l'intense activité de communication des ILCC, faite au travers des communiqués de presse et autres reportages qui sont de nature à mettre à la disposition des usagers, la bonne information. Il a également été entrepris dans ce sens la réalisation de l'évaluation nationale des risques par le SAMIFIN. D'autres actions doivent tout de même être davantage engagées dans ce sens.	40%
	Atténuer la vulnérabilité des acteurs face aux tentations de la corruption	Les cellules anti-corruption, les activités de communication ou encore des initiatives telles que le concours du champion de l'intégrité mentionnées ci-dessus sont autant d'actions à mettre dans le cadre de cette ligne d'activité. Mais d'autres formes innovantes doivent également voir le jour pour limiter de manière considérable la vulnérabilité des acteurs face aux tentations de corruption.	20%
	Promouvoir la culture de rendre compte aux citoyens de la manière dont les potentialités nationales sont gérées	La publication en ligne des déclarations d'intérêts des agents se fait actuellement en interne dans le cadre de chaque secteur d'activité. L'on reste pour la systématisation de ces déclarations, de la promulgation du décret sur l'harmonisation des déclarations de patrimoine.	40%
Axe d'intervention 4 : Éduquer et informer et engager les citoyens	Produire des connaissances informées et crédibles sur la corruption, de manière à réduire les risques de corruption	Il existe une assez bonne littérature en matière de lutte contre la corruption dans le pays. Cependant, compte tenu de la faible appropriation de la SNLCC par les secteurs et les piliers d'intégrité, il est difficile de les regrouper et d'y avoir accès. En outre, la diffusion des publications sur la LCC ne se font pas au travers des espaces publics tels que les centres de documentation et des publications en matière de LCC, la publication de statistiques sur la corruption, ou encore les rapports des ILCC.	50%
	Interpeller et mener des plaidoyers	Des actions de sensibilisation sont menées par les ILCC lors de différentes manifestations et ces dernières impliquent également des élèves des lycées et collèges. Les réseaux d'honnêteté et d'intégrité (RHI) rentrent également dans ce cadre, l'idée étant que la génération future soit débarrassée de la corruption. Mais d'autres types d'action peuvent également être envisagés, notamment des émissions radiodiffusées, des fora/colloques, etc.	60%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
	Promouvoir la demande de transparence, la redevabilité, l'engagement citoyen dans les actions de développement	La publication en ligne des déclarations d'intérêts des agents participe de la mise en œuvre de cette ligne d'activité. Comme signalé plus haut, l'on reste en attente de la promulgation du décret sur l'harmonisation des déclarations de patrimoine. Toujours dans le cadre de cette ligne d'activité, il faut relever la mise en place d'une plateforme de reportage en ligne des citoyens sur les expériences de corruption et la transparence et la crédibilité de la chaîne de dépenses et la rationalisation de la gestion des biens publics dans le cadre d'actions engagées par le BIANCO. A cela il faut ajouter la mise en place d'un système de dénonciations en ligne des opérations suspectes (DOS) de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme par le SAMIFIN.	60%
Axe d'intervention 5 : Coordonner et harmoniser les appuis internationaux à la LCC	Coordonner et harmoniser des interventions/appuis extérieurs aux activités de lutte contre la corruption	La coordination des appuis extérieurs aux activités de LCC se fait par le Ministère de la Justice à travers des réunions périodiques de la plateforme de suivi des actions menées dans le domaine de la lutte contre la corruption « Gouvernance démocratique et État de droit ». Elle regroupe l'essentiel des PTFs (y compris ceux œuvrant dans le domaine de la LCC) et les parties nationales (les organes de lutte contre la corruption, les départements ministériels). Toutefois, en dépit de toutes ces forces, le cadre de concertation n'est pas suffisamment inclusif, ne traite pas spécifiquement de la problématique de LCC et ne s'est pas réuni depuis le lancement du processus électoral en 2018.	25%
	Assurer la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption	Madagascar est partie à un ensemble de conventions et de protocoles internationaux, régionaux et sous régionaux en matière de prévention et de répression de la corruption, du blanchiment des capitaux, du financement du terrorisme et des infractions assimilées. L'adhésion du pays sur le Protocole Additionnel de la SADC en matière de LCC est en cours. Dans le même sens, l'appui des PTF aux actions de LCC s'inscrit dans le cadre de la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption.	80%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
	Renforcer la coopération dans la lutte contre le trafic des ressources naturelles	Madagascar fait actuellement l'objet d'évaluation comme pays candidat à l'EITI. De nombreux efforts sont observés dans ce sens, qui permettent aux pays d'améliorer ses recettes fiscales issues de la commercialisation des produits miniers. Des actions similaires sont à mener pour les autres types de ressources naturelles qui représentent un potentiel considérable pour le développement du pays.	20%
Secteur prioritaire 4 : Finances publiques et dépenses publiques	Rendre la chaîne de recettes et de dépenses transparente et crédibles de manière à rationaliser la gestion des biens publics	Des formations et recyclages des vérificateurs ont été organisées au titre afin d'améliorer les vérifications fiscales. L'analyse des risques a été mise en place afin que les contrôles fiscaux soient basés sur des critères de risque prédéfinis. La dématérialisation du paiement des impôts en ligne pour les entreprises ; Le Manuel de procédures fiscales a été édité et publié sur le site web de la Direction Générale des Impôts. En outre, des chartes de contribuable ont été élaborées et des partenariats établis entre la DGD et le MEDEM. Différentes autres mesures d'assainissement de la chaîne des recettes et des dépenses ont été observées au cours des deux dernières années. Cependant, le manque d'efficacité du recouvrement des recettes mentionné dans le rapport PEFA qui fait en sorte que le montant collecté d'impôts et taxes (10,5 % du PIB) est très inférieur au montant qui devrait l'être compte tenu du système de base et de taux en vigueur, simple et bien conçu, plombe l'atteinte de cet objectif en dépit des réalisations mentionnées ci-dessus.	49%
	Rendre fonctionnel le budget citoyen (version simplifiée du budget)	06 budgets citoyen ont été publiés sur le site internet du Ministère des finances et du budget en 2017. Cette publication ne semble pas s'être poursuivie en 2018.	30%
	Protéger les potentialités nationales économiques porteuses de résultats immédiats en recourant à la coopération internationale	La participation de Madagascar à l'EITI participe en soi de la protection des potentialités nationales en termes de ressources humaines. Il faut ajouter à cela de nouvelles mesures législatives et réglementaires en matière d'octroi des licences d'exploitation des ressources naturelles. Malgré cela, l'on a continué d'observer une exploitation illégale des ressources naturelles, ce qui appelle à un renforcement du dispositif aussi bien juridique qu'opérationnel.	50%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
	Réduire toutes formes de trafics illicites des ressources naturelles	Bien que des efforts aient été consentis, l'on a continué d'observer au cours des deux dernières années des trafics illicites des ressources naturelles, même si ceux-ci semblent en nette réduction.	50%
Secteur prioritaire 6 : Décentralisation, Foncier	Réduire les risques de corruption dans la gestion et le transfert des compétences et ressources des CTD	Des mesures de transparence des transferts aux CTD ont été mises en place, au rang desquelles un logiciel sur les transferts de ressources aux CTD retraçant les montants transférés, les CTD bénéficiaires et les types de subventions ou encore le développement de l'Indice de Gouvernance Locale (IGL) qui constitue un outil d'aide à la décision dans les interventions de l'État auprès des CTD.	60%
	Promouvoir la transparence dans la gestion foncière et domaniale	La mise en œuvre de la SNLCC pour ce qui est de cette ligne d'activité a notamment concerné la formation des agents fonciers et des responsables communaux sur différentes thématiques en lien avec la législation foncière. Il reste à mettre en place des mécanismes et outils garantissant la transparence dans la gestion foncière.	30%
	Appliquer le budget participatif dans les communes	Des formations ont été réalisées à l'attention des responsables communaux de trois régions sur les thématiques de Gestion Financière et Comptable, PCOP, Gestion Budgétaire. L'objectif étant de leur permettre de s'approprier le budget participatif. Son application effective et ce dans toutes les communes du pays, reste attendue.	40%
Secteur prioritaire 7 : Santé	Réduire les risques de corruption dans les services sanitaires et l'accès aux médicaments	Des mesures relatives à l'assainissement de l'accès aux médicaments ont été mises en place, notamment la création de l'Agence du Médicament de Madagascar (AMM). Celle-ci a travaillé entre autres à la mise en place d'un manuel de procédures pour l'enregistrement des médicaments, une tarification officielle prise par arrêté interministériel ou encore l'existence d'une liste des grossistes pharmaceutiques consultable sur le site web de l'AMM. Des actions ont également été menées en ce qui concerne la délivrance des autorisations de mise sur le marché des médicaments. Si des efforts sont à saluer en ce qui concerne le suivi des importations et le contrôle de qualité des médicaments, il faut relever des insuffisances s'agissant de la remontée des fiches de notification. Des efforts restent toutefois à fournir sur la réduction des risques de corruption dans les services sanitaires.	50%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
Secteur prioritaire 8 :	Produire des contenus pédagogiques pour la formation civique des jeunes	L'on a observé des actions fortes au cours des deux dernières années en ce qui concerne cette ligne d'activité. Au rang de celles-ci on peut relever l'insertion de la LCC dans le programme pédagogique des établissements scolaires dans le cadre du nouveau plan sectoriel de l'éducation (PSE) et la redynamisation et la création au sein de plusieurs établissements scolaires, des RHI. Les contenus pédagogiques permettant d'engager les jeunes générations dans la LCC restent encore attendus.	40%
	Réduire les fraudes dans les examens et concours	Le processus de sécurisation des concours par les ILCC est en cours. Il reste à ce que l'ensemble des concours administratifs soient intégrés.	50%
Axe d'intervention 6 : Doter la LCC de financements nationaux suffisants et autonomes	Doter les organes de lutte contre la corruption et les programmes de LCC de ressources financières suffisantes et autonomes	Les organes de LCC ont vu leurs budgets s'accroître au cours des deux dernières années. Pour les années 2016 et 2017, le budget consacré aux ILCC a atteint à chaque fois 0,12% du budget général de l'État.	35%

AXES D'INTERVENTIONS	LIGNES D'ACTIVITES	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE	POURCENTAGE
	Associer la société civile, le secteur privé et les médias au suivi de l'octroi de financements pour la gouvernance et la lutte contre la corruption	Les ILCC travaillent déjà avec un réseau de plus de 5000 OSC qui constituent des relais importants au niveau des régions en matière de prévention et de sensibilisation des populations. Des actions à l'attention du secteur privé ont également été réalisées, au rang desquelles la clarification et la vulgarisation des textes, l'évaluation de la satisfaction des usagers, la fixation des délais de traitement des dossiers, ou encore la dématérialisation des procédures.	60%
Axe d'intervention 7 : Mobiliser la société dans la lutte contre la corruption, une condition de réussite de la LCC	Inciter le public à se mobiliser pour la LCC	Au travers de l'organisation de différents événements et des activités de visibilité de la LCC, y compris la sensibilisation, des efforts indéniables ont été observés. Le chemin à parcourir reste encore long toutefois pour mobiliser l'ensemble des citoyens malgaches dans cette lutte contre la corruption.	40%
	Encourager la société civile, le secteur privé et les médias à s'approprier et à être aussi responsables de la mise en œuvre de la SNLCC	L'implication de ces catégories d'acteurs constitue un élément fondamental de l'opérationnalisation de cette ligne d'activité. Elle doit se poursuivre à travers des mécanismes et outils innovants.	50%
Moyenne			40,48%

Ce pourcentage marque une évolution 1,59% par rapport à celui contenu dans le rapport suivi de la période 2016-2017 publié en 2019³⁷ par le CSI qui mentionne un pourcentage d'exécution de 38, 89%.

37 Cf. CSI, Rapport de Suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption, Février 2019, 109 p.

3. ANALYSE DES IMPACTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC ET DE LEURS CONSÉQUENCES SUR L'ÉTAT ACTUEL DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR

L'analyse des impacts de la mise en œuvre de la SNLCC et de leurs conséquences sur l'état actuel de la corruption à Madagascar permet d'apprécier les transformations apportées par l'implémentation de la SNLCC dans la société malgache. Elle s'est essentiellement faite à l'aune (i) des principaux indicateurs de Gouvernance auxquels le pays a adhéré ; (ii) de la considération d'autres critères tels que l'Indice de Perception de l'Intensité de la corruption obtenue à partir des notes attribuées par les principales parties prenantes rencontrées dans le cadre de cette mission ; (iii) de certains autres indicateurs précis et consignés dans la SNLCC. Conformément aux exigences des TdR, l'impact et les conséquences de la mise en œuvre de la SNLCC s'appréciera sur les plans socio-politique, économique, culturel et technologique.

3.1. Sur le plan socio-politique

L'analyse de l'impact de la mise en œuvre de la SNLCC sur le plan socio-politique donne l'opportunité de questionner l'atteinte des deux premiers résultats³⁸ de ladite Stratégie. De ce fait, elle se fera sur la base de l'analyse de l'IPC de Madagascar et du classement de l'Indice Mo Ibrahim sur la période sous revue (2013-2019).

3.1.1. Description succincte de l'IPC et de l'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance

L'IPC est un indice publié chaque année par Transparency International depuis 1995. Il classe les pays en fonction de leurs niveaux perçus de corruption dans le secteur public, tels que déterminés par des évaluations d'experts et des sondages d'opinion. Cet Indice s'appuie sur des enquêtes et évaluations d'experts pour mesurer la corruption du secteur public dans 180 pays et territoires, en attribuant à chacun un score allant de zéro (fortement corrompu) à 100 (très peu corrompu). Comme il n'existe pas de données publiées et exhaustives de la corruption, l'ONG TI se base sur un ensemble d'indicateurs et de données provenant de la

38 Ces résultats sont les suivants : (i) les organes de lutte contre la corruption réussissent à réduire les pratiques de corruption dans les services publics et sont crédibles auprès des citoyens et dirigeants politiques ; (ii) la justice sanctionne les infractions de corruption en appliquant la législation anti-corruption et augmente le degré d'intégrité des acteurs de la justice. Cf. SNLCC 2015-2025, p. 2.

BAD, de Freedom House et de la Banque Mondiale pour réaliser son classement³⁹. D'après la méthodologie de TI, plus un score plus proche de 0 correspond à plus de corruption tandis qu'autre plus proche de 100 correspond à moins de corruption.

L'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG), établi en 2007, fournit une évaluation annuelle de la qualité de la gouvernance dans les pays africains. En plus d'être un outil destiné à déterminer et à débattre de la performance du Gouvernement, l'IIAG est un instrument d'appui à la décision au sein de l'appareil gouvernemental. Les composantes clés qui constituent les quatre catégories de l'IIAG sont les suivantes : Sécurité et État de droit, Participation et Droits humains, Développement économique durable et Développement humain. Chacune de ces catégories se décline en sous-catégories sous lesquelles sont regroupés divers indicateurs qui fournissent des mesures quantifiables des dimensions fondamentales de la gouvernance⁴⁰.

3.1.2. Analyse des résultats de l'IPC et de l'Indice Mo Ibrahim de la Gouvernance de Madagascar sur la période sous revue (2015-2019)

Le tableau ci-dessous présente les résultats et le rang de Madagascar pendant la période concernée par l'évaluation.

ANNEE	INDICE			
	IPC	Rang IPC	Mo Ibrahim	Rang (Mo Ibrahim)
2015	28/100	123 ^{ème} /167	48,5/100	29 ^{ème} /54
2016	26/100	145 ^{ème} /176	49,3/100	32 ^{ème} /54
2017	24/100	155 ^{ème} /180	36,7/100	
2018	25/100	152 ^{ème} /180	49/100	31 ^{ème} /54
2019	24/100	158 ^{ème} /180	NA	NA

Tableau 1: Classement IPC et Indice Mo Ibrahim de Madagascar 2015-2019⁴¹

39 Cf. Benjamin Bruel, « Comment mesure-t-on la corruption dans le monde ? » Le Monde, 12 mai 2016 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/05/13/comment-mesure-t-on-la-corruption-dans-le-monde_4919107_4355770.html

40 Cf. <https://mo.ibrahim.foundation/fr/iiag>

41 En 2017, l'Indice Mo Ibrahim n'a pas classé Madagascar. Pour pallier à ce manquement, une pratique généralement admise en statistique et consistant à remplacer la donnée manquante la moyenne des notes obtenues sur une période a été utilisée. La Note de 2017 représente donc la moyenne des notes de l'indice Mo Ibrahim obtenues par Madagascar pendant les autres années.

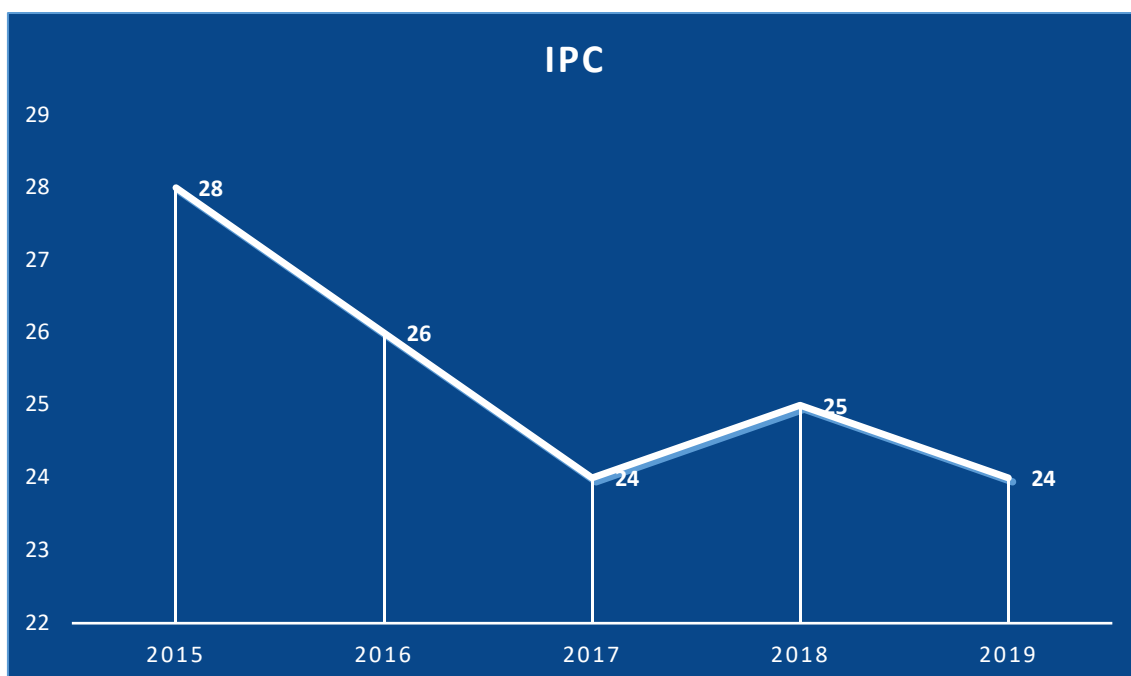


Figure 1: Courbe représentant l'IPC (2015-2019)

Pour ce qui est de l'IPC, le score de Madagascar indique une baisse qui coïncide avec le lancement de la mise en œuvre de la SNLCC. En dépit d'une évolution sur la dernière année et qui en réalité, le score de Madagascar n'a pas encore pu atteindre son niveau de 2015. Cela indique que la mise en œuvre de la SNLCC n'a pas influencé la perception sur la persistance de la corruption dans le pays contrairement à ce qui était prévu. La note et le classement de 2019 confortent dans ce constat car d'après Midi Madagasikara, « C'est également le pire classement de Madagascar depuis la création de l'indice révisé en 2012 »⁴².

Transparency International a évoqué quelques raisons justifiant cette situation et a tour à tour mentionné le mauvais score réalisé par le pays au *WJP Rule of Law Index* (16 en 2019 contre 19 en 2018) qui traduit donc un recul de l'État de droit ainsi que l'intégration du score du *World Economic Forum EOS* dans le panel de sources de l'IPC dont le score du pays était également défavorable pour le pays (17/100) en 2019. Au-delà de ces arguments techniques, en analysant les positions des acteurs consultés lors des différents ateliers organisés (Mahajanga, Fianarantsoa et Diego) dans le cadre de cette mission, plusieurs facteurs justifient cette situation :

⁴² Lire sur cette question, Dominique R., Pire classement de Madagascar depuis 2012 : Indice de perception de la corruption, Midi- Madagasikara, 24 janvier 2020, <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2020/01/24/pire-classement-de-madagascar-depuis-2012-indice-de-perception-de-la-corruption/>.

- **Le faible impact des mesures implémentées** : en raison de l'importance des enjeux et des besoins en matière de lutte contre la corruption dans le pays d'une part et compte tenu des blocages existant dans le processus anticorruption d'autre part, la plupart des mesures implémentées par le SAC pendant la période sous revue sont à faible impact. Plusieurs d'entre elles se limitent à la mobilisation, la prévention et la lutte contre la petite corruption alors que les enjeux à fort impact concernent l'amélioration des capacités de poursuite des PEP, la prévention des délits d'initié dans les marchés publics de grande ampleur, etc. Les attentes de la population sont très nombreuses, exacerbées qu'ils sont par la pauvreté⁴³ et un sentiment d'impunité dont bénéficie l'élite politique, administrative, militaire et dans une certaine mesure les opérateurs économiques (du fait de leur capacité à payer pour bénéficier de la protection des autorités).

- **La faiblesse de la volonté politique en matière de LCC** : l'analyse des documents et le croisement des opinions des acteurs consultés, indique que la volonté politique pendant la période sous revue n'a pas été suffisante. Cette faible volonté politique a été manifestée par :
 - **La non poursuite des réformes juridiques** destinée à achever l'internalisation des infractions assimilées à la corruption tels que de définir par la CNUCC dans l'ordre juridique interne par l'adoption des lois prévues dans le cadre posé dans la loi anticorruption ou par la signature des décrets d'applications supposés rendre opérationnels plusieurs lois adoptées par le parlement (depuis plusieurs années pour certaines). Ce manquement favorise l'impunité d'une certaine catégorie d'acteurs et facilite la grande corruption rendant ainsi quasi inutile les avancées obtenues sur le plan réglementaire avec la loi anticorruption notamment⁴⁴.
 - **La dispersion des compétences juridictionnelles quant à la connaissance de certaines infractions** : c'est notamment le cas des infractions impliquant le bois de rose qui sont connues par la PAC et la juridiction spéciale bois de rose. Une frange importante des acteurs interrogés sur cette problématique soutient que cette dispersion des compétences juridictionnelles traduit clairement la volonté du politique la volonté de neutraliser les poursuites en créant des conflits de compétences. a pour conséquence de neutraliser les procédures enclenchées en répression desdites infractions⁴⁵.

43 Bien que s'étant amélioré 0,519 contre 0,512 pour 2018, des efforts restent encore à être fournis au niveau de l'IDH de Madagascar car dans le classement, le pays occupe la 161^{ème} place sur 189 pays ciblés. Cf. PNUD, Rapport sur le développement humain 2019, Au-delà des revenus, des moyens et du temps présent : les inégalités de développement humain au XXI^{ème} siècle, p. 30.

44 D'ailleurs plusieurs parties prenantes interrogées dans le cadre de cette évaluation ont indiqué que l'adoption de certaines lois étaient davantage destinée à satisfaire les PTF (FMI en l'occurrence) qui en avait fait une conditionnalité à l'aide.

45 Les mesures adoptées pour lutter contre la corruption s'affrontent et par conséquent se neutralisent (cas des compétences du PAC et de la juridiction bois de rose) ;

- **Le caractère non permanent du tribunal militaire** : cette juridiction compétente pour connaître des infractions impliquant les militaires n’a pas siégé depuis 2008. Les conditions de sa réactivité sont compliquées du fait des lourdeurs administratives (désignation et notification annuelle des assesseurs). Or, cette juridiction étant importante pour la poursuite des militaires y compris ceux impliqués dans des infractions de corruption, le fait qu’elle ne soit pas fonctionnel favorise l’impunité chez les militaires fautifs de corruption. Les militaires coupables d’infractions sont certes poursuivis par les juridictions civiles mais cette disposition demeure provisoire et pas assez efficace au regard des enjeux de reconstruction de la confiance au sein de la population après plusieurs années de crise politique.
- **La faible redevabilité des Personnes Politiquement Exposées (PEP)** : Les personnes politiquement exposées⁴⁶ restent encore à l’abri d’une surveillance des ILCC dans la mesure où aucune disposition ne leur impose de déclarer leurs biens, avoirs et patrimoine au début et au terme de leur mandat. Cette situation limite les résultats des efforts fournis pour lutter contre l’impunité de cette catégorie de citoyens dans la mesure où vis-à-vis d’elle, elle laisse une marge de manœuvre très faible aux ILCC.
- **La faible appropriation de la LCC** aussi bien par l’absence des stratégies de LCC propres à chaque secteur que par l’inexistence (à quelques exceptions près) des CAC dans la plupart des ministères et administrations locales. Cela a pour conséquence de faire en sorte que la LCC ne soit pas considérée comme une priorité pour ces secteurs puisqu’elle est uniquement portée des organes constituant le SAC et les ministères n’en sont pas redevables. De ce fait, comme les organes du SAC n’ont pas les moyens de se déployer partout en même temps, leur capacité à agir reste très faible ce qui impacte négativement la mise en œuvre de la SNLCC.
- **La faible protection des témoins et des dénonciateurs de la corruption** : En l’état actuel, la législation malgache n’est guère favorable aux dénonciateurs et témoins des actes de corruption. Les textes existents précisent simplement que le dénonciateur de la corruption doit être protégé sans expliquer comment cette protection devrait s’organiser. Un avant-projet de loi sur la question est en cours de finalisation ce qui pour le moment expose encore ces catégories d’acteurs déterminants pour la LCC aux représailles.
- **La faible visibilité de la mise en œuvre de la SNLCC** : D’après les acteurs consultés lors de cette mission, une majorité importante des populations ne perçoit pas la différence apportée par la mise en œuvre de la SNLCC parce que la communication faite autour de la LCC ne produit pas encore les effets escomptés. En effet, l’approche de communication des ILCC sur les initiatives anticorruption ne contribue pas à mobiliser les parties prenantes : Les rapports produits renseignent plus sur les activités de ces

⁴⁶ Les PEP renvoient aux Personnes exerçant ou ayant exercé une haute fonction publique ou encore les personnes associées à de telles personnes (proches collaborateurs, membres de leur famille, etc.).

ILCC que sur l'état consolidé de la lutte contre la corruption dans le pays ; les rapports des produits ne sont pas diffusés dans un format accessible à l'ensemble de la population (format citoyen) ; les rapports produits sont pour la plupart diffusés en langue française et non en malagasy ; les rapports produits sont diffusés par des voies de supports « élitistes » comme les sites web ; les campagnes de sensibilisation tout comme les autres activités de LCC menées dans le cadre de la SNLCC ne touchent toutes les populations à cause de l'enclavement de certaines régions.

- **La persistance des pratiques de corruption** dénoncée par les différentes parties prenantes consultées lors des ateliers de concertation. Elles ont entre autres mentionné le trafic d'influence, la persistance de la petite corruption (rackets, extorsions), etc.⁴⁷

Les scores de l'IPC sont tempérés par ceux de l'Indice Mo Ibrahim. Cependant, les scores de l'indice Mon Ibrahim bien qu'étant plus élevés que ceux de l'IPC ne signifient pour autant pas que du point de vue de la gouvernance, Madagascar soit forcément mieux loti. En effet, Depuis sa considération par cet indice, le pays n'a jamais eu la moyenne de 50/100 en dépit de l'évolution constatées pour ses deux derniers classements. Ces moyennes sont de 48,5/100 (2015), 49,3/100 (2017) et 49/100 (2018).

En définitive, malgré l'implémentation des initiatives de LCC par les ILCC souvent avec le concours de certaines administrations et de leurs partenaires non étatiques et grâce à l'appui des PTFs, malgré l'obtention de certains résultats assez encourageants par les ILCC tant du point de vue de la lutte contre la grande corruption que sur celui de la petite corruption, au regard des scores de l'IPC et de l'Indice Mo Ibrahim de Madagascar, l'on peut raisonnablement conclure que la mise en œuvre de la SNLCC n'a pas eu un impact déterminant sur le plan socio-politique. Cette position est d'ailleurs corroborée par la note de perception de l'intensité de la corruption fournie par les différentes parties prenantes consultées tout au long de la mission qui est de 6,15/10.

⁴⁷En guise d'illustration, le rapport B-Corsan fournit des informations éloquentes pour ce qui est de la persistance des mauvaises pratiques dans le secteur de la santé. Il indique que l'existence de la corruption dans le secteur de la santé sur la base d'un sondage réalisé dans 6 provinces de Madagascar (Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara). Il dénonce aussi l'absentéisme du personnel de soins pendant les horaires de travail. Et, enfin, il révèle que « bien que la majorité de la population reconnaisse l'existence de la corruption (84 % des individus interrogés) et ses effets dévastateurs dans le domaine de la santé, rares sont ceux qui osent porter plainte par peur de représailles et par crainte de ne pas être pris en charge par les médecins dans le futur. Certains hésitent à franchir le cap par appréhension d'une plainte vaine et par méconnaissance des dispositifs de recours même si 63 % de la population de l'étude reconnaissent la nécessité de porter plainte devant un cas de corruption ». Voir le rapport Transparency International Madagascar, B-Corsan ? le Baromètre de la Corruption dans le domaine de la Santé à Madagascar, Février 2020, 16p.

3.2. Sur le plan économique

L'analyse de l'impact de la mise en œuvre de la SNLCC et de ses conséquences sur le plan économique correspond à la vérification du niveau d'atteinte du résultat 348 de la SNLCC. Cette analyse est faite sur la base de l'indicateur du Doing Business (2015-2019) complétée par les résultats de l'Indice de Perception de l'Intensité de la Corruption des acteurs du Secteur Privé (opérateurs économiques) rencontrés dans le cadre de la mission.

3.2.1. Description succincte du Doing Business et de l'IPIC

Le Doing Business Report (DBR) est un rapport élaboré toutes les années depuis 2003 par le Groupe de la Banque mondiale afin de mesurer les coûts de réglementation des affaires pour les entreprises dans 190 pays. Cet Indice n'étant pas à proprement parler un moyen de mesurer la corruption, il sera combiné avec les IPIC qui renseignera sur la perception de l'intensité des opérateurs économiques de Madagascar pour avoir une meilleure idée de l'impact et les conséquences de la mise en œuvre de la corruption sur le plan économique.

L'Indice de Perception de l'Intensité de la Corruption est un développé par le Cabinet CMR en réponse au besoin des pays africains d'avoir un outil interne d'appréciation de la perception de la corruption par leurs citoyens à partir de l'évaluation de l'intensité du phénomène. Cet indice synthétique qui pondère et agrège⁴⁹ les opinions collectées auprès d'un échantillon d'unités répondantes sélectionnées de façon représentative. Ces opinions étant essentiellement de nature qualitative, un premier défi méthodologique a consisté à parvenir à la quantification du jugement émis par le répondant. A cet effet, une échelle de mesure a été définie pour permettre de transposer une position matérielle formulée, en un ordre de grandeur numérique⁵⁰.

Le tableau ci-dessous synthétise cette démarche :

Ordre de grandeur	Entre]0 et 3] ou $0 < IC \leq 3$	Entre]3 et 6] ou $3 < IC \leq 6$	De]6 à 10[ou $6 < IC \leq 10$
Opinion matérielle exprimée	« Le secteur est peu corrompu » ou « Le niveau de corruption dans le secteur est tolérable »	Le secteur est moyennement corrompu	Le secteur est totalement corrompu

Tableau 2: Échelle de mesure de la note de perception de l'intensité de la corruption

48 Ce résultat est le suivant : « Les mécanismes de prévention de la corruption réduisent les risques de corruption et augmentent le développement des potentialités économiques du pays ». Cf. SNLCC 2015-2016, p. 2.

49 Pondérer : en attribuant à chaque facteur considéré un poids (ou coefficient) reflétant sa représentativité et en multipliant ce facteur par ce coefficient ; Agréger : en assemblant (par addition par exemple) plusieurs composantes distinctes pour obtenir un seul tout synthétique

50 Selon le principe suivant : plus la perception de l'intensité de la corruption est importante, plus la note attribuée l'est également et évolue progressivement dans l'intervalle de]0 - 10[

3.2.2. Analyse des résultats du Doing Business (2015-2019) de Madagascar ainsi que les résultats de l'IPIEC des représentants du secteur privé

Le tableau ci-après présente les résultats et le rang de Madagascar pendant la période sous revue :

ANNEE	INDICE	RANG
2015	44,28	163 ^{ème} /189
2016	45,68	164 ^{ème} /189
2017	45,10	167 ^{ème} /190
2018	47,67	162 ^{ème} /190
2019	47,7	161 ^{ème} /190
2010		

Tableau 3: Classement de Madagascar au Doing Business (2015-2019)

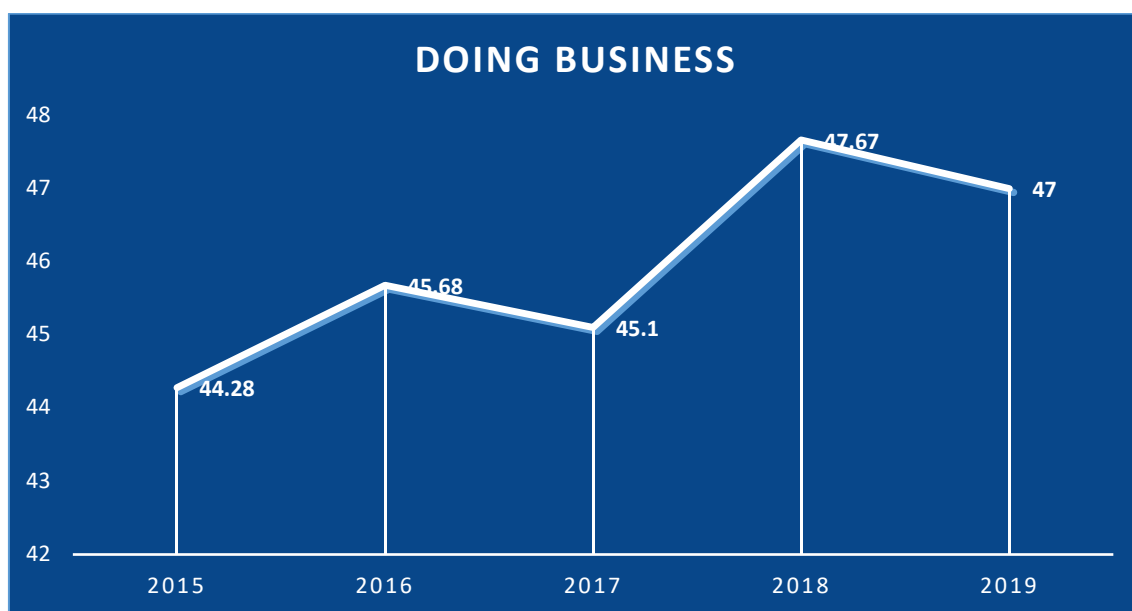


Figure 2: Courbe représentant le score de Madagascar au Doing Business (2015-2019)

Les notes du Doing Business montrent que la mise en œuvre de la SNLCC a contribué à améliorer le climat des affaires dans le pays. Même si les notes obtenues n'atteignent pas la moyenne de 50%, la perception globale du secteur privé du point de vue de la corruption est moins négative que dans les autres secteurs. En effet, les représentants des groupements rencontrés ont estimé qu'ils sont moins exposés à la corruption du fait de leur organisation et de leur facilité à accéder à la justice et aux responsables politiques. Toutefois, ils ont mentionné des difficultés liées aux :

- **Lourdeurs administratives** : ces lourdeurs administratives ont pour conséquence directe de rendre les délais de traitement des dossiers relativement longs. Elles empêchent les entreprises investis dans les zones franches réduit leur capacité à faire face à la concurrence sur les marchés internationaux avec les entreprises étrangères qui, dans leurs pays respectifs, ont des facilités du fait de leur statut.
- **Procédures administratives excessivement longues** : les longueurs des procédures ont été décrites par les entreprises investis dans les zones franches. Ces dernières indiquent qu'elles affectent les délais d'exportation de leurs produits qui dépendent généralement de la disponibilité des vols ou des navires en partance vers les pays de destination de leurs produits.
- **Mises à disposition tardive de l'information par l'administration** : Les acteurs du secteur privé ont mentionné qu'il arrive très souvent qu'avec les changements de responsables à la tête des organismes compétents pour le suivi des entreprises du secteur privé, les procédures et les délais d'exportation des produits vers les marchés internationaux changent sans que les entreprises ne soient informées. Ces changements la plupart du temps ne sont pas notifiées auxdites entreprises, ni postées sur le site internet des administrations compétentes. Les entreprises ne les découvrent que lors de leur opérations d'exportation avec pour conséquence un report sur leur calendrier.
- **Redressements fiscaux abusifs** : Ces pratiques sont courantes et sont le fait des agents véreux qui surtaxent les entreprises pour les inciter à négocier avec eux en le montant à reverser à l'état et le pourcentage à payer sous forme de frais illégaux. Les redressements fiscaux abusifs peuvent également prendre la forme du non-respect des lois spéciales. En guise d'illustration, pour prendre l'exemple des entreprises des zones franches, il arrive qu'en violation des dispositions régissant les zones franches à Madagascar⁵¹, certaines administrations leur imposent des taxes auxquelles du fait de leur statut spécial, elles ne doivent pas être soumises.
- **Facilitations de la fraude douanière** : Les entreprises du secteur privé ont précisé que c'est une pratique consistant à faire passer des produits manufacturés pour des produits alimentaires exonérés de droit de douane et de TVA.

Considérant les facilités qui sont les leurs et ainsi que leurs difficultés, les membres du secteur privé ont donné une note de 5,5/10 pour exprimer leur perception de l'intensité de la corruption. Cela n'est pas bien loin des différentes notes du Doing Business qui, bien que jugeant plutôt positivement les délais de création des entreprises, expriment néanmoins des difficultés des acteurs du secteur privé avec d'autres indicateurs et critères tels que le raccordement à l'électricité et l'accès au crédit⁵².

51 Il s'agit essentiellement de la Loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les zones et entreprises franches à Madagascar et du Décret n° 2015-1096 portant application de la Loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les Zones et Entreprises Franches à Madagascar.

52 Lire à ce sujet Riana R., Doing Business 2020 : faible performance pour Madagascar, les Nouvelles, 25 octobre 2019, <https://www.newsmada.com/2019/10/25/doing-business-2020-faible-performance-pour-madagascar/>

3.3. Sur le plan culturel

La SNLCC envisageait entre autres résultat attendu de contribuer à ce que « les actions d'éducation et de communication fournissent aux citoyens des connaissances suffisantes pour résister et s'engager contre la corruption ». Dans le même ordre d'idées, il y était prévu d'assurer la délivrance du service public de qualité et dans l'éthique. A travers ces deux objectifs, la culture de l'intégrité devrait être renforcée au sein de l'ensemble des citoyens d'une part et parmi les agents publics d'autre part. L'analyse de l'impact culturel de la mise en œuvre de la SNLCC s'est fait en considérant les résultats des principaux projets pilotes d'intégrité mis en œuvre afin de toucher le grand public et les résultats des codes moraux élaborés en vue d'encadrer la délivrance des services publics.

3.3.1. Analyse de l'impact culturel à l'aune des résultats des projets d'intégrité

Même s'ils ne sont pas formellement qualifiés comme tels par le BIANCO, les résultats des RHI, du suivi de la régularité des concours d'entrée dans les grandes écoles ainsi que l'observation des élections seront examinés dans ce registre.

3.3.1.1. Analyse du bilan du Réseau d'Honnêteté et d'Intégrité (RHI)

Comme mentionné ci-dessus, le Réseau Honnêteté et d'Intégrité est un ensemble d'activités parascolaires développées pour combler les manquements liés à l'absence de l'éducation civique (y compris l'éducation à l'intégrité) dans les cursus scolaires (au niveau du secondaire surtout). Les activités organisées dans le cadre de ces réseaux sont surtout culturelles et sportives (basket, concerts, foot, etc.).

Bien que le BIANCO n'ait pas encore eu l'occasion d'évaluer formellement les résultats de ces réseaux, Il a néanmoins constaté quelques changements sur la promotion de l'intégrité parmi les jeunes. Les cadres du BIANCO admettent avoir fait les constats ci-après au fur et à mesure de la mise en œuvre des activités des différents RHI :

- **Une meilleure appropriation de la LCC par les jeunes** : Les jeunes mobilisés dans les RHI il y a 5 ans reviennent régulièrement pour travailler sur les thématiques de lutte contre la corruption dans le cadre de leurs travaux de recherche. Ces constats ressortent au terme du comptage des stagiaires reçus par le BIANCO aussi bien dans les services centraux que dans les branches territoriales. Toujours pour illustrer l'appropriation de la LCC par les jeunes, les cadres du BIANCO ont indiqué que suite aux sensibilisations menées dans le cadre des RHI, le nombre d'initiatives de LCC portées par les jeunes sont de plus en plus nombreuses. Le BIANCO est régulièrement sollicité par ces jeunes pour apporter son soutien et son parrainage à leurs initiatives anti-corruption. Enfin, les activités de mobilisation des jeunes organisées par la société civile et en l'occurrence TI-Madagascar a donné l'occasion de constater que l'intégrité est de plus en plus une valeur partagée au sein de la jeunesse malgache.

- **La possibilité de capitaliser les résultats scolaires positifs des jeunes issus des RHI :** Le BIANCO affirme aussi avoir constaté que de nombreux jeunes issus des RHI réussissent régulièrement dans les concours administratifs. Pour cette raison, les cadres de l'institutions sont donc positifs quant à la possibilité de parvenir dans les 10 prochaines années à une administration pleine de jeunes ayant été suivi dans le cadre des RHI et par conséquent plus intègres.
- **L'augmentation du nombre des jeunes imprégnés des valeurs anti-corruption :** D'après le BIANCO, le nombre des jeunes imprégnés des valeurs anti-corruption augmente progressivement. Cela se constate à partir l'évaluation des activités organisées par le BIANCO (branches territoriales) dans le cadre des RHI. Le nombre de jeunes participant aux RHI augmentent au fur et à mesure des années.
- **La nécessité de l'insertion de la LCC dans le curricula des écoles primaires et secondaires :** Avec l'engouement observé parmi les jeunes à l'occasion des activités des RHI, ce constat s'impose. Pendant la période sous revue, le BIANCO en collaboration avec les ministères sectoriels concernés, travaille actuellement à l'insertion de la LCC dans le curricula des écoles primaires et secondaires conformément aux prescriptions de la loi anticorruption. Cette précaution devrait venir en complément avec les activités des RHI.
- **L'ouverture de la jeunesse malagasy en faveur des valeurs de probité et d'intégrité :** Les activités de TI impliquant les jeunes a donné l'occasion de constater que l'intégrité est de plus en plus une valeur partagée au sein des jeunes.

Face à la perception positive que le BIANCO a des RHI, des réflexions sont actuellement menées sur le développement de nouvelles activités orientées vers la citoyenneté des jeunes et susciter leur engagement dans la mise en œuvre de la LCC. Le BIANCO envisage également d'étendre les champs d'activités des RHI aux jeunes non scolarisés. Considérant le nombre important des jeunes non scolarisés, l'objectif visé à ce niveau est de toucher tous les jeunes sans exception.

D'après le BIANCO, il est difficile d'apprécier l'impact des RHI en l'état actuel de leur implémentation dans la mesure où ces impacts ne seront perceptibles qu'au bout de quelques années encore. Toutefois, les indicateurs actuellement disponibles permettent un optimisme sur le moyen et long terme quant à l'utilisation des jeunes comme vecteurs de la LCC à Madagascar.

3.3.1.2. Analyse des résultats de l'observation des Concours administratifs et de l'observation commune des élections présidentielles

Les recrutements à la fonction publique constituent l'une des plus importantes opportunités de corruption à Madagascar. En effet, la frange de jeunes qui sollicitent l'entrée à la fonction publique est de plus en plus importante et, de ce fait, les modalités d'organisation des recrutements constituent des occasions de corruption. Le recrutement à la fonction publique malgache se fait soit par concours, soit par recrutement direct. Ayant constaté depuis 2002, que le recrutement des fonctionnaires corrompus pourrait perpétuer la corruption dans l'administration, le BIANCO s'est régulièrement impliqué dans la prévention de la corruption tout au long du processus (avant, pendant et après) des concours administratifs.

Toutefois, la démarche du BIANCO étant essentiellement volontaire, la collaboration du ministère organisateur du concours est nécessaire.

En matière de LCC dans les concours, le BIANCO s'efforce de mettre en place diverses mesures nécessaires pour réduire les risques de corruption dans les concours. Avant de participer à la sécurisation des concours, le BIANCO réalise préalablement une cartographie des risques. Puis, une convention est signée avec le ministère sectoriel concerné dans le strict respect des dispositions de l'Arrêté organisant le concours. Après ces préalables, l'action du BIANCO commence avec la proposition des dispositifs de prévention de la corruption avant, pendant et après le concours. Le BIANCO ne s'implique pas dans l'organisation pratique du concours pour éviter d'être juge et partie en même temps mais Il vérifie que les dispositions de l'arrêté organisant le concours sont bien respectées.

L'impact de l'action du BIANCO sur l'observation de certains concours entre 2015 et 2019 reste encore très mitigé. En effet, il est arrivé que le BIANCO ait participé à la sécurisation des concours et qu'il y ait néanmoins eu des doléances et des plaintes au terme du processus. C'est la raison pour laquelle le BIANCO ne s'implique pas dans la surveillance de tous les concours et se réserve le droit de se retirer du processus s'il constate que l'administration organisatrice du concours utilise son label comme un prétexte pour faire croire que le concours est exempt de corruption.

Pendant plusieurs années, le BIANCO n'a pas eu le droit de se prononcer sur l'intégrité de certains concours. Il reconnaît que l'aspect volontaire et le manque d'effectifs suffisants à assigner à la sécurisation des concours administratifs pourrait être l'une de ses faiblesses du suivi de la régularité des concours. L'autre faiblesse tient également en ce que les résultats de la sécurisation des concours dépendent aussi de l'implication des administrations concernées. En 2019 cependant, le BIANCO a sécurisé 4 concours au terme desquels il n'y a pas eu de revendication tandis que les 2 autres concours auxquels il n'a pas contribué à la sécurisation a entraîné les revendications et les plaintes au sein des candidats recalés, de leurs familles et plus globalement de la population.

Toutefois, sur ce point aussi, des motivations de l'optimisme existent et résident dans la signature de l'Arrêté n°19629/2019 portant création et organisation du Comité de Réformes sur les concours d'entrée dans la fonction publique. La dynamique insufflée par la SNLCC n'est pas le seul élément ayant justifié de la signature de cet Arrêté mais elle y aura contribué. En effet, c'est dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC que les manquements observés lors des différents concours ont pu être constatés (grâce notamment à l'implication de certains organes du SAC dans la surveillance de ces concours) et les doléances des citoyens lésés ont pu être collectées puis traitées. Cet arrêté qui institue un Comité de Réformes des concours d'entrée à la fonction publique pose les jalons des futures réformes à mener afin de rendre plus crédibles le processus de recrutement des agents de la fonction publique auprès des citoyens malgaches. Pour ce faire, il a été assigné comme mission au Comité de concevoir et de coordonner les réformes relatives aux concours administratifs, de la revue du processus ainsi que de la standardisation et de la dématérialisation des procédures d'organisation des concours afin de garantir la transparence, l'égalité d'accès à la fonction publique ainsi que la fiabilité des résultats.

Toutefois, l'existence de ce Comité qui n'est pas encore fonctionnel, n'est qu'une étape vers la restauration de la crédibilité des concours administratifs auprès des citoyens malgaches mais c'est une étape essentielle pour y parvenir. Autrement, sur la chaîne de résultats (GAR), la création du Comité devrait être rangée au niveau des Produits (premier niveau de résultats dans la chaîne des résultats).

3.3.1.3. Analyse des résultats de l'observation des élections présidentielles

La corruption électorale est une réalité à Madagascar. D'après les ILCC du SAC, cette situation est engendrée et perpétuée par de nombreux vides juridiques. Il ressort des échanges avec les acteurs du SAC et les personnes ressources consultées dans le cadre de la mission d'évaluation que des dispositions sur la corruption électorale avaient été insérées dans la loi anticorruption. Ces dispositions avaient été soustraites à la fin par le Conseil de Gouvernement pour en principe être intégrées dans la loi électorale. Depuis, cette mise à jour de la loi électorale n'a pas été faite. Ces dispositions portaient sur le financement des campagnes électorales, le plafonnement des financements ainsi que les conditions d'utilisation des financements alloués aux campagnes électorales.

En outre, il convient de préciser qu'en matière électorale, il existe une Commission de contrôle de la vie politique. Mais, cette Commission est incapable de remplir ses missions pour plusieurs raisons :

- L'absence des ressources humaines appropriées (en qualité et en quantité suffisante) ;
- Les partis politiques ne jouent pas leur rôle dans la mesure où ils ne déposent pas des comptes fiables ;
- Les vides juridiques sus mentionnés contribuent à affaiblir non seulement la Commission mais aussi la tenue des élections transparentes et consensuelles ;
- L'impossibilité de la commission d'obliger les candidats aux échéances électorales à respecter la loi et à faire ce qu'ils doivent faire. La commission n'a pas de moyens coercitifs.

Compte tenu de ces manquements observés dans la promotion de la transparence électorale, les Institutions qui composent le SAC en coalition avec la Société Civile et d'autres organes étatiques ont identifié les risques de corruption dans le processus électoral, proposé des bonnes pratiques ainsi qu'une Charte à l'attention des candidats pour assurer le respect de ces bonnes pratiques.

Du point de vue de l'impact de ces activités menées par le SAC et la Société Civile, il n'a pas produit les résultats escomptés. En effet, les cadres du SAC appelés à se prononcer sur cette question ont souligné leurs efforts n'ont pas suffi à empêcher les doléances au terme du processus électoral puis que les principaux candidats à l'élection présidentielle n'ont pas signé la Charte proposée et seuls les « petits » candidats l'ont fait. Face à cela, le rôle des institutions du SAC et de leurs partenaires s'est limité à la sensibilisation des électeurs et des candidats.

3.3.1.4. *Analyse de l'impact culturel de la mise en œuvre de la SNLCC à l'aune des résultats des codes moraux*

D'après les premiers diagnostics de la SNLCC, la délivrance du service public constitue une réelle opportunité de corruption. C'est la raison pour laquelle la thématique a été abordée depuis la première génération de la SNLCC en prévoyant l'élaboration des codes de conduite et les codes de déontologie. La SNLCC confirme cette option pour lutter contre la corruption dans le secteur prioritaire n°3 (Fonction publique). Il y est prévu comme Ligne Directrice de « rendre effectifs les Codes de conduite et de déontologie ». Les Codes de déontologie comportent l'ensemble de règles et devoirs qui régissent les différentes professions de la fonction publique malagasy et la conduite de ceux qui les exercent du point de vue de leurs rapports avec les usagers et plus largement le public. Les codes de conduites ont pour objectif de diffuser la culture de conformité dans le service public en termes de respect des principes et valeurs dans la délivrance du service public. Il existe à Madagascar de nombreux Codes de Conduite et de déontologie. Sans exhaustivité, peuvent être mentionnés :

- Le Code de Déontologie de l'Administration et de Bonne Conduite des Agents de l'État⁵³ ;
- Le Code de conduite de l'Armée Malagasy⁵⁴ ;
- Le Code de Conduite de la Police Nationale⁵⁵ ;
- Le Code de déontologie des magistrats⁵⁶ ;
- Le Code de conduite du Personnel de l'Administration Judiciaire⁵⁷ ;
- Le Code de conduite du personnel de l'administration pénitentiaire⁵⁸ ;
- Le Code de déontologie des notaires de Madagascar⁵⁹ ;
- Le Règlement intérieur de l'Ordre des avocats 23 novembre 1986) Barreau de Madagascar ;
- Le Code de conduite des agents de l'administration fiscale⁶⁰ ;
- Le Code de la Santé⁶¹ ;
- Le Code de déontologie médicale⁶² ;
- Le Code de déontologie des sages-femmes⁶³ ;
- Le Code de conduite de douane.

53 Décret n° 2003-1158 du 17/12/2003.

54 Arrêté n° 20.404/2011 du 28 juin 2011.

55 Arrêté n°24.480/2012 du 06 septembre 2012.

56 Décret n° 2005-710 du 25 octobre 2005 (J.O. n° 3 016 du 27/02/06, p. 1625).

57 Arrêté n° 23.089/08 du 30 décembre 2008.

58 Arrêté n° 10.340/2007 du 21 juin 2007.

59 Arrêté n° 30.106 / 2011 du 17 octobre 2011.

60 Arrêté n° 6814/2008 du 26 Mars 2008.

61 Loi n° 2011-002 du 17/07/12.

62 Décret n° 2012-632 du 13/06/12.

63 Décret n° 2003-035 du 22/01/13.

Malgré l'existence de ces Codes de déontologie et de conduite et la traduction des fonctionnaires devant le conseil de discipline pour divers manquements entre 2015 et 2017⁶⁴, la perception des citoyens ordinaires de Madagascar sur la qualité du service public qu'ils reçoivent en tant qu'usagers est encore loin des attentes comme le démontre la note de l'IPIC⁶⁵.

3.4. Sur le plan technologique

L'analyse de l'impact de la mise en œuvre de la SNLCC sur le plan technologique correspond elle aussi à l'évaluation du résultat attendu 3 de la SNLCC en l'occurrence ses aspects liés au développement des mécanismes de prévention de la corruption. De ce fait, Il s'agira de questionner le résultat des principaux dispositifs d'E-gouvernance ainsi que leur impact sur la prévention effectivement de la corruption.

3.4.1. Présentation des principaux mécanismes d'e-gouvernance développés à Madagascar pendant la période sous revue

- **La mise en place du logiciel « Augure »** : Les autorités malgaches par le truchement du PREA ont mis en place le logiciel « Augure » destiné à faciliter la gestion des agents de l'État. Ce logiciel est géré par les deux principaux ministères chargés de la prise en charge et du traitement des agents de l'État à savoir le Ministère de l'Économie et des Finance ainsi que le Ministère de la Fonction Publique et des Lois Sociales. Le but du logiciel « Augure » est de rendre homogène la liste des agents de l'État puis, en cas de besoin, procéder aux assainissements de cette liste pour prévenir les dysfonctionnements et les pertes de ressources dans la gestion des salaires des fonctionnaires et autres agents de l'État.
- **L'opérationnalisation du système de paiement en ligne par la DGI (e-hetra)** : Ce système de paiement est opérationnel depuis octobre 2019. Élaborée en collaboration avec les banques, elle donne l'opportunité au contribuable de régler leurs impôts sans passer par les guichets de paiement physique.
- **La Plateforme de dénonciation en ligne (itoroka)** : La Plateforme a été mise en place en juin 2019 avec pour objectif de faciliter les doléances concernant les grands dossiers (grande corruption) émanant des citoyens. Compte tenu de la sensibilité des dossiers impliquant la grande corruption, l'enjeu de la Plateforme est de sécuriser les dénonciateurs et de dialoguer avec ces derniers de manière confidentielle.
- **Indice de développement de l'e-gouvernance** encore appelé E-Gouvernance Development Index (EGDI) a été développé pour apprécier le niveau d'utilisation des NTIC pour améliorer la délivrance des services publics aux citoyens⁶⁶. De ce fait, il classe les pays sur la base de leur capacité à utiliser les NTIC pour fournir des services publics satisfaisants à leurs citoyens. Depuis sa création en 2003, cet index est

64Cf. Rapport sur le système disciplinaire et la dimension éthique dans la Fonction Publique 2019, inédit.

65 Pour la note de l'IPIC, voir ci-dessus.

66 Cf. CSI, Rapport d'activités 2017, p.23.

régulièrement mis à jour par le Programme des Nations Unies pour l'administration publique (UNPAP). Un lien est établi entre cet indice et la lutte contre la corruption. En effet, il a été observé que les pays les mieux lotis du point de vue de l'IPC ont une réelle capacité à délivrer les services publics satisfaisants à leurs citoyens en utilisant les NTIC et par conséquent ont également de meilleurs scores au classement de l'EGDI.

- **La plateforme numérique centralisée :** Avec l'appui du COMESA (Common Market) et du PNUD, le projet a été initié courant 2017 sous le leadership de SAMIFIN. Le but du projet est de constituer une plateforme de partage des informations entre les intervenants clefs de la LCC et de la lutte contre le blanchiment afin d'obtenir une centralisation du fichier lié au blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. L'enjeu est d'adresser convenablement la problématique du blanchiment qui est transversale. La finalité du projet est de lutter contre le cloisonnement des ILCC dans la mesure où tous les acteurs du SAC et certains services spécifiques comme les douanes peuvent utiliser les informations de la plateforme. Cette Plateforme permet d'assurer le partage des informations. La plateforme présente plusieurs intérêts à savoir :
 - La célérité dans le traitement et l'accès de l'information pour chaque partie prenante impliquée dans la Plateforme. En outre, la plateforme accroît la célérité dans l'accès de l'information en éliminant les délais liés à la formulation des demandes manuscrites d'informations.
 - L'économie dans la procédure d'introduction des requêtes dans la mesure où les partenaires peuvent accéder directement aux informations disponibles chez les autres partenaires et postées sur la plateforme ;
 - L'amélioration de la sécurité des données avec l'élimination des intermédiaires dans le processus d'accès aux informations sur les DOS.
 - L'amélioration de la qualité des investigations car elle fonctionne comme un fichier central qui renseigne sur chaque personne sur laquelle il existe une requête peut avoir sa situation dans les autres services concernés par la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Plusieurs acteurs (SAMIFIN, BIANCO, gendarmerie et la police nationale et l'administration des douanes) ont adhéré à la Charte et ce qui a servi de base légale pour mettre à la disposition de la plateforme les informations sur chacun de ces acteurs. La plateforme a vocation à accueillir d'autres membres qui seraient intéressés et adhèreraient à la seule condition d'adhérer à la charte.

- **Le Système de suivi informatique du traitement des dossiers ou Gateway :** ce système existe depuis la création du SAMIFIN. Toutefois, pendant la période sous revue (2015-2020), le système a régulièrement fait l'objet de mise à jour pour améliorer son fonctionnement. Ce système a pour objectif d'améliorer le traitement des DOS puisqu'elle permet d'apprécier les antécédents des personnes concernées ou incriminées dans lesdites transactions dans un délai relativement réduit. De ce fait, l'outil aide à améliorer le système d'analyse des informations relatives à la lutte contre le blanchiment et la lutte contre le financement du terrorisme. Ce système est déterminant en termes de durée de traitement des dossiers car elle réduit considérablement la durée de traitement des dossiers. Il contribue également à

améliorer l'aspect sécurité du traitement des DOS puisqu'il élimine les risques de pertes de dossiers et renforce la confidentialité.

- **Le système informatique du PTA de SAMIFIN** : Il s'agit d'un outil d'aide à la décision. Il est utilisé pour suivre l'évolution des activités du SAMIFIN en termes de planification, de réalisations, des difficultés rencontrées. Ce sont des outils d'aide à la décision.
- **Le FINES** : cet autre outil interne utilisé par le SAMIFIN est utilisé en marge du Système informatique du PTA de SAMIFIN. Il s'agit d'un important système qui comporte plusieurs compartiments d'exploitation (production de statistiques, historique des DOS parvenues au SAMIFIN, option recherche, traitement informatisé des DOS, etc.). Ce système a été développé pour se substituer au support physique. Toutes les informations et les supports des analyses sont introduits dans le système ce qui permet de faire ressortir dans un délai réduit les rapports d'analyse ainsi que les différentes statistiques du suivi le traitement des déclarations suspectes et les mécanismes de traitement.

3.4.2. Analyse des résultats de ces dispositifs d'e-gouvernance

Les outils d'E-gouvernance développés dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC ou supposés réduire les pratiques de corruption dans la délivrance du service public ont pendant la période sous revue, connu des résultats divers.

Les parties prenantes semblent globalement satisfaits du logiciel « Augure ». Elles pensent que l'outil est efficace dans la mesure où lors d'un audit réalisé en 2019 par le PREA, le logiciel a fait ressortir de nombreuses anomalies existant dans le système de paiement des salaires de fonctionnaires. Le principal acquis du logiciel lors de cet audit est d'avoir mis à jour un compte bancaire approvisionné 169 fois par mois. Partant de cette expérience, les parties prenantes interrogées sur cette question ont indiqué que la principale leçon tirée de l'utilisation du logiciel « Augure » découle du constat selon lequel « L'État peut perdre et en même temps gagner beaucoup par l'intermédiaire des informations données par ce logiciel dans la mesure où il expose les fonctionnaires fantômes et les doublons existant dans le système ».

La plateforme du système de paiement en ligne par la DGI (e-hetra) présente le défaut de ne pas encore être opérationnel pour les petits contribuables. L'accessibilité pour cette catégorie d'acteurs a été annoncée mais pour le moment, elle n'est possible que pour les entreprises. En outre, sur les trois groupements patronaux rencontrés, seul un seul a indiqué que ses entreprises membres utilisaient cet outil destiné à faciliter la collecte des impôts et à prévenir les pratiques de corruption par l'existence du contact entre l'agent et le contribuable que favorisent les guichets physiques.

La Plateforme de dénonciation en ligne (BIANCO) « i Toroka » : Depuis sa mise en fonction, le BIANCO a déjà reçu 450 doléances par le truchement de « i Toroka ». Des efforts sont fournis pour accroître l'utilisation de cet outil. Quelques investigations ont déjà été engagées suite à ces dénonciations⁶⁷. « Itoroka » est l'un des dispositifs susceptibles d'être utilisé et capitalisé dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la grande corruption.

La plateforme numérique centralisée : La plateforme numérique centralisée sera formellement lancée le 06 mars 2020. A ce stade, la Plateforme n'a que fait l'objet des tests de fonctionnalité. De ce fait, il n'est pas encore possible d'apprécier son efficacité en tant qu'outil de lutte contre le blanchiment des capitaux (qui est une infraction assimilée à la corruption selon la CNUCC).

Le système informatique du PTA de SAMIFIN et le FINES sont des outils qui, bien qu'étant internes au SAMIFIN, satisfont l'organisation pour plusieurs raisons. D'abord ils permettent de suivre et par conséquent de faciliter la prise de décision au sein de l'organisation. Ensuite, ces outils (le FINES en l'occurrence), favorisent le traitement informatisé des DOS en facilitant la production de statistiques du traitement et/ou du suivi des DOS ainsi que la production de l'historique des DOS parvenues au SAMIFIN le tout dans un délai réduit.

Le développement et l'utilisation des outils technologiques de SAMIFIN sont conformes aux standards internationaux et en l'occurrence les différentes normes ISO ci-après :

- ISO 9001 sur la qualité des Systèmes de Gestion ;
- ISO 15 408 : relative à l'évaluation période de la sécurité physique
- ISO 17799 qui définit la politique de la sécurité physique (procédures d'opérations standards ; manuels de procédures, etc.)
- ISO 20000 relative à l'ITIL (Information Technology Infrastructure Library) laquelle décrit les processus, les procédures, les tâches et les checklists.
- ISO 25100 qui définit les conditions de la tenue, de l'enregistrement et de la sauvegarde des informations (Scans, Archives, etc.)
- ISO 27000 relatifs à la sécurité des technologies de l'information, mesures de contrôle internes et externes (CCTV, Alarm, Access control, Intrusion détection, Virtualisation of server, Backup, SAN, Disaster Recovery Plan...)
- ISO 9798 qui définit les types d'authentification et de cryptage (cryptage des emails, mots de passe, VPN, etc.).

Ces éléments d'analyse montrent que l'impact technologique de la mise en œuvre de la SNLCC est encore loin de satisfaire les attentes des citoyens. Sur ce point, il faut faire deux constats :

- Des investissements importants sont consentis par des institutions spécialisées comme le SAMIFIN. Même s'il y a encore des efforts à fournir l'impact technologique de la mise en œuvre de la SNLCC y est assez élevé.

⁶⁷ Le BIANCO a indiqué ne pas pouvoir fournir plus d'informations sur le nombre de dossiers ayant abouti pour des raisons de confidentialité.

- Les outils de LCC développés par le BIANCO sont assez intéressants et innovants mais leur utilisation n'est pas encore optimale.
- Dans la fonction publique, la gestion des dossiers des fonctionnaires et autres agents de l'État se fait de manière automatique par le logiciel « Augure » qui d'après les agents du PREA parvient en ses fons puisqu'il met à jour les réalités de fonctionnaires fictifs, les doublons et les virements indus grâce aux arrangements des fonctionnaires véreux. Cependant, le plus important c'est la décision qui est prise suite à ces résultats produits par le logiciel. A titre d'illustration, il a été révélé qu'un compte identifié pour avoir bénéficié de paiement indu par le logiciel lors d'un premier audit est réapparu lors du second audit. Ce qui laisse présager un certain laxisme des décideurs.
- La délivrance des services public grâce aux outils de l'e-gouvernance reste le parent pauvre des impacts technologique de la mise en œuvre de la SNLCC. Sur ce point, les différentes parties prenantes consultées dans le cadre de cette mission reconnaissent que rien ou presque n'est encore fait à ce niveau.

C'est certainement la combinaison de ces réalités sur la dématérialisation du service public qui ont motivé la note obtenue par Madagascar lors du dernier classement de l'EGDI auquel le pays a été considéré. En effet, 2016, le pays avait été classé 163ème /193 avec une note de 0,2416 ce qui correspond à un niveau faible. Cette note met en exergue la réalité selon laquelle le pays dispose d'une faible qualité des services en ligne (0,2246) d'un faible développement des infrastructures de télécommunication (0,0514) ainsi que d'un capital humain inhérent faible (0,4488). Bien que datant de 2016 et considérant l'IPC 2019 du pays, ces données traduisent encore la réalité de Madagascar en matière de délivrance du service public à partir des NTIC. Il faut cependant remarquer que les classements du pays de 2017 à 2020 ne sont pas disponibles.

4. EVALUATION DE L'EFFICACITE ORGANISATIONNELLE DU SAC

L'évaluation de l'efficacité organisationnelle du Système Anti-Corruption (SAC) est nécessaire pour apprécier les capacités réelles dudit Système en fonction de sa Vision et de ses missions. L'évaluation de l'efficacité organisationnelle du SAC de Madagascar s'est fait sur la base d'un diagnostic organisationnel consistant à croiser et à analyser trois dimensions fondamentales dudit Système, à savoir (i) sa stratégie, (ii) sa structure et (iii) sa culture. Pour y parvenir, cette analyse s'est inspiré du modèle de performance des organisations développé par HEC Paris, tel que cela est présenté dans le schéma ci-dessous :

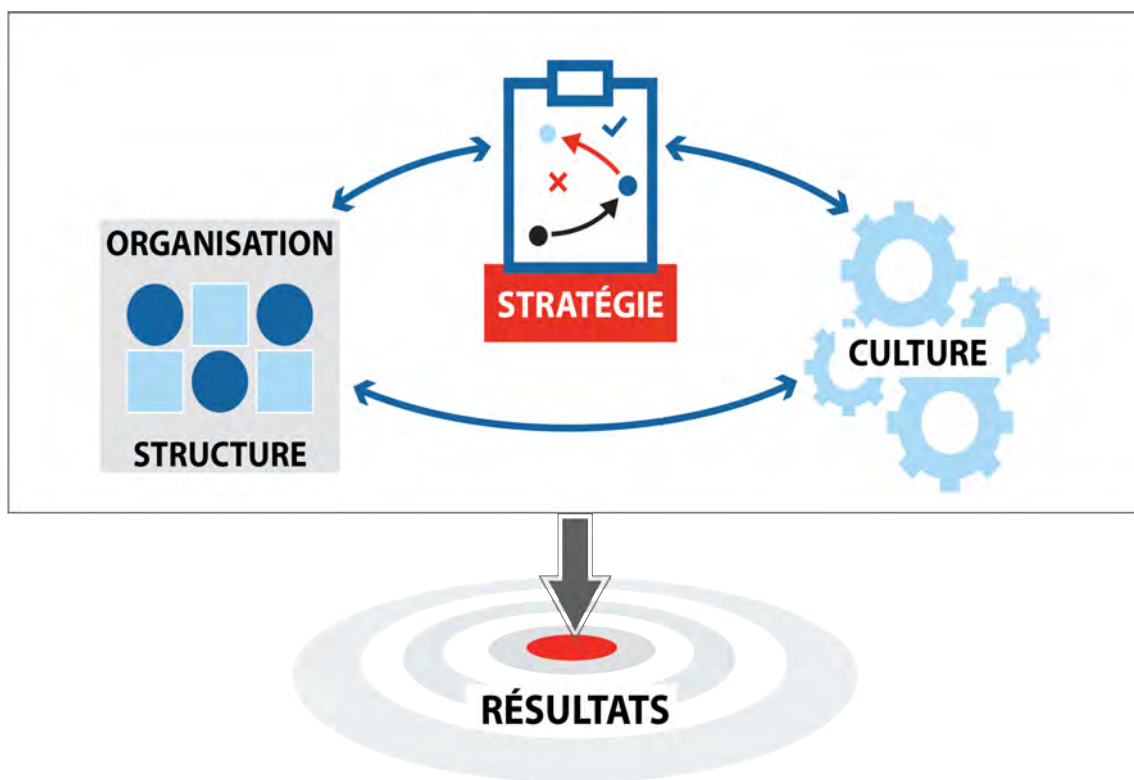


Figure 3: Modèle de performance des organisations développé par HEC Paris

Le modèle d'analyse de performance des organisations de HEC est développé à partir du postulat selon lequel pour qu'une organisation soit performante, elle a besoin de :

- Une stratégie articulée autour d'une vision commune et partagée par l'ensemble des membres de l'organisation ;
- Un cadre organisationnel adapté à la stratégie et doté de ressources suffisantes pour la soutenir ;
- Une culture organisationnelle partagée et axée sur des valeurs et principes.

Sur cette base, un certain nombre de principes organisationnels développés dans le cadre de la théorie des organisations, permettent d'évaluer l'efficacité d'un système organisationnel, d'en ressortir les points forts et les insuffisances appelant à des améliorations. L'efficacité du SAC sera analysée à partir de ces principes organisationnels et de coopération, qui s'inscrivent les uns les autres dans les différents piliers du modèle de performance des organisations, que sont la stratégie, la structure et la culture.

L'analyse de l'efficacité du SAC s'appuie sur les données recueillies auprès des personnels des organisations qui constituent le SAC de Madagascar que sont le BIANCO, le SAMIFIN, le CSI et le PAC⁶⁸. Cinquante-cinq (55) personnels ont ainsi été interrogés à partir des questionnaires élaborés à cet effet, et ils se répartissent ainsi qu'il suit dans le schéma ci-dessous.

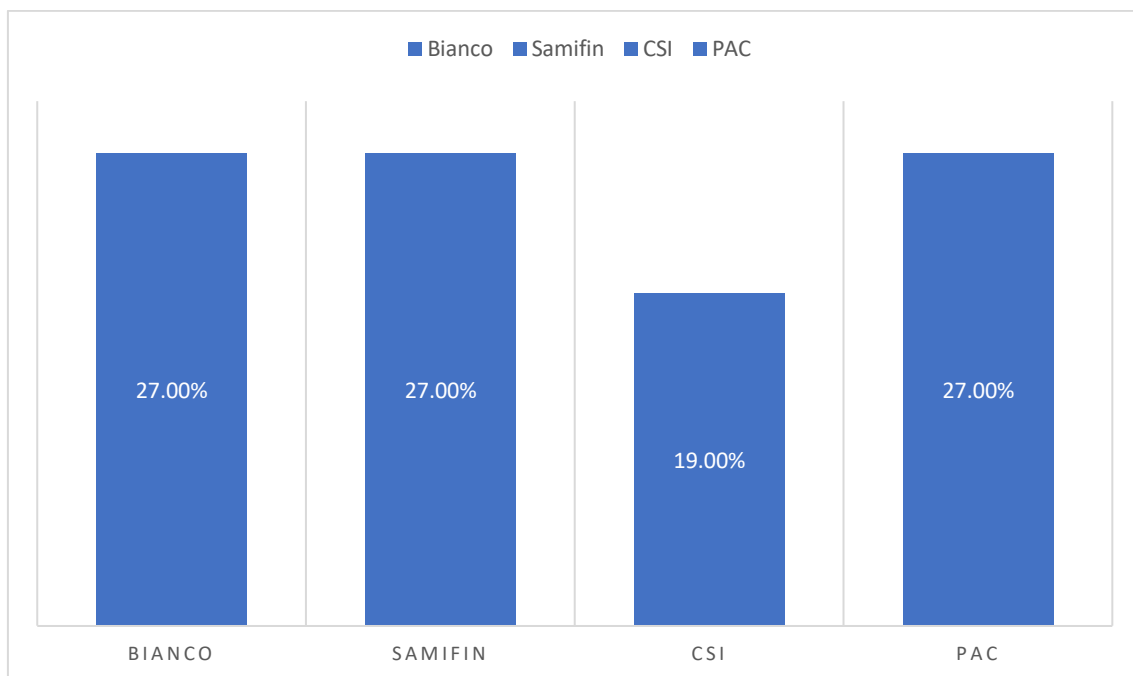


Figure 4: Répartitions des personnels enquêtés selon les organisations membres du SAC

Ces personnels étaient appelés à répondre à différentes questions visant à renseigner chacun des principes organisationnels et de coopération sur la base de leur expérience. Les réponses obtenues fournissent les éléments pour analyser l'efficacité intra-organisationnelle d'une part et l'efficacité inter-organisationnelle d'autre part.

4.1. Analyse de l'efficacité intra-organisationnelle

Ce premier aspect de l'analyse s'articule autour de l'existence de visions et d'objectifs stratégiques au sein des institutions membres du SAC, des moyens mis à leur disposition, du niveau d'atteinte des résultats, de l'existence de valeurs partagées et de la qualité des relations au sein de ces institutions.

⁶⁸ Ces données ont été recueillies avec le concours du CSI.

4.1.1. Existence de visions et d'objectifs stratégiques

S'agissant des objectifs stratégiques, les données recueillies à travers les questionnaires et de la lecture des documents concernant les institutions qui composent le SAC montrent qu'elles sont toutes dotées de visions stratégiques, le plus souvent partagées puisque 93% des personnes interrogées se disent capables de l'énoncer. Ceci s'explique aussi certainement par le fait que dans les différentes organisations constitutives du SAC, les personnels sont associés au processus de formulation des visions. En effet, les réponses fournies à ce sujet par 84% des personnes interrogées confirment cette assertion.

Toutefois, il existe de légères disparités dans ces données en fonction des organisations. En effet, si l'ensemble des personnels du SAMIFIN et du PAC affirment être capables d'énoncer la vision de leurs organisations, ce n'est pas le cas pour le BIANCO et le CSI. Seuls 20% des personnels de BIANCO et 10% de ceux du CSI interrogés se disent incapables d'énoncer la vision de leurs organisations. Malgré ce point d'attention, il apparaît de manière générale que les organisations membres du SAC de Madagascar disposent bien de visions partagées qui sont appropriées par une large majorité de leurs personnels respectifs.

S'agissant des objectifs proprement dits, l'analyse des données donne à constater que pour plus de 94% des personnes interrogées, les objectifs des organisations pour lesquelles ils travaillent leur semblent bien clairs et ils sont déclinés en objectifs à court, moyen et long terme. Ces objectifs ont d'ailleurs donné lieu pour chacune des institutions, à l'élaboration de stratégies d'intervention qui à l'exemple des visions, sont assez bien connues des personnels (69%), du fait notamment de leur participation à leur élaboration (62%). Pourtant, plus de 30% des personnes interrogées n'ont pas une bonne connaissance de ces stratégies d'intervention, avec une emphase sur le CSI dont 50% des personnes rencontrées affirment être dans ce cas. Une situation qui peut s'expliquer par le niveau d'implication des personnels dans l'élaboration de ces stratégies, tel que cela est illustré dans les figures 3 et 4 ci-dessous. Il apparaît alors nécessaire de mettre à disposition des moyens permettant à l'ensemble des personnels des institutions d'avoir une bonne connaissance des stratégies d'intervention des organisations pour lesquelles ils travaillent. Une faible connaissance de la stratégie conduisant indubitablement des insuffisances dans son implémentation.

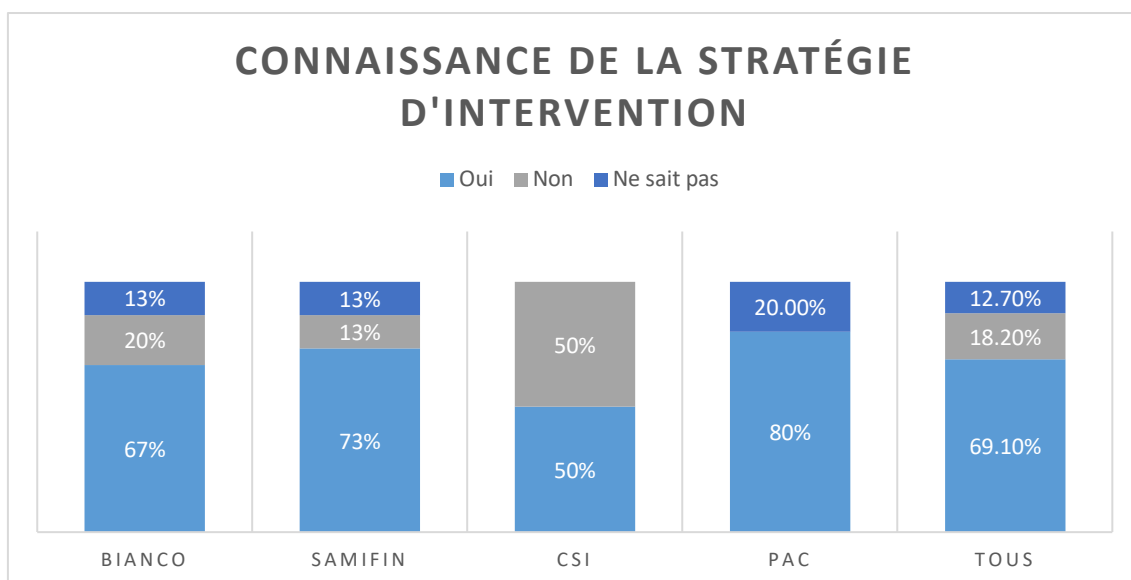


Figure 5: Niveau de connaissance de la stratégie d'intervention dans les institutions membres du SAC

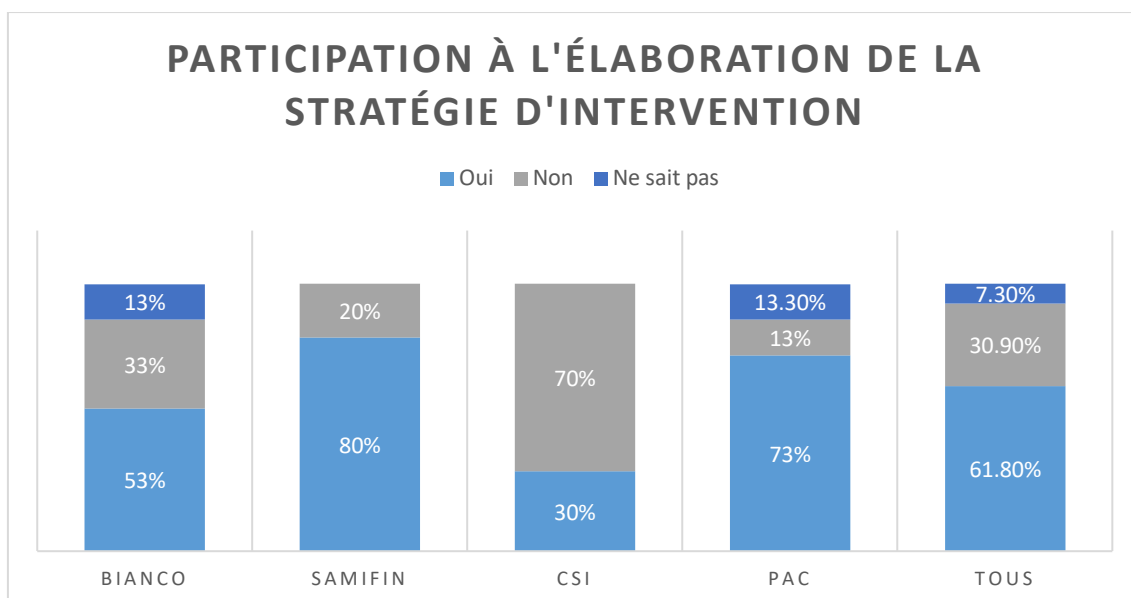


Figure 6: Niveau de participation des personnels des institutions à l'élaboration des stratégies d'intervention

4.1.2. Analyse des moyens du SAC

Sur la question des moyens mis à la disposition des institutions membres du SAC, les personnels interrogés sur cette question estiment de manière générale à un peu plus de 48% que ces moyens sont suffisants. Cela montre aussi que 51% de ces personnels considèrent insuffisants les moyens mis à disposition pour la lutte contre la corruption à Madagascar. L'un

des objectifs stratégiques de la SNLCC est de doter les ILCC de moyens suffisants. De ce fait, la position des personnes interrogées est interpellateur pour au moins deux raisons :

- La première est relative à la performance du SAC et la performance organisationnelle de manière générale. Dans ce sens, la réalisation des objectifs du SAC passe nécessairement par des moyens suffisants, à la hauteur des enjeux, des défis et des objectifs des institutions membres du SAC et de la lutte contre la corruption à Madagascar de manière générale.
- La deuxième raison quant à elle est que l'axe d'intervention 6 de la SNLCC est de doter la lutte contre la corruption de financements nationaux suffisants et autonomes. De ce point de vue, les moyens mis à la disposition des ILCC constituent un indicateur direct de la mise en œuvre de ce document. D'où la réelle nécessité de doter ces ILCC de ressources financières conséquentes pour la lutte contre la corruption à Madagascar.

4.1.3. Appréciation du niveau d'atteinte des objectifs

Près de 60% des personnels consultés des institutions qui constituent le SAC pensent que le niveau d'atteinte des résultats de ces organisations est satisfaisant⁶⁹. Ce qui montre dans le même temps que 40% de ces personnes estiment peu ou non satisfaisants ces résultats. Une situation due en partie aux ressources mises à disposition. Il apparaît donc que le PAC (86%) et le SAMIFIN (73,3%) laissent une perception positive d'atteinte des résultats. Dans l'autre sens, le CSI (77,8%) et le BIANCO (65%) ont moins de perception positive en ce qui concerne l'atteinte de leurs objectifs.

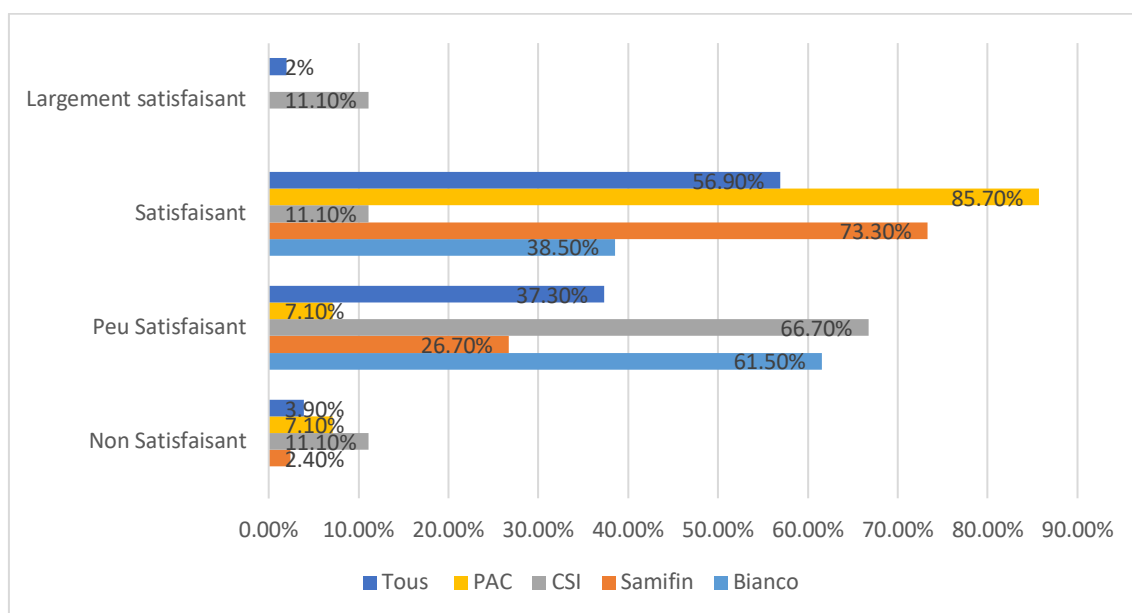


Figure 7: Perception du niveau d'atteinte des objectifs

⁶⁹ Cette position sera croisée avec celles de quelques piliers d'intégrité consultés lors des ateliers d'appui à l'évaluation de la SNLCC ou lors des réunions de concertation avec des piliers d'intégrité clefs.

4.1.4. Analyse du niveau de mise en œuvre du plan d'action

De manière cumulée, il ressort du diagnostic organisationnel du SAC que des personnels consultés dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité du SAC estiment le niveau de mise en œuvre de leurs plans d'action à plus de 67%.

Toutefois, l'on note des divergences en fonction des organisations. Ainsi, le BIANCO, le PAC (77% chacun) et le SAMIFIN (73%) ont les meilleures perceptions dans ce sens. Par contre, le niveau de mise en œuvre du plan d'action du CSI n'est estimé satisfaisant qu'à 25%. Autrement, du point de vue de la mise en œuvre du plan de leur plan d'actions, des efforts conséquents doivent encore être fournis pour améliorer les résultats du CSI à ce niveau.

4.1.5. Existence et connaissance des valeurs

Pour les personnes rencontrées, les ILCC de Madagascar disposent bien de valeurs communes. Ces dernières sont partagées selon 86% d'entre elles. Là encore, il existe quelques disparités en fonction des institutions membres du SAC. L'ensemble des personnels du PAC affirment connaître les valeurs de leur organisation, alors que c'est le cas pour 93% des personnels du BIANCO, 77% du CSI et 73% des personnels du SAMIFIN.

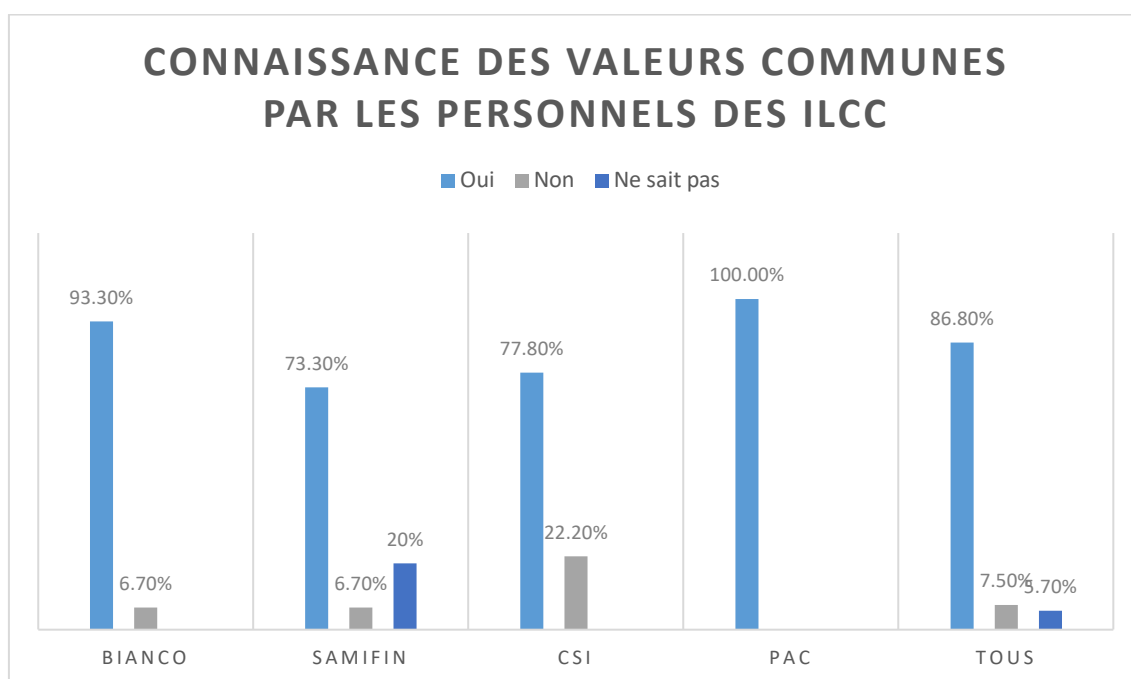


Figure 8: Connaissance des valeurs par les personnels des ILCC

Les valeurs les plus citées par les personnes rencontrées au niveau des quatre institutions membres du SAC sont l'intégrité, l'efficacité, l'honnêteté, ou encore la redevabilité.

4.1.6. Qualité des relations de travail au sein des institutions membres du SAC

L'analyse des relations de travail au sein des ILCC prend en compte les relations verticales (relations des personnels avec leurs hiérarchies) d'une part et les relations horizontales (relations entre collègues) d'autre part.

En ce qui concerne la qualité des relations avec la hiérarchie, elle permet de relever de manière générale, de bons rapports et par ricochet une bonne ambiance de travail au sein des institutions de lutte contre la corruption de Madagascar. En effet, il apparaît selon les statistiques des données collectées que plus de 98% des personnes interviewées affirment avoir de bonnes relations avec leurs hiérarchies respectives. Ces bonnes relations se trouvent confirmées dans le niveau d'autonomie des personnels, qui traduit la confiance de leurs hiérarchies à leur égard. A ce propos, 85% de ces personnels estiment leur niveau d'autonomie élevé. Une donnée qui doit être consolidée, puisqu'elle s'inscrit dans la droite ligne du niveau d'appropriation par les personnels, des visions et des objectifs stratégiques des ILCC.

Pour ce qui est des relations entre collègues, la situation est sensiblement identique. Les données montrent que plus de 96% des personnes interrogées affirment avoir de bonnes relations avec leurs collègues. Plus de 27% affirment d'ailleurs avoir de très bonnes relations de travail avec leurs collègues. Dans le même ordre d'idées, plus de 91% des personnels ont un sentiment d'appartenance élevé vis-à-vis de leurs institutions respectives.

Les bonnes relations de travail au sein des institutions membres du SAC peuvent en partie trouver une explication dans l'implication des personnels dans la plupart des institutions, à la formulation de la vision et des stratégies d'interventions des ILCC. En outre, les rapports de certaines de ces organisations font état de l'organisation des sessions de team building qui sont de nature à renforcer l'esprit d'équipe, la confiance et à favoriser une bonne ambiance de travail.

4.2. Analyse de l'efficacité inter-organisationnelle

L'analyse de l'efficacité inter-organisationnelle du SAC prend en compte l'existence de valeurs communes au SAC, l'existence de modes opératoires communs, de plateformes d'échanges et de concertation. Cette évaluation s'attarde aussi sur la qualité de la collaboration, de la communication et les relations interpersonnelles entre les responsables des institutions de lutte contre la corruption qui constituent le SAC.

4.2.1. Existence de valeurs communes aux ILCC

Selon les informations recueillies auprès des personnes ayant participé à l'enquête dans le cadre de cette analyse, plus de 62% pensent qu'il existe au sein du SAC, des valeurs communes et partagées par les différentes ILCC de Madagascar. Sur ce même sujet, 37% affirment n'avoir pas d'opinion sur la question.

Indépendamment des opinions obtenues sur cette question, le SAC, au-delà des valeurs propres aux différentes institutions qui le composent, se doit d'avoir des valeurs communes et partagées par les membres/personnels de ces différents organes. Ces valeurs sont importantes

dans la mesure où elles permettent à chacune des structures, en fonction des missions spécifiques qui lui sont confiées dans son domaine d'intervention, de favoriser et de faciliter la synergie entre les différentes interventions qui doivent toutes s'inscrire dans la perspective de la réalisation de la vision de Madagascar en matière de lutte contre la corruption.

4.2.2. Existence des plateformes d'échange et de concertation

S'agissant des plateformes d'échange et de concertation, il apparaît selon les données collectées, que plus de 65% des acteurs les estiment effectives. La réalité semble aller dans ce sens, puisque le cadre institutionnel en matière de prévention et de lutte contre la corruption fait du CSI l'instance de coordination, qui travaille donc en étroite collaboration avec le BIANCO, le SAMIFIN, le PAC et les autres acteurs. En outre, il est ressorti dans de la lecture des rapports consultés dans le cadre de la revue de littérature que des rencontres d'échanges entre ces différentes instances sont régulières. Cela confirme la réalité et l'effectivité des plateformes d'échange et de concertation des ILCC composant le SAC.

Sur ce point, il est néanmoins recommandé la systématisation de ces échanges et rencontres dans des cadres formels et reconnus comme tels, avec des fréquences et des objectifs précis.

4.2.3. Utilisation de modes opératoires communs

En ce qui concerne l'utilisation de modes opératoires communs, moins de 40% des personnes interrogées estiment que les institutions membres du SAC ont recours à des approches communes. Il a été relevé dans ce sens des réunions stratégiques d'échanges, ou encore des formations techniques pour le renforcement des capacités des membres de ces structures.

Compte tenu de leurs missions respectives et de leurs domaines d'activités, cette situation peut paraître normale. Toutefois, il est important que les modes d'intervention sans être nécessairement communs, s'inscrivent autant que possible, dans une perspective synergique, y compris en matière d'utilisation des ressources. Cette mesure présentera l'avantage non seulement de consolider l'esprit de coopération qui existe au sein du SAC, mais aussi de favoriser l'utilisation efficiente des ressources déjà limitées.

4.2.4. Qualité de la collaboration et de la communication au sein du SAC

Les données recueillies relatives à la qualité de la collaboration corroborent suffisamment l'analyse faite ci-dessus sur l'effectivité des plateformes d'échanges et de collaboration. En effet, sur le plan statistique, les chiffres font état de ce qu'un peu moins de 50% des personnes interrogées estiment cette collaboration bonne tandis que 43% d'entre elles l'estiment assez bonne. Le schéma ci-dessous présente ces chiffres sur la qualité de la perception des personnes interrogées sur la qualité de la collaboration et de la communication au sein du SAC.

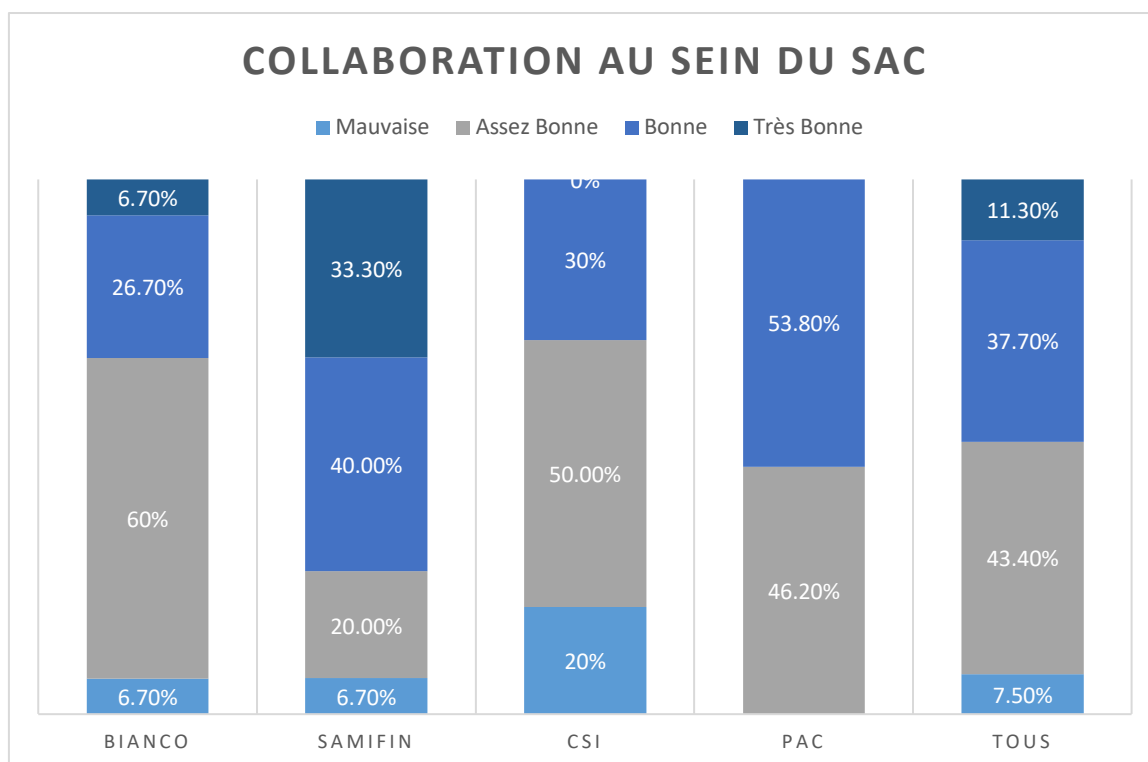


Figure 9: Qualité de la collaboration au sein du SAC

Il ressort de ces chiffres que la collaboration et la communication au sein du SAC est effective mais doit être renforcée pour plus d'efficacité. Ce renforcement de la collaboration passe donc aussi par des échanges réguliers dans le cadre des plateformes ci-dessus mentionnées, qui constituent le socle de l'efficacité inter-organisationnelle du SAC.

Pour ce qui est de la qualité de la communication entre les acteurs membres du SAC, les données sont sensiblement les mêmes que celles sur la collaboration. Ici, plus de 45% des personnes estiment cette communication d'assez bonne qualité, alors qu'un peu plus de 42% seulement l'estiment bonne ou très bonne.

Autrement, un effort devrait également être fourni pour améliorer la qualité de la communication entre les organes du SAC. Cela devrait intégrer à la fois la définition des cadres de communication communs aux agents du SAC et une régularité des échanges entre les acteurs membres du SAC. Ces communications communes devraient porter sur les résultats de la LCC, les difficultés et des perspectives communes des ILCC.

4.2.5. Qualité des rapports interpersonnels et existence de conflits entre les responsables des ILCC

S'agissant de la qualité des relations interpersonnelles entre les responsables des institutions membres du SAC, les personnes rencontrées les ont estimées bonnes ou très bonnes à hauteur de plus de 65%. Un peu plus de 30% des acteurs les trouvent assez bonnes, ce qui appelle à des améliorations, qui devraient passer par l'amélioration de la dynamique d'échanges au sein d'une plateforme de concertation. Ceci d'autant plus que pour les conflits et selon les données

recueillies, plus de 57% des personnes rencontrées estiment qu'ils n'en existent pas au sein du SAC. Toutefois, ce chiffre ne devrait pas oblitérer la réalité selon laquelle plus de 40% des personnes questionnées ont une opinion contraire et pensent qu'il existe des conflits au sein du SAC.

En définitive, il ressort du diagnostic du SAC que cet organe est porteur d'un potentiel important en matière d'efficacité. Cela signifie qu'à l'heure actuelle le SAC peut raisonnablement porter ou soutenir la mise en œuvre de la SNLCC et plus globalement de la LCC. Considérant le rôle central des institutions qui constituent ce Système dans la LCC, cette réalité constitue un acquis pour l'implémentation de la SNLCC.

Cependant, ce potentiel doit néanmoins être consolidé à plusieurs niveaux. Le premier est celui de l'appropriation des visions et des valeurs des organes qui constituent le SAC. En effet, cette appropriation des visions et valeurs partagées des institutions constitue le socle de l'esprit d'équipe et le facteur clef de succès des objectifs de groupes (la lutte contre la corruption pour ce qui est des organes du SAC) d'une part et, étant liés à la culture organisationnelle, ils constituent un facteur déterminant pour la réussite de la lutte contre la corruption à Madagascar d'autre part.

En outre, le renforcement des connaissances des personnels des organes du SAC sur les stratégies d'intervention des institutions pour lesquelles ils travaillent est l'un des impératifs majeurs qui se dégagent du diagnostic organisationnel du SAC.

Dans le même ordre d'idées, il est ressorti de l'évaluation de l'efficacité du SAC que l'amélioration des mécanismes d'implémentation du plan d'actions des organes du SAC (en l'occurrence le CSI) est nécessaire.

Enfin, en marge de tous ces points, d'autres éléments liés en grande partie à l'efficacité inter-organisationnelle appellent eux aussi à des améliorations. Ceci concerne notamment la qualité de la collaboration entre les ILCC, qui passe par le renforcement de la dynamique d'échanges déjà engagée ainsi que l'amélioration de la qualité de la communication entre les organes du SAC.

5. RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre de la SNLCC est un processus de gestion de changements. En tant que telle, dans l'optique de tirer les leçons des expériences antérieures en la matière aussi bien en termes de renforcement des bonnes pratiques que de rectification des manquements observés, sa logique doit désormais s'articuler autour des quatre stratégies d'implémentation à savoir : La stratégie de construction du changement, la stratégie de masse critique, la stratégie articulée autour du PRECIS et la stratégie de gestion de la volonté politique.

- **La construction du changement** La construction du changement se fera en trois étapes : la première étape est celle de la décristallisation. Elle aura pour objectif de mobiliser les différentes parties prenantes ciblées par la SNLCC et concernés (en tant que détenteurs d'obligations ou détenteurs de droits) par les politiques de développement de Madagascar (IEM et PEM). Pendant la phase de décristallisation, les logiques négatives réfractaires aux objectifs de LCC et de développement harmonieux de Madagascar tels que décrits dans les documents de politique du pays seront détruites. La seconde étape est celle de l'apprentissage au changement. Les activités de la phase de décristallisation auront déjà commencé à porter leurs fruits et les parties prenantes seront mobilisées/organisées autour de la mise en œuvre de la SNLCC pour être des acteurs à part entière de la LCC. Dans cette phase, un accent particulier sera mis sur la création de la confiance au sein de la Société Malgache à travers les actions destinées à renforcer la crédibilité dans les principaux organes de l'État (système judiciaire, administration et organes législatifs). C'est également dans cette étape que des efforts seront fournis pour améliorer la confiance des citoyens entre eux. La dernière étape est celle de la recristallisation. Elle correspond à la phase où les actes de corruption doivent être systématiquement sanctionnés dans la mesure où les malgaches adhéreront déjà dans leur majorité au rejet de la corruption et à la résistance à ce phénomène.
- **La constitution de masse critique** : La constitution de masse critique vise à construire progressivement une situation de non-retour du point de vue du rejet de la corruption à Madagascar. Partant du principe qu'obtenir un changement absolu immédiat est impossible, s'attaquer de manière frontale aux résistants au changement impulsé par la SNLCC serait une erreur. Considérant cette réalité, la stratégie de masse critique sera déployée pour diffuser les valeurs de la SNLC énumérées dans l'IEM et œuvrer progressivement à leur appropriation par les malgaches. Cela se fera par la création des projets pilotes d'intégrité, la création des îlots d'intégrité au niveau des régions, des CTD, des services, etc. ainsi que la mise en place d'un réseau d'acteurs positifs en vue d'animer le changement (indépendamment des organes du SAC) aux niveaux des régions, des entreprises, des administrations (centrales, déconcentrées ou locales), des lieux de culte, des écoles, etc. L'objectif ici est de créer le changement par *tâche d'huile* jusqu'à l'aboutissement dans les délais impartis par la Vision (2025) aux résultats escomptés.

- **L'adoption de la démarche dite du PrECIS** : La Stratégie dite du PrECIS sera utilisée pour rectifier les manquements observés dans la première phase d'implémentation de la SNLCC à Madagascar. En effet, dans cette phase, un accent particulier était mis sur la prévention, l'éducation et la sanction. Les actions de conditions et d'incitation n'étaient pas prévues comme partie intégrante de la SNLCC même si elles se faisaient quelques fois. Donc, la Stratégie dite du PrECIS va constituer l'approche innovante destinée à prévoir et à implémenter de manière concomitante des actions de Prévention, d'Éducation, de Conditions, d'Incitation et de Sanctions. Au-delà de cela, la Stratégie du PrECIS est le moyen par lequel les autres stratégies préconisées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC vont être opérationnalisées.

- **La stratégie de la gestion de la volonté politique** : La Stratégie de gestion de la volonté politique⁷⁰ est le résultat de la capitalisation des leçons tirées de la situation sociopolitique de Madagascar depuis le début des années 2000. L'expérience malgache sur la question de la LCC révèle que la volonté politique est un paramètre à considérer et surtout à gérer pour parvenir aux changements escomptés. En effet, elle fluctue en fonction des jeux d'influence, des moments politiques, du détenteur de l'Exécutif ou encore des titulaires de portefeuilles ministériels. Il est régulièrement revenu pendant les consultations avec les acteurs ciblés par l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC que la continuité des engagements de l'État n'était pas toujours assurée en cas de changement des ministres, chacun prenant fonction avec ses priorités, abandonnant celles de son prédécesseur quelque fut leur pertinence. Les acteurs ont aussi mentionné que la volonté politique pouvait évoluer du fait du jeu des influences selon que l'Exécutif est tenu de satisfaire les attentes des groupes de pressions internes ou externes. Dans ce cas, il peut arriver qu'un engagement politique préalablement pris et fort utile pour les populations soit abandonné pour d'autres considérations. Compte tenu de tous ces éléments susceptibles de la faire évoluer (très souvent négativement), la stratégie de gestion de la volonté politique doit être intégrée à la SNLCC. Cette stratégie devra veiller à ce que les acquis de la LCC ne soient pas perdus en cas de changement de responsables politiques. Autrement, elle a pour objectif de faire en sorte que les problématiques de LCC telles que prescrites dans la SNLCC soient toujours une priorité pour tous les Exécutifs qui se succèdent à la tête de l'État Malgache, quelque soient les enjeux et les contraintes auxquelles ils pourraient faire face. Dans les faits, l'implémentation de la stratégie de gestion de la volonté politique se fera suivant un processus comportant des actions immédiates et des actions à courts termes :

70 La volonté politique est le reflet d'une décision ou d'une position politique (parce qu'exprimée par une autorité) obtenue au terme d'un processus comportant les échanges, le jeu des influences ou encore résultant d'une situation indépendante des parties prenantes (cas de force majeures par exemple). Cf. Talla Marius, le glossaire de la Lutte contre la corruption

- **Les actions à court terme :** Dans le court terme, les actions à mener dès 2020 consisteront à : (i) définir les critères illustrant la volonté politique ; (ii) élaborer une charte de conduite politique qui aura pour objectif d'éviter de faire de la LCC un prétexte de règlements de comptes politiques ; (iii) élaborer une liste des acquis existant à préserver. Par la suite, un système de surveillance du respect des acquis ci-dessus mentionnés par l'ensemble de la classe politique sera établi et appliqué. Cette surveillance sera faite par sera faite par les institutions du SAC. Toutefois, au fur et à mesure de leur développement, les piliers d'intégrité (en l'occurrence les OSC, les médias indépendants, les autorités religieuses et morales, etc.) seront associés à cette surveillance.
- **Les actions à moyen terme :** Elles devront se faire en parallèle aux actions immédiates mais elles ne produiront des résultats concrets qu'à l'horizon de la mise en œuvre de la SNLCC (soit 2025). Il s'agira dans les faits de : (i) œuvrer au changement des paradigmes politiques en incitant les hommes intègres à s'impliquer dans la politique afin de faciliter l'accès des personnes positives à la gestion des affaires publiques. Cela se fera par les actions d'éducation et d'incitation ; (ii) systématiser la protection des dénonciateurs de la corruption ; (iii) Faire de la LCC une activité citoyenne, essentiellement non partisane et être mise au service des seuls intérêts collectifs.

N.B : Les PTFs joueront un rôle d'appui des ILCC et les Piliers d'intégrité dans le processus de préservation des acquis obtenus et plus globalement dans la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la volonté politique.

Les recommandations ci-dessous formulées s'inscrivent chacune dans au moins l'une de ces stratégies recommandées pour faciliter l'opérationnalisation de la SNLCC.

5.1. Recommandations d'ordre stratégique

Les recommandations d'ordre stratégiques sont celles qui ont pour but d'améliorer l'approche de lutte contre la corruption actuellement utilisée et de l'adapter aux évolutions socio-politiques, économiques, culturels et technologiques observées au cours de ces dernières années à Madagascar. Ces recommandations sont les suivantes :

- **Accélérer la démarche de basculement progressif de la délivrance du service public vers l'e-gouvernance**

L'instauration de l'e-gouvernance au-delà d'être un dispositif de facilitation du service public est l'approche de prévention de la corruption de la corruption par excellence. En effet, elle réduit voire élimine le contact entre l'utilisateur (demandeur de service public) et l'agent public (fournisseur du service public). Compte tenu des réalités du pays essentiellement faits d'insuffisances des ressources financières et humaines, de difficulté d'accès à certaines zones, du faible accès aux NTIC, l'e-gouvernance se fera progressivement. Elle concernera essentiellement :

- La dématérialisation progressive de certains services les plus basiques

- L'instaurer les paiements électroniques pour certains services

La politique de basculement de la délivrance du service public vers l'e-gouvernance devra également être conforme aux réalités et aux spécificités de chaque région/localité de Madagascar.

- Renforcer l'appropriation de la SNLCC par l'ensemble des parties prenantes

La SNLCC de Madagascar a été bâtie en basant la responsabilité de la LCC sur les seules instances directement ou indirectement dévolues à la lutte contre ce fléau. Autrement, seules les instances du SAC sont comptables⁷¹ de la LCC dans le pays. Cette approche est renforcée par le sentiment des acteurs du SAC qui eux-mêmes considèrent la LCC comme un domaine qui leur est réservé. Dans les faits, les efforts pour susciter l'appropriation de sont faibles.

Cela présente deux inconvénients majeurs. D'abord elle éloigne la résolution des cas de corruption des sites (administrations centrales, déconcentrées et locales) sur lesquels les problèmes (de corruption) se sont posés avec trois conséquences : (i) le renforcement de l'idée selon laquelle la mise en œuvre de la SNLCC et plus globalement la LCC sont les affaires des seules ILCC ; (ii) l'adoption des mesures anti-corruption souvent inadaptées au secteur ; (iii) les difficultés de suivi des mesures de lutte contre la corruption adoptées.

Ensuite, cette approche exclut de fait les piliers d'intégrité de la lutte contre la corruption. De ce fait, la mise en œuvre de la SNLCC ainsi que la LCC en général se privent des moyens et des possibilités non négligeables des piliers d'intégrité.

Ce manquement a commencé à être corrigé avec la loi sur la LCC car il y est prévu la création des CAC qui devront s'approprier la LCC avec pour mission de résorber le phénomène dans les différents secteurs. Toutefois, la démarche n'est pas suffisante car il est impératif de poursuivre cette appropriation par l'élaboration des stratégies sectorielles et des stratégies de développement des piliers d'intégrité. Les stratégies sectorielles devront comporter l'ensemble des dispositifs, plans et moyens d'actions destinés à réduire la corruption dans les secteurs ciblés en tenant compte des réalités et des contraintes de ces secteurs. Les stratégies de développement des piliers d'intégrité devront quant à elles renforcer le savoir-faire et le savoir être des piliers d'intégrité pour en faire des acteurs à part entière de la LCC⁷². Sur cette base, la nouvelle composante de la SNLCC sera schématisée ainsi qu'il suit :

71 Comptables vis-à-vis de la population, des usagers.

72 Les piliers d'intégrité sont considérés dans le SNI comme étant des institutions, des organismes ou des catégories d'acteurs clefs en matière de lutte contre la corruption du fait de leur rôle social ou de leur interaction avec la société.



Le changement clef attendu ici est la capacité des secteurs à résoudre les problèmes de corruption auxquels il est confronté sans le recours obligatoire aux organes du SAC.

- **Valider les piliers d'intégrité prioritaires**

Comme il l'a été souligné, la SNLCC doit être améliorée pour intégrer les stratégies de développement des piliers d'intégrité. Les piliers d'intégrité sont considérés dans le SNI comme étant des institutions, des organismes ou des catégories d'acteurs clefs en matière de lutte contre la corruption du fait de leur rôle social ou de leur interaction avec la société.

Il existe deux grandes catégories des piliers d'intégrité à savoir les piliers d'intégrité institutionnels et les piliers d'intégrité non institutionnels. Les principaux piliers d'intégrité institutionnels sont le Législatif, l'Exécutif, le Judiciaire et les différents corps de contrôle. Sans exhaustivité et en fonction des pays, les piliers d'intégrité non institutionnels sont le secteur privé, les médias, la société civile, les PTFs, les partis politiques, les autorités morales (autorités traditionnelles et religieuses), etc.

Pendant les ateliers d'appui à l'évaluation de la SNLCC, les parties prenantes ont suggéré que les piliers prioritaires retenus dans le cadre de la reformulation soient le Législatif, l'Exécutif, le Judiciaire, le Secteur Privé, les médias, les PTF, la Société Civile et les autorités morales. Cette suggestion devrait être validée par le SAC sur la base d'une démarche volontaire (engouement de ces secteurs à jouer le jeu).

- **Étendre progressivement la mise en œuvre de la SNLCC à tous les secteurs**

Comme dans la plupart des pays africains, la corruption est une réalité commune à l'ensemble des secteurs de l'administration publique à Madagascar même si le phénomène s'y manifeste avec des niveaux d'intensité plus ou moins différents. La SNLCC s'est focalisée sur 9 secteurs prioritaires sans toutefois prévoir une politique d'extension progressive des secteurs prioritaires vers de nouveaux secteurs afin d'assurer à moyen terme une couverture de l'ensemble de l'administration malgache.

Il devient urgent de mettre en place une approche concertée destinée à évoluer progressivement des secteurs et piliers d'intégrité prioritaires vers tous les autres (secteurs et piliers d'intégrité) identifiés dans le pays. Cette approche est la seule capable d'assurer la couverture de l'ensemble du territoire en matière de LCC et de renforcer l'appropriation de la LCC dans les secteurs. Elle contribuera aussi à améliorer la visibilité de la LCC dans le pays.

Procéder à la mise à jour des secteurs prioritaires car la récente refonte des administrations a quelque peu désorganisé et rendu obsolète la définition initiale des secteurs prioritaires.

- **Inscrire dans la SNLCC une approche/démarche pour lutter contre la grande corruption**

La grande corruption est celle qui implique les hauts responsables de l'État et les élus (locaux ou nationaux) lesquels exploitent les opportunités qui se présentent dans le cadre des fonctions publiques qu'ils exercent dans l'intérêt général.

La grande corruption prend généralement deux formes : Elle découle des paiements indus, versés dans le cadre de l'exécution des marchés publics de grande envergure comme les projets d'acquisition des matériels (militaire et civil) l'État, les projets de d'infrastructures (barrages, bâtiments publics, etc.). Elle se manifeste généralement lorsque les acteurs économiques nationaux ou internationaux versent d'importantes sommes d'argent aux responsables gouvernementaux ou aux hommes politiques pour obtenir des contrats lucratifs ou pour approuver les commandes publiques exécutées au mépris des exigences des cahiers de charge. La grande corruption prend également la forme des détournements de deniers publics par les gestionnaires de la fortune publique.

La grande corruption est particulièrement nocive aux ambitions de développement des pays pour plusieurs raisons : D'abord elle favorise la captation ou la confiscation des moyens de l'État dans l'intérêt d'un petit groupe. Au terme des échanges avec les différentes parties prenantes consultées dans le cadre de l'évaluation de la SNLCC, il est globalement ressorti que les réseaux négatifs ont pendant la période sous revue pu influencer le sommet de l'Exécutif, les législateurs et les juges qui se sont largement abstenus de signer les décrets destinés à rendre applicables les orientations de la loi anticorruption de 2016, qui n'ont pas poursuivi l'internalisation des recommandations de la CNUCC à laquelle Madagascar est pourtant Partie et qui n'ont pas toujours rendu les décisions allant dans le sens de la LCC. Ensuite, l'expérience de Madagascar montre clairement que la grande corruption y a façonné la petite corruption. En effet, d'après les témoignages des parties prenantes consultées, pendant la période sous revue, les hauts responsables impliqués dans les pratiques de corruption avaient tendance à laisser leurs collaborateurs qui ne bénéficient pas des mêmes circuits de corruption qu'eux se rabattre sur les usagers du service public. Enfin, du point de vue plusieurs OSC et secteur privé, la grande corruption a favorisé l'institutionnalisation de la corruption à Madagascar dans la mesure où, au fur et à mesure de l'intervention de l'Exécutif, du Législatif et du judiciaire en faveur des intérêts négatifs, et en raison de l'impunité que cela engendre, les conditions juridiques pour la propagation du phénomène sont réunies. La conséquence directe de cette situation est la diffusion en filigrane dans l'imaginaire populaire que la corruption est une pratique normale qui doit être acceptée.

L'exemple de Madagascar a démontré que la grande corruption a un impact particulièrement négatif sur l'atteinte des objectifs de développement des pays parce qu'elle est transversale. Elle y touche tous les secteurs (au-delà des 9 secteurs prioritaires identifiés par la SNLCC) et, du fait des détournements massifs, réduit considérablement les capacités du pays à atteindre les objectifs fixés notamment en matière de santé, d'éducation, de sécurité, de justice de conservation/exploitation des ressources naturelles.

Il est également ressorti des échanges avec les acteurs sociaux consultés dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC que la grande corruption a largement contribué aux multiples crises socio-politiques que le pays a connu depuis le début des années 2000. En effet, face à l'incapacité des dirigeants à satisfaire les demandes sociales en termes d'amélioration de la qualité de vie et de l'accès à la richesse, à la santé et à l'éducation, une crise de confiance est née entre les dirigeants et les populations. Selon les participants aux ateliers d'appui à l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC, la grande corruption a favorisé la restriction des investissements du budget national pour améliorer les conditions de vie des plus pauvres. De ce fait, elle est au moins indirectement l'une des causes des crises politiques qu'a traversé le pays depuis le début des années 2000.

Compte tenu des risques que comporte cette forme de corruption sur le succès de la PGE/IEM et PEM, il est impératif que d'une approche spécifique la prévenir et la soit intégrée dans la SNLCC.

- Mettre en place une stratégie/approche de lutte spécifique contre la grande corruption

La lutte contre la grande corruption doit faire l'objet d'un traitement particulier. Cela se justifie par le fait qu'elle est source de plusieurs crises sociopolitiques dans le pays et qu'elle a un impact considérable sur l'économie de Madagascar. Cette stratégie doit s'appuyer sur des éléments existants et, au fur et à mesure des résultats obtenus, être étendue pour l'adapter aux différentes évolutions à venir dans le pays. En suivant cette logique, la stratégie/approche de lutte contre la grande corruption doit intégrer :

- L'accroissement de l'utilisation de l'outil itoroka (plateforme de dénonciation en ligne gérée par le BIANCO).
- La révision de la procédure de saisine de la Haute Cour de justice qui, en l'état actuel, ne peut être saisie qu'avec une approbation des 2/3 des députés. Cette disposition, dans les conditions actuelles de Madagascar, pourrait constituer un frein à la lutte contre la corruption.
- Compléter le SAC avec la création d'une Agence de recouvrement des avoirs illicites cela permettrait non seulement d'appliquer les recommandations de la CNUCC mais aussi de rendre effectif le recouvrement des avoirs illicites et de réinvestissement des avoirs récupérés dans le financement des politiques de l'État.

En définitive, l'objectif de la stratégie/approche de lutte contre la corruption est d'assurer l'égalité de tous devant la loi et contribuer à lutter contre l'impunité qui fait partie des causes de la corruption à Madagascar.

5.2. Recommandations d'ordre organisationnel

Il s'agit des recommandations qui préconisent un changement ou une réorganisation des modes de fonctionnement et de travail des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption afin d'optimiser leur rendement. Autrement, il est question ici d'adapter ces façons de fonctionner aux recommandations stratégiques. Cela intègre les missions, les budgétisations et les charges de travail de ces institutions. Ces recommandations sont celles ci-après :

- **Poursuivre le plaidoyer pour la création des CAC dans chaque ministère / administration**

L'adoption de la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la Lutte contre la Corruption a posé les fondements de la création des CAC dans les ministères et les administrations. Les CAC vont non seulement permettre aux victimes de la corruption de trouver des solutions à leurs problèmes où il se pose mais aussi d'accélérer le traitement des doléances et des plaintes de corruption. En traitant au quotidien les cas de corruption dans les ministères et administrations d'une part et en y mettant en œuvre des plans d'actions destinées à résorber le phénomène d'autre part, les CAC seront l'instrument de l'appropriation de la mise en œuvre de la SNLCC et plus largement de la LCC par les sectoriels.

L'intérêt des CAC dans le déploiement des efforts anti-corruption est déjà accepté par une masse critique importante des malgaches parmi lesquels le SAC, les PTF, le secteur privé et la Société Civile (y compris les médias). En effet, un avant-projet de décret portant organisation et fonctionnement des CAC a été élaboré par les organes du SAC. Toutefois, il reste encore à être approuvé par l'Exécutif. Depuis, des plaidoyers sont menés par le SAC et les PTFs pour obtenir leur entrée en vigueur.

Ces plaidoyers doivent se poursuivre auprès de l'Exécutif. En effet, l'engagement du Chef de l'État en faveur de la LCC exprimé aussi bien dans la PGE et dans l'IEM constituent des opportunités à exploiter pour atteindre cet objectif. Autrement, la signature du texte portant organisation et fonctionnement des CAC pourrait être un indicateur de la volonté politique en matière de LCC à Madagascar.

- **Poursuivre le plaidoyer pour la création de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites**

L'Agence de recouvrement des avoirs illicites est la dernière ILCC à mettre en place pour être conforme à l'article 40 de la Loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption. Elle devra compléter les dispositifs du SAC et constituer l'un des piliers de la lutte contre la corruption.

- **Mettre à jour les missions et les postes au sein de l'administration publique**

Lors des ateliers d'appui à l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC, il est régulièrement revenu que l'absence d'un cadre définition des postes et des missions au sein de l'administration publique constitue l'une opportunité de corruption. Pour justifier cette position, les participants auxdits ateliers ont mentionné que si cette mesure est relativement effective dans

les centres urbains et en l'occurrence à Antananarivo, elle est loin d'être appliquée dans les administrations déconcentrées surtout dans les chefs-lieux de districts où les agents de l'État ne sont pas toujours au fait de leurs missions et font tout en même temps. Cette situation a pour conséquence de limiter la responsabilisation des agents et par conséquent leur redevabilité vis-à-vis de la qualité du service qu'ils rendent aux usagers.

- **Procéder à une évaluation approfondie du SAC en tant que Système afin d'accroître ses capacités de mise en œuvre de la SNLCC**

Le diagnostic organisationnel du SAC a donné de constater que ce système peut raisonnablement porter la mise en œuvre de la SNLCC. Toutefois, il a été constaté une certaine disparité dans l'efficacité des organisations du SAC. En effet, le BIANCO et le SAMIFIN sont de loin plus efficaces que le CSI et les PAC. Si la faiblesse des PAC tient essentiellement en ce que la finalisation de leur mise en place n'est pas encore aboutie, il n'en est pas de même pour le CSI qui, plus qu'un diagnostic organisationnel a besoin d'une évaluation et d'un renforcement en vue d'une meilleure appropriation de ses visions et missions par l'ensemble de son personnel. De plus, cette évaluation et ce renforcement doit être appliqué au SAC en tant que Système.

- **Renforcer le PAC par la levée des autorisations de poursuite auxquelles sont soumis certains corps**

Pendant les échanges avec les différentes parties prenantes ciblées par la mission d'évaluation, plusieurs d'entre elles sont revenues sur l'inégalité des citoyens malgaches face à la loi. Il a été mentionné que la poursuite de certains corps pour les toutes les infractions (y compris les cas de corruption) est soumise à l'autorisation de poursuite de leur hiérarchie. Selon ces parties prenantes, cette situation au mieux retarde les procédures à l'encontre de ces personnes avec tous les risques que cela comporte (fuite, destruction de preuve, achats des témoins, menaces, etc.) et au pire favorise l'impunité (surtout si l'autorité n'autorise pas la poursuite).

Il a été suggéré que ce verrou soit levé afin de permettre aux juridictions en général et aux PAC en particulier de poursuivre les personnes impliquées dans les infractions de corruption. Cela présentera l'avantage de réduire l'impunité et de renforcer le principe de l'égalité de tous devant la loi.

5.3. Recommandations d'ordre opérationnel

Les recommandations d'ordre opérationnel permettront d'améliorer non seulement la mise en œuvre des plans d'actions de lutte contre la corruption formulées dans la SNLCC mais aussi l'implémentation des propositions des acteurs rencontrés dans le cadre des ateliers et réunions lors de la mission d'évaluation.

Ces recommandations sont les suivantes :

- **Poursuivre le plaidoyer pour l'internalisation de la CNUCC et des autres engagements internationaux anti-corruption du pays**

Madagascar est Partie à la CNUCC. Cet instrument juridique international pose sous forme de principes et de recommandations, les contours de la lutte contre la corruption aussi bien au sein des États Parties qu'en termes de collaborations inter États sur les problématiques de LCC.

Le processus d'internalisation de la CNUCC a été amorcé avec la loi sur la lutte contre la corruption et l'adoption d'autres dispositifs destinés à résorber ce fléau. Toutefois, ainsi qu'il a régulièrement été relevé tout au long du présent rapport, beaucoup d'efforts doivent encore être fournis que la CNUCC soit un réel outil de LCC. Les aspects liés à la lutte contre l'enrichissement illicite, le blanchiment et de nombreux autres aspects destinés à prévenir et à réprimer la grande corruption n'ont pas encore été introduits dans l'ordonnancement juridique de Madagascar.

Autrement dit, la finalisation du processus d'internationalisation des recommandations de la CNUCC dans l'ordre juridique malgache contribuera à fournir au pays les instruments juridiques appropriés pour lutter contre la grande corruption.

Les organes du SAC ainsi que leurs partenaires sont déjà conscients de cette réalité. Pendant la période sous revue, ils ont mené sans succès des plaidoyers auprès de l'Exécutif et des législateurs pour obtenir les réformes nécessaires à l'adoption des recommandations de la CNUCC. Cependant, l'avènement de nouveaux dirigeants dont l'un des leitmotivs clairement affirmé est la lutte contre la corruption a désormais fait évoluer le contexte. La finalisation du processus d'internalisation de la CNUCC dans l'ordre juridique de Madagascar pourrait également constituer l'un des indicateurs de leurs engagements vis-à-vis du peuple Malagasy.

- **Mettre en place un outil de suivi de l'évolution de la mise en œuvre de la SNLCC**

L'outil de suivi de l'évolution des résultats de la mise en œuvre de la SNLCC est l'Évaluation de la Perception de l'Intensité de la Corruption (EIPC) qui est restituée sous forme d'Indice encore appelée Indice de Perception de l'Intensité de la Corruption (IPIC). L'Indice de Perception de l'Intensité de la Corruption est un indice synthétique qui pondère et agrège⁷³ les opinions collectées auprès d'un échantillon d'unités répondantes sélectionnées de façon représentative. Ces opinions étant essentiellement de nature qualitative (perception de l'intensité de la corruption), il sera question de parvenir à la quantification du jugement émis par le répondant. A cet effet, une échelle de mesure a été définie pour permettre de transposer une position matérielle formulée, en un ordre de grandeur numérique⁷⁴. Le tableau ci-dessous synthétise cette démarche :

73 Pondérer : en attribuant à chaque facteur considéré un poids (ou coefficient) reflétant sa représentativité et en multipliant ce facteur par ce coefficient ; Agréger : en assemblant (par addition par exemple) plusieurs composantes distinctes pour obtenir un seul tout synthétique

74 Selon le principe suivant : plus la perception de l'intensité de la corruption est importante, plus la note attribuée l'est également et évolue progressivement dans l'intervalle de]0 - 10[

Ordre de grandeur	Entre]0 et 3] ou $0 < IC \leq 3$	Entre]3 et 6] ou $3 < IC \leq 6$	De]6 à 10[ou $6 < IC \leq 10$
Opinion matérielle exprimée	« Le secteur est peu corrompu » ou « Le niveau de corruption est tolérable »	La corruption est moyennement intense	La corruption est systémique

- **Élaborer et appliquer une stratégie de gestion de la volonté politique et de la consolidation des acquis en matière de LCC**

Dans les faits, l'implémentation de la stratégie de gestion de la volonté politique se fera suivant un processus comportant des actions immédiates et des actions à courts termes :

- Les actions à court terme : Dans le court terme, les actions à mener dès 2020 consisteront à : (i) définir les critères illustrant la volonté politique ; (ii) élaborer une charte de conduite politique qui aura pour objectif d'éviter de faire de la LCC un prétexte de règlements de comptes politiques ; (iii) élaborer une liste des acquis existant à préserver. Par la suite, un système de surveillance du respect des acquis ci-dessus mentionnés par l'ensemble de la classe politique sera établi et appliqué. Cette surveillance sera faite par sera faite par les institutions du SAC. Toutefois, au fur et à mesure de leur développement, les piliers d'intégrité (en l'occurrence les OSC, les médias indépendants, les autorités religieuses et morales, etc.) seront associés à cette surveillance.
- Les actions à moyen terme : Elles devront se faire en parallèle aux actions immédiates mais elles ne produiront des résultats concrets qu'à l'horizon de la mise en œuvre de la SNLCC (soit 2025). Il s'agira dans les faits de : (i) œuvrer au changements des paradigmes politiques en incitant les hommes intègres à s'impliquer dans la politique afin de faciliter l'accès des personnes positives à la gestion des affaires publiques. Cela se fera par les actions d'éducation et d'incitation ; (ii) systématiser la protection des dénonciateurs de la corruption ; (iii) Faire de la LCC une activité citoyenne, essentiellement non partisane et être mise au service des seuls intérêts collectifs.

N.B : Les PTFs joueront un rôle d'appui des ILCC et les Piliers d'intégrité dans le processus de préservation des acquis obtenus et plus globalement dans la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la volonté politique.

La stratégie de gestion de la volonté politique ci-dessus décrite est schématisée ci-dessous :

ACTIONS IMMÉDIATES	ACTIONS A COURT TERME	
R1 : 2020-2021 Apprentissage des nouveaux paradigmes politiques en matière de consolidation des acquis	R2 : 2021-2023 Acquisition des nouveaux paradigmes politiques en matière de consolidation des acquis	R3 : 2023-2024 Situation de non-retour et systématisation des nouveaux paradigmes
Actions à mener : - Définition des critères de volonté - Élaboration de la Charte de conduite politique - Liste des acquis à préserver (à mettre à jour chaque année) - Opérationnalisation du système de surveillance du respect des acquis par le SAC dans un 1^{er} temps	Actions à mener : - Mise à jour des critères de volonté politique - Mise à jour de la liste des acquis à préserver - Mener des actions de sensibilisation pour inverser les paradigmes politiques - Identifier et tester les approches réalistes de protection des dénonciateurs - Mener des actions d'éducation et des plaidoyers pour faire de la LCC une activité citoyenne et apolitique - Impliquer les 1ers piliers d'intégrité dans la surveillance des acquis	Actions à mener : - Mise à jour des critères de volonté politique - Mise à jour de la liste des acquis à préserver - Poursuivre les actions de sensibilisation pour inverser les paradigmes politiques - Systématiser la protection des dénonciateurs - Impliquer d'autres piliers d'intégrité dans la surveillance des acquis

- **Améliorer la visibilité de la mise en œuvre de la SNLCC par la publication d'un rapport annuel sur l'état de la LCC à Madagascar**

L'une des difficultés majeures de la LCC à Madagascar est l'absence d'un mécanisme de suivi et de vulgarisation des efforts fournis dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC.

En effet, les organes du SAC directement chargés de la mise en œuvre de la SNLCC produisent des rapports d'activités qui ne sont pas toujours accessibles au grand public pour trois raisons principales. Ces rapports sont produits en langue française uniquement. Or, le contexte social de Madagascar révèle que la majorité de la population y compris les personnes instruites utilisent davantage le Malagasy dans leurs échanges. A défaut d'avoir un intérêt particulier (chercheurs, étudiants ou professionnels), les citoyens ne liront pas spontanément les rapports d'activités produits par les organes du SAC. De plus, les rapports et autres travaux produits dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC par les différents organes du SAC sont diffusés en ligne (sur les sites internet de ces organes). Il ressort des ateliers d'appui à l'évaluation de la SNLCC que le pays étant essentiellement rural, une grande majorité de la population malagasy n'utilise pas les NTIC. Ce qui restreint considérablement l'accès aux informations en matière de corruption. Pour terminer, le format des rapports d'activités actuellement utilisés par les ILCC ne restituent pas clairement l'état de la mise en œuvre de la SNLCC en termes de réalisations compilées, de défis relevés, de difficultés rencontrées et de recommandations communes.

Elle rend davantage compte des activités menées séparément par chaque organe du SAC mais ne donne pas une idée globale de la LCC pendant une période donnée (année antérieure).

Pour remédier à cette situation, il serait judicieux de produire un outil de suivi qui serait un rapport général annuel qui rendrait compte de la mise en œuvre de la SNLCC en termes de :

- Les réalisations en matière de LCC au courant de l'année considérée : ces réalisations seraient alors appréciées en fonction du plan d'action annuel découlant lui-même du plan d'action général de la SNLCC. Il fournira des renseignements qualitatifs et quantitatifs ce qui permettrait de suivre l'évolution de la mise en œuvre des activités de la SNLCC.
- Les défis majeurs relevés : Il s'agira ici d'apprécier le niveau de réalisation des indicateurs de résultats définis dans la SNLCC.
- Difficultés rencontrées : L'objectif visé ici serait d'apprécier les faiblesses et les menaces auxquelles ont été confrontées la mise en œuvre de la SNLCC et les adresser éventuellement dans les programmations à venir.
- Recommandations : Il s'agira sur la base des acquis, manquements, leçons apprises et programmation initiale de la SNLCC, de procéder à la planification des activités à mener pour l'année à venir.

La diffusion du rapport sur l'état de la mise en œuvre de la SNLCC à Madagascar devra concerner l'ensemble de la communauté malgache et prendra plusieurs approches en fonction des composantes de cette communauté. Plus concrètement, en fonction des catégories d'acteurs ciblés, la diffusion du rapport se fera ainsi qu'il suit :

- Pour les enfants du primaire : la diffusion du rapport se fera par le partage des anecdotes et bonnes pratiques sous formes de bandes dessinées ;
- Pour les élèves du secondaire (collèges et lycées), la diffusion du rapport se fera par le partage des meilleures anecdotes de la mise en œuvre de la SNLCC sous forme de recueil de nouvelles ;
- Pour les citoyens ordinaires, la diffusion du rapport se fera sous forme de document de poche simplifié dispatché dans les lieux publics sous la même forme que le document de diffusion de la SNLCC ;
- Pour les experts, chercheurs, PTFs et autorités administratives, le rapport sera diffusé dans sa version intégrale.

6. CONCLUSION

En définitive, l'examen de la mise en œuvre de la SNLCC de Madagascar met en exergue plusieurs réalités. Premièrement, à partir d'une analyse SWOT, il a été constaté que de nombreuses activités ont été implémentées par les ILCC membres du SAC. Ces activités avaient pour but de : (i) renforcer les ILCC ; (ii) améliorer le cadre de répression de la corruption et des infractions assimilées ; (iii) prévenir le phénomène en réduisant les opportunités de corruption ; (iv) éduquer et informer les usagers afin de les outiller pour résister à la corruption ; (v) coordonner et harmoniser les appuis internationaux en matière de LCC ; (vi) obtenir des financements nationaux et autonomes pour les initiatives de LCC ; (vii) mobiliser la société civile dans la lutte contre la corruption.

L'autre réalité qui découle du processus d'implémentation de la SNLCC est qu'elle a fait face à de nombreuses limites. Sur le plan institutionnel, ces limites sont constituées par le déficit observé dans l'application des aspects de la loi anticorruption à la création des ILCC : 5 PAC et l'Agence de recouvrement des avoirs illicites sont toujours en attente de création. En outre, les ILCC existant sont encore loin d'avoir une efficacité optimale compte tenu des défis qu'imposent la LCC à Madagascar. Le système de répression des infractions est quasiment handicapé par la non adoption de plusieurs lois et décrets d'applications supposés compléter le cadre réglementaire de la LCC dans le pays conformément aux recommandations des actes juridiques internationaux régulièrement ratifiés par Madagascar (CNUCC, Convention de l'UA sur la prévention et la LCC, etc.). Cette situation a pour conséquence d'impacter négativement la lutte contre la grande corruption. La prévention de la corruption en dépit des efforts certains faits en la matière ne satisfait pas encore les exigences des Conventions Internationales approuvées par Madagascar et le cadre légal posé dans la loi anti-corruption.

En effet, la déclaration des patrimoines des personnes politiquement exposées n'est pas encore obligatoire. L'accès du citoyen à l'information publique n'est pas consacré par un texte de loi. La LCC est entièrement portée par le SAC alors que les ILCC qui la constituent n'ont pas les moyens d'être partout où le besoin se pose. Le pays ne dispose pas encore de politique de lutte contre le blanchiment des capitaux et, le rapport PEFA 2018 met également en exergue de nombreuses insuffisances qui ont des conséquences sur l'objectif de « Rendre la chaîne de recettes et de dépenses transparente et crédibles de manière à rationaliser la gestion des biens publics ». Des efforts doivent encore être fournis en matière d'éducation et de sensibilisation du public. Ce constat se dégage du fait que les activités RHI menés par le BIANCO ne ciblent que les jeunes scolarisés. Les formats de sensibilisation doivent être améliorés pour tenir compte de la frange importante des populations rurales qui pour la plupart ne sait ni lire, ni écrire et vit dans les zones difficiles d'accès. L'analyse des rapports fournis indique aussi que les cadres de concertation des PTFs ne sont pas inclusifs, ne traitent pas spécifiquement de la thématique LCC et ne se réunit pas régulièrement. En outre, en dépit des multiples plaidoyers réalisés pour y parvenir, la LCC à Madagascar dépend largement des PTFs. Le SAC n'a pas encore pu sécuriser des sources pérennes et autonomes de financements pour assurer leur fonctionnement.

Dans le même ordre d'idées, de nouvelles approches de mobilisation des citoyens autour de la mise en œuvre de la SNLCC doivent être pensées car pour la période sous revue, cette mobilisation n'a concerné que 06 provinces sur 22.

Plusieurs opportunités ont favorisé la mise en œuvre de la SNLCC entre 2015 et début 2020. Certaines d'entre elles sont internationales ou sous régionales (Le suivi au niveau régional et international, des efforts de Madagascar pour l'arrimage de ses ILCC aux exigences et aux normes internationales, l'appui des PTFs, l'adhésion du pays aux Conventions Internationales qui fournit de ce fait des opportunités, etc.). D'autres sont internes comme la prise en compte de la LCC dans les politiques de l'État, l'implication du secteur privé dans les efforts de LCC, les perspectives économiques rendues positives grâce à la finalisation du processus électoral, etc.

La Lutte contre la corruption a aussi été Madagascar a également été entravé par plusieurs menaces ou contraintes dont les principales furent la faiblesse de la volonté politique marqué par la non adoption des textes prévus par la CNUCC et par la loi sur la lutte contre la corruption, La modicité des moyens alloués aux administrations chargées de la délivrance du service public, l'enclavement de certaines zones du pays, l'insécurité qui favorise les représailles envers les dénonciateurs de la corruption, etc.

Sur plan quantitatif, l'estimation en pourcentage du niveau de réalisation des lignes d'activités est de 40,48% soit une évolution 4,48% par rapport à celui contenu dans le rapport suivi de la période 2016-2017 publié en 2019 par le CSI qui mentionne un pourcentage d'exécution de 36%.

L'évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC a aussi été l'occasion de questionner ses impacts sur les plans sociopolitique, économique, culturel et technologique. Sur le plan sociopolitique, une interprétation des classements de l'IPC entre 2015 et 2019 montre que la note du pays n'a cessé de baisser malgré une légère amélioration en 2017. Sur le plan économique, l'analyse du Doing Business de Madagascar bien qu'étant en constante évolution depuis le lancement de la mise en œuvre de la SNLCC n'a pas encore pu atteindre la moyenne de 50/100. Sur le Plan culturel, en dépit des efforts fournis par les SAC et ses partenaires pour sécuriser les concours, œuvrer à la transparence des élections et faire appliquer les codes de déontologie par l'ensemble des professions du pays, la perception des populations reste encore faible avec une note de l'IPIC à 6, 15/10. Sur le plan technologique, les dispositions prises pour assurer la dématérialisation du service public ne satisfait pas encore les attentes des citoyens si l'on en croit la note du dernier classement Indice de Développement de E-Gouvernance de Madagascar (0,2416) et le rang (163ème /193).

L'évaluation de la SNLCC a enfin porté sur l'évaluation organisationnel du SAC dans ses missions de mise en œuvre de la SNLCC et plus globalement de LCC et de LB/FT. Il y est globalement ressorti que le SAC est porteur d'un potentiel important en matière d'efficacité. Cependant, le diagnostic organisationnel du SAC a révélé que ce potentiel doit néanmoins être consolidé à plusieurs niveaux pour être optimal. Ces niveaux sont (i) l'appropriation des visions et valeurs partagées des institutions qui constituent le SAC; (ii) renforcement des connaissances des personnels des organes du SAC sur les stratégies d'intervention des institutions pour lesquelles ils travaillent; (iii) l'amélioration des mécanismes

d'implémentation du plan d'actions des organes du SAC ; (iv) le renforcement de la dynamique d'échanges déjà engagée ainsi que l'amélioration de la qualité de la communication entre les organes du SAC.

Au terme de cette évaluation, des recommandations ont été formulées sur les plans stratégiques, organisationnel et opérationnel. L'évaluation à mi-parcours ayant pour finalité de procéder à la mise à jour de la SNLCC, ces recommandations ont été intégrées à différents niveaux de la nouvelle SNLCC.

7. BIBLIOGRAPHIE

7.1. Documents de politique

- ✕ Initiative Émergence Madagascar.
- ✕ Plan Émergence Madagascar.
- ✕ Politique Générale de l'État.
- ✕ Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025 de Madagascar.

7.2. Rapports, articles et autres documents de travail

- ✕ BIANCO, Rapport Annuel 2016.
- ✕ BIANCO, Rapport Annuel 2017.
- ✕ BIANCO, Rapport Annuel 2018.
- ✕ BIANCO-FTHM, Étude de la gouvernance et audit des risques de corruption de fraude et des trafics illicites à l'aéroport international Ivato, Rapport final, Mai 2018.
- ✕ CSI, Rapport de Suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption, Février 2019.
- ✕ CSI, Rapport Annuel 2017.
- ✕ CSI, Rapport Annuel 2018.
- ✕ Ministère des Finances et du Budget, Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, Mars 2018.
- ✕ Plan Triennal des organisations de la Société Civile Malagasy en matière de lutte contre la corruption.
- ✕ PNUD, Rapport sur le développement humain 2019, Au-delà des revenus, des moyens et du temps présent : les inégalités de développement humain au XXIème siècle.
- ✕ Rapport sur le système disciplinaire et la dimension éthique dans la Fonction Publique, inédit.
- ✕ SAMIFIN, Rapport Annuel 2016.
- ✕ SAMIFIN, Rapport Annuel 2017.
- ✕ SAMIFIN, Rapport Annuel 2018.
- ✕ Serre Bastien, la lutte contre la corruption à Madagascar, Septembre 2017.
- ✕ Talla Marius, le glossaire de la Lutte contre la corruption, Éditions Luppepo International, Yaoundé 2014.
- ✕ Transparency International Madagascar, B-Corsan ? le Baromètre de la Corruption dans le domaine de la Santé à Madagascar, Février 2020.

7.3. Dispositions réglementaires et normatifs

7.3.1. Conventions Internationales

- ✖ Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme.
- ✖ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale.
- ✖ Convention des Nations Unies contre la Corruption.
- ✖ Convention de l'Union africaine sur la Prévention et contre la corruption et les infractions assimilées.

7.3.2. Dispositions réglementaires et normative internes

- ✖ Ordonnance n° 2019-015 relative au recouvrement des avoirs illicites.
- ✖ Loi n°2016- 021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-Corruption.
- ✖ Loi n° 2014-043 relative à la Haute Cour de Justice.
- ✖ Loi organique n° 2015-056 du 03 février 2016 portant création de la "chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou de bois d'ébène".
- ✖ Loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les zones et entreprises franches à Madagascar.
- ✖ Loi n° 2011-002 du 17/07/12 portant Code de la Santé.
- ✖ Décret n° 2015-1096 portant application de la Loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les Zones et Entreprises Franches à Madagascar.
- ✖ Décret N° 2004-937 portant création du Bureau Indépendant Anti-Corruption.
- ✖ Décret n° 2012-632 du 13/06/12 portant Code de Déontologie médicale.
- ✖ Décret n°2016 – 034 modifiant certaines dispositions du Décret n°2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.
- ✖ Décret n° 2003-035 du 22/01/13 portant Code de déontologie des sages-femmes.
- ✖ Décret n° 2015 - 1036 portant abrogation du Décret n°2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers.
- ✖ Décret N° 2006 - 207 OU 21 Mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité complété par l'article 2 du Décret N°2016 - 034 modifiant certaines dispositions du décret n°2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.
- ✖ Décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2003 portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des Agents de l'État.
- ✖ Décret n° 96-174 du 06 mars 1996 portant Code de Déontologie de la Police.
- ✖ Décret n° 2005-710 du 25 octobre 2005 portant Code de déontologie des magistrats.
- ✖ Arrêté n° 20.404/2011. Portant Code de conduite de l'Armée Malagasy.
- ✖ Arrêté n° 24.480/2012 du 06 septembre 2012 Portant Code de Conduite de la Police Nationale.
- ✖ Arrêté n° 23.089/08 du 30 décembre 2008 portant Code de conduite du Personnel de l'Administration Judiciaire
- ✖ Arrêté n°10.340 2007 du 21 Juin 2007 relatif au Code de conduite de l'Administration Pénitentiaire.
- ✖ Arrêté n° 30.106 / 2011 du 17 octobre 2011 portant Code de déontologie des notaires de Madagascar.
- ✖ Arrêté n° 6814/2008 du 26 Mars 2008 portant Code de Conduite des agents de l'administration fiscale.

7.4. Bases de données électroniques

- ✖ Benjamin Bruel, « Comment mesure-t-on la corruption dans le monde ? » Le Monde, 12 mai 2016 https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/05/13/comment-mesure-t-on-la-corruption-dans-le-monde_4919107_4355770.html
- ✖ Dominique R., Pire classement de Madagascar depuis 2012 : Indice de perception de la corruption, Midi Madagasikara, 24 janvier 2020, <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2020/01/24/pire-classement-de-madagascar-depuis-2012-indice-de-perception-de-la-corruption/>
- ✖ <https://mo.ibrahim.foundation/fr/iiag>
- ✖ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/madagascar/presentation-de-madagascar/>
- ✖ Riana R., Doing Business 2020 : faible performance pour Madagascar, les Nouvelles, 25 octobre 2019, <https://www.newsmada.com/2019/10/25/doing-business-2020-faible-performance-pour-madagascar/>

8. ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
Alfred Martin RASOAHAJA	Chef du Service de la Planification et du Partenariat	OEMC-MEN	034 05 170 89	
ANDRIAMAMPANDRY.A RABEMANISA	Directeur du département des études et stratégies	SAMIFIN	0340274999	naina.a@samifin.mg
RAHARIMANARIVO Naivo Andry	Directeur des Programmes et du Suivi-Évaluation	Ministère de la Justice	034 05 572 87	rnaivoandry@gmail.com
ANDRIAMASY Jocelyn Romain	Directeur Territorial Fianarantsoa	Bianco	0343819481	bianco.dtf@moov.mg
ANDRIAMBOAVONJY Andry N Patrick	Service de l'audit interne	Ministère de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat MICA	034 05 526 42	sai@mcc.gov.mg MICA Porte 607
ANDRIAMIHAJA Ralinoro	Directeur de la Programmation, du Contrôle et de Suivi-Évaluation	BIANCO	034 48 827 30 033 50 670 09	haja.andriamihaja2003@gmail.com
ANDRIANTSEHENO BalsamaHeliarison	Coordinateur General	Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'administration (PREA)	0340040301	coordonnateur@prea.gov.mg

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
BAKOLIARIMISA Tsiorisoa Mihanta	Membre	ONG HITSY	0342179283	mbakoliarimisa@gmail.com
CDT RANDRIAMIFIDISON Manitrarivo	Service de traitement des doléances	Secrétariat d'État en charge de la Gendarmerie Nationale	034 90 392 92 034 12 005 25 034 14 013 88 034 84 752 98	
Didi RATSIMBAZAFY	Ordre des journalistes	Ordre des journalistes Membre CSI		CSI
GARCIA Florian	GIZ	GIZ	032 05 425 52	GIZ Prodecid Tsimbazaza
IMBIKY Herilaza	SG MMRS et ancien point focal	Ministère des Mines et des ressources stratégiques MMRS	034 15 001 85/0320321320	
JAONARY Gerald	Chef du Service SE	Ministère des Mines et des ressources stratégiques		gerald_kent@yahoo.fr
LAMINA Boto Tsara Dia	Directeur Général	SAMIFIN	0349357364	bototsaradialamina@samifi n.mg
LCL RAKOTOMALALA Joscain	Direction-Responsable du Bureau de l'Éthique et de la Déontologie	Ministère de la Défense nationale	+261 34 15 784 84	rakotomalalajoscain@yahoo. o.fr

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
Monique Andreas ESOAVELOMANDROSO	Médiateur de la République	Médiature	0202222576 0202466642 261 34 03 546 47	mediaturemadagascar@yahoo.com
RABEHARISOA Voahangy Tiana	Conseiller juridique	BIANCO	261 33 02 135 63	tianarabeharisoa@yahoo.fr
RABEMAMORY Adèle Bien Heureux	Préfet Antsiranana	Décentralisation	0327960415 0340414705	
RABEMANANJARA Emilson	Conseiller Technique	SAMIFIN	0340267020	bemananjara@samifin.mg
RABENARIVO Sahondra	Présidente CSI	CSI	0340100514 0320700556	rabenarivos@gmail.com
RAFITOSON Ketakandriana	Executif Director	Transparency	03408 463 16	krafitoson@transparency.mg Villa Huguette Lot II U 86 rdc, Cité Planton Ampahibe
RAHARIJAONA Fabrice	SG	Ministère de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat MICA	03405820 000	Sgfr.mica@gmail.com
RAJOELINA Hery,	SCRI/SG/DCI	Ministère de l'Économie et des Finances	+261 34 63 951 10	hery23rajoelina@gmail.com

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
RAKOTOARISOA Dina	Point focal / Convention MEEF-CSI-Cellule Gouvernance - Chef du Service Intégrité et Lutte contre la Corruption	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable Direction de la lutte contre la corruption et des Affaires Juridiques	+261 34 05 624 17	dinarakotoarisoa@gmail.com
RAKOTOARISON Hery Philippe	Cabinet du Médiateur de la République	Médiature	0340212456 0320412456	rheryphilippe@yahoo.fr mediaturemadagascar@yahoo.com
RAKOTONDRAINIBE Sehenomalala	Conseiller technique du BIANCO	BIANCO	261 33 23 08803	rakotondrainibe.sehenomalala@hotmail.fr
RALALASOA Irène	Avocat au Barreau de Madagascar	Représentant Ordre des Avocats/ CSI	0342912920	ralalasoa.irene@yahoo.fr Près de BFV Pont Shell Behoririka
RAMAMONJISOA Mamy tahina Zo	Commissaire principale de Police Directeur de la Programmation, du suivi et de l'Évaluation	Ministère de la sécurité publique Direction Générale de la Police Nationale	034 05 529 68	tahinazo@gmail.com
RAMAMONJISOA Rojo	Service d'Appui à la Performance Administrative	Ministère de l'Économie et des Finances	+261 34 03 546 47	rojoantenaina@yahoo.fr

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
RAMANANARIVO Heriniaina	Conseiller technique du	BIANCO	261 33 15 353 70	heriniaina.ramananarivo@gmail.com
RAMANANDRAIBE Bakolalao	Ancienne Présidente CSI	Consultante Juriste	0320444712	bkl.ramanandraibe@gmail.com
RAMANANTSOA Herivola Patrick	SSESP/DPSE <i>Chef du Service du Suivi-Évaluation et des Statistiques des Programmes</i>	Ministère de la Justice	261 34 14 572 13	ssesp@justice.mg rhprick@yahoo.fr
RAMAROSAONA Faraniaina	Membre	ONG HITSY	034 41 862 33 034 16 825 50	civinfo2@gmail.com
RANAIVOSON Mamy Harivelo	Chef de service des affaires juridiques	Médiature	034 85 214 05	mediaturemadagascar@yahoo.com
RANDRIANJA Hasina	Programs Manager	Transparency	034 79 188 66	hrandrianja@transparency.mg Villa Huguette Lot II U 86 rdc, Cité Planton Ampahibe
RASOAHAJA Alfred Martin	Chef de Service- de la Planification et du Partenariat Office de l'Éducation de Masse et du Civisme (OEMC)	Ministère de l'Éducation nationale OEMC	+261 34 05 170 89	rasoahajaalfredmartin@gmail.com
RASOLONDRALIBE Edmond Salomon	Chef du Service Intégrité et Lutte contre la Corruption	Direction de la lutte contre la corruption et des Affaires Juridiques du MEDD		

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
RATIAIRASOA Harimahefa	Coordonnatrice Nationale du PAC	PAC	032 0752926	67 ha Immeuble Cnaps 5 ^{ème} étage
RAZAFIMAHATOMBO Juvanny Thierry	Chargé d'études Direction de la Programmation et de Suivi - Évaluation	Ministère de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat MICA	+261349522122	
RAZAFIMANDIMBY Tsiry	Directeur Territorial	BIANCO	261 33 02 039 22	tsiryraz@gmail.com
RAZAFINDREMAKA I	Président	Association GTZ	0390606117 0339057685	
RAZAFINTSALAMA Ivan	Direction de la Coordination et du Suivi Évaluation des Programmes	Ministère Économie et Plan		B.P. 674, Immeuble Plan, Anosy-Antananarivo 3ème étage, Porte 310 dcsep@yahoo.fr Site web : www.economie.gov.mg
RAZAFITSALAMA Yvan	Direction Suivi-Évaluation et de la Programmation (DSEP)	Ministère de l'Économie et des Finances	0344609173	
RAZANARIVONY Mialisoa	Directeur des affaires juridiques	Ministère de la Défense nationale	032 03 013 20	MDN.SG.DAJ@gmail.com
RELAHY Christiane	Assistant technique SG	Ministère de la Santé publique	+261 33 14 649 25	crelahy@yahoo.fr

NOMS ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE	TEL	MAILS
ROBENARIMANGASON Herimamy	Conseiller juridique	BIANCO	261 33 37 077 05	herimamy5@yahoo.fr
WEBER Daniel	AT Justice	Projet NFD Financé par l'Union Européenne et Mis en œuvre par GOPA Consultants	032 05 415 54	Tour Sahavola, Lot IBF 16 ter A, porte 303 Antsahavola Antananarivo 101
ZAFIMARO Lucien	Commissaire de Police Chef du Service Central DPSE	Ministère de la sécurité publique Direction Générale de la Police Nationale	034 17 150 60	zafluc@gmail.com

Réunion du 17 Février 2020 dans la localité de Bianco à Majunga à 15h

N°	NOM ET PRENOM	FONCTIONS	ENTITE	TEL	MAIL
1	Andriamiaramanana Eric	Directeur suivi-évaluation	CSI	0320527107	RA_FIRMAIN@yahoo.fr
2	Ratefason Taliany	Conseiller technique	CSI	0320535889	RATEFASONTALIANY@gmail.com
3	Rakotondrabako Aina	DREP Éducation et prévention	Bianco	0330200502	ainarakotondrabako@gmail.com
4	Ramamonjisoa Juliano Bénito	Assistant technique	AVG Boeny	0340113103 0321211513	jbramamonjisoa@gmail.com
5	Razafinirina Tantely	Journaliste	Viva Majunga	0324652537	vandriam3@gmail.com

N°	NOM ET PRENOM	FONCTIONS	ENTITE	TEL	MAIL
6	Randriamalala Victor	Membre	Mouvement Sokany	0340500501	randriamalala.vb@gmail.com
7	Rakotomalala Honoré	Conseiller	Komanga Boeny	0320271354	rakotomalalahonore@yahoo.fr
8	Rasoarimilaza séraphine	Trésorier	Justice et paix	0326437596	raveloson@hotmail.fr
9	Père Jean Laurent Rakotoarivelo	Aumônier	ACP	0328439879	velorjeanloran@gmail.com
10	Rakotozanany Navalona	SSE	CSI	0320551493	navalonarakoto@gmail.com

Liste participants atelier Diego

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
1	RAMIALISOA Néné Eulalie	Chef du District Vohémar	034 05 535 77 ramialison@yahoo.fr
2	Mr BE Christophe	Le Directeur Régional de MICA - SAVA	034 05 524 45 be.christophe@yahoo.fr
3	GBR BEHIVOKA Fiederch	Le Commandant de la CIRGN DIEGO	behivok@yahoo.fr -0341401454
4	FLORENT Jean RAZAFY	Le Directeur Régional de la Santé Publique SAVA	0320791749 ; 0341791749 florentjr@yahoo.fr

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
5	RAKAMIARSON Stéphan	Le Directeur Régional des Impôts SAVA	032 12 011 26 dri.sava1@gmail.com
6	TODIVELOU Stephano	Président FIVPAMA	todivelostef@hotmail.com
7	RATSIMBAZAFY Patrick René	Le Receveur des Douanes Sambava	034 17 877 64 rpatrickrene@gmail.com
8	REMY Jean	Coordinateur Transparency International	0346557258
9	DHOULIFAO Ali Said	Présidente FED/GFEM	0320532536 dhoulli17@gmail.com
10	Commissaire Divisionnaire de Police TOMBOHASY Christian	Le Directeur Régional de la Sécurité Publique DIANA	034 05 998 58 c.tombohasy@gmail.com
11	BIANKINANA Russel Gérald	Le Receveur des Douanes Antsiranana	034 50 968 21 biankinanarussel@gmail.com
12	Mr RAMANGALAZA Judicaël	Le Maire Sambava	0325497412 ramangalaza@yahoo.fr
13	Mr N'DIAYE Léo Guillaume	Le Maire ANTISRANANA II/Anivorano	0348703854 guylalacar@yahoo.fr

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
14	Saïd Halima	ONG MIASA SG CA	032 40646 02 tamantessy@yahoo.fr
15	RAMAROFAHATRA WILLY HANITRA	2ème Adjoint au Maire de la Commune d’Antsiranana	032 044 51920 Ramarofahatrawillyh@gmail.com
16	RAMILIARINDRAFARASOA Marcelline	DRENTP DIANA	032 27 806 13 lilineramili@gmail.com
17	TOKELY Justin	Le Gouverneur de la REGION SAVA	034 02 707 36 tokelijustin@yahoo.fr
18	TEVIKY Rostand	Le Directeur Régional du Travail de l’Emploi, de la FOP Publique, et des Lois Sociales SAVA	032 89 982 83
19	ABDOULBATIF	Directeur Régional Planification	032 46582 64 batifraboul@yahoo.fr
20	RAKOTOALISON Bienvenue	Directeur Régional Mines du DIANA	034 37 583 95 alibienv@yahoo.fr
21	RAZAKAMANATSOA Gaby Nestor	Directeur Territorial Bianco DIANA	03315 353 71 razakamanatsoagaby@gmail.com

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
22	RATOTOHASINA André	Professeur de l'Université	03405551615 andretotohasina@gmail.com
23	RAHOBINARIVO HARRIS	Directeur Régional des Impôts DRI Dian	032 12 01120 dridiana@gmail.com
24	ISMAEL ALY Bakar	Chef Fokontany Soafeno	0327550942
25	RAZARASON Timoty	BIANCO	0330200303 rrtimoty@yahoo.fr
26	RAFEFIMANANA S Richard	DIRCAB Université	034 10 280 18 sambilasm@gmail.com
27	CPP RAZAKA Andriamahaso	DRSP (PM) SAVA	034 05 998 22 rzksoa@gmail.com
28	TOTOJUDICAELY	Coordonnateur OMC DIANA	034 31 47977 lailylc@gmail.com
29	RAHARINAIVO Lalaina	Chargé de mission CSI	032 05 305 44 llaina@yahoo.com
30	Madame RAKOTOALISON HANITRINIAINA Bienvenue	Le Directeur Régional des Mines R.S ANTSIRANANA (DIANA Et SAVA)	Tél : 034 37 583 95 Mail : alibienv@yahoo.fr

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
31	ZAFY Jean Edmond	Le Directeur Régional de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel DIANA	zafyedmond@gmail.com 034 74 198 14 032 46 382 14
32	JAOSOLO Mahatombo Louis	DRGNCTP DIANA	032 74 335 98 Tombo.Jaosolo@gmail.com
33	CPL RAFALIMANANA Léonard Ambroise	CEM	032 25 333 40
34	ANDRIANANJA Annick Veronihanitra	Vice-Présidente GFEM	032 40 548 82
35	SOLOFONIAINA Florent	DRAEP SRFAPP	032 69 727 36
36	LAOU-PO-WING-WIFF	Président Chambre de Commerce Diana	0320790412 0340790412 willydS9@YAHOO
37	RAVOAHANGY Yvon	FCCA	03202062035 034 42 235 83 florent.drae.diana@gmail.com
38	TSIALIVA Diane Lolita	DEDD DIANA	0328987703 DILOPHIL1215@gmail

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
39	ZAFILAHY Adien	Chef Du District	0340553282 adrien.zafilahy@yahoo
40	TAHINA Jean Bedimasy	Le Directeur Régional du Travail de l'Emploi, de la FOP Publique, et des Lois Sociales DIANA	032 02 495 38 bdimsyjean@gmail.com
41	RASOLOFOSON Brigitte	OSC Mandresy	03204 836 74 034 82 202 15
42	RANDRIAMAMONJY Robert	Le Président du Tribunal de Première Instance DIEGO	032 05 515 25 randriamamonjyrobert@gmail.com
43	RABENANDRIAMANITRA Louis Sabbatin	Le Préfet/Chef District Sambava	034 05 535 78 rsabbatin@gmail.com
44	YASMINE Leticia Lydia	Le Directeur Régional de la Santé Publique DIANA	0320471812 yleth20@yahoo.fr
45	RATOVOALISON Brice	SG GENOMI	03244 236 26 Brice.ratovo@gmail.com
46	JOSVAH RABIAZA Reyna		
47	RAJAONARISON Hary	Coordonnateur AVG-DIANA	

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
48	RANDRIANJAFY Mahay Seth	Conseiller principal Éducation	
49	MBONTIANJARY SYLVIA Korany	DREMC DRENETP	
50	RABEMAMORY Adèle Bienheureux	Préfet d'Antsiranana	rabdel6512@yahoo.fr

Liste des participants à l'atelier de Mahajanga

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
1	RANDRIAMIANDRISON Jean Rémi	Le Directeur Régional de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel BOENY	032 40 010 92 034 05 010 92 boenydrenetp@gmail.com jrandriamiandrison@yahoo.fr
2	ANDRIANTSITOHAINA Herilanto	Le Directeur Régional de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publiques BOENY	tsimiherilanto@yahoo.com
3	RAKOTOMAHAZO Patricia	Magistrat du cour d'appel (Majunga)°	034 96 343 55 rakotomahazopatricia@yahoo.fr

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
4	Josoa Larissa	Substitut du Procureur TPI Majunga	032 7165335 josoalarissa@yahoo.fr
5	BARDAY Nigar	Conseiller GEPAM	032 07 165 62 nigar@sb.mg
6	ANDRIANTSIVOHOHONARIVO Rainitsimba Haritiana	Le Directeur Régional du Travail de l'Emploi, de la FOP Publique, et des Lois Sociales BETSIBOKA	andriantsivohonarivo108raints@yahoo.fr 034 07 090 44/ 033 09 316 78
7	MAHATSARA Freddy Ranarison	Radio OASIS MAJUNGA	032 89 950 37 034 939 12 81 Mah.FreddyRanaivoson@gmail.com
8	Madame RASOARINDAZA Seraphine	Le Représentant de la Société civile (Justice et Paix)	032 64 375 96 ravelsera@hotmail.fr
9	RAVELOMANANTSOA	Le Chef de Région par Intérim Betsiboka	raveldjhil@gmail.com 033 21 276 25
10	SAJI Julna	Le Président du Tribunal de Première Instance MAHAJANGA	sjulna@yahoo.fr 034 07 572 25
11	MONDROHOMA Eris	Responsable Éducation de masse et civisme	032 64 067 61 erismondrohoma@gmail.com

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
12	JEAN MORE Zena	Assistant DRENETP Boeny	034 74 349 33 jeannorezano@gmail.com
13	RAZAFIMAHATRATRA Saholainaina	Inspecteur des Douanes	034 02 302 20 tratraniaina@gmail.com
14	RAVELONJANAHARY Edmond Herman	Le Directeur Régional du Travail de l'Emploi, de la FOP Publique, et des Lois Sociales BOENY	ralaivelonjanahary@gmail.com 034 50 872 12
15	RASOLOFONIAAINA Mamihaja Armand	Journaliste Radio FAHAZAVANA	032 50 965 34 mamihajaarmand@gmail.com
16	RANDRIANARISOA Jean Jacques	Responsable suivi-évaluation DRSP	034 98 803 51 Rajean.jacques@gmail.com
17	CDP TOMBO Jacky	Directeur Police Betsiboka	034 05 995 69 tombojacky@yahoo.com
18	NASIRY Ali	Maire CUA Antsohihy	034 07 560 49 rajohnaly@gmail.com
19	MANOMBOSMILA	Chef SRI	034 96 318 71 manambosmila@gmail.com

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
20	RAMANGARISON Haingotiana Ida	Directeur Régional MICA Betsiboka	034 10 152 57 ramangarison88ida@gmail.com
21	GBR RALAIVAONARY Andrianoasy D'y La Paix	Le Commandant de la CIRGN MAHAJANGA	rdndrianoasy@gmail.com 0341401659
22	RASOMANANA Landy Georges	Président CAC DRAEP	034 15 082 12
23	Mr SOLONIAINA Nomenjanahary	Le Directeur Régional de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publiques SOFIA	034 05 548 77 olosnome@gmail.com
24	Mr ANDRIANTOLOTRA Antonina Lovaniaina	Le Directeur Régional de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publiques BETSIBOKA	034 05 532 46 034 09 119 00 lova_antonino@yahoo.fr
25	RAKOTOVAO Judith	Journaliste RTM	034 52 958 53 juddylector@gmail.com
26	BAZEZY VANOMBE Clavelah Roslan	Le Chef de Région p.i BOENY	bazezyclavelah@gmail.com 033 37 401 12 034 10 554 67
27	RAVELOMAHAY Lahinirina Fitiavana	Le Préfet/Chef District de Mahajanga I	ravelomahayfitiavana@yahoo.fr 034 03 216 56

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
28	RATEFASON Taliany	CT /CSI	032 05 358 89 ratefasontaliany@gmail.com
29	VOLAVY Rolland Joachim	Le Maire de Mahajanga I	0341440102
30	RAZAFINIRINA Tantely Vandriam	Journaliste VIVA	032 46 525 37 vandriam3@gmail.com
31	RAHARIMANGA Hajasoa	Le Représentant de la Société civile (Ressources Naturelles, Fonciers) Coordonnateur Prodecid GIZ	page.boeny-giz@moov.mg 032 11 425 57 hajaosoa.raharimanga@giz.de 032 05 425 79
32	Commissaire Principal de Police MOARATAMBY Roger	Le Directeur Régional de la Sécurité Publique SOFIA	moratambyroger@gmail.com 034 05 998 68
33	RSOAVELONIAINA J Elisa	SG GEPAM	032 07 437 26 gepam@moov.mg
34	RANDRIAMANJARISSOA Robert	Le Préfet de Maevatanana	prefecturemaevatanana@gmail.com 034 20 528 61
35	RAKOTOARIVELO Fety Solofomanana	SIRCEF DIREDD Boeny	034 60 506 64 fetysolofo@gmail.com

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
36	Mr RAZAFINDRAVOKA Arsène	Le Chef District d'Ambato Boeny	districtabcd@gmail.com 032 42 837 58
37	RATOTONOMANANA Fanomezantsoa	Le Directeur Régional de la Santé Publique BOENY	034 05 996 65 fanomezantsoa@yahoo.fr
38	ANTOINE	Le Procureur Général de la Cour d'Appel MAHAJANGA	034 07 572 24
39	Mr Mourad	Le Représentant de la Chambre de Commerce et de l'Industrie Mahajanga	032 07 010 91 gloriahevidrazana@hotmail.com mouradeustratiou1@gmail.com
40	Mr RAKOTONINDRINA Tolotriniaina Zanoelihaingo	Le Chef District de Mahajanga II	zanoeltotra@gmail.com 034 05 535 57
41	RAKOTONANDRASANA René Bruno	Le Général de Brigade, Commandant la Région Militaire N°4 MAHAJANGA	032 05 231 32 regionmilitaireboeny@gmail.com
42	JAOZANDRY	DRAEP	034 05 811 17 jarene77@yahoo.fr
43	NARYSON Roch Léopold	Le Préfet d'Antsohihy	narysonroch@gmail.com 034 05 537 35

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
44	DIMASY Diallo	Le Directeur Régional des Impôts BOENY	032 12 010 99 dri.boeny@gmail.com
45	RAMAMBAZAFIARIVONY FenoHarisoa	DRATP BOENY	034 05 548 84 mamyfenoharisoa@yahoo.fr
46	ANDRIANASOA Miampy Maholy	Journaliste RFA	034 33 768 03 maholiandrianarisoa@gmail.com
47	Ramanantenasa Madeleine	Journaliste RNM	034 04 224 33 032 45 5611 18 deleineramanantenasa@gmail.com
48	RAKOTONDRAKAKO Aina	CDEP BIANCO	033 02 00 502 ainarakotondrabako@gmail.com
49	HEVIDRAZANA Gloria	DG CCI Majunga	032 02 376 63 gloriahevidrazana@hotmail.com
50	Mr RALIDERA Tsiry Antenaina	Le Directeur Interrégional des Mines et des Ressources Stratégiques Mahajanga	034 33 016 70 enpratik@gmail.com 034 33 016 70 enpratik@gmail.com

N°	NOMS ET PRENOMS	TITRE	CONTACTS
51	RAKOTONDATSIRA Grégoire	Le Maire de Maevatanana	fanogregoire@gmail.com 033 21 574 11
52	RAVELOMANANTSOA Justin Jacques	Le Président de l'Université de Mahajanga	0320558257 justinravelo@yahoo.fr
53	MAMODALY Larcyl	Journaliste RNM	034 19 651 22
54	ANDRIANIANA Fanomezana	Le Chef District de Marovoay	aniainafar@gmail.com 034 87 182 27 032 45 081 88

Liste participants atelier Fianarantsoa

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
1	RANDRIANARIVONY Mahenina Barivelo	Chef d'escadron Gendarmerie Fianarantsoa	034 01 202 72 maheninarivony@gmail.com
2	ANDRIAMARY Hasina	CDEP BIANCO Branche Territoriale Fianarantsoa	033 15 650 14 bianco.dtf@moov.mg 020 75 523 07

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
3	BEZAKA Jessy Lorino	CRM/HM	034 05 109 05 jessyloctnc@gmail.com
4	NAMBO Emilson	Le Maire d'Ihosy	034 50 068 94 rasoaherivololonadoree@gmail.com
5	RAMARA Paulin	Le Maire de Manakara	034 55 769 41 ramarapaulin@gmail.com
6	FOMENDRAZA Haingo Elisette	Le Maire d'Ambositra	034 20 048 99 hfomendraz@yahoo.com
7	FAHAMARO Paulet	Chef SCP DRSP Haute Matsiatra	034 04 359 55 paulet_fhm@yahoo.fr
8	ARIMALALA Marie Laure	Président du TPI fianara	034 07 572 09 tpifianarantsoasiège@justice.mg
9	RANDRIAMIHARY Mika	Direction générale des Impôts HM	034 12 196 58 dri.hautematsiatra@gmail.com
10	RAKOTONIAINA Annie Justin	Le Représentant de la Société civile SEFAFI	034 97 034 74 cab.eureka@moov.mg

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
11	Mme ALMINE Isaia	Le Préfet/ Chef District d'Ihosy	ialmine56@gmail.com 034 93 491 33
12	Mir RAFALIMAMPIONONA Alain	Le Représentant du FFKM Vatovavy Fitovianany	034 63 954 92 falimampionona@gmail.com
13	RASOLOVOAHANAGY Andrianantenaina	DRENETP/HIM	034 84 962 90 nivo.rasolovoahangy@yahoo.fr
14	RAVELOSON Tafaly Andriamaronosy	DIRAP HIM	034 07 572 90 dirap.fianrantsoa@justice.mg
15	TOVOSITRAKASOAMAHAFALY JEAN PARFAIT	Le Directeur Régional de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche Ihorombe	0340581281 tovositraka@yahoo.fr
16	RAKOTOARISOA Hoffman	TP/BIANCO FIANARANTSOA	034 74 818 16 h.rakotoarison@tresorpublic.mg
17	RAHERIJAONA Chrétien	PR TPI FIANARANTSOA	033 02 002 93 herikristian@gmail.com
18	RAKOTOSAMIMANANA René	Le Procureur de la République du Tribunal de Première Instance Fianarantsoa	034 05 572 69 tpfianarantsoaparquet@justice.mg tpfianarantsoasiège@justice.mg

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
19	RAKOTONIRINA Vivian José	DRATP HM	034 67 403 20 rajovivian@yahoo.fr
20	Commissaire Divisionnaire de Police RAFANOMEZANTSOA Fredy Marcellin	Le Directeur Régional de la Sécurité Publique Haute Mahatsiatra	034 09 411 13 fmarcellinrafanomezantsoa@gmail.com
21	RAJAONAH ANDRIANARIVO Solofoniana Elysée	Le Directeur Régional de L'Environnement et de Développement Durable V7V	rajaonahe@yahoo.fr tél 034 61 173 46
22	BENJA ANDRIANTSIZEHENA Daniel Herbin	Personne Responsable des Marchés Publics-tous service MEF V7V	andriantsizehena@gmail.com 034 17 642 97
23	RABEMANANJARA Volonirina A	Doyen Faculté DEGS Finarantsoa	034 19890 81 alisambatra@gmail.com
24	RABESAIKY Pierre	Avocat Général Cour d'Appel Fianarantsoa	034 15 681 23
25	Monsieur RAZAFIMBELO Fanomezantsoa Théophile	Directeur Interrégional du Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques Fianarantsoa	Tél : 034 05 038 96 Mail : rafatheophile@gmail.com
26	RALAIHARISON Nirina Thierry	Préfet/ Chef District Fianarantsoa	034 43 329 81 /034 05 536 64 prefecturefianar@gmail.com
27	RAFAMANTANANTSOA Fontaine	Président de l'Université de Fianarantsoa	034 84 959 79 fontainerafamant@yahoo.fr

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
28	Mr RANDRIANARISOA Hajaniaina	Le Directeur Régional de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement Technique et Professionnel Amoron'i Mania	ihajason@gmail.com 034 70 481 25 034 49 142 13
29	Mr RATOVONDRAINY Léonard	Le Directeur Régional de l'Aménagement du Territoire, de l'Habitat et des Travaux Publiques Ihorombe	034 61 129 30 leonardnary@gmail.com
30	RAKETAMALAZAMANANA Nirina Yvette	Le Directeur Régional de la Santé Publique Amoron'i Mania	0341647595 drsamoroniomania@gmail.com
31	Mr. RAKOTOMALALA Nomenjanahary Fanambinantsoa Solofo	Le Chef de Région p.i Ihorombe	034 08 651 36 solofo.r@yahoo.com
32	ZAFIMIHARY Rufin	Le Directeur Régional MICA Haute Mahatsiatra	034 05 544 02 fianohdada@yahoo.fr
33	MAHAFAKY Justin	Le Gouverneur de la Région Atsimo Antsinanana	034 20 228 26 sudest@moov.mg
34	RAKOTOMALALA Richard	Le Préfet/ Chef District d'Ambositra	034 31 573 98 rakoriac@gmail.com
35	HERINJAKATAHINA Hajanarivo Laza Fanantenana Charles	Le Chef de Région p.i Amoron'i Mania	034 36 127 78 herinjakatahina@gmail.com

N°	NOM ET PRENOM	FONCTION ET ENTITE	CONTACT
36	RAVONIMANITRA Florence Voahangy	Chef Fokontany	034 55 993 60
37	BONFONTE Jeanine RAVAOARISOA	Présidente de la Chambre de Commerce de Fianarantsoa	034 16 524 90 bonfantejeanine@moov.mg
38	RAHERINIAINA ANGELO	Université Fianarantsoa	034 25 571 99 angeloraherininirina@gmail.com
39	RAZAFIMANDIMBY Herilala	Le Directeur Régional du Travail de l'Emploi, de la FOP Publique, et des Lois Sociales V7V	034 70 847 19 herilalarazafy2@gmail.com
40	SOARIMALALA Louise	Le Représentant de la Société Civile LAMINA	034 43 404 17 louissettesoarimalala@gmail.com
41	Mr RAMANKIRAHINA Jean Noël	Le Préfet/ Chef District de Farafangana	034 43 931 60 ramanankirahina@gmail.com 034 05 535 46 preffarafa2019@gmail.com

Liste des Partenaires Techniques et Financiers rencontrées

FICHE DE PRESENCE

REUNION S.N.L.C.C.

Date 05/03/2019 Deh.....mn àh.....mn

Salle de conférences ☐ Maison commune ☐ TITAN2

N#	NOM et PRENOMS	AGENCE / ORGANISATION	EMAIL / TEL	EMARGEMENT
1	LEJAMBIG Brice	CSI	brice.lejambig@gmail.com	
2	RAKOTDEANARY Navalane	CSI	navalonarakoto@gmail.com 03 20 51 47 79	
3	Patrick PEREZ	Ambassade de France	patrick.perez@diplomatie.gouv.fr 03 20 7 00 2 5 94	
4	Marius TALCA	consultant international	marius.talca@gmail.com	
5	Maitan Chiche	UE	maitan.chiche@eeas.europa.eu	
6	Florian Garza	GIZ	florian.garza@giz.de	
7	Manuel Papouschek	GIZ	manuel.papouschek@giz.de	
8	Tiana Robivelo	GIZ	miasintova.robivelo@giz.de	
9	Corinne RAFAEL	USAID	craffel@usaid.gov	
10	Matthieu Zuotti	AFD	bmattim@afd.fr	
11				
12				
13				
14				

Prière de laisser les exemplaires vierges

Liste des représentants du Secteur Privé et autres personnalités ressources

N°	NOM	ORGANISATION
1	Merina Rajaonary	Groupement des Entreprises de Madagascar
2	Hassim Amiraly	PCA SIM
3	Rakotomanana Evelyne Fanantenana	Directeur Exécutif SIM
4	Raveloharison Herilanto	Ancien Président CSI
5	Eva Razafimandimby	Présidente GEFP
6	Jean-Louis Andriamifidy	Ancien DG BIANCO



MISSION DE MISE À JOUR DE LA SNLCC DE MADAGASCAR

STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 2020 - 2025

TALLA MARIUS
Expert International,
*Spécialiste e-gouvernance
et développement organisationnel*

ANDRIAMPARANONY MASY
Expert National,
Sociologue

NOVEMBRE 2020

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
LISTE DES ABREVIATIONS	3
RESUME EXECUTIF	4
1. INTRODUCTION	7
2. CONSTRUCTION DE LA SNLCC.....	9
2.1. ALIGNEMENT DE LA SNLCC AUX DOCUMENTS DE POLITIQUE DE MADAGASCAR	9
2.2. LA VISION DE LA SNLCC.....	10
2.3. LES OBJECTIFS STRATEGIQUES	10
2.4. LA METHODOLOGIE DE MISE A JOUR DE LA SNLCC	14
2.5. LES APPROCHES DE MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC.....	15
2.6. DIAGNOSTIC DE L'EFFICACITE DU SAC EN TANT QU'ORGANE DE MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC.....	20
2.7. LA CONSIDERATION DES PROBLEMATIQUES TRANSVERSALES DANS L'IMPLEMENTATION DE LA SNLCC	21
2.8. LE PILOTAGE, LA COORDINATION ET LE SUIVI EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC	22
3. MISE A JOUR DU DIAGNOSTIC DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR	24
3.1. LES MANIFESTATIONS ET LES CAUSES DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR	24
3.2. DIAGNOSTIC DE LA LCC A MADAGASCAR.....	26
3.3. DONNEES DE REFERENCE DE L'INTENSITE DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR.....	27
3.4. LES ENJEUX DE LA LCC A MADAGASCAR	29
4. LA CONSIDERATION DE L'IMPACT DE LA PANDEMIE A CORONAVIRUS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC.....	30
5. PLANIFICATION STRATEGIQUE DE LA SNLCC 2020-2024	31
5.1. PLAN STRATEGIQUE.....	31
5.2. PRINCIPE DE MOBILISATION DES RESSOURCES NECESSAIRES AU FINANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC	45
6. BIBLIOGRAPHIE.....	46
6.1. TEXTES REGLEMENTAIRES ET NORMATIFS	46
6.2. DOCUMENTS DE POLITIQUE	46
6.3. AUTRES PUBLICATIONS.....	46

LISTE DES ABREVIATIONS

BIANCO	Bureau indépendant anti-corruption
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSP	Comité Stratégique de Pilotage
FMI	Fonds Monétaire International
GT- GAC	Groupe Technique - Gouvernance et Anti-Corruption
IEM	Initiative Émergence Madagascar
ILCC	Institutions de Lutte Contre la Corruption
INSTAT	Institut National de la Statistique
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IPIC	Indice de Perception de l'Intensité de la Corruption
LCC	Lutte Contre la Corruption
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ODD	Objectifs de Développement Durable
OSC	Organisations de la Société Civile
PAC	Pôle Anti-Corruption
PEM	Plan Émergence Madagascar
PGE	Politique Générale de l'État
PNUD	Programme des Nations pour le Développement
PrECIS	Prévention Éducation, Conditions, Incitation et Sanctions
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
RHI	Réseaux Honnêteté et Intégrité
SAC	Système Anti-Corruption
SADC	South African Development Committee
SAMIFIN	Sampandraharaha malagasy iadiana amin'ny famotsiambola sy ny famatsiam-bola ny fampihorohoroana
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption
UA	Union Africaine
USD	United States Dollar

RESUME EXECUTIF

La Politique Générale de l'État (PGE) ainsi que le projet de document de plan d'actions y afférent (Plan Émergence Madagascar – PEM) placent la lutte contre la corruption en tant que défi majeur de l'État et des administrations pour les années 2019-2024. Dans son Axe n°3, la PGE met en exergue une « **Lutte contre la corruption avec tolérance zéro** » parmi les treize priorités. Ceci nécessite de disposer d'un cadre de référence conforme et harmonisé à la politique de l'État et au cadre de référence de l'action gouvernementale à Madagascar, qu'il devient ainsi indispensable de procéder à une mise à jour du document de Stratégie nationale de la lutte contre la corruption 2015-2025 (SNLCC). Par ailleurs, telle que prévue à l'issue de la phase de rupture après cinq années de mise en œuvre de la SNLCC, une évaluation à mi-parcours est prévue pour l'année 2019.

La mise à jour de la SNLCC s'est faite en considération de ces deux impératifs. Elle s'est fait sur la base de l'évaluation à mi-parcours financée par le PNUD à la demande du CSI dans le cadre de sa mission de coordination de la SNLCC. Cette évaluation a débuté en Décembre 2019 et a été finalisée en Avril 2020 avec la validation du rapport final par le Comité de Suivi de la Mise en œuvre de la SNLCC et le Gouvernement Malgache. L'évaluation a fait ressortir les réalisations qualitatives et quantitatives de la mise en œuvre de la SNLCC suivant une analyse SWOT. Elle a également mis en exergue les impacts de la mise en œuvre de la SNLCC sur les plans sociopolitique, économique, culturel et technologique. L'évaluation à mi-parcours de la SNLCC a aussi été l'occasion d'apprécier l'efficacité du SAC dans sa compétence d'organe de LCC. Enfin, des recommandations ont été formulées et ont servi de base à la planification de la SNLCC revue.

Cette Stratégie mise à jour intègre en plus l'ensemble des priorités nationales contenus dans l'IEM et déclinées dans la PGE et le PEM pour couvrir la période 2020-2024. Elle est déclinée en une vision, six objectifs stratégiques assortis d'un plan stratégique relatif aux activités prioritaires.

VISION

La vision de la SNLCC s'énonce ainsi qu'il suit : « A l'Horizon 2025, Madagascar est un État de droit où développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption ».

La réalisation de cette vision s'appuie sur le modèle PRECIS : Prévention, Éducation, Conditions, Incitations, Sanction.

PREVENTION :	Pour réduire les opportunités de corruption ;
ÉDUCATION :	Pour renforcer et doter les parties prenantes ciblées de nouvelles valeurs (culture) d'intégrité portée par la SNLCC et la PGE ;
CONDITIONS :	Pour réduire la vulnérabilité des parties prenantes ciblées par la SNLCC ;
INCITATION :	Pour valoriser les modèles de probité (acteurs positifs) et inciter les autres (leur entourage) à copier leur attitude de probité ;
SANCTIONS :	Pour réprimer les comportements des acteurs négatifs et renforcer la protection des témoins et des dénonciateurs de la corruption.

OBJECTIFS STRATEGIQUES

1. « Réduire significativement les opportunités de corruption dans la délivrance du service public et la passation des marchés publics » (Prévention)
2. « Renforcer la probité des malgaches à travers l'appropriation de leurs valeurs fondamentales contenus dans la PEM » (Éducation)
3. « Réduire la vulnérabilité des citoyens malgaches, des agents de l'administration publique et des institutions du SAC » (Conditions)
4. « Valoriser le respect des valeurs fondamentales de Madagascar exprimées dans la PEM »
5. « Renforcer l'État de Droit de manière à disposer d'un État capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens » (Sanctions)
6. « Assurer la cohérence de la mise en œuvre de la SNLCC avec les Documents de référence de l'État (PEM, Conventions internationales) à travers les activités régulières de suivi et des évaluations régulières

POINTS SAILLANTS

La Stratégie mise à jour privilégie :

1. Le volet Prévention à travers la réduction des opportunités de corruption corolaire à l'amélioration de la gouvernance publique.
2. Le renforcement de la demande et l'exigence citoyenne d'intégrité (actions de sensibilisation à l'endroit des citoyens, création de réseau, etc.)
3. Les conditions de réussite, les mesures d'accompagnement en améliorant la responsabilisation des agents et les conditions et environnement de travail.
4. Les facteurs contribuant à inciter, valoriser et récompenser les efforts de lutte contre la corruption et les comportements positifs des acteurs.
5. Les sanctions fortes et exemplaires (recouvrements des avoirs, révocation des agents convaincus de corruption, inéligibilité aux élections, liste noire des marchés publics, emprisonnement, etc.)
6. Le renforcement du mécanisme de dénonciation.
7. Une approche plus globale et coordonnée (activités de coordination et de suivi-évaluation à part entières)
 - Communiquer sur les résultats, publication annuelle de l'état de la LCC et évaluation de la SNLCC)
 - Coordination des appuis en matière de LCC (mapping des projets des ILCC et des appuis de PTF, création de groupe thématique « Gouvernance et anti-corruption »)
 - Coordination des actions sectorielles et locales en matière de LCC
8. La convergence des stratégies sectorielles de lutte contre la corruption et le développement des piliers d'intégrité.

La SNLCC s'appuie sur une stratégie de gestion de la volonté politique avec des actions à court, moyen et long terme dont la capitalisation des acquis constitue un élément essentiel.

1. INTRODUCTION

Depuis la fin des années 2000, Madagascar a décidé d'inscrire la lutte contre la corruption au rang de ses priorités nationales. Cela s'est fait par la mise en place progressive des dispositifs d'ordre institutionnels, juridiques et stratégiques. Sur le plan institutionnel, la création des institutions de lutte contre la corruption (toutes désormais réunies au sein du SAC depuis 2015) peut être mentionnée. En effet, c'est dans l'optique de renforcer la lutte contre la corruption que le BIANCO, le SAMIFIN, le PAC et le CSI ont été créés. Sur le plan juridique, en plus de la ratification de divers mécanismes internationaux destinés à servir de cadre à la lutte contre la corruption (CNUCC, convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption, etc.), Madagascar a progressivement enrichi son corpus juridique en adoptant plusieurs lois anti-corruption. Dans ce registre, peuvent être citées sans exhaustivité, la Loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption et la Loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles anti-corruption. Sur le plan stratégique, les efforts fournis par le pays du point de vue de la lutte contre la corruption sont perceptibles à deux niveaux principaux : l'adhésion aux instances internationales, régionales et sous régionales de lutte contre la corruption et infractions assimilées ainsi que l'adoption d'une Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption.

La première SNLCC de Madagascar a été adoptée en 2004. Cette Stratégie avait déjà le mérite de poser les problématiques réelles de la LCC dans le pays¹. La SNLCC a fait l'objet d'une mise à jour et sa nouvelle version a été officiellement présentée en Septembre 2015. Le suivi de l'implémentation de la SNLCC a été placé sous la coordination d'un suivi du Comité multi acteurs dont le leadership est assuré par le CSI du fait de ses missions régaliennes². Après deux années d'implémentation de la SNLCC, il est important d'apprécier le niveau de réalisation des activités qui y sont prévues et de cerner les points de blocages et d'autres insuffisances portant atteinte à la réalisation des objectifs contenus dans ladite Stratégie.

Par ailleurs, dans le cadre de la planification de son développement pour des retombées qui profitent à l'ensemble de la population au sortir des récentes crises politiques, Madagascar a adopté en 2018 un document de Politique Générale de l'État (PGE) intitulée Initiative Émergence Madagascar (IEM). Cette dernière définit une Vision de développement et des axes stratégiques sur lesquels doivent être adossées les actions engagées par l'État au cours de la période 2019-2023. Dans sa définition des orientations stratégiques, de ses objectifs globaux

¹ C'est par exemple le cas avec la consécration de la Chaîne Économique et Anti-corruption (CPEAC) en réponse à la prolifération des crimes économiques. En effet, la situation en 2004 a fait ressortir six dossiers de corruption au niveau du TPI Tananarive qui traite plus de la moitié du volume d'affaires au niveau national, l'augmentation en nombre de la vindicte populaire qui traduit la perte de confiance des usagers. Faisant suite à cette réalité, la première version de la SNLCC a intégré les recommandations des études menées qui ont indexé les difficultés avec le secteur de la Justice comme étant parmi les secteurs les plus décriés, plaidant ainsi pour une juridiction spécialisée traitant les cas de corruption et infractions assimilées. La Chaîne Économique et Anti-corruption (CPEAC) qui a précédé le PAC était déjà chargée de traiter la délinquance économique et financière.

² Cf. article 2 du Décret N°2016 - 034 modifiant certaines dispositions du décret N° 2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.

et sectoriels, la PGE prévoit 13 *velirano* prenant la forme d'un « contrat objectif » pour mobiliser la société autour d'un projet collectif d'émergence. L'un de ces *velirano* (le troisième) porte sur « la lutte contre la corruption et une justice équitable ». Ce *velirano* a été repris par le Président de la République dans son Projet de Société qui mentionne à ce sujet la lutte contre la corruption et la tolérance zéro. Cet engagement politique place de fait la lutte contre la corruption parmi les treize priorités du gouvernement. Cet engagement est confirmé dans le Plan Émergence Madagascar (PEM) qui est la transcription du contenu de l'IEM en actions stratégiques. En effet, dans l'optique de réduire considérablement la corruption, il y est mentionné le défi de « réconcilier les Malagasy en rassemblant les forces vives autour des principes et valeurs du Fihavanana et Fitiavana ». De ce point de vue, il devient également nécessaire d'assurer une cohérence et l'harmonisation de la SNLCC au PGE, cadre de référence de l'Action Gouvernementale à Madagascar.

La mise à jour de la SNLCC s'est faite en considération de ces deux impératifs. Elle s'est faite sur la base d'une évaluation à mi-parcours financée par le PNUD à la demande du CSI dans le cadre de sa mission de coordination de la SNLCC. Cette évaluation a débuté en Décembre 2019 et a été finalisée en Avril 2020 avec la validation du rapport final par le Comité de Suivi de la Mise en œuvre de la SNLCC. L'évaluation a fait ressortir les réalisations qualitatives et quantitatives de la mise en œuvre de la SNLCC suivant une analyse SWOT. Elle a également mis en exergue les impacts de la mise en œuvre de la SNLCC sur les plans sociopolitique, économique, culturel et technologique. L'évaluation à mi-parcours de la SNLCC a aussi été l'occasion d'apprécier l'efficacité du SAC dans sa compétence d'organe de LCC. Enfin, des recommandations ont été formulées et ont servi de base à la planification triennale de la SNLCC. Cette Stratégie mise à jour intègre en plus l'ensemble des priorités nationales contenues dans l'IEM et déclinées dans la PEM.

2. CONSTRUCTION DE LA SNLCC

2.1. Alignement de la SNLCC aux documents de Politique de Madagascar

Les autorités malgaches issues de l'élection présidentielle de 2018 se sont résolument engagées à œuvrer durant les années à venir pour que le pays rattrape son retard économique et social. Pour y parvenir, elles ont élaboré des Documents de Politique destinés d'une part à déterminer le cap à adopter et d'autre part à définir les moyens ainsi que les approches pour atteindre ces objectifs. Ces Documents de Politique sont constitués par la PGE et l'IEM. La PGE énonce les grands axes de l'action du Chef de l'État en matière de développement. L'IEM est la transcription en Document de Politique des engagements de campagne du Chef de l'État. En tant que telle, elle définit les engagements du Chef de l'État pour développer le pays en 7 axes. L'Initiative Émergence Madagascar (IEM) constitue le Document stratégique pour la croissance et le développement du pays. Le PEM quant à lui est la déclinaison en actions stratégiques des engagements politiques de l'IEM.

Ces Documents de Politique constituent le cadre référentiel de la SNLCC puisqu'elle leur vient en complément et contribue à l'atteinte des objectifs qui y sont définis. En effet, la mise en œuvre de la SNLCC doit limiter autant que possible, les effets de la corruption sur l'atteinte des objectifs d'Émergence fixés dans la Politique Générale de l'État et l'Initiative Émergence Madagascar (IEM). La SNLCC doit à terme favoriser la relance de l'économie nationale, améliorer l'image de marque du pays, renforcer sa crédibilité auprès des bailleurs de fonds internationaux ou des potentiels investisseurs étrangers et restaurer la confiance entre les malgaches.

Afin qu'elle accomplisse convenablement cette fonction, la SNLCC doit être arrimée aux Vision, Objectifs et résultats attendus clairement définis dans ces documents. Cet arrimage consistera à veiller à ce que les objectifs de lutte contre la corruption définis dans la SNLCC puissent efficacement réduire les impacts du phénomène sur la réalisation des investissements et autres activités prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la PGE.

L'alignement de la SNLCC aux Documents de Politique de Madagascar s'est fait en deux étapes : La première étape a consisté à confirmer les objectifs stratégiques initiaux qui demeurent pertinents à plusieurs égards. La seconde étape a consisté à définir de nouveaux objectifs stratégiques plus conformes aux évolutions sociopolitiques et économiques observés dans le pays.

Cet alignement, conformément aux exigences des Documents de Politique (IEM et PEM notamment), épouse la logique du PrECIS (Prévention, Éducation, Conditions, Incitation et Sanctions).

2.2. La vision de la SNLCC

La Vision de la SNLCC a été formulée lors de sa mise à jour en 2015. Elle s'énonce ainsi qu'il suit : « A l'Horizon 2025, Madagascar est un État de droit où le développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption ».

Compte tenu des enjeux du pays en matière de lutte contre la corruption, elle demeure actuelle et conforme au but de la PGE et de l'IEM.

La Vision de la SNLCC projette l'image d'un pays où les aspirations des citoyens à des meilleurs cadres et conditions de vie sont effectives grâce en partie au succès des initiatives de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance.

2.3. Les objectifs stratégiques

Six objectifs stratégiques (cinq objectifs calqués sur le PRECIS et un objectif de suivi évaluation) sont proposés pour contribuer à atteindre la Vision de la SNLCC.

2.3.1. Objectif stratégique 1 : « Réduire significativement les opportunités de corruption dans la délivrance du service public et la passation des marchés publics » (Prévention)

(Réf. : PEM : Engagement 2-Priorité 4 / PGE Axe3)

L'IEM définit clairement les ambitions du pays sur le court et moyen termes (2023-2025). Il y ressort que Madagascar prévoit sur la base des changements politiques et économiques, de parvenir à une Émergence globale qui sera la combinaison d'actions cohérentes et complémentaires touchant les secteurs territorial, économique, industriel et sectoriel, environnemental, administratif et institutionnel, social et culturel³.

La réalisation de cet objectif implique entre autres, la passation d'un volume important de marchés publics notamment pour ce qui concerne les aménagements territoriaux ainsi que l'équipement des administrations publiques centrales, déconcentrées ou locales. Ce processus de passation des marchés publics constitue une importante opportunité de corruption et si des dispositions appropriées ne sont pas prises, il pourrait être l'une des principales sources de déperdition des ressources nationales investies dans le développement du pays.

En complément au Code des marchés publics, la SNLCC doit constituer un rempart contre cette possibilité et prévoir des dispositifs de prévention qui, non seulement vont éliminer les opportunités de corruption dans les processus de passation des marchés dans les cadres et contextes prévus par les Documents de Politique, mais vont aussi réduire les contacts entre l'agent public et l'utilisateur du service public. Dans le premier cas, la SNLCC de par les dispositifs de prévention sus mentionnés va contribuer à réduire la grande corruption (celle dans les

³ Cf. Initiative pour l'Émergence de Madagascar, p. 7.

marchés publics). Dans le second cas, la SNLCC va considérablement contribuer à lutter contre la petite corruption dont sont victimes au quotidien les malgaches ordinaires lorsqu'ils sollicitent les services publics de base aux niveaux local, régional et national.

Cet objectif stratégique est conforme aux Documents de Politique de Madagascar. En effet, l'Axe 3 de la PGE préconise une révision de la procédure de passation des marchés afin d'en faciliter un contrôle tant à priori qu'à postériori. Il en est de même pour la lutte contre la petite corruption qui doit être menée à travers la « promotion de l'E-gouvernance qui doit être faite pour faciliter la relation entre administration et administrés »⁴.

2.3.2. Objectif stratégique 2 : « Renforcer la probité des malgaches à travers l'appropriation de leurs valeurs fondamentales contenus dans la PEM » (Éducation)

(Réf. PEM : Engagement 4)

La SNLCC comporte dans son Plan d'Actions une dimension relative à l'éducation. Cette dimension concerne l'élaboration et la mise en application des Codes de Conduite et des Codes de déontologie, la sensibilisation des agents en matière de LCC ainsi que la transparence et la sincérité dans les modes de recrutement des agents publics. Toujours en matière d'Éducation, la SNLCC avait également prévu d'« éduquer et d'informer » les citoyens afin de susciter leur « engagement » dans la LCC⁵. L'objectif visé ici était de fournir aux citoyens des connaissances nécessaires et des outils adéquats par des actions d'éducation, de sensibilisation et de communication pour l'adoption des nouveaux comportements de probité.

L'Initiative pour l'Émergence de Madagascar (IEM) ne s'éloigne pas particulièrement de cet objectif qui reste actuel. Toutefois, tirant les leçons des expériences passées, l'Initiative Émergence Madagascar, toujours dans l'optique d'obtenir des changements de comportement au sein de la population malgache, étend les efforts d'éducation à l'ensemble des citoyens.

A cet effet, l'Initiative pour l'Émergence de Madagascar comporte un socle moral et culturel bâti autour des valeurs de fierté, de dignité, de paix, de sécurité, de prospérité et de foi en l'avenir. Ces valeurs fondamentales qui constituent les « fondations de Madagascar à travers la réorganisation socio-économique et territoriale de la Nation » comportent en filigrane un aspect relatif à la promotion de la probité puisque « La Foi et l'Affection/Attachement entre les Malgaches pour une Nation unie et fière » suppose l'amour des malgaches pour leur Patrie. Cet amour/attachement aux objectifs collectifs implique le sacrifice des intérêts individuels illégaux au profit d'un Intérêt National seul garant de l'atteinte des résultats escomptés dans les Documents de politique de l'État et, à terme, du renforcement de la volonté de vivre ensemble des malgaches.

⁴ Cf. Politique Générale de l'État, p. 1.

⁵ Cf. Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025, p.9.

Dans l'optique de contribuer à l'aboutissement des valeurs de probité au sein de la communauté malagasy grâce à l'appropriation des valeurs fondamentales énumérées dans l'IEM, la SNLCC devrait également renforcer l'attachement des citoyens à ces valeurs et aider à les faire vivre au quotidien dans leurs rapports et à l'occasion de leurs échanges avec les acteurs internationaux.

Dans les faits, en application de cet objectif, la SNLCC devra contenir des mécanismes destinés à susciter la prise de conscience des malgaches sur la nature criminelle de la corruption. Cela passe par la vulgarisation à travers différents mécanismes (formation, sensibilisation, information, enseignements dans les écoles primaires, secondaires, universités et grandes écoles, etc.) des conséquences du phénomène sur la destruction des valeurs fondamentales de l'Émergence ainsi que de leurs conséquences sur le processus de développement du pays envisagé par les Documents de Politique de l'État.

En outre, la Politique Générale de l'État revient sur la nécessité tout aussi actuelle d'assurer la sincérité des concours d'admission dans la Fonction publique. Cela y est traduit dans l'Axe 3 lié à la LCC par la nécessité de favoriser « L'égalité des chances dans l'accès aux concours administratifs qui doit être garantie pour tous les jeunes malagasy sans distinction ».

2.3.3. Objectif Stratégique 3 : « Réduire la vulnérabilité des citoyens malgaches, des agents de l'administration publique et des institutions du SAC »

Cet objectif stratégique comporte deux impératifs. Le premier est la création des conditions d'un développement économique tandis que le second est la création de l'émergence d'un leadership national fort afin de lever sur le plan national les fonds nécessaires à la Lutte contre la Corruption.

En œuvrant à la réduction de la vulnérabilité des malgaches et des ILCC (les organes du SAC en l'occurrence), la SNLCC contribuera à améliorer les conditions de vie des citoyens malgaches et leur offrir les meilleures chances/opportunités de succès. Avec l'amélioration des conditions de vie des malgaches et surtout de l'accroissement de leur accès à la richesse, ces derniers peuvent mieux s'éduquer et de manière indirecte mieux appréhender les conséquences de la corruption sur la vie de la Nation et la préservation des intérêts des générations futures.

Dans un second temps, l'objectif stratégique sus formulé vise à renforcer de manière progressive et irréversible, l'indépendance financière des Institutions de Lutte contre la Corruption afin de les rendre plus aptes à réaliser leurs missions.

Cet objectif est en fait le jumelage des deux objectifs formulés dans la SNLCC avant l'élaboration de la PGE et de l'IEM. Ils demeurent cependant encore actuels compte tenu du contexte sociopolitique et économique du pays ainsi que des ambitions nationales définies dans les Documents de Politique.

2.3.4. Objectif Stratégique 4 : « Valoriser le respect des valeurs fondamentales de Madagascar exprimées dans la PEM »

Les valeurs fondamentales nécessaires pour l'atteinte des objectifs nationaux du pays sont définies dans l'IEM. Elles sont cardinales dans la mesure où elles portent en elles les conditions clefs de succès des objectifs nationaux sus mentionnés y compris en termes de LCC.

Conformément à la réalité observée en matière de gestion de changement, l'application de ces valeurs ne se fera pas automatiquement. Le processus d'appropriation et de diffusion de ces valeurs au sein de la population malagasy connaîtra une phase de résistance au début avant de devenir au fur et à mesure une réalité partagée et appropriée par tous les citoyens.

Compte tenu des conséquences de cette résistance sur les avancées de l'opérationnalisation de la PGE, de l'IEM et du PEM, il est important de faire connaître et d'ériger en modèle le respect des valeurs fondamentales dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC. En d'autres termes, la SNLCC devrait prévoir des dispositifs d'incitation destinés à encourager les modèles d'intégrité identifiés sur la base du respect de ces valeurs afin d'amener leur entourage à reproduire leur comportement positif.

2.3.5. Objectif Stratégique 5 : « Renforcer l'État de Droit de manière à disposer d'un État capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens » (Sanctions)

(Réf. PEM 1 et 2)

La SNLCC prévoit un dispositif de répression de la corruption. Ce dispositif avait trait à l'amélioration du cadre institutionnel (pour le rendre performant du point de vue de la lutte contre la corruption) ainsi que la répression des actes de corruption par le renforcement de la justice et des autres institutions de LCC. Ici, les réformes pour rendre la lutte contre la corruption plus performante étaient envisagées.

L'objectif stratégique tel que formulé dans le Document de Stratégie demeure d'actualité. En effet, les réformes envisagées ont été entamées mais n'ont pas été achevées. Il en est de même pour le système judiciaire qui, en dépit des efforts remarquables, sont encore loin de satisfaire les citoyens au point de répondre à leurs aspirations de justice.

Cette réalité est prise en compte dans les Documents de Politique de Madagascar. En effet, si l'Initiative pour l'Émergence de Madagascar reconnaît que la lutte contre la corruption est une priorité⁶, la Politique Générale de l'État consacre l'urgence de « la lutte contre la corruption avec tolérance Zéro » car « tous les responsables doivent être des modèles d'intégrité et de droiture » dans la mesure où cela « est un gage de la restauration de la confiance envers l'État, garant de la paix sociale ».

⁶ Voir pages 9, 12 et 18 de l'IEM.

Pour être en phase avec cet autre aspect de la lutte contre la corruption défini dans les Documents de Politique de Madagascar, la SNLCC doit non seulement maintenir les lignes d'activités initialement prévues en matière d'amélioration de cadre institutionnel et de réformes destinées à lutter contre la corruption, mais elle doit aussi intégrer des actions conformes aux pistes de sanctions évoquées dans la Politique Générale de l'État. Il s'agit notamment « des sanctions pénales exemplaires pouvant aller jusqu'à la radiation, qui sont prévues pour tout agent de l'État, quel que soit son niveau, reconnu coupable de détournement de deniers publics ».

2.3.6. Objectif Stratégique 6 : « Assurer la cohérence de la mise en œuvre de la SNLCC avec les Documents de référence de l'État (PEM, Conventions internationales) à travers les activités régulières de suivi et des évaluations régulières

La faiblesse du suivi évaluation figure au rang des limites observées lors des phases précédentes d'implémentation de la SNLCC. Le dispositif y afférent ne permettait pas de s'assurer de la cohérence de la mise en œuvre de la SNLCC avec ses documents de référence qu'ils soient d'origine internationale (conventions internationales, régionales et sous régionales) ou interne (Documents de Politiques, etc.).

La formulation d'un objectif de suivi évaluation permet de capitaliser cet enseignement. En effet, cet objectif constitue le fondement de la planification des activités de suivi en termes de coordination, financement, harmonisation des actions anticorruption menés par divers acteurs, rapportage et renforcement de la visibilité des efforts de LCC dans la population. L'existence de cet objectif permet également une meilleure planification des dispositifs de renforcement des capacités des responsables de suivi évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC et plus globalement du SAC en matière de connaissance des indices internationaux de mesure de la corruption.

2.4. La méthodologie de mise à jour de la SNLCC

Les étapes ci-après synthétisent la méthodologie usitée pour la mise à jour de la SNLCC :

- ✱ **La capitalisation des résultats de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC** : Les résultats et les recommandations de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC ont constitué les principales bases de la mise à jour de la présente Stratégie notamment pour ce qui est des diagnostics, des états de lieux, des indices de mesure de la corruption et de la planification stratégique.
- ✱ **Une revue et une analyse des documents** : il s'agit notamment ici de la SNLCC, du PGE, des lois anti-corruption, des rapports d'études traitant directement ou indirectement des questions de lutte contre la corruption, des articles (scientifiques et de presse), etc.
- ✱ **Une démarche inclusive, participative et itérative** en étroite collaboration avec les principaux responsables du BIANCO, du PAC, du CSI, du Comité de réformes, de la

Commission de suivi-évaluation de la SNLCC, du secteur privé, des PTFs, des acteurs de la société civile et tout autre acteur clé pouvant apporter des éléments pertinents pour l'analyse et l'évaluation. Cette collaboration a pris diverses formes à savoir les réunions de concertation, les ateliers d'appui à l'évaluation de la SNLCC, les consultations individuelles des responsables de l'administration, les échanges téléphoniques et par courriel, etc.

- ✕ **Une aptitude à la capitalisation des acquis/effets de la mission à chaque étape**, en vue d'assurer un meilleur suivi et une meilleure appropriation des résultats.

2.5. Les approches de mise en œuvre de la SNLCC

La mise en œuvre de la SNLCC est un processus de gestion de changements. En tant que tel, dans l'optique de tirer les leçons des expériences antérieures en la matière aussi bien en termes de renforcement des bonnes pratiques que de rectification des manquements observés, sa logique doit désormais s'articuler autour des quatre approches concomitantes d'implémentation à savoir : la construction du changement, la stratégie de masse critique, la stratégie dite du PRECIS ainsi que la stratégie de gestion de la volonté politique.

2.5.1. Description des logiques de mise en œuvre de la SNLCC

✕ La construction du changement

La construction du changement se fera en trois étapes : la première étape est celle de la dé cristallisation. Elle aura pour objectif de mobiliser les différentes parties prenantes ciblées par la SNLCC et concernés (en tant que détenteurs d'obligations ou détenteurs de droits) par les politiques de développement de Madagascar (IEM et PEM). Pendant la phase de dé cristallisation, les logiques négatives réfractaires aux objectifs de LCC et de développement harmonieux de Madagascar tels que décrits dans les documents de politique du pays seront détruites.

La seconde étape est celle de l'apprentissage au changement. Les activités de la phase de dé cristallisation auront déjà commencé à porter leurs fruits et les parties prenantes seront mobilisées/organisés autour de la mise en œuvre de la SNLCC pour être des acteurs à part entière de la LCC. Dans cette phase, un accent particulier sera mis sur la création de la confiance au sein de la Société Malgache à travers les actions destinées à renforcer la crédibilité dans les principaux organes de l'État (système judiciaire, administration et organes législatifs). C'est également dans cette étape que des efforts seront fournis pour améliorer la confiance des citoyens entre eux.

La dernière étape est celle de la recristallisation. Elle correspond à la phase où les actes de corruption doivent être systématiquement sanctionnés dans la mesure où les malgaches adhéreront déjà dans leur majorité au rejet de la corruption et à la résistance à ce phénomène.

✖ **La constitution de masse critique**

La constitution de masse critique vise à construire progressivement une situation de non-retour du point de vue du rejet de la corruption à Madagascar. Partant du principe qu'obtenir un changement absolu immédiat est impossible, s'attaquer de manière frontale aux résistants au changement impulsé par la SNLCC serait une erreur. Considérant cette réalité, la stratégie de masse critique sera déployée pour diffuser les valeurs de la SNLC énumérées dans l'IEM et œuvrer progressivement à leur appropriation par les malgaches.

Cela se fera par la création des projets pilotes d'intégrité, la création des ilots d'intégrité au niveau des régions, des CTD, des services, etc. ainsi que la mise en place d'un réseau d'acteurs positifs en vue d'animer le changement (indépendamment des organes du SAC) aux niveaux des régions, des entreprises, des administrations (centrales, déconcentrées ou locales), des lieux de culte, des écoles, etc. L'objectif ici est de créer le changement par *tâche d'huile* jusqu'à l'aboutissement dans les délais impartis par la Vision (2025) aux résultats escomptés.

✖ **L'adoption de la démarche dite du PrECIS**

La Stratégie dite du PRECIS sera utilisée pour rectifier les manquements observés dans la première phase d'implémentation de la SNLCC à Madagascar. En effet, dans cette phase, un accent particulier était mis sur la prévention, l'éducation et la sanction. Les actions de conditions et d'incitation n'étaient pas prévues comme partie intégrante de la SNLCC même si elles se faisaient quelques fois.

Donc, la Stratégie dite du PrECIS va constituer l'approche innovante destinée à prévoir et à implémenter de manière concomitante des actions de Prévention, d'Éducation, de Conditions, d'Incitation et de Sanctions. Au-delà de cela, la Stratégie du PrECIS est le moyen par lequel les autres stratégies préconisées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC vont être opérationnalisées.

✖ **Le choix stratégique du BIANCO de privilégier un mode opératoire basé sur le « faire faire » pour renforcer l'appropriation de la SNLCC**

Le BIANCO voudrait que la SNLCC « marque un coup sur le coût de la corruption ». De ce fait, pour ces prochaines années, l'institution se propose de mettre un accent particulier sur la corruption politique afin d'œuvrer à ce que la corruption soit une thématique qui pèse dans les débats électoraux à différents niveaux. Pour parvenir à cette appropriation de la SNLCC à tous les niveaux de la société malagasy, le BIANCO a prévu que le mode opératoire qu'il préconise se fasse sur les bases ci-après :

- Le refus de la corruption et la dénonciation sont des critères d'appréciation de l'appropriation (manda dia mitoroka)
- Le BIANCO assure le coaching tandis que les administrations et autres acteurs implémentent la SNLCC ;
- Mampitombo ny tolo (MOFF) > responsabilisation (ex : co-direction d'enquête avec Police et Gendarmerie)
- La mise en place d'un dispositif axé sur la coopération internationale et la coopération inter-organes
- L'appropriation par des activités faciles à mettre en œuvre mais ayant des impacts forts.

✕ La stratégie de la gestion de la volonté politique

La Stratégie de gestion de la volonté politique⁷ est le résultat de la capitalisation des leçons tirées de la situation sociopolitique de Madagascar depuis le début des années 2000. L'expérience malgache sur la question de la LCC révèle que la volonté politique est un paramètre à considérer et surtout à gérer pour parvenir aux changements escomptés. En effet, elle fluctue en fonction des jeux d'influence, des moments politiques, du détenteur de l'Exécutif ou encore des titulaires de portefeuilles ministériels. Il est régulièrement revenu pendant les consultations avec les acteurs ciblés par l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC que la continuité des engagements de l'État n'était pas toujours assurée en cas de changement des ministres, chacun prenant fonction avec ses priorités, abandonnant celles de son prédécesseur quelque fut leur pertinence. Les acteurs ont aussi mentionné que la volonté politique pouvait évoluer du fait du jeu des influences selon que l'Exécutif est tenu de satisfaire les attentes des groupes de pressions internes ou externes. Dans ce cas, il peut arriver qu'un engagement politique préalablement pris et fort utile pour les populations soit abandonné pour d'autres considérations. Compte tenu de tous ces éléments susceptibles de la faire évoluer (très souvent négativement), la stratégie de gestion de la volonté politique doit être intégrée à la SNLCC.

Cette stratégie devra veiller à ce que les acquis de la LCC ne soient pas perdus en cas de changement de responsables politiques. Autrement, elle a pour objectif de faire en sorte que les problématiques de LCC telles que prescrites dans la SNLCC soient toujours une priorité pour tous les Exécutifs qui se succèdent à la tête de l'État Malgache, quelque soient les enjeux et les contraintes auxquelles ils pourraient faire face. Dans les faits, l'implémentation de la stratégie de gestion de la volonté politique se fera suivant un processus comportant des actions immédiates et des actions à courts termes :

- Les actions à court terme : Dans le court terme, les actions à mener dès 2020 consisteront à : (i) définir les critères illustrant la volonté politique ; (ii) élaborer une charte de conduite politique qui aura pour objectif d'éviter de faire de la LCC un prétexte de règlements de comptes politiques ; (iii) élaborer une liste des acquis existant à préserver. Par la suite, un système de surveillance du respect des acquis ci-dessus mentionnés par l'ensemble de la classe politique sera établi et appliqué. Cette surveillance sera faite par les institutions du SAC. Toutefois, au fur et à mesure de leur développement, les piliers d'intégrité (en l'occurrence les OSC, les médias indépendants, les autorités religieuses et morales, etc.) seront associés à cette surveillance.

⁷ La volonté politique est le reflet d'une décision ou d'une position politique (parce qu'exprimée par une autorité) obtenue au terme d'un processus comportant les échanges, le jeu des influences ou encore résultant d'une situation indépendante des parties prenantes (cas de force majeures par exemple). Cf. Talla Marius, le glossaire de la Lutte contre la corruption

- Les actions à moyen terme : Elles devront se faire en parallèle aux actions immédiates mais elles ne produiront des résultats concrets qu'à l'horizon de la mise en œuvre de la SNLCC (soit 2025). Il s'agira dans les faits de : (i) œuvrer au changement des paradigmes politiques en incitant les hommes intègres à s'impliquer dans la politique afin de faciliter l'accès des personnes positives à la gestion des affaires publiques. Cela se fera par les actions d'éducation et d'incitation ; (ii) systématiser la protection des dénonciateurs de la corruption ; (iii) Faire de la LCC une activité citoyenne, essentiellement non partisane et être mise au service des seuls intérêts collectifs.

N.B : Les PTFs joueront un rôle d'appui des ILCC et les Piliers d'intégrité dans le processus de préservation des acquis obtenus et plus globalement dans la mise en œuvre de la stratégie de gestion de la volonté politique.

La stratégie de gestion de la volonté politique ci-dessus décrite est schématisée ci-dessous :

Actions immédiates	Actions à court terme	
R 1: 2020-2021: Apprentissage des nouveaux paradigmes politiques en matière de consolidation des acquis	R 2: 2021-2023: R2: Acquisition des nouveaux paradigmes politiques en matière de consolidation des acquis	R 3: 2023-2024: Situation de non retour et systématisation des nouveaux paradigmes
Actions à mener : - Définition des critères de volonté politique - Elaboration de la Charte de conduite politique - Liste des acquis à préserver (à mettre à jour chaque année) - Opérationnalisation du système de surveillance du respect des acquis par le SAC dans un 1^{er} temps	Actions à mener : - Mise à jour des critères de volonté politique - Mise à jour de la liste des acquis à préserver - Mener des actions de sensibilisation pour inverser les paradigmes politiques - Identifier et tester les approches réalistes de protection des dénonciateurs - Mener des actions d'éducation et des plaidoyers pour faire de la LCC une activité citoyenne et apolitique - Impliquer les 1ers piliers d'intégrité dans la surveillance des acquis	Actions à mener : - Mise à jour des critères de volonté politique - Mise à jour de la liste des acquis à préserver - Poursuivre actions de sensibilisation pour inverser les paradigmes politiques - Systématiser la protection des dénonciateurs - Impliquer d'autres piliers d'intégrité dans la surveillance des acquis

2.5.2. Définition des approches de mise en œuvre proprement dites

Les principales approches d'implémentation de la SNLCC sont :

- **Le plaidoyer / lobbying** : Cette approche sera utilisée aux fins de :
 - ♦ Porter les préoccupations, les besoins et les difficultés des parties prenantes ciblées par la mise en œuvre de la SNLCC auprès des décideurs politiques ;
 - ♦ Intéresser les PTFs à investir dans la lutte contre la corruption.
- **Les Initiatives à Résultats Rapides (IRR)** : cette approche sera utilisée pour implémenter les activités importantes et faciles à mettre en œuvre. Cette catégorie d'activités est déterminante pour conduire le changement au niveau des acteurs ciblés en peu de temps (50 jours minimum et 100 jours maximum) et produire des résultats motivant pour la suite du processus.
- **Le renforcement des capacités** : Il s'agit essentiellement des activités à mener dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC. Ces formations spécifiques seront dispensées à l'ensemble des parties prenantes ciblées détentrices d'obligations dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC. Ces formations porteront sur divers thématiques en lien avec la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité.
- **La facilitation** : Elle sera employée pour accompagner les processus et surtout pour opérationnaliser l'approche dite du « faire faire » actuellement préconisée par les ILCC du SAC en l'occurrence le BIANCO.
- **Le coaching** : Le coaching sera essentiellement utilisé dans le processus IRR et dans la dynamique du « faire faire ».
- **Le Team building / team development**: Les team building et les team development seront utilisés pour développer des relations personnelles entre les parties prenantes et augmenter par la même occasion leur capacité de collaboration. C'est l'approche par excellence pour lutter contre les cloisonnements et la survenance des conflits interpersonnels qui peuvent nuire à la mise en œuvre de la SNLCC.
- **Le conseil technique** : C'est le moyen par lequel les ILCC du SAC, chacune dans son domaine de compétence, fournira des avis à l'ensemble des parties prenantes qui le souhaitent. Sans exhaustivité, les cibles des conseils techniques fournis dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC sont les membres de l'Exécutif, les parlementaires, les responsables des administrations déconcentrées et décentralisées, les OSC, les PTFs, les médias, le Secteur Privé, etc.

2.6. Diagnostic de l'efficacité du SAC en tant qu'organe de mise en œuvre de la SNLCC

Conformément aux recommandations de la CNUCC à la laquelle Madagascar est Partie, la réglementation nationale confie la LCC (au travers de la mise en œuvre de la SNLCC essentiellement) à cinq institutions à savoir le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, le SAC et l'Agence de recouvrement des Avoirs Illicite. Ces Institutions sont réunies au sein du SAC (Système Anti-Corruption). L'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC a été l'opportunité d'apprécier leurs capacités, chacun suivant ses missions régaliennes, à assurer la mise en œuvre de la SNLCC. Cela s'est fait au moyen d'un diagnostic organisationnel consistant à croiser et à analyser trois dimensions fondamentales dudit Système, à savoir sa stratégie, sa structure et sa culture suivant le modèle de performance des organisations développé par HEC. Autrement, le modèle d'analyse de performance du SAC s'est développé à partir du postulat selon lequel pour être performante, Il a besoin d':

- Une stratégie articulée autour d'une vision commune et partagée par l'ensemble des membres de l'organisation ;
- Un cadre organisationnel adapté à la stratégie et doté de ressources suffisantes pour la soutenir ;
- Une culture organisationnelle partagée et axée sur des valeurs et principes.

Il est ressorti du diagnostic du SAC que cet organe est porteur d'un potentiel certain en matière d'efficacité. Cela signifie qu'à l'heure actuelle le SAC peut raisonnablement porter ou soutenir les efforts de LCC dans le pays. Considérant le rôle central des institutions qui constituent ce Système en matière de LCC, cette réalité constitue un acquis pour l'implémentation de la SNLCC.

Cependant, ce potentiel doit néanmoins être consolidé à plusieurs niveaux.

- La finalisation de la création des organes du SAC par la mise en place de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites tel que le prévoit la loi anticorruption⁸ et les 3 autres PAC prévues par la réglementation en vigueur.
- L'appropriation des visions et des valeurs des organes qui constituent le SAC par leurs agents doit être renforcée. En effet, cette appropriation des visions et valeurs partagées des institutions constitue le socle de l'esprit d'équipe et le facteur clef de succès des objectifs de groupes (la lutte contre la corruption pour ce qui est des organes du SAC) d'une part et, étant liés à la culture organisationnelle, ils constituent un facteur déterminant pour la réussite de la lutte contre la corruption à Madagascar d'autre part.

⁸ Cf. article 40 de la Loi n° 2016 - 020 du 22 août 2016 sur la Lutte contre la corruption.

- Le renforcement des connaissances des personnels des organes du SAC sur les stratégies d'intervention des institutions pour lesquelles ils travaillent est l'un des impératifs majeurs qui se dégagent du diagnostic organisationnel du SAC.
- La nécessité d'améliorer les mécanismes d'implémentation du plan d'actions des organes du SAC (en l'occurrence le CSI).
- La nécessité d'améliorer l'efficacité inter-organisationnelle des organes du SAC. Ceci concerne notamment la qualité de la collaboration entre les ILCC et la qualité de la communication entre les organes du SAC.

2.7. La considération des problématiques transversales dans l'implémentation de la SNLCC

(Réf : PEM Engagement 4, 6, 10)

Plusieurs problématiques transversales sont prises en compte aussi bien au niveau de la mise à jour de la SNLCC que de son élaboration. Ces problématiques transversales sont celles définies par le Gouvernement Malgache d'une part et celles découlant des engagements internationaux du pays d'autres part. Il s'agit notamment de :

- ✱ **Le respect des questions de genre** : cet aspect des politiques découle de la ODD 5: Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles. Madagascar a ratifié la plupart des Conventions et Chartes relatives à la protection des Droits de l'Homme dont la Déclaration des Nations Unies sur l'Élimination de la Violence à l'égard des Femmes en 1993 ainsi que la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ratifiée par Madagascar. Se faisant, le Gouvernement malgache s'est approprié la question de la promotion du genre et en a fait l'une de ses priorités dans la cadre de la mise en œuvre de l'IEM. Dans les faits, l'IEM et la PGE mentionnent par exemple que l'égalité des chances dans l'accès aux concours administratifs doit être garantie pour tous les jeunes malagasy sans distinction (y compris les jeunes filles). Il en est de même pour l'accès aux emplois décents qui doit bénéficier aussi bien aux hommes qu'aux femmes⁹.
- ✱ **La lutte contre la pauvreté** : Elle découle de l'ODD 16 qui vise la promotion de l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Le Gouvernement malgache a transcrit cette autre priorité dans la PGE et l'IEM à divers niveaux. En titre d'illustration, l'IEM insiste sur ce que « l'emploi décent pour Tous rendra la dignité et la fierté à chaque citoyen. Les femmes et les jeunes porteurs de projet, créateurs d'emplois bénéficieront de subventions, de divers types de soutiens et d'accompagnement pour être opérationnels et contribuer au développement local. Les jeunes agriculteurs, artisans et éleveurs seront formés de manière professionnelle

⁹ PGE/IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels, velirano n°4, p.11.

dans leurs vocations respectives. Les jeunes qui auront choisi l'agriculture et l'élevage pourront se voir octroyer des terrains (Titre vert). Les mises en place d'une banque d'investissement, d'un fonds souverain et l'extension d'institutions de microfinance devront être faites dans les meilleurs délais pour promouvoir l'investissement, faciliter l'accès au crédit des PME/PMI et pour accompagner l'industrialisation. A cet effet, il est envisagé de leur donner accès à des fonds à taux bonifiés pour créer des activités génératrices de revenus et d'emplois. »¹⁰

- ✖ **La protection de l'environnement :** Madagascar est Partie à plusieurs conventions internationales de protection de l'environnement. Les principales sont la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, la CITES, la Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des ressources naturelles, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'Ozone le 11 janvier 1995 et le Protocole de Montréal relatif à des Substances qui Appauvrissent la couche d'Ozone le 02 mai 1996, etc. Le Gouvernement malgache est resté constant sur les problématiques de conservation de l'environnement en prévoyant dans l'IEM une approche de Gestion durable et conservation des ressources naturelles. Sur ce point, quelques objectifs sont fixés à savoir reboiser et de couvrir 40.000 hectares de surfaces par an, recourir à de nouvelles technologies de reforestation à grande échelle¹¹.
- ✖ **La protection des minorités :** La question des minorités figure aussi au rang des priorités de Madagascar. En effet, l'IEM s'y attarde au 5^{ème} point des 7 grandes orientations stratégiques de l'émergence lorsqu'il préconise le « renforcement de capacité pour assurer le développement humain afin d'éliminer l'extrême pauvreté et réduire les inégalités »¹².

La mise à jour de la SNLCC ainsi que ses mécanismes de pilotage sont conformes à toutes ces politiques transversales.

2.8. Le pilotage, la coordination et le suivi évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC

Pour les 3 prochaines années, le pilotage, la coordination et le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC sera assurée par un dispositif national soutenu par un dispositif international.

¹⁰ cf. IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels, velirano n°6, p.11.

¹¹ cf. PGE/IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels velirano n°10, p11.

¹² cf. PGE/IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels, p 11.

2.8.1. Le dispositif national de pilotage, de coordination et de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC

Il sera assuré par le Comité Stratégique de Pilotage (CSP) pour la mise en œuvre de la SNLCC.

Les missions du Comité seront les suivantes :

- Coordonner la mise en œuvre de la SNLCC ;
- Évaluer l'effectivité et l'efficacité des divers dispositifs anti-corruption et leurs retombées sur la gouvernance et l'intégrité.

2.8.2. Le dispositif international de soutien au pilotage, à la coordination et au suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC

Il s'agira d'un Groupe Thématique Gouvernance et Anti-Corruption (GT GAC) créé au sein des regroupements d'échanges et de concertation des PTFs à Madagascar et spécifiquement dévolu au suivi de la mise en œuvre de la SNLCC et de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance.

Ce Groupe Thématique pour favoriser l'inclusivité (la participation de tous les PTFs intervenant dans la LCC) et la visibilité du SAC, sera présidé par le CSI.

Les missions de ce GT GAC sont les suivantes :

- Partager les préoccupations de la Partie Nationale sur la thématique de la mise en œuvre de la SNLCC et de la Politique de Bonne Gouvernance ;
- Soutenir la Partie Nationale dans ses efforts d'implémentation de la SNLCC et de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance.

3. MISE A JOUR DU DIAGNOSTIC DE LA CORRUPTION A MADAGASCAR

3.1. Les manifestations et les causes de la corruption à Madagascar

MANIFESTATIONS DE LA CORRUPTION	CAUSES DE LA CORRUPTION
– Détournements (des deniers publics, des ressources affectées au développement local et des biens publics) – Racket des usagers – Extorsion des usagers – Fraude fiscale – Abus de pouvoir – Trafics d'influence – Abus d'autorité – Perception des paiements illégaux ou indus par les agents de l'État – Le blanchiment des capitaux issus des pratiques illégales (corruption, trafic d'êtres humains, etc.) – Trafic d'influence – Favoritisme dans les marchés publics – Concussion – Népotisme dans les recrutements et les concours des agents de l'État – Abus de pouvoir – Surfacturation – Abus de fonctions – Fourniture des cadeaux illicites – Corruption basée sur le genre – Conflits d'intérêts – Enrichissement illicite – Incitation à la fraude fiscale	– Surpopulation carcérale (pour ce qui est des extorsions par les agents de l'administration pénitentiaire) – Le manque d'intégrité de certaines autorités et acteurs sociaux – Inadéquation des missions et des moyens mis à disposition – Imprécision des critères d'affectation et de promotion des agents de l'État – Politisation de l'administration – Manque de civisme de certains agents de l'État ; – Faible transparence (insuffisance dans la diffusion des informations au public) – Ignorance des populations et des usagers du service public – Crainte des représailles – Impunité de certains agents publics – Faiblesses du dispositif de redevabilité des agents publics – Lenteurs et lourdeurs administratives – Esprit de cupidité du personnel des tribunaux et des agents de l'État – Ignorance de la législation par les populations – Caducité et incohérence (vides juridiques) de certaines dispositions légales – Non prise en compte jurisprudence – Les difficultés d'accès à l'information – Faiblesse de la culture de la transparence – Insuffisance des contrôles – Existence des intermédiaires (rabatteurs) dans certains services publics (les tribunaux notamment) – Mauvais accueil des usagers dans les services administratifs – Précarité des agents de l'État – Faiblesse de la volonté politique à lutter contre la corruption – Faiblesse du dispositif de protection des témoins et des dénonciateurs

La corruption à Madagascar revêt l'essentiel des formes détaillées dans les instruments juridiques internationaux ratifiés par le pays en matière de LCC (en l'occurrence la CNUCC et la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption).

A Madagascar, la corruption favorise la commission de nombreuses pratiques contraires à la loi, à la cohésion sociale et au développement économiques comme la violation des droits de l'homme, la restriction des droits à l'éducation et à la santé ainsi que l'atteinte à la libre concurrence (aussi bien dans l'accès aux marchés publics que dans le développement des activités économiques proprement dites).

La corruption favorise aussi le blanchiment des capitaux obtenus de manière illicite et permet de réinjecter dans le circuit légal des revenus généralement obtenus par le détournement des deniers publics, par divers trafics illicites (traite des êtres humains, trafic du bois de rose et des ressources minières, etc.). Se faisant, la pratique a des conséquences économiques lourdes sur le développement du pays qu'elle prive d'importants revenus nécessaires au financement des politiques d'éducation, de santé, etc. En effet, illustrant les affres du blanchiment dans le secteur minier, SAMINFIN révèle que de nombreuses sociétés de ce secteur réalisent leurs transactions financières en liquide. Certaines ne possèdent même pas de compte bancaire, alors que celui-ci est l'un des moyens pour tracer l'origine fonds qu'elles utilisent. La problématique du blanchiment des capitaux et du financement du terroriste est assez préoccupante à Madagascar dans la mesure où selon le rapport d'octobre 2018 du GABAOA (2), le pays figure toujours parmi les pays à risques en matière de blanchiment. Il devient donc urgent de veiller à ce que le pays ne soit pas la plaque tournante du blanchiment dans la région et cela n'est possible que si le cadre juridique y afférent est complété et les institutions destinées à lutter contre cette pratique (en l'occurrence le SAMIFIN et les PAC) renforcées.

Le phénomène est favorisé par les causes ci-dessus énumérées. Ces causes trouvent leur fondement dans certaines réalités qui se sont progressivement ancrées dans la mémoire collective d'une frange importante de la population malgache comme la crainte de l'administration observée chez certains citoyens. Cette réalité héritée de la colonisation a favorisé l'essor des intermédiaires au sein des services publics et annihilé la capacité des malgaches à revendiquer leurs droits lorsqu'ils sont victimes de la corruption dans les services de l'administration. En outre, l'on note que l'ignorance des lois et des procédures administratives ainsi que l'absence des standards de service (en l'occurrence ceux relatifs aux délais de traitement des dossiers) ont contribué à favoriser l'essor de la corruption au sein de l'administration malgache.

3.2. Diagnostic de la LCC à Madagascar

LES FACTEURS FAVORABLES A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	LES OBSTACLES DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
– Inscription de la lutte contre la corruption parmi les priorités nationales (PGE) – Implication des partenaires techniques et financiers – Vulgarisation de la SNLCC – Implication de la société civile et des médias – Utilisation des réseaux sociaux comme outils de LCC – Existence des structures de contrôles – Consécration du principe de création des CAC dans toutes les administrations – Existence des programmes d'éducation et de sensibilisation – Existence des Réseaux Honnêteté et Intégrité (RHI) – Effectivité de certaines CAC – Consécration du principe de création des CAC – Existence du BAINCO et de ses antennes régionales – Existence de SAMIFIN – Existence de l'ordonnance pour le recouvrement des avoirs illicites	– Fragilisation des PAC – Insuffisance des ressources allouées à la LCC ; – Non pérennité des ressources allouées à la LCC – Obstacles géographiques – Difficultés dans la mise en place des ILCC – Difficultés rencontrées dans l'internalisation de la CNUCC – Difficulté dans l'établissement des preuves – Manque de synergie inter sectoriel – Problème d'interprétation des lois textes – Faible traçabilité des opérations d'exploitation des ressources naturelles – Impunité – Méconnaissance des rôles de structure (PAC, justice, SAMIFIN, CSI, etc.) – L'existence des pressions politiques – Faible appropriation de la LCC
Selon l'IDH¹³, Madagascar figure parmi les pays en difficultés sur le plan économique et social. Cette réalité impacte les capacités du pays à lutter contre la corruption. Toutefois, le pays s'est adapté et a développé des mécanismes pour endiguer le phénomène. Il a d'abord pris des engagements politiques destinés à exprimer la volonté des autorités à faire de la LCC une priorité (cela est perceptible dans la PGE). Cette position des dirigeants a suscité l'accompagnement des PTFs qui apportent une partie importante du financement de la LCC à Madagascar. En marge de cela, les acteurs de la LCC ont tiré parti des NTIC (les réseaux sociaux notamment) pour dénoncer la corruption et pour protéger les témoins et des victimes du fléau. Les NTIC ont également aidé les ILCC telles que le SAMIFIN a amélioré son dispositif de lutte contre le LBC/FT (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). L'institution s'est doté d'un Système de suivi informatique du traitement des dossiers ou Gateway, du Le système informatique du PTA de SAMIFIN ou encore du FINES développé pour faciliter le recueil et le traitement des déclarations suspectes reçues par SAMIFIN.	

¹³ Bien que s'étant amélioré 0,519 contre 0,512 pour 2018, des efforts restent encore à être fournis au niveau de l'IDH de Madagascar car dans le classement, le pays occupe la 161ème place sur 189 pays ciblés. Cf. PNUD, Rapport sur le développement humain 2019, Au-delà des revenus, des moyens et du temps présent : les inégalités de développement humain au XXIème siècle, p. 30.

La réalité de la LCC à Madagascar est également faite d’obstacles de diverses natures. En effet, le pays fait face aux difficultés de financement de la LCC car conformément aux prescriptions légales, il n’a pas encore pu sécuriser un financement indépendant destiné à la LCC qui soit conforme aux proportions du PIB convenu dans la loi anti-corruption. Les difficultés liées à la finalisation de la mise en place des ILCC (les PAC¹⁴ et l’Agence de recouvrement des avoirs illicites conformément à l’article 40 de la loi anticorruption) et plus globalement de l’internalisation de la CNUCC ont négativement impacté la LCC dans le pays. Cela se perçoit par l’IPC de Madagascar qui, à l’exception de l’année 2017, n’a cessé de baisser pour atteindre en 2019 son niveau le plus bas depuis 2015. Sur le plan social, la confusion des rôles des ILCC et la récurrence de certaines pratiques comme les pressions politiques exercées sur les agents de l’État renforcent la perception négative sur la LCC au sein de la population. D’autres réalités liées aux difficultés d’accès à certaines régions en toute saison, à la faiblesse de l’appropriation de la SNLCC par certaines administrations ou aux cloisonnements des administrations compliquent l’implémentation des politiques et initiatives de LCC à Madagascar.

3.3. Données de référence de l’intensité de la corruption à Madagascar

Les principales données de référence retenues pour servir de base aux évaluations futures des résultats de la lutte contre la corruption à Madagascar sont l’IPC, l’indice Doing Business et l’Indice de Perception de l’Intensité de la Corruption. Cela n’empêche pas la considération d’autres indices au fur et à mesure de la mise en œuvre de la SNLCC.

INDICE CIBLE	ANNEE CONCERNEE	NOTE
IPC	2019	24/100
Doing Business	2019	47/100
Mo Ibrahim	2019	49/100
Indice de Perception de l’Intensité de la Corruption (IPIC)	2020	6,24/10

¹⁴ Sur ce point particulier, il convient de préciser que les PAC, institutions garantes de la justice dans les affaires de lutte contre la corruption (du point de vue des résultats produits par le PAC de Tananarive) fait l’objet d’une fragilisation particulière. En effet, alors que leur finalisation n’est pas encore effective, une initiative parlementaire visant à réduire leur efficacité et leur fonctionnement a été initiée.

Ces notes démontrent de manière directe ou indirecte le sentiment de différentes catégories de citoyens malgaches et des observateurs internationaux sur l'état de la corruption dans le pays.

L'IPC de Madagascar n'a cessé de baisser depuis le lancement de la mise en œuvre de la dernière version de la SNLCC en 2015. En dépit d'une légère amélioration en 2018 (où la note du pays est passée de 24/100 à 25 sur 100), le pays a de nouveau performé son score le plus bas en 2019 (24/100).

S'agissant des indices du Doing Business et de Mo Ibrahim, bien qu'étant plus importants que l'IPC, ils ne suggèrent un meilleur positionnement du pays du point de vue de la gouvernance et du coût de la réglementation des affaires pour les entreprises malgaches. En effet, ces deux indices sont en-deçà de la moyenne qui est de 50/100 ce qui de manière globale, indique que le pays a encore de nombreux efforts à fournir sur ces questions.

Cette position a d'ailleurs été corroborée par les malgaches eux-mêmes ainsi que les étrangers résidents et travaillant à Madagascar. En effet, dans le cadre de la mise à jour de la SNLCC, un groupe de 200 malgaches (issus de l'ensemble des composantes sociales) et des expatriés recrutés pour la plupart parmi les PTFs ont indiqué que leur perception de l'intensité de la corruption dans le pays est évaluée à 6,5/10 soit 1,5 point au-dessus de la note qui permet de considérer que la perception de la corruption est acceptable.

Il convient toutefois de noter qu'au-delà de la seule traduction de la persistance des pratiques de corruption à Madagascar, ces moyennes des indicateurs de gouvernance indiquent aussi une faible connaissance des critères d'évaluation des différents indicateurs de gouvernance par les ILCC du pays.

3.4. Les enjeux de la LCC à Madagascar

LES ENJEUX POSITIFS	LES ENJEUX NEGATIFS
– Renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance – Stabilité des structures sociales et politiques – La stabilité de la sécurité – L'effectivité du principe d'égalité des chances pour tous les citoyens indépendamment de leur origine sociale ou de leur fortune – Réorientation des ressources allouées à la LCC à d'autres fins productives – Amélioration de la confiance des citoyens envers l'État – Amélioration de la qualité et des conditions de vie des citoyens grâce aux recrutements de qualité et à une meilleure formation des personnels de l'État – Réalisation rapide des objectifs de développement – Amélioration du vivre ensemble – Confiance des investisseurs envers l'État – Gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles (renflouement et transparence des caisses publiques favorable au développement local) – Valorisation des ressources naturelles (attractives pour le tourisme par la valorisation des biodiversités malagasy) – Amélioration du respect des valeurs culturelles malgaches – Augmentation des recettes au profit de l'État – Valorisation des ressources humaines au service des citoyens malagasy – Amélioration du vivre ensemble – Gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles	– Accroissement de la pauvreté – Recrudescence de l'insécurité – Risques d'instabilité politique et sociale (vindictes populaires) – Insécurité juridique (État de droit), économique et sociale – Dégradation de la qualité des services délivrés par les agents de l'État – Risque de fuite des cerveaux et des capitaux – Persistance du secteur informel avec pour conséquence la réduction des recettes de l'État – Instauration de l'anarchie caractérisée par la faiblesse de l'autorité de l'État – Isolément du pays sur la scène internationale – Perte des valeurs culturelles de Malagasy – Risques de déperdition des ressources naturelles et des ressources financières y afférentes – Accroissement de la vulnérabilité des plus faibles – Accroissement de l'écart entre les riches et les pauvres : risques d'instabilité politique et sociale (explosion sociale et vindictes populaires : détérioration du climat social) – Fuite des capitaux
L'ambition du Gouvernement Malgache est de rattraper le retard qu'a connu le pays en raison des multiples crises politiques et sociales qu'il a connu depuis le début des années 2000. C'est du moins ce qui ressort de l'IEM et du PEM qui constituent actuellement les principales Politiques Nationales de Développement du pays. Les enjeux positifs ou les encore les gains potentiels du succès de la LCC constituent autant d'indicateurs de l'amélioration de la situation sociopolitique et économique du pays pour laquelle le Gouvernement s'est engagé à œuvrer. Cependant, l'échec de la politique de LCC pourrait avoir pour conséquence de renforcer la situation d'instabilité du pays. Ce constat découle de ce qu'il est ressorti de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre de la SNLCC que les multiples crises sociopolitiques ont été favorisées par l'exacerbation des pratiques de corruption qui ont créé une crise de confiance entre les populations et l'élite politico administrative.	

4. LA CONSIDERATION DE L'IMPACT DE LA PANDEMIE A CORONAVIRUS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC

A l'instar des autres pays de la planète, Madagascar fait face à la pandémie à coronavirus. En dépit d'une riposte organisée autour de la prise en charge des personnes touchées par la pandémie, de la prescription des mesures barrières et de la distribution du *covid organics*, au 1^{er} Octobre 2020, le pays comptait 16633 cas parmi lesquels 15 808 guérisons et 235 décès. Comme partout ailleurs, la pandémie a eu un impact majeur sur l'essentiel des activités du pays constituant même dans certaines circonstances des opportunités de corruption (essentiellement dans les dispositions prises pour le respect des mesures barrières).

La lutte contre la corruption et plus particulièrement la mise en œuvre de la SNLCC n'a pas échappé aux conséquences du covid-19. Toutefois, la mise en œuvre de la SNLCC doit s'adapter à la survenue de cette pandémie. Cette adaptation se caractérise par une implémentation progressive de la SNLCC avec une exécution de 5% des activités pour l'année 2020. Les activités programmées pour 2020 doivent être essentiellement celles qui vont favoriser le déploiement des dispositifs technologiques qui permettront de lutter contre la corruption sans favoriser la propagation du virus (comme les activités de prévention et les activités de construction/ renforcement des plateformes de télétravail) et celles qui ne nécessitent pas une forte mobilisation de la population.

La mise en œuvre de la SNLCC va s'accélérer progressivement en considérant l'évolution de la pandémie tant au niveau international qu'au niveau national. C'est la raison pour laquelle seuls 30% des activités seront implémentées en 2021 et 50% en 2022 puis 15% en 2024. Ce chronogramme tient compte des délais scientifiques déployés tant au niveau national qu'international pour endiguer définitivement la pandémie ou au moins en contrôler efficacement les conséquences.

Toutes ces précautions sont destinées à concilier l'impératif sanitaire à celui de la LCC.

5. PLANIFICATION STRATEGIQUE DE LA SNLCC 2020-2024

5.1. Plan Stratégique

N°	ACTIVITE	INDICATEUR DE REUSSITE	CHRONOGRAMME				RESPONSABLE DE LA MISE EN ŒUVRE	COUT EN USD
			2020	2021	2022	2023		
Réduire significativement les opportunités de corruption dans la délivrance du service public et la passation des marchés publics (Prévention)								
1	Éliminer les démarcheurs ou rabatteurs dans les services administratifs et dans les tribunaux	Services administratifs et tribunaux dépourvus des démarcheurs/ rabatteurs					SAC Ministère de la Justice Responsables des tribunaux	50 000
2	Réduire les risques de corruption au sein des forces de sécurité par la mise en place d'un dispositif de redevabilité (relatif aux enquêtes de police et aux contrôles routiers) à la charge des forces de sécurité	Dispositif de redevabilité à la charge des forces de sécurité opérationnel					SAC CAC MINDEF	100 000
3	Accroître la redevabilité dans les services publics (santé, justice, éducation, commerce, etc.) par la contrôle de l'effectivité des codes de conduite et de déontologie	Pourcentage de satisfaction des usagers					SAC Administrations sectorielles concernées	150 000
4	Promouvoir la culture de rendre compte aux citoyens de la manière dont les potentialités nationales sont gérées (redevabilité)	Rapports publiés pour rendre aux citoyens compte de la manière dont les potentialités nationales sont gérées					SAC Services administratifs centraux Services administratifs déconcentrés CTD	75 000
5	Promouvoir la demande de transparence, la redevabilité, l'engagement citoyen dans les actions de développement (redevabilité)	Processus de création et de mise en place du contrôle citoyen effectif					SAC OSC Groupements du secteur privé	25 000
6	Renforcer la redevabilité des agents publics envers l'État et les usagers (rapport d'activité sous forme de conférence presse, rapport annuel, émission radio...)	Mécanismes de redevabilité systématisés					SAC Services administratifs centraux Services administratifs déconcentrés CTD	50 000

7	Assurer la transparence et la sincérité des modes de recrutement dans la fonction publique à travers les réformes des concours administratifs, la standardisation et de la dématérialisation des procédures d'organisation des concours ¹⁵	Réformes des concours administratifs effective procédures d'organisation des concours standardisées et dématérialisées					SAC Comité de réforme des concours Administration concernées par l'organisation des concours	80 000
8	Accroître l'implication des citoyens dans le contrôle de la qualité de la dépense publique par l'opérationnalisation du budget citoyen	Budget citoyen instauré et opérationnalisé à différents niveaux					OSC Médias SAC CTD	120 000
9	Réduire toutes formes de trafics illicites des ressources naturelles par le renforcement de la collaboration entre le BIANCO, les ministères chargés des ressources naturelles, les médias et la société civile afin d'assurer le contrôle de la régularité dans toute la chaîne d'exploitation desdites ressources (mines, forêts, faune, pêche)	Cadre de concertation et d'action communes mis en place entre les acteurs chargés de la lutte contre le trafic des ressources naturelles (BIANCO, Ministères chargés des RN, OSC, médias, etc.)					BIANCO OSC PTFs	100 000
10	Réduire les risques de corruption dans la gestion des CTD en s'assurant que chaque transfert de compétence est accompagné du budget qui s'y rapporte	Niveau d'adéquation entre le transfert des compétences aux CTD et les budgets s'y rapportant					Primature Ministère des Finances SAC CTD	25 000
11	Réduire les pratiques de corruption dans le secteur foncier par le renforcement de la transparence dans les actes de gestion foncière et domaniale (affichage des procédures, des coûts, du circuit de l'utilisateur et opérationnalisation des CAC pour la gestion des recours éventuels)	Informations utiles sur les questions foncières affichées dans tous les services déconcentrés chargés des affaires foncières et domaniales					Ministère chargé des affaires foncières et des domaines Services déconcentrés du Ministère des Domaines Branches territoriales du BIANCO OSC Médias	15 000
12	Impliquer les citoyens (OSC et médias) dans la surveillance de la qualité des dépenses locales par une application du budget participatif dans les communes	Pourcentage de communes appliquant le budget participatif Nombre de rapports produits sur le suivi citoyen de la qualité de la dépense publique					BIANCO (branches territoriales) OSC Médias PTFs	50 000

¹⁵ Communication en Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la LCC

13	Réduire les risques de corruption dans les services sanitaires ¹⁶ et l'accès aux médicaments par l'amélioration de la transparence (affichages des informations utiles pour les usagers, affichage du circuit du malade, mise en place d'un dispositif de recours pour la gestion des doléances)	pourcentage des hôpitaux affichant le circuit du malade; pourcentage des hôpitaux dotés d'un dispositif de recours pour la gestion des doléances fonctionnel					Ministère de la santé Services déconcentrés du Ministère de la Santé Hôpitaux OSC	20 000
14	Réduire les fraudes dans les examens et concours par l'opérationnalisation du Comité de Réformes sur les concours d'entrée dans la fonction publique et la conduite des réformes prescrites par l'Arrêté n°19629/2019 ¹⁷	Comité de réformes sur les concours d'entrée dans la fonction publique opérationnel Réformes prescrites par l'Arrêté n°19629/2019 effectivement appliquées					SAC PR Primature	20 000
15	Renforcer les capacités d'intervention des ILCC (SAC et CAC) en matière de prévention de la corruption	Accroissement des ressources matérielles et financières des ILCC ; Amélioration de la coordination de l'action des ILCC					SAC PTFs	100 000
16	Prévenir les pratiques de corruption par la mise en place des standards de service adaptés aux missions, aux besoins et aux réalités de chaque secteur	Standards de services disponibles dans chaque secteur d'activité de la vie nationale					SAC Primature Ministères	50 000
17	Améliorer la transparence et l'information des usagers par la dématérialisation des actes de service public ¹⁸	Dématérialisation des actes de service public effective					PREA SAC PTFs	250 000
18	Établir la traçabilité des décisions prises en violation des procédures par les supérieurs hiérarchiques dans le but de mettre les collaborateurs sous pressions	Nombre de dénonciation des décisions prises en violation des procédures ¹⁹					SAC Agents publics OSC Médias	5 000

¹⁶ PEM Engagement 4

¹⁷ Communication en Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la LCC

¹⁸ PEM Engagement 1, 2 (sur l'E-gouvernance)

¹⁹ Communication du 20 février 2020 : Mise en place de mécanisme de recours et de doléances

19	Prévenir la corruption électorale par l'adoption du texte sur le financement des partis politique et les modalités d'utilisation des ressources qui leur sont allouées	Texte sur le financement des partis politiques et les modalités d'utilisation des ressources qui leur sont allouées adopté					SAC Conseil des Ministres PR Parlement	5 000
20	Prévenir les risques de corruption dans l'administration à travers la promotion de l'e-gouvernance ²⁰	Pourcentage de services publics dématérialisés					PREA SAC PTFs	180 000
21	Généraliser la pratique des standards de services dans les administrations publiques au niveau central, déconcentré et local ²¹	Standards de services effectivement appliqués dans les administrations publiques aux niveaux central, déconcentré et local					SAC Ministères	50 000
22	Intégrer la LCC dans les prestations de serment	Acte juridique instituant l'intégration de la LCC dans la prestation de serment					PR Primature SAC	10 000
23	Moraliser la vie publique à Madagascar par les enquêtes de moralisation sur les candidats aux postes électifs et l'implication du SAC dans l'analyse des candidatures	Enquêtes de moralité sur les candidats aux postes électifs réalisés par le BIANCO Acte juridique (décret ou arrêté) consacrant le rôle du SAC dans l'analyse des candidatures					PR Primature SAC	5 000
24	Associer le PAC dans l'élaboration ou la révision de textes relatifs à la lutte contre la corruption	Acte juridique (décret ou arrêté) consacrant la représentation du PAC au CSM					PR MINSJUSTICE SAC	2 000
25	Mener un plaidoyer en vue de la représentation du PAC au sein du CSM							1 000
26	TOTAL PREVENTION							1 488 000

²⁰ PEM Engagement 1 et 2

²¹ Communication du 20 février 2020 : Mise en place de mécanisme de recours et de doléances

« Renforcer la probité des malgaches à travers l'appropriation de leurs valeurs fondamentales contenus dans la PEM » (Éducation)

1	Renforcer les capacités des membres des CAC (connaissance des pratiques de corruption, traitement des doléances ²² et investigations)	Niveau de connaissances des membres des CAC sur les pratiques de corruption, traitement des doléances et investigations					SAC Ministères	200 000
2	Mettre à jour les compétences des membres du SAC en matière de LCC pour les rendre aptes à s'adapter aux évolutions de la corruption	Nombre de formations organisées					SAC	30 000
3	Outiller les CAC par la diffusion des instruments internationaux de LCC (CNUCC, convention de l'UA, Protocole de la SADC)	Nombre de CAC approvisionnées en instruments juridiques internationaux; Niveau de connaissance par les CAC des instruments juridiques internationaux en matière de corruption					SAC PTFs	15 000
4	Organiser les campagnes de sensibilisation des usagers sur les dispositifs de prévention de la corruption adoptées au sein de l'administration aux niveaux central, déconcentré et local	Au moins une campagne de sensibilisation des usagers est organisée aux niveaux national, déconcentré et local					SAC	100 000
5	Former les agents publics afin d'opérationnaliser l'approche de faire faire en matière de mise en œuvre de la SNLCC	Agents publics effectivement formés sur l'approche de faire faire					SAC	70 000
6	Identifier les risques de corruption par secteur	Documents de risques de corruption par secteur disponibles					BIANCO PTFs	15 000
7	Produire des connaissances informées et crédibles sur la corruption, de manière à réduire les risques de corruption (analyses des analyses des risques et des procédures, etc.)	Études sur la corruption effectivement réalisées					SAC OSC Médias Universités Centres de recherches PTFs	50 000

²² Communication du 20 février 2020 : Mise en place de mécanisme de recours et de doléances

8	Vulgariser les codes d'éthique, de déontologie et de conduite à différents niveaux (central, déconcentrés et décentralisés) de l'administration	Niveau de connaissances des personnels des administrations des codes d'éthique et de déontologie en vigueur dans leurs organisations					Ministères SAC Médias OSC	50 000
9	Sensibiliser les citoyens et les agents de l'État sur les textes et procédures administratives en vigueur à Madagascar	Campagnes de communication menées à l'attention des usagers aux niveaux central, déconcentré et local; Sessions de renforcement des capacités organisées à l'attention des agents de l'État					SAC Médias PTFs	50 000
10	Utiliser les réseaux sociaux et les NTIC dans la sensibilisation des jeunes et du grand public en matière de LCC	Messages de LCC régulièrement mis à jour sur les réseaux sociaux au travers des pages dédiées des ILCC					BIANCO PTFs	10 000
11	Étendre l'action des Réseaux Honnêteté et Intégrité aux jeunes non scolarisés	RHI de jeunes non scolarisés opérationnels à différents niveaux					BIANCO	25 000
12	Insérer la thématique de la LCC dans les programmes scolaires	LCC présente dans les curricula scolaires, académiques et de formation					BIANCO Ministère de l'Éducation	5 000
13	Produire des contenus pédagogiques pour la formation civique des jeunes	Contenus pédagogiques diffusés à différents niveaux					BIANCO Ministère de l'Éducation PTFs	15 000
14	Sensibiliser les citoyens malgaches sur la législation anticorruption par la production et la vulgarisation d'un recueil de textes juridiques sur la LCC	Recueil de textes juridiques sur la LCC disponible et accessible à tous					SAC	30 000
15	TOTAL EDUCATION							665 000

« Réduire la vulnérabilité des citoyens malgaches, des agents de l'administration publique et des institutions du SAC » (Conditions)

1	Renforcer l'autonomie et l'efficacité des organes anti-corruption par la sécurisation de leur financement ²³	Mécanisme durable des financements pérenne des ILCC institué					SAC PR Primature Ministère des finances	15 000
2	Atténuer la vulnérabilité des acteurs face aux tentations de la corruption en menant des plaidoyers en vue de l'amélioration de leur traitement salarial et de leurs conditions de travail	Conditions de travail des acteurs améliorées de manière substantielle Traitement salarial des acteurs amélioré					SAC Ministère des finances	5 000
3	Rendre la chaîne de recettes et de dépenses transparente et crédible de manière à rationaliser la gestion des biens publics ²⁴	L'utilisation des cadres de recettes et de dépenses à moyen terme est systématisée					SAC ; Ministère des finances ; CTD	10 000
4	Protéger les potentialités nationales économiques porteuses de résultats immédiats en recourant à la coopération internationale	Coopération internationale effective en matière de protection des potentialités économiques nationales					SAC PR Primature Ministères de l'économie Ministère de la Planification	12 000
5	Réduire la vulnérabilité de l'agent public par la promotion du travail décent (révision de la grille indiciaire)	Révision effective de la grille indiciaire					PR Primature Ministère des Finances SAC CTD	10 000
6	Mener un plaidoyer pour une meilleure responsabilisation des agents de l'État par l'instauration des fiches de postes pour le suivi de leurs rôles et responsabilités	Fiches de postes systématisées et effectives pour les agents de l'État					PR Primature Ministères SAC CTD	5 000
7	Doter les services publics de ressources humaines (qualitatives et quantitatives) et matérielles suffisantes	Ressources des services publics améliorées					PR ; Primature Ministère des Finances ; SAC ; CTD	10 000

²³ Mandat du CSI, suivant la Loi 2016-020 sur la LCC, art. 41

²⁴ Communication en Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la LCC relatifs aux marchés publics

8	Réduire les discriminations au sein de l'administration par la promotion de l'égalité de traitement des agents	Le principe d'égalité de traitement des agents est systématisé					PR Primature Ministère des Finances SAC CTD	10 000
9	Outiller les agents de l'État à résister à la corruption en assurant leur avancement et en veillant au paiement de leurs primes conformément à la réglementation en vigueur	Avancement des agents de l'État et paiement des primes systématisé, conformément à la réglementation en vigueur					PR Primature Ministère des Finances SAC CTD	20 000
10	TOTAL CONDITIONS							97 000

**« Valoriser le respect des valeurs fondamentales de Madagascar exprimées dans la PEM »
(Incitation)**

1	Labelliser les administrations (centrales, déconcentrées et locales) qui délivrent un service public de qualité	Administrations délivrant un service public de qualité effectivement labellisées					SAC Ministères PTFs	100 000
2	Labelliser les tribunaux qui éliminent les démarcheurs	Tribunaux se distinguant par l'élimination des démarcheurs labellisés					SAC Ministère de la Justice PTFs	50 000
3	Initier des concours sur le thème de LCC à l'attention de la jeunesse	Concours organisées sur le thème de la LCC à l'attention des jeunes					SAC Ministère de la Justice PTFs	25 000
4	Identifier les critères de valorisation des acteurs positifs de la LCC par secteur ²⁵	Critères de valorisation des acteurs positifs de la LCC par secteur disponibles et connus de tous					SAC Ministères OSC Secteur Privé	10 000
5	Faire la publicité des projets et marchés publics réalisés dans le respect des clauses des cahiers de charge ²⁶	Campagnes de communication conduites pour les projets et marchés publics réalisés dans le respect des clauses des cahiers de charge					ARMP Médias SAC	10 000

²⁵ Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la notion de tolérance Zéro et exemplarité des sanctions en matière de corruption (motiver les bons fonctionnaires, etc.)

²⁶ Communication en Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la LCC relatifs aux marchés publics

6	Célébrer les acteurs positifs de la LCC lors de la journée internationale de lutte contre la corruption	Manifestations organisées aux niveaux national, déconcentré et local lors de la journée internationale de LCC; Acteurs positifs de la LCC effectivement distingués					SAC OSC Médias	40 000
7	Valoriser les entreprises et les groupements du secteur privé les plus engagés dans la LCC	Mécanismes de valorisation des entreprises et groupement du secteur privé engagés dans la LCC étudiés et appliqués					SAC	15 000
8	Adresser des lettres de félicitations aux acteurs les plus engagés dans la mise en œuvre de la SNLCC	Lettres de félicitation effectivement transmises aux acteurs les plus engagés dans la mise en œuvre de la SNLCC					SAC	5 000
9	Instaurer des prix d'excellence pour la mise en œuvre de la SNLCC à l'attention des secteurs, des CTD et du secteur privé	Prix d'excellence reçus effectivement par des acteurs des secteurs, des CTD et du secteur privé dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC					SAC	20 000
10	Impliquer les PTFs dans la valorisation des acteurs positifs de la mise en œuvre de la SNLCC	Mécanismes de valorisation des acteurs positifs de la mise en œuvre de la SNLCC mis en place avec l'implication des PTF					SAC	2 000
11	Mettre en place des comités d'évaluation destinés à identifier et à primer les acteurs positifs	Comités d'évaluation opérationnels					SAC Ministères CTD OSC Médias	5 000
12	Mettre en place une plateforme de valorisation/promotion des agents positifs (e-sitraka) ²⁷	Plateforme de valorisation/promotion des agents positifs fonctionnelle					SAC	16 000
13	TOTAL INCITATION							298 000

²⁷ Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la notion de tolérance Zéro et exemplarité des sanctions en matière de corruption (motiver les bons fonctionnaires, etc.)

« Renforcer l'État de Droit de manière à disposer d'un État capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens » (Sanctions)

1	Réduire l'impunité par l'action des chaînes pénales fonctionnelles et capables d'appliquer les sanctions	Chaînes pénales fonctionnelles Sanctions appliquées de manière systématique					SAC Ministère de la Justice PTFs	30 000
2	Impliquer la Société Civile dans l'application de la législation anti-corruption en les invitant à assurer la surveillance de l'application effective des sanctions	Mécanisme d'application effective des sanctions impliquant la SC dans le volet suivi des sanctions					SAC Ministère de la Justice OSC Médias	125 000
3	Appliquer les lois anti-corruption à tous les niveaux et pour tous les acteurs ²⁸	Instances judiciaires de LCC fonctionnelles Nombre de décisions de justice rendues dans le cadre de la lutte contre la grande corruption					SAC PR	10 000
4	Améliorer la répression des actes de corruption par la conduite des plaidoyers en vue de la finalisation du processus d'internalisation de la CNUCC (possiblement avant l'évaluation du pays par les pairs évaluateurs du SG de la CNUCC)	Processus d'internalisation de la CNUCC finalisé					SAC	15 000
5	Sanctionner les actes de corruption par une stricte application des peines et sanctions prévues par la loi ²⁹	Actes de corruption sanctionnés de manière stricte et systématique					SAC	5 000
6	Révoquer les agents de l'État convaincus de corruption ³⁰	Nombre d'agents de l'État convaincus de corruption effectivement révoqués					SAC Ministère de la Fonction Publique	5 000
7	Rendre définitivement inéligibles aux mandats/postes électifs les personnes convaincues de corruption	Personnes convaincues de corruption effectivement inéligibles aux mandats/postes électifs					PR Conseil des Ministres Parlement	15 000

²⁸ Conseil des Ministres du 20 février 2020 : sur la notion de tolérance zéro et exemplarité des sanctions en matière de corruption

^{29 30} PGE/Communiqué du 20 février : sur la notion de tolérance zéro et exemplarité des sanctions en matière de corruption

8	Faire une stricte application de la loi à l'encontre des personnes qui pratiquent la corruption lors des concours administratifs	Personnes pratiquant la corruption lors des concours systématiquement sanctionnées conformément à la loi					Ministère de la Fonction Publique SAC	7 000
9	Recouvrer les produits de la corruption et autres biens acquis illicitement ³¹	Mécanisme de recouvrement des produits et autres biens acquis illicitement fonctionnels et appliqués					SAC	30 000
10	Mener des concertations avec les l'ensemble des prenantes concernées (société civile, agents de terrain, médias, magistrats, PTFs, etc.) pour la mise en place d'un dispositif de protection des témoins adapté à chaque région de Madagascar	Dispositifs adaptés de protection des témoins développés de manière consensuelle sont opérationnels					SAC	30 000
11	Mener un plaidoyer auprès de l'Exécutif (Chef de l'État, PM et Ministre de la justice) pour l'opérationnalisation des dispositions légales sur la protection des témoins et des dénonciateurs de la corruption	Dispositions légales sur la protection des témoins et des dénonciateurs de la corruption opérationnels					SAC	2 000
12	Protéger l'anonymat des dénonciateurs et des témoins de corruption	Principe d'anonymat des dénonciateurs appliqué de manière systématique					SAC (BIANCO-SAMIFIN)	2 000
13	Appliquer la peine maximale prévue par la législation en cas de représailles contre les dénonciateurs et les victimes de la corruption	Lutte contre les représailles effective et systématique					SAC	10 000
14	Établir les listes noires des co-contractants défaillants ou convaincus de corruption dans la réalisation des marchés publics ³²	Co-contractants défaillants ou convaincus de corruption insérés dans une liste noire					ARMP SAC	2 500
15	Lutter contre la grande corruption par l'optimisation de l'utilisation de la Plateforme « i-toroka »	Optimisation de la Plateforme "itoroka"					SAC	15 000

³¹ Conseil des Ministres du 20 février 2020 : sur la notion de tolérance zéro et exemplarité des sanctions en matière de corruption

³² Conseil des Ministres du 20 février 2020 : sur la notion de tolérance zéro et exemplarité des sanctions en matière de corruption

16	Promouvoir l'utilisation des réseaux sociaux pour protéger les dénonciateurs et les lanceurs d'alerte en matière de corruption	Nombre de dénonciations faite par les réseaux sociaux Nombre de dénonciation des cas de représailles sur les réseaux sociaux					SAC OSC Médias	15 000
17	Améliorer la législation en matière de prévention et de répression de la corruption	Finalisation de l'internalisation des conventions internationales de LCC ratifiés par Madagascar					SAC OSC Médias Conseil de Ministres Parlement	20 000
18	Renforcer l'efficacité du SAC par l'accélération de la mise en place et le renforcement des PAC	Nombre de nouveaux PAC opérationnels					Ministère de la Justice	15 000
19	Renforcer l'efficacité des SAC par la création de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites	Agence de recouvrement des avoirs illicites crée et opérationnelle					PR Primature	2 000
20	Recouvrer les produits de la corruption et autres biens acquis illicitement	SAC MINJUSTICE Ministère des Finances et du Budget					PR Primature	
21	TOTAL SANCTIONS							355 500
« Assurer la cohérence de la mise en œuvre de la SNLCC avec les Documents de référence de l'État (PEM, Conventions internationales) à travers les activités régulières de suivi et des évaluations régulières (Coordination)								
1	Œuvrer à l'appropriation de la SNLCC par l'ensemble des citoyens malgaches en assurant une couverture géographique des activités de lutte contre la corruption	Processus de mise en place de réseaux d'acteurs positifs constitués lors des ateliers d'appui à l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC finalisé					SAC	150 000
2	Appuyer l'élaboration des Stratégies sectorielles de lutte contre la corruption	Stratégies sectorielles de LCC disponibles					SAC	70 000
3	Appuyer l'élaboration des stratégies de développement des piliers d'intégrité	Stratégies de développement des piliers d'intégrité disponibles					SAC	70 000

4	Assurer le suivi de la mise en œuvre des stratégies sectorielles de LCC ³³	Rapports de mise en œuvre des stratégies sectorielles de LCC sur la base d'indicateurs vérifiables disponibles					CSI	20 000
5	Assurer le suivi de la mise en œuvre des stratégies de développement des piliers d'intégrité	Rapports de mise en œuvre des stratégies de développement des piliers sur la base d'indicateurs vérifiables disponibles					CSI	20 000
6	Assurer la coordination de la mise en œuvre des Stratégies sectorielles de LCC	Instances de coordination de la mise en œuvre des stratégies sectorielles de LCC opérationnelles					CSI	7 000
7	Assurer la protection des agents de l'État qui refusent d'exécuter des instructions non écrites (lutte contre le trafic d'influence)	Mécanismes de protection opérationnels					SAC	5 000
8	Élaborer un plan d'application de la stratégie de gestion de la volonté politique	Plan disponible et activités opérationnalisées					SAC	3 000
9	Mener un plaidoyer pour l'harmonisation des textes organiques des CAC	Textes organiques des CAC harmonisés					SAC	3 000
10	Procéder à l'évaluation annuelle des besoins des CAC	Besoins annuels des CAC identifiés					CSI	15 000
11	Coordonner la publication annuelle de l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar ³⁴	Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption à Madagascar disponible sur une base annuelle					CSI	25 000
12	Coordonner la réalisation annuelle de l'Évaluation de la Perception de l'Intensité de la corruption (EPIC) à Madagascar	EPIC mesuré annuellement					CSI	15 000
13	Coordonner et harmoniser des interventions/ appuis extérieurs aux activités de lutte contre la corruption	Corrélations établies entre les Interventions/appuis extérieurs aux activités de LCC et la SNLCC					CSI	10 000

³³ Mandat du CSI sur la Coordination et Suivi-Évaluation du SAC, suivant Décret n° 2006-207 du 21 mars 2006 et ses textes subséquents

³⁴ Communication en Conseil des Ministres du 20 février 2020 sur la LCC

14	Mener un plaidoyer pour la tenue des échanges réguliers sur la thématique de la corruption parmi les bailleurs grâce à la création et au fonctionnement d'un groupe thématique Gouvernance et Anti-Corruption	Groupe thématique Gouvernance et Anti-corruption fonctionnel					CSI	3 000
15	Assurer la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption en collaboration avec les PTFs (notamment pour ce qui est de l'évaluation de l'internalisation de la CNUCC par les pays pairs)	Sous-groupe thématique gouvernance et anti-corruption présidé par le CSI créé et fonctionnel					SAC	25 000
16	Coordonner les différentes évaluations menées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC	Évaluations menées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC réalisées de manière consensuelle (impliquant toutes les parties prenantes concernées)					CSI	20 000
17	Assurer le relai et les plaidoyers émanant des CAC et des services déconcentrés et locaux auprès des responsables politiques (PR, PM, ministres, PTFs, etc.)	Plaidoyers des CAC et des services déconcentrés et locaux effectivement transmis aux responsables politiques					SAC	3 000
18	Associer le SAMIFIN dans la coordination des activités de LCC impliquant la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	Agenda commun CSI-SAMIFIN sur les problématiques de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme						500
19	TOTAL COORDINATION							464 500

BUDGET TOTAL MISE EN ŒUVRE DE LA SNLCC EN USD	2 703 000 (100%)
ANNEE 2020	135 150 (5%)
ANNEE 2021	810 900 (30%)
ANNEE 2022	1 351 500 (50%)
ANNEE 2023	405 450 (20%)

5.2. Principe de mobilisation des ressources nécessaires au financement de la mise en œuvre de la SNLCC

La Stratégie de de financement de la SNLCC part du principe que la lutte contre la corruption, lorsqu'elle est réussie, les ressources dont elle favorisait la perte sont recouvrées par l'État à son profit. Autrement, convenablement menée, la LCC rapporte de l'argent dans la mesure où les détournements massifs de deniers publics, les fraudes fiscales et douanières ainsi que les déperditions des ressources naturelles sont jugulés et les fonds récupérés par le Trésor public.

Partant de ce principe, les premières activités de la SNLCC seront financées avec l'appui des PTFs qui se tiennent déjà aux côtés de Madagascar dans la LCC. Un accent sera alors mis sur les activités importantes et faciles à exécuter car c'est cette catégorie d'activités qui produit le plus d'impact en termes d'amélioration de la confiance et de rentrées de capitaux. Et, progressivement, les autres activités de la SNLCC seront financées grâce aux revenus récupérés par l'État du fait de la LCC.

6. BIBLIOGRAPHIE

6.1. Textes règlementaires et normatifs

- Convention des Nations Unies Contre la Corruption.
- Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la répression de la corruption.
- Loi n° 2016 - 020 du 22 août 2016 sur la Lutte contre la corruption.
- Décret N°2016 - 034 modifiant certaines dispositions du décret N° 2006-207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.

6.2. Documents de Politique

- IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels.
- PGE/IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels.
- PGE/IEM 2019-2023, Orientations stratégiques, objectifs globaux et sectoriels.
- Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025.

6.3. Autres publications

- Talla Marius, Le glossaire de la Lutte contre la corruption, Éditions Luppepo, Yaoundé 2015.
- PNUD, Rapport sur le développement humain 2019, Au-delà des revenus, des moyens et du temps présent : les inégalités de développement humain au XXIème siècle.