



rapport
annuel

2021

OSONS LA BONNE GOUVERNANCE
WWW.CSI.GOV.MG

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
FITIAVANA – TANINDRAZANA – FANDROSOANA
PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

COMITÉ POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTÉGRITÉ
RAPPORT ANNUEL 2021

OSONS LA BONNE GOUVERNANCE

SOMMAIRE

ACRONYMES	5
LISTE DES TABLEAUX	6
LISTE DES FIGURES	6
LISTE DES ENCADRES	6
1. INTRODUCTION	7
2. LE COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE	8
- CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL	8
- PRINCIPALES MISSIONS	9
- MEMBRES DU COMITE	10
- SIGNIFICATION DU LOGO DU CSI	11
3. REALISATIONS	12
- DANS LE CADRE DE LA MISSION 1 : METTRE EN ŒUVRE LA SNLCC	12
- DANS LE CADRE DE LA MISSION 2 : EVALUER LE SAC ET ASSURER UN ROLE D'APPUI ET DE CONSEIL A CES MEMES ORGANES	14
- DANS LE CADRE DE LA MISSION 3 : PRODIGER DES CONSEILS ET EMETTRE DES RECOMMANDATIONS AUX INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE ET A TOUT ORGANISME PUBLIC OU PRIVE	15
- DANS LE CADRE DE LA MISSION 4 : GARANTIR L'INDEPENDANCE OPERATIONNELLE DES ORGANES DU SAC : RECRUTEMENTS, CSE, CSP, JOURNEES INTERNATIONALES	19
- DANS LE CADRE DE LA MISSION 5 : DEVELOPPER LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE	23
- DANS LE CADRE DE LA MISSION 6 : ELABORER ET METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA BONNE GOUVERNANCE	34
4. ANALYSE DE L'ETAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA LCC	39
- GOUVERNANCE DANS L'OPTIQUE DES ORGANES DE CONTROLE	39
- COMMENT MADAGASCAR EST EVALUEE PAR LES INDICATEURS DE GOUVERNANCE ET DE CORRUPTION ?	43
- GOUVERNANCE ET FINANCEMENTS DU FMI : ACCORD AU TITRE DE LA FACILITE ELARGIE DE CREDIT 2021-2024	62
- EVALUATION PARALLELE DE LA SOCIETE CIVILE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CNUCC	64
- LES INDICATEURS THEMATIQUES ET SECTORIELS DE MESURE DE LA CORRUPTION : APERÇU	67
5. RAPPORT ADMINISTRATIF ET FINANCIER	72
- MISE EN PLACE DU SYSTEME INTERNE D'INFORMATION	72
- SECURISATION DES INFRASTRUCTURES INFORMATIQUES ET TECHNIQUES	72
- RECRUTEMENT DU PERSONNEL DU CSI ET SEANCES D'INDUCTION	72
- SITUATION DES EFFECTIFS DU CSI	73
- ORGANISATION D'UN TEAM BUILDING LE 30 SEPTEMBRE 2021 A LA RESIDENCE ANKERANA.	73
- REALISATIONS FINANCIERES ET PARTENARIATS	73
6. PERSPECTIVES POUR 2022	76
- EVALUATION DU SYSTEME DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	76
- APPUI, CONSEIL ET RECOMMANDATIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AUX INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE ET A TOUT ORGANISME PUBLIC OU PRIVE	76
- GARANT DE L'INDEPENDANCE OPERATIONNELLE DES ORGANES DU SYSTEME DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	77
- RENFORCEMENT DU CSI (MISSIONS TRANSVERSALES)	77

ACRONYMES

AML	Anti-Money Laundering
ANAF	Agence Nationale Anti-Fraude
ARAI	Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AVG	Association Voary Gasy
AUGURE	Application Unique de Gestion Uniforme des Ressources Humaines de l'État
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CCFVP	Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique
CCOC	Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes
CI	Conservation International
CNIDH	Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
CPIA	Évaluation des politiques et des institutions nationales
CSE PAC	Comité de Suivi-Évaluation des Pôles Anti-Corruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSP	Comité Stratégique de Pilotage
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
EBO	Enquête sur le Budget Ouvert
ESAAMLG	Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group
FEC	Facilité Élargie de Crédit
FMI	Fonds Monétaire International
GAFI	Groupe d'Action Financière Internationale
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HCDDDE	Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de Droit
IBO	Indice du Budget Ouvert
IBP	International Budget Partnership
IDA	International Development Association
ILCC	Institutions de Lutte Contre la Corruption
IIAG	Ibrahim Index of African Governance
IPC	Indice de la Perception de la Corruption
JALCC	Journée Africaine de la Lutte Contre la Corruption
JILCC	Journée Internationale de Lutte contre la Corruption
LBC/FT	Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme
MCA	Millennium Challenge Account
MCC	Millennium Challenge Corporation
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Droque et le crime
OSC	Organisations de la Société Civile
PAC	Pôle Anti-Corruption
PAO	Plan d'Actions Opérationnel
PEM	Plan pour l'Émergence de Madagascar
PILCC	Politique Interne de Lutte Contre la Corruption
PNBG	Politique Nationale de la Bonne Gouvernance
PLR	Projet de Loi de Règlements
SAC	Système Anti-Corruption
SAMIFIN	Sampandraharaha Malagasy iadiana amin'ny famotsiambola sy famatsiambola ny fampihorohoroana
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
TI-IM	Transparency International Initiative Madagascar
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session Against Corruption
USAID	United States Agency for International Development
WCS	Wildlife Conservation Society

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU 1 : CONVERGENCE SNLCC REVISEE ET PNBG	13
TABEAU 2: RECAPITULATIF DES IMPACTS FINANCIERS ET ECONOMIQUES DU TRAFIC DE RESSOURCES NATURELLES	25
TABEAU 3 : PNBG ET PEM	35
TABEAU 4: TENDANCE DE L'EVOLUTION DES SOUS-CATEGORIES DE L'INDICE IIAG ENTRE 2010-2019	47
TABEAU 5: EVOLUTION DES SCORES DE MADAGASCAR PAR RAPPORT A LA MOYENNE REGIONALE (2011 A 2020)	49
TABEAU 6 : SITUATION DES INDICATEURS MCC DE MADAGASCAR	51
TABEAU 7 : COMPARAISON DES COMPOSANTES DU BASEL AML INDEX	54
TABEAU 8: EVALUATION DE LA CONFORMITE TECHNIQUE AUX RECOMMANDATIONS DU GAFI	57
TABEAU 9: SITUATION DES EFFECTIFS DU CSI	73
TABEAU 10: REALISATIONS FINANCIERES	74
TABEAU 11: CREDIT DE FONCTIONNEMENT	74

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1: EVOLUTION DE L'IPC ENTRE 2012 ET 2021	44
FIGURE 2: EVOLUTION DE L'IIAG ENTRE 2010 ET 2019	46
FIGURE 3: COMPARAISON DU BASEL AML INDEX AU TITRE DE L'ANNEE 2021	54
FIGURE 4: ETAT DE LA CONFORMITE DE MADAGASCAR PAR RAPPORT AUX 40 RECOMMANDATIONS DE GAFI	56
FIGURE 5: EVOLUTION DES SCORES DE L'EBO ENTRE 2017 ET 2019	61
FIGURE 6: EVOLUTION DU BUDGET ALLOUE AUX ILCC, AUX ORGANES DE CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES ET A LA MEDIATURE	69

LISTE DES ENCADRES

ENCADRE 1: COMPOSITION DU CSE PAC AVANT ET APRES L'AMENDEMENT DE LA LOI PAC	16
ENCADRE 2: CONFISCATION AVANT CONDAMNATION	17
ENCADRE 3: FLUX FINANCIERS ILLICITES ET RECOUVREMENT DES AVOIRS	18
ENCADRE 4: CORRUPTION ET GENRE	18
ENCADRE 5: CORRUPTION DANS LE SPORT	19
ENCADRE 6: EXTENSION DE COMPETENCE DES PAC	21
ENCADRE 7: PROJET TNRC A MADAGASCAR	25
ENCADRE 8: RECOMMANDATION POUR LE PROJET TNRC	26
ENCADRE 9: RECOMMANDATIONS DU CSI A PARTIR DE L'ANALYSE DES RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES	42
ENCADRE 10: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER L'IPC	45
ENCADRE 11: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER L'INDICE IBRAHIM DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE	47
ENCADRE 12: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER LE CPIA	50
ENCADRE 13: RECOMMANDATION POUR BENEFICIER DU FINANCEMENT DU MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT	52
ENCADRE 14: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER LE BASEL AML INDEX	55
ENCADRE 15: RECOMMANDATIONS POUR LA CONFORMITE AUX RECOMMANDATIONS DU GAFI	58
ENCADRE 16: LE NIVEAU D'EFFICACITE ATTENDU POUR RENDRE EFFECTIVES LES RECOMMANDATIONS DU GAFI	58
ENCADRE 17: L'IMMENSE RISQUE ASSOCIE A LA LISTE GRISE, CAS DE MAURICE	59
ENCADRE 18: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER L'IBO	62
ENCADRE 19: LETTRE D'INTENTION DE L'AUTORITE MALAGASY DU 15 MARS 2021 (EXTRAIT)	62
ENCADRE 20: MEMORANDUM DE POLITIQUE ECONOMIQUE ET FINANCIERE (MPEF) 2021-2024	63
ENCADRE 21: ENGAGEMENTS DE L'AUTORITE MALGACHE AU TITRE DE LA FEC 2021-2024	63
ENCADRE 22: RECOMMANDATIONS DE LA SOCIETE CIVILE POUR LA CONFORMITE A LA CNUCC	66
ENCADRE 23: RECOMMANDATIONS A L'ISSUE DE L'ANALYSE DES INDICATEURS DE MESURE DE LA CORRUPTION	71

1. INTRODUCTION

L'année 2021 a été de nouveau marquée par la pandémie COVID-19. Ses effets délétères ont continué de peser sur nos activités, comme celles de toutes les institutions de lutte contre la corruption. Un ancien Président du CSI et une collaboratrice du CSI sont décédés du fait de cette maladie.

Le système anti-corruption est enfin complet, ou en passe de l'être, avec la mise en route de l'agence de recouvrement des avoirs illicites, une fois son directeur général nommé.

Après des travaux de recherche et de consultation, avec le concours de consultants internationaux, les documents de référence sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ont été présentés au Conseil des Ministres le 15 septembre 2021. Le mandat du CSI s'en trouve conforté. Deux semaines plus tard, le 29 septembre 2021, le Décret d'application de l'ordonnance ARAI a été adopté.

L'un des sujets qui a accaparé l'attention du CSI a été la révision de la loi sur les pôles anti-corruption, finalement votée après retouche au Sénat, suivi de l'Assemblée Nationale le 30 juin, promulguée le 05 août et publiée en septembre 2021. Le système anti-corruption avait, en son temps, défendu la loi existante et cherché à trouver un compromis avec le Parlement.

Le défi majeur demeure la mise en œuvre des réformes préconisées. Étant donné l'ampleur de la tâche, quelques secteurs ont été choisis en priorité, en fonction de la capacité à atteindre les résultats escomptés. La faisabilité et la visibilité des actions sont des facteurs déterminants, de manière à susciter une émulation.

Ce rapport 2021 fait également état de l'analyse de la gouvernance à travers le décortiquage des indices internationaux de la gouvernance et de la corruption, croisé avec les rapports des organes de contrôle et les rapports d'évaluation régionale, qui donnent des signaux sur les points forts et les points faibles de Madagascar, des comparaisons avec les autres pays de la sous-région Afrique subsaharienne et des pistes d'actions ciblées à travers les recommandations formulées.

Le CSI a également participé à des événements internationaux en lien avec les engagements de Madagascar sur la lutte contre la corruption. Parmi eux, citons la session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations-Unies sur la corruption (une première) en juin. De plus, le CSI a pris part à l'organisation de la Journée Africaine de lutte contre la corruption en juillet et de la Journée internationale de lutte contre la corruption en décembre.

Pour partager toutes ces activités avec les partenaires et le public, la page Facebook et le site web ont été régulièrement alimentés d'informations et de documents.

Enfin, poursuivant sa politique de rénovation, le CSI a procédé à des recrutements de cadres (Directeurs, chefs de services, assistants) ainsi qu'à la mise à niveau de ses équipements.

2. LE COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE

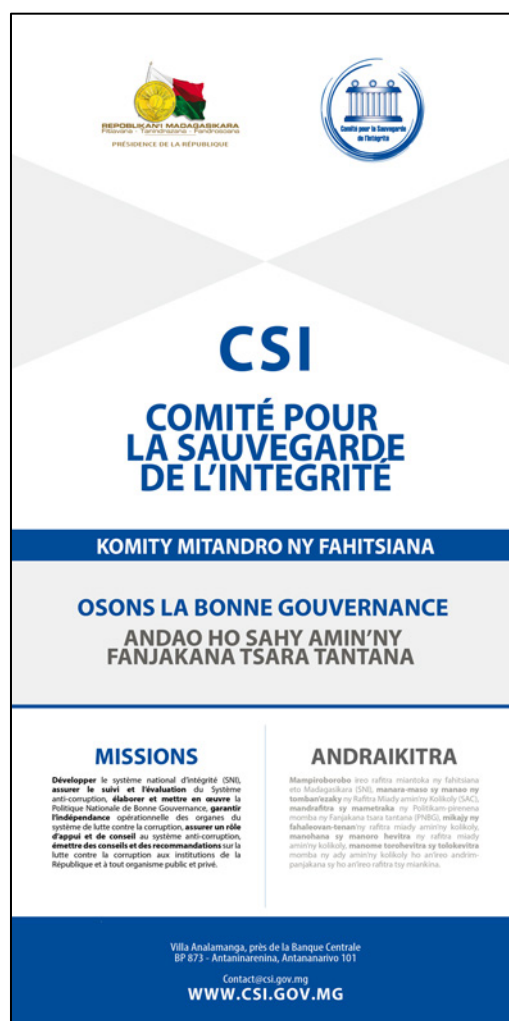
Le CSI est un organe rattaché à la Présidence de la République. Il remplace le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption (CSLCC), créé en septembre 2003 pour définir une nouvelle politique en la matière. Devenu CSI en mars 2006, il a vu sa mission élargie à la promotion de la bonne gouvernance.

CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL

Le mandat du CSI est défini par :

- **La loi n° 2016-020 du 22 août 2016** sur la lutte contre la corruption (articles 40 et 41)
- **Le décret n° 2006-207 du 21 mars 2006** portant création du CSI, successivement modifié et complété par **les décrets 2016-034 du 20 janvier 2016** et **2019-1545 du 14 août 2019**.

Le CSI figure parmi les entités en charge de la mise en œuvre de la SNLCC, au même titre que le BIANCO, le PAC, le SAMIFIN et l'ARAI.



PRINCIPALES MISSIONS

Découlant des cadres légaux et réglementaires suscités, les missions du CSI consistent à :

MISSION 1

Mettre en œuvre la SNLCC

MISSION 2

Évaluer et coordonner le SAC
et assurer un rôle d'appui et
de conseil

MISSION 3

Prodiguer des conseils et
émettre des recommandations
sur la lutte contre la corruption
aux Institutions de la République
et à tout organisme public ou privé

MISSION 4

Garantir l'indépendance opérationnelle des
organes du SAC

MISSION 5

Développer
le Système National d'Intégrité

MISSION 6

Élaborer et mettre en œuvre
la Politique nationale de bonne gouvernance.

MEMBRES DU COMITE

Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité est composé de sept membres :

- Un président, nommé par Décret du Président de la République ;
- le Médiateur de la République, membre de droit ;
- un représentant de l'Ordre des Avocats ;
- un représentant de l'Ordre des Journalistes ;
- un représentant de l'Ordre des Experts Comptables et Financiers ;
- un représentant de la Fédération Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture ; et
- un représentant des Organisations de la Société Civile.

Au cours de l'année 2021, presque la moitié des Membres du CSI ont été renouvelée. Ainsi, ont été nommés suivant le Décret 2020-1748 du 28 décembre 2020 les représentants de l'Ordre des Avocats et de l'Ordre des Experts Comptables et Financiers ; le Décret 2021-200 du 18 février 2021 les représentants de la Fédération des Chambres de Commerce et de l'Industrie de Madagascar ; et par le Décret 2021-500 du 05 mai 2021 le nouveau Médiateur de la République.

Le mandat des membres du comité est de trois ans, renouvelable une seule fois. Le comité se réunit au moins une fois par mois sur convocation de son président.

***Presque la moitié
des Membres du CSI
a été renouvelée
au cours de l'année 2021.***

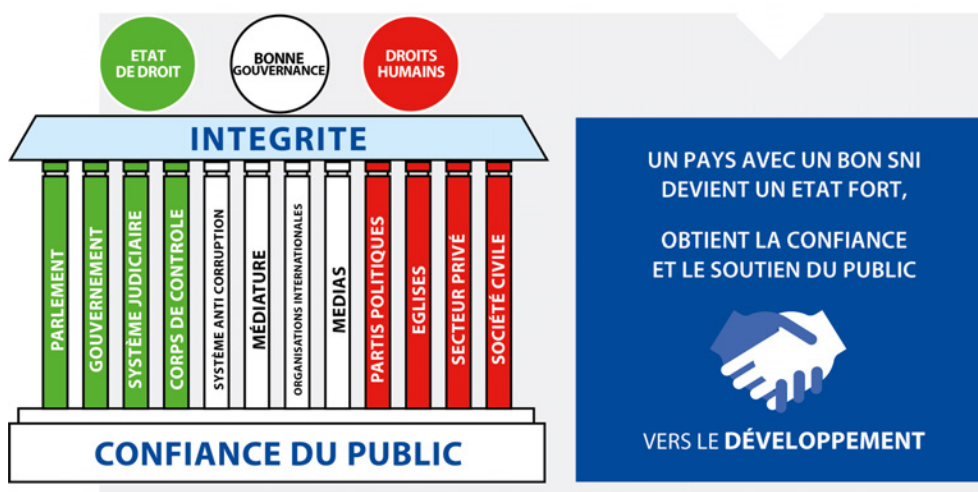


SIGNIFICATION DU LOGO DU CSI

Le logo du CSI représente un temple grec, dont les piliers symbolisent les institutions qui supportent le toit de la gouvernance, avec la confiance du public comme socle.



Le CSI fonde en effet ses activités de promotion de la gouvernance sur la synergie d'actions entre les piliers composant le SNI (voir Page 27). En jouant chacun son rôle, les piliers contribuent à la solidité de l'ensemble, de manière à susciter la confiance du public.



La promotion de l'intégrité vise ainsi à enraciner dans les pratiques des principes tels que la transparence, la redevabilité, l'efficacité, la primauté de droit et le refus de la corruption.

3. REALISATIONS

DANS LE CADRE DE LA MISSION 1 : METTRE EN ŒUVRE LA SNLCC

A. Cadre Légal et Institutionnel National Complet

La SNLCC avait, en autres, pour ambition de renforcer le cadre légal et institutionnel de lutte contre la corruption, en portant de deux à cinq les organes du système anti-corruption. En 2021, le décret portant création de l'ARAI a été adopté et le recrutement de son premier directeur général lancé. La loi 2016-021 sur les Pôles Anti-Corruption a été amendée accélérant la couverture nationale des PAC.

De plus, le cadre légal international a été renforcé par une Assemblée Générale spéciale des Nations-Unies en juin 2021, qui a adopté une Déclaration politique à laquelle Madagascar a souscrit. Ce cadre renforcé appelle à de nouvelles approches, notamment multi-acteurs, dans la lutte contre la corruption.

B. Évaluation à mi-parcours de la SNLCC 2015-2025 et harmonisation au PEM

Présentée en conseil des ministres le 15 septembre 2022, l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC 2015-2025 et sa mise en harmonie avec les documents de politique de l'État produits par le nouveau régime (PGE, IEM, PEM), préconise un rééquilibrage entre l'approche essentiellement répressive de la lutte contre la corruption et les actions préventives et de bonne gouvernance.

Ainsi la LCC s'articulerait autour de l'approche dénommée « PRECIS » (Prévention, Éducation, Conditions, Incitations, Sanctions). Les innovations portent sur les conditions et les incitations. Les conditions minimales pour réussir s'attachent à la volonté politique, la disponibilité budgétaire, la participation de tous les secteurs. Quant à l'incitation, elle se concrétise par la reconnaissance envers ceux qui s'engagent.

Cette approche globale de la lutte contre la corruption rejoint les propositions de réformes proposées par la PNBG, présentée concomitamment en conseil des ministres, qui appellent à se placer du point de vue des usagers. Le tableau ci-après fait ressortir les points de convergence entre la SNLCC révisée et la PNBG et souligne la cohérence et la complémentarité des deux documents qui visent à soutenir les objectifs de développement.

TABEAU 1 : CONVERGENCE SNLCC REVISEE ET PNBG

La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont les deux faces d'une même pièce. La gouvernance peut être vue comme la prévention de la corruption. Le tableau ci-après montre les corrélations entre la PNBG et la SNLCC"

SNLCC	PNBG
Adoption de la démarche PRECIS : - Prévention - Éducation - Conditions - Incitation - Sanction	- Performances mesurées par rapport aux services rendus aux usagers - Accent mis sur les sanctions positives
Mise en place d'un dispositif de pilotage, de dialogue, de suivi et d'évaluation avec un engagement des divers acteurs pour une meilleure réalisation des activités inscrites dans la SNLCC	- Capitalisation des acquis - Continuité de l'Administration
Amélioration de l'accès à l'information à travers la promotion de l'e-gouvernance	- Avant-projet de loi sur l'Accès à l'Information - Dématérialisation de l'Administration
Accélération de la mise en place de l'Agence de Recouvrement des avoirs illicites et couverture nationale du PAC.	Optimisation du recouvrement des avoirs illicites incluant des débets et les amendes
Communication sur les résultats, publication annuelle de l'état de la LCC et évaluation de la SNLCC	Le rapport de suivi évaluation doit porter sur la qualité des services délivrés
Indépendance des organes du SAC par leur autonomie financière	Autonomie financière pour une indépendance effective
Élaborer une charte de bonne conduite politique	Contribution à l'élaboration d'un projet de code d'éthique pour les parlementaires.

DANS LE CADRE DE LA MISSION 2 : ÉVALUER LE SAC ET ASSURER UN RÔLE D'APPUI ET DE CONSEIL A CES MEMES ORGANES

A. Évaluation du système de lutte contre la corruption : collecte de données pour confectionner l'outil de mesure.

L'article 41 de la loi 2016-020 du 22 août 2016 stipule que : « le CSI est chargé de l'évaluation du système de lutte contre la corruption. Il assure un rôle d'appui et de conseil à ces mêmes organes ».

Cela comprend à la fois l'évaluation du système anti-corruption (BIANCO, SAMIFIN, PAC) et l'évaluation des secteurs administratifs.

Pour cela, une collecte de données s'est faite auprès des trois organes de lutte contre la corruption et des secteurs concernés (quinze Ministères), et avec l'assistance technique d'un Consultant international ayant produit l'étude sur la définition des indicateurs. Ces travaux ont reçu l'appui de l'UE à travers le projet NFD.

Au cours de l'atelier de consultation du 25 et 26 novembre 2021, l'outil de collecte et de suivi-évaluation des données sur la corruption a été présenté. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision basé sur des données factuelles, prenant en compte les vécus et les perceptions, répondant aux exigences des articles 5, al.3 et 61 de la Convention des Nations-Unies contre la Corruption (CNUCC).

L'atelier s'est déroulé selon une démarche participative et inclusive, dans le but de dresser un état de la situation de départ, sur la base d'un référentiel élaboré avec l'aide du consultant international.

Les discussions ont porté sur la qualité des données existantes pour renseigner les indicateurs, la formulation des éventuelles données nouvelles et l'encadrement du CSI et de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), ce dernier apportant son expertise en matière statistique pour la collecte et l'exploitation de données.

B. Activités d'information sur la gouvernance et la lutte contre la corruption

Le Système d'information intégré de la gouvernance et de la lutte contre la corruption est un système administré par le CSI, qui permet de renseigner les réalisations des organes de lutte contre la corruption et des neuf secteurs prioritaires de la SNLCC. Les données issues du processus sont confrontées aux indicateurs internationaux.

Un outil informatique gèrera les modules suivants :

- Données administratives en provenance des organes de lutte contre la corruption (CSI, BIANCO, SAMIFIN, PAC, ARAI), des organes de contrôle et de neuf (09) secteurs prioritaires
- Données en provenance des usagers à travers les enquêtes et les sondages
- Données sur le suivi de la conformité aux normes et cadre juridique régional et international
- Données sur les indicateurs internationaux

*Le système d'information est
un outil d'aide à la décision
mais également un outil
d'information ouvert au public.*

Les perspectives de ce projet pour 2022 sont :

- **Phase 1** : Étude sur terrain et conception avec établissement des cahiers des charges
- **Phase 2** : Développement de l'application (logiciel)
- **Phase 3** : Formation des acteurs pour une meilleure appropriation
- **Phase 4** : Rapport final et déploiement de l'application avec une maintenance corrective.

DANS LE CADRE DE LA MISSION 3 : PRODIGUER DES CONSEILS ET EMETTRE DES RECOMMANDATIONS AUX INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE ET A TOUT ORGANISME PUBLIC OU PRIVE

A. La loi N° 2021-015 du 5 août 2021 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi N°2016-021 sur les Pôles Anti-Corruption est promulguée

Le CSI a rejoint les autres organes du SAC dans l'appel à une discussion concertée autour de la proposition de loi votée par l'Assemblée Nationale sur les PAC le 02 juin 2020. En l'absence de concertation préalable, le CSI s'est préoccupé des impacts de la proposition de loi sur :

- La conformité avec les engagements internationaux de Madagascar (la CNUCC, étant un traité international, a une force supérieure à la loi).
- L'indépendance opérationnelle du PAC.
- L'impact des modifications sur la LCC.

Suite à plusieurs séances avec les Commissions juridiques des deux chambres parlementaires, une version négociée a été adoptée par le Sénat le 22 juin 2021 et quelques jours plus tard par l'AN. Promulguée le 5 août 2021 et publiée le 20 septembre 2021.

Les modifications à la loi initiale portent essentiellement sur :

- **La compétence des PAC** sur les infractions économiques et financières est **réduite et limitée** à celles connexes aux infractions de corruption et assimilées, ainsi que de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme.
- **L'extension de la compétence du PAC Antananarivo** aux ressorts des Cours d'Appel des juridictions de droit commun de Toamasina, du PAC Majunga sur ceux d'Antsiranana et du PAC Fianarantsoa sur ceux de Toliara, jusqu'à la mise en place des PAC dans chaque chef-lieu de Province.
- **La préservation de la confiscation avant condamnation** dans les cas limités prévus par les ordonnances 2019-015 et 2018-043, conformément aux engagements internationaux de Madagascar (Article 54, alinéa C de la CNUCC).
- **La composition du Comité de suivi-évaluation.**
- **La réduction des mandats** du Coordonnateur National et des magistrats du PAC de 4 ans à 3 ans, renouvelables une seule fois.

ENCADRE 1: COMPOSITION DU CSE PAC AVANT ET APRES L'AMENDEMENT DE LA LOI PAC

AVANT	APRES
CSE PAC en 2016 : Art 39 de la Loi 2016 021 sur les PAC Le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC est un comité mixte composé : 1. du Ministre de la Justice, 2. du Président du CSI, 3. du Directeur général du BIANCO, 4. du Directeur général du SAMIFIN, 5. et d'un représentant d'une organisation de la société civile en charge de la lutte contre la corruption.	CSE PAC en 2021 : Art 2 de la Loi 2021 015 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la Loi sur les PAC Le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC est un comité mixte, composé : 1. du Ministre de la Justice, 2. du Premier Président de la Cour Suprême, 3. du Procureur Général près la Cour Suprême, 4. du Président du CSI, 5. et d'un représentant d'une organisation de la Société Civile en charge de la lutte contre la corruption qui en assure chaque année la présidence. Le Directeur Général du BIANCO et le Directeur Général du SAMIFIN sont observateurs sans voix délibérative.

ENCADRE 2: CONFISCATION AVANT CONDAMNATION

La confiscation avant condamnation est **un dispositif mal compris** et qui ne concerne que certains cas bien définis par les textes en vigueur.

Elle est prévue par l'article 54 de la CNUCC, avec un champ d'application **très étroit et exceptionnel** : il s'agit notamment **des biens dérivés des crimes** comme la drogue, le trafic d'armes ou de personnes ou d'autres crimes, **dont les auteurs sont inconnus ou en fuite à l'étranger** alors que **les biens sont à Madagascar**.

Le PAC est compétent pour ordonner la confiscation, en application des :

- **articles 13 et suivants de l'Ordonnance 2019-015 relative au recouvrement des avoirs illicites**

Et

- **articles 58 et suivants de la Loi 2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et notamment en son article 59 qui dispose :**

« Lorsque les faits ne peuvent donner lieu à poursuite, le ministère public peut demander de la chambre de saisie et de confiscation ... que soit ordonnée la confiscation des fonds ou des biens et des instruments saisis. ».

A ce titre, la juridiction saisie peut rendre une ordonnance de confiscation sur la base des motifs ci-après :

- 1- Si la **preuve** est rapportée que lesdits biens ou fonds **constituent les produits d'un crime ou d'un délit** au sens de la présente loi ;
- 2- **Si les auteurs des faits ayant généré les produits ne peuvent être poursuivis** soit parce qu'ils sont inconnus soit parce qu'il existe une impossibilité légale aux poursuites du chef de ces faits, sauf cas de prescription.

B. Événements internationaux

• Participation à l'UNGASS (première session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies contre la Corruption) en juin 2021

Une première session extraordinaire des États parties à la CNUCC s'est tenue du 02 au 04 juin 2021 à New York. Madagascar a adhéré à la Déclaration Politique aux côtés d'autres pays. Outre la revue des quinze années d'application de la CNUCC, l'Assemblée Générale a offert l'opportunité de réaffirmer l'engagement des 187 pays signataires de la Convention des Nations-Unies Contre la Corruption, mais aussi d'adopter de nouvelles résolutions par une Déclaration politique. Celle-ci étend le champ de la LCC à de nouveaux secteurs et nouveaux acteurs. La Déclaration politique renforce les engagements de 2004 en termes de prévention et de répression de la corruption, mais préconise davantage d'actions sur les flux financiers illicites et le recouvrement des avoirs. La Déclaration politique souligne à nouveau l'importance de la coopération internationale pour prévenir et combattre la corruption, du renforcement notamment de l'assistance technique et de l'échange d'informations. Elle appelle à la promotion d'un cadre de lutte tourné vers l'avenir et contribuant à au Programme de développement durable à l'horizon 2030.

ENCADRE 3: FLUX FINANCIERS ILLICITES ET RECOUVREMENT DES AVOIRS

Sont appelés *flux financiers illicites*, les mouvements illégaux d'argent d'un pays à un autre. Selon la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), dans un rapport publié en septembre 2020, **l'Afrique perd chaque année environ 88 milliards de dollars en raison de la fuite illicite de capitaux, ce qui équivaut à 3,7 % du produit intérieur brut du continent.**

La Déclaration politique des Nations Unies de juin 2021 (A/RES/S-32/1) a rappelé l'importance capitale de lutter contre ce fléau des flux financiers illicites :

- « ... [la lutte contre les FFI] contribue à une mobilisation de ressources efficaces, à l'élimination de la pauvreté, au développement durable et à la jouissance de tous les droits humains.
- "Nous réaffirmons notre engagement en faveur de l'exécution du Programme 2030, notamment de l'Objectif de Développement Durable (ODD) n°16, (...), et nous redoublerons d'efforts pour améliorer le recouvrement et la restitution des avoirs volés et réduire nettement les flux financiers illicites d'ici à 2030. »

ENCADRE 4: CORRUPTION ET GENRE

L'article 69 de la Déclaration Politique recommande aux Etats parties d'approfondir les rapports entre corruption et genre. Les instruments juridiques de LCC en vigueur sont jusqu'ici neutres en la matière. Cette évolution est étudiée parallèlement à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de la femme. Les avis divergent sur le lien de causalité entre ces deux concepts. Néanmoins, toutes les formes de discriminations sociales, culturelles, politiques et institutionnelles à l'égard des femmes ne font qu'aggraver leur cas pour accéder aux services publics dans une société corrompue

Le Conseil de l'Europe, la GIZ et le PNUD ont intégré les préoccupations de genre dans la mise en œuvre des stratégies de LCC, en privilégiant la participation, la représentation et l'accès des femmes à la décision pour y faire face.

A Madagascar, une étude commanditée par le Bianco en Août 2018 a fait ressortir que la corruption basée sur le genre est favorisée par le dilemme du marché du travail et sévit essentiellement le secteur éducatif, niveau universitaire.

Recommandations :

- Comblent les lacunes observées dans l'application de la Convention au niveau national par l'amendement de la législation sur la LCC ;
- Promouvoir la participation des femmes à la vie publique ;
- Prendre en compte l'évolution de la criminalité liée au genre face à la technologie ;
- Mettre en place des programmes d'apprentissage pour favoriser les comportements éthiques.

ENCADRE 5: CORRUPTION DANS LE SPORT**Aux termes du paragraphe 71 de la Déclaration Politique de l'UNGASS 2021 :**

« Les États parties s'engagent à protéger le sport contre la corruption en intensifiant les efforts et en continuant de les coordonner de manière inclusive et impartiale, notamment dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'en améliorant la coopération entre tous les acteurs concernés, à savoir, selon qu'il conviendra, les organisations sportives à tous les niveaux, les organisations internationales et régionales concernées et les autorités nationales compétentes, y compris les services de détection et de répression. À cette fin, ils sensibiliseront les organisations sportives et la communauté sportive au sens large à la valeur de l'équité et à la gravité de la corruption, s'engagent à promouvoir la responsabilité et la bonne gouvernance au sein desdites organisations et à faciliter l'échange de connaissances spécialisées, la diffusion d'informations en temps voulu et la mise en commun des bonnes pratiques. Ils s'attaqueront aux risques que présente la corruption dans le sport pour les groupes en situation de vulnérabilité, en particulier les enfants et les jeunes athlètes, en vue de promouvoir la compétition loyale, un mode de vie sain et les principes d'intégrité et de créer un climat d'intolérance à la corruption dans le sport pratiqué par les jeunes, conformément aux systèmes juridiques internes. »

DANS LE CADRE DE LA MISSION 4 : GARANTIR L'INDEPENDANCE OPERATIONNELLE DES ORGANES DU SAC : RECRUTEMENTS, CSE, CSP, JOURNEES INTERNATIONALES.

L'indépendance du SAC se situe à la fois dans les textes (cohérence interne et conformité aux engagements internationaux) et dans les pratiques. Par ses actions de plaidoyer, le CSI offre des réponses stratégiques aux défis évolutifs de la corruption.



A. *Comités interministériels de mis en œuvre de la SNLCC*

Le CSI cherche à garantir l'indépendance opérationnelle du SAC à travers sa participation dans deux comités interministériels :

Le Comité stratégique de pilotage de la SNLCC (CSP) est une structure créée par arrêté du PRM en 2016 pour coordonner la mise en œuvre de la SNLCC. N'ayant pas de lien direct au gouvernement, les organes du SAC membres du CSP comptent sur les membres gouvernementaux du CSP, à savoir le Ministre de l'Économie et des Finances et le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice pour l'élaboration et l'enrôlement des différents textes nécessaires pour validation et étude des conseils du gouvernement et des ministres. Le CSP s'est réuni 2 fois pour examiner le projet de décret ARAI et le décret SAMIFIN.

Le Comité de Suivi-Évaluation du PAC (CSE-PAC), prévu dans la loi PAC, est le garant du bon fonctionnement du PAC. Il se réunit tous les trimestres pour examiner les rapports d'activités et à la demande pour les recrutements des magistrats et greffiers. En 2021, le CSE-PAC a préparé la création du PAC de Fianarantsoa (voir C infra).

*Par ses actions de plaidoyer,
le CSI offre des réponses stratégiques
aux défis évolutifs de la corruption.*

B. *Recrutement du nouveau Directeur Général du SAMIFIN*

Le CSI a lancé fin 2020 le processus de recrutement du nouveau Directeur Général, conformément aux dispositions de l'article 41 de la loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption.

Un comité ad hoc de recrutement composé d'un représentant (i) de la Banque Centrale de Madagascar ; (ii) de l'Association Professionnelle des Banques (iii) du Ministère de la Justice ; (iv) du Ministère de l'Économie et des Finances ; (v) de la Gendarmerie Nationale et (vi) de la Police Nationale, a été constitué selon l'arrêté n°28277/2020 du Ministre de la Justice. Cette composition était la même que celle de 2016.

Le processus de sélection incluait la définition des critères de sélection, la publication de l'appel à candidatures, l'examen des 15 dossiers reçus, dont une seule candidature féminine. Les critères d'évaluation des dossiers portaient principalement sur les expériences des candidats, leur adéquation au profil recherché et leur formation. Après dépouillement des dossiers reçus, six candidats ont été retenus pour un entretien, dont la notation était basée sur le leadership et la capacité de management, l'engagement éthique personnel et la vision stratégique.



Après délibération du comité ad hoc, la liste des trois finalistes a été présentée au Président de la République le 1^{er} février 2021.

Le Conseil des Ministres du mercredi 24 mars 2021 a nommé M. Mamitiana RAJAONARISON comme nouveau DG du SAMIFIN.

C. Participation aux recrutements des magistrats et greffiers au sein des PAC

La loi prévoit un PAC dans chaque chef-lieu de Province (loi 2016-020, article 3). Deux juridictions ont été installées jusqu'à présent (Antananarivo et Mahajanga), et en 2021 le processus de recrutement des magistrats et des greffiers du PAC Fianarantsoa a été réalisé (appel à candidatures, sélection des dossiers, enquêtes de moralité, entretiens). Les noms des magistrats proposés ont été transmis au Conseil Supérieur de la Magistrature le 29 juin, mais il n'a pas encore statué. L'installation du PAC de Fianarantsoa, prévue pour la JILCC le 9 décembre à Fianarantsoa, a donc été annulée.

ENCADRE 6: EXTENSION DE COMPETENCE DES PAC

La SNLCC de 2015-2025 préconise la mise en place de **6 PAC avant 2020**.

Après la mise en place tardive de celui d'Antananarivo en 2018, l'opérationnalisation du PAC Toamasina a déjà été entamée en 2020 mais a été interrompue faute de candidats valables.

Pour combler ce retard, la loi 2021-015 a regroupé la compétence provinciale des PAC deux par deux :

- Ainsi, la compétence du **PAC d'Antananarivo** est étendue à **Toamasina**
- La compétence du **PAC de Mahajanga** est étendue à **Antsiranana**
- La compétence du **PAC de Fianarantsoa** est étendue à **Toliary**

Le PAC de Fianarantsoa attend donc les décisions de nominations après le processus de recrutement des magistrats et greffiers achevé en juin 2021 et l'annonce de l'installation pour décembre.

Outre les membres du PAC de Fianarantsoa, la nomination des membres remplaçants des décédés, démissionnaires ou affectés du PAC d'Antananarivo est également en attente.

D. Renouvellement du représentant de la société civile au Comité de Suivi-Évaluation du PAC

Suivant la loi 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-corruption en son article 39 alinéa 2 : « Le représentant de la société civile est élu par les OSC œuvrant dans la lutte contre la corruption, dont la liste est fixée par décision du Président du CSI ». La liste des OSC œuvrant dans la lutte contre la corruption a été renouvelée à travers le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt daté du 23 juin 2021. Après l'élection de leur représentant par la société civile, Mr Hery RASON a été nommé par Décret.

E. Recrutement du Directeur Général de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites

L'ARAI est le dernier organe du système anti-corruption (SAC) prévu par la loi sur la corruption, au même titre que ceux déjà existants, à savoir :

- Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité – **CSI**
- Le Bureau Indépendant Anti-Corruption – **BIANCO**
- Le Service de Renseignement Financier – **SAMIFIN**
- Les Pôles Anti-Corruption – **PAC**
- L'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites – **ARAI**

Dernier maillon de la chaîne, sa tâche est d'exécuter les décisions de justice et priver ainsi les criminels des ressources illégalement obtenues pour les restituer à l'État. Cela traduit une aspiration à une vraie justice anti-corruption focalisée sur l'aspect financier, plus dissuasif que la sanction pénale.

La base juridique est l'ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 et le décret N°2021-960 du 29 septembre 2021 portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'ARAI.

L'ARAI a pour missions de d'enregistrer, de conserver et gérer les biens saisis ou gelés, ainsi que d'en consigner la contre-valeur.

La nomination du Directeur Général se fait par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres parmi les trois candidats proposés par la majorité simple des membres du Comité ad hoc de recrutement, constitué à cet effet par le CSI.

Le Comité ad hoc de recrutement a lancé l'appel à candidatures le lundi 18 octobre 2021 pour une durée de trente jours, afin de permettre une diffusion nationale et l'acheminement des dossiers des candidats. Vingt-quatre dossiers, comprenant ceux de sept femmes, ont été reçus et traités par le Comité ad hoc. Après enquête de moralité, les dix premiers candidats ont été entendus au cours du mois de décembre 2021.

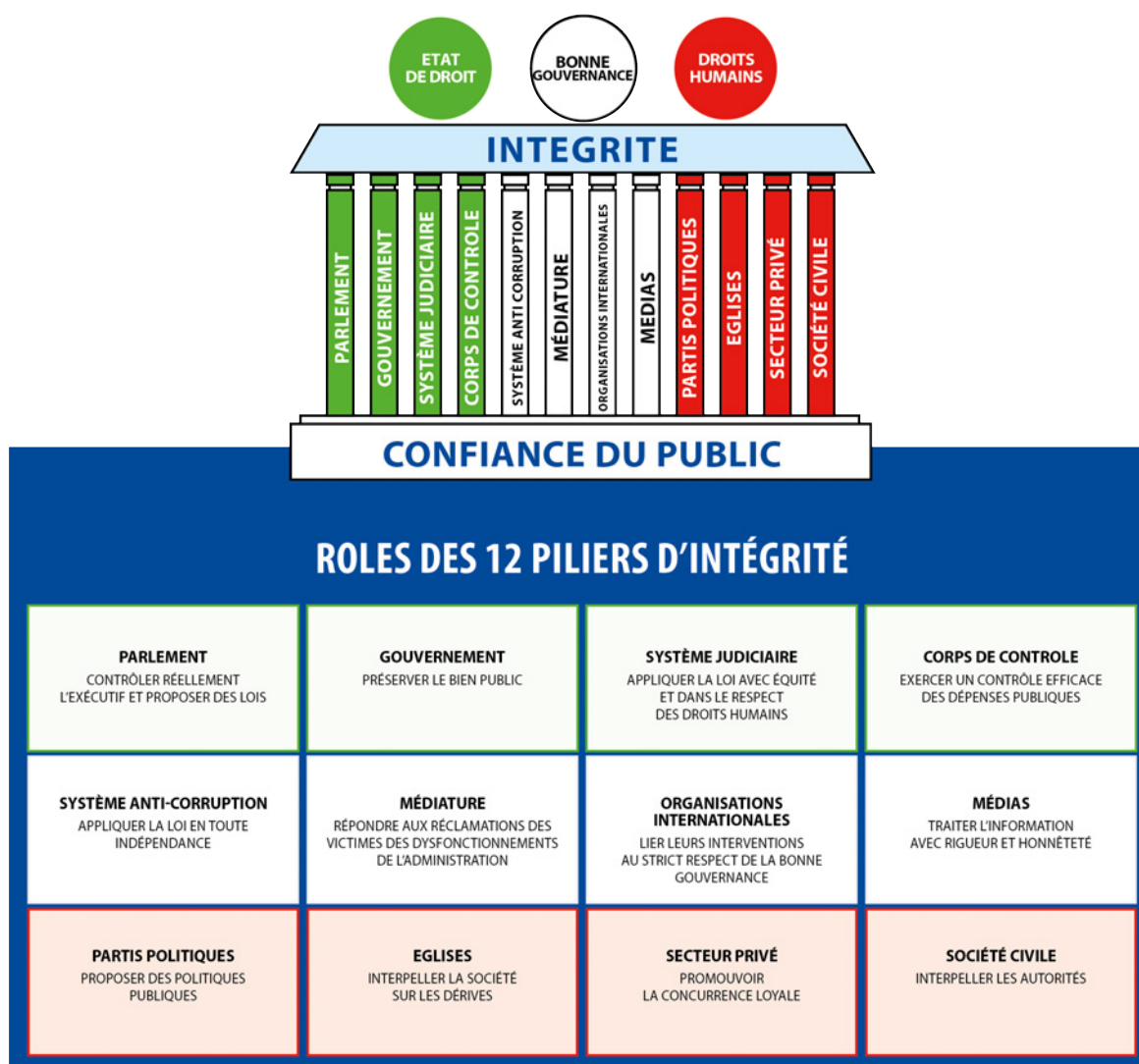
A l'issue des entretiens, trois noms ont été proposés au Président de la République pour nomination par décret.

DANS LE CADRE DE LA MISSION 5 : DEVELOPPER LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE

Le Système National d'Intégrité est à un pays ce qu'est le système immunitaire au corps humain : il sert à le protéger contre les dérives. L'intégrité se manifeste dans trois domaines : le respect de l'État de droit, le respect des droits humains et la réduction de la corruption.

On peut représenter un SNI comme un temple grec, composé de piliers dont la solidité dépend du respect de leurs règles de base respectives et de la confiance du public.

Notre SNI est composé de douze piliers constitués d'institutions publiques et privées qui sont interdépendantes, c'est-à-dire que la faiblesse des uns constitue une charge pour les autres. Chaque pilier doit donc pleinement jouer son rôle pour assurer la solidité du système. **Selon le décret 2016-034 du 20 janvier 2016, modifiant certaines dispositions du décret 2006-207 du 21 mars 2006 portant création du CSI, le CSI a pour mission de développer le SNI.**



Développer le SNI revient ainsi à faire respecter les règles de base par une approche globale impliquant tous les acteurs de la société.

Dans ce cadre, s'inscrivent les projets ci-après :

A. Projet relatif au « Renforcement de la LCC liée aux espèces sauvages à Madagascar »

Les enjeux du commerce illicite d'espèces sauvages sont très significatifs. Le commerce illégal d'espèces sauvages est un crime transnational majeur organisé, qui génère des milliards de dollars de recettes chaque année dans le monde.

Le projet Targeting Natural Resource Corruption (TNRC), financé par l'USAID, a pour objectif général d'améliorer la gestion de la biodiversité en aidant les praticiens à faire face aux menaces qui pèsent sur la faune et la flore.

Pour Madagascar, le projet TNRC adopte une approche innovante en ce sens qu'il rassemble plusieurs piliers du SNI impliqués dans la gestion des ressources naturelles. Ce projet agit aussi bien dans la prévention afin de réduire les opportunités de corruption, que dans le renforcement des mécanismes nationaux et internationaux d'application de la loi en la matière.

Il favorise une coopération efficace à l'échelle nationale en faisant appel à une collaboration cohérente et coordonnée de ces différents piliers à savoir le gouvernement, les organes du SAC, les OSC pour faire face ensemble à la complexité du problème. Il contribue également à l'amélioration de la gouvernance dans ce domaine en faisant obstacle à tout genre de trafic.



Le CSI est membre du Comité d'orientation. Ce comité est en charge de l'alignement du projet avec les priorités du gouvernement et du suivi et évaluation des résultats d'étapes obtenus. Ces attributions rentrent dans la mission de conseil et recommandations du CSI et conforte sa position en tant que membre du Système Anti-Corruption.

Une première réunion du Comité s'est tenue le 26 janvier 2022, avec pour objectifs de présenter le projet et de valider le plan d'action de la première année du projet.

ENCADRE 7: PROJET TNRC A MADAGASCAR**NOM DU PROJET :** TARGETING NATURAL RESOURCE CORRUPTION**FINANCEMENT :** USAID**DUREE :** 3 ans**MONTANT :** 3, 4 millions USD**Objectifs spécifiques :**

- Réduire les opportunités de corruption dans le secteur des ressources naturelles ;
- Renforcer les mécanismes nationaux et régionaux d'application de la loi ;
- Appuyer la coordination entre les différents acteurs : gouvernements, OSC, organes LCC

Principales espèces concernées :

- Bois précieux (bois de rose, ébène, palissandre) ;
- Espèces animales endémiques (tortues, hippocampes et caméléons).

Acteurs :

- Entités impliquées dans la gestion de ressources naturelles : WWF Madagascar, TRAFFIC, TI-IM et AVG,
- SAC, responsables publics locaux et nationaux.

A Madagascar, le projet vise principalement à réduire le trafic d'espèces sauvages en luttant contre la corruption et en améliorant la gouvernance des ressources naturelles.

A l'instar du trafic de drogues et d'armes, le trafic de faune et de flore est souvent lié à des organisations criminelles. Les revenus ainsi générés financent d'autres activités illégales. L'estimation des flux financiers illicites en Afrique est d'environ 88 milliards USD chaque année.

La coopération internationale peut porter sur les entraides judiciaires, les extraditions et la restitution des avoirs volés. L'efficacité de la coopération internationale réside dans la fiabilité, la qualité et la rapidité de la procédure. Elle contribue à mettre fin à l'impunité en poursuivant les auteurs et à statuer sur le sort des biens volés.

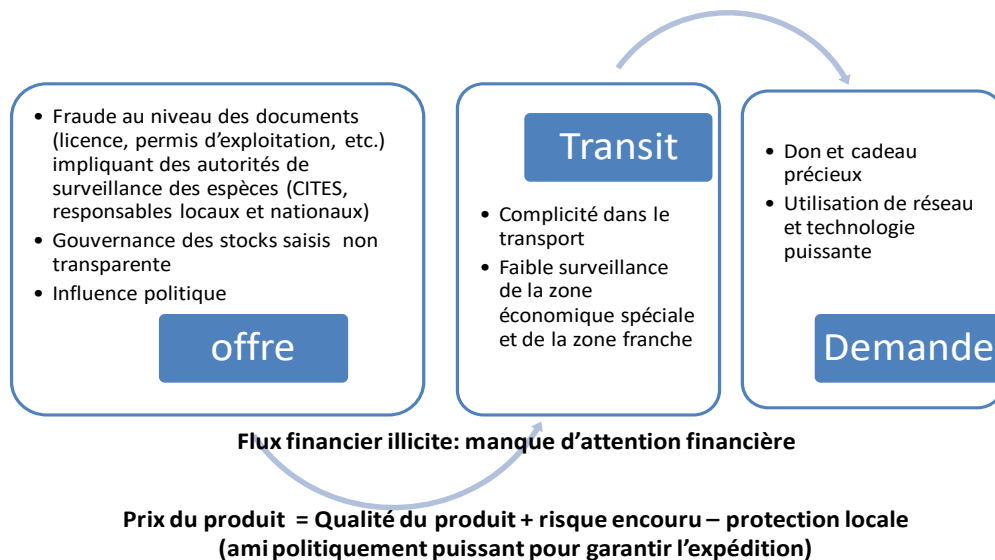
L'analyse de la situation actuelle du commerce illicite des espèces sauvages à Madagascar (destination, mode de transport, les types d'espèces de faune et de flore concernées, et les moyens de contrôle) est disponible sur <https://www.occrp.org/en/28-ccwatch/cc-watch-indepth/8480-the-fate-of-madagascar-s-endangered-rosewoods>

TABEAU 2: RECAPITULATIF DES IMPACTS FINANCIERS ET ECONOMIQUES DU TRAFIC DE RESSOURCES NATURELLES

ESPECE	PERIODE	OBSERVATIONS	COUT ESTIMATIF
Tortues	2014 à 2016	20.192 unités saisies	
Caméléons	2014 à 2016	103 unités saisies	
Hippocampes	2014 à 2016	5 kg saisis	
Bois de rose	2011 à 2015	818 tonnes saisies	24,5 millions USD (30.000 USD/Tonne)
	2013	Non définies exportées	250- 300 millions USD
	2018	88 cas traités par BIANCO 300.000 rondins saisis	13 milliards USD

Les différentes études menées dans plusieurs pays ont fait ressortir que la corruption joue le **rôle de facilitateur** dans le commerce illégal des espèces sauvages.

Le schéma ci-dessous synthétise l'analyse :



A Madagascar, la corruption intervient tout au long du circuit, de la capture à l'expédition.

Elle génère des conséquences considérables :

- Forêt dévastée, perte d'espèces et dégradation de l'écosystème,
- Insécurité accrue dans les zones sensibles,
- Pertes de revenus considérables pour les finances publiques.

ENCADRE 8 : RECOMMANDATION POUR LE PROJET TNRC

La coopération internationale, mesure cruciale recommandée par la Déclaration politique des NU 2021 incluant :

- Entraide judiciaire lors des enquêtes, poursuites et jugement ainsi que le recouvrement d'avoirs afin de freiner la circulation transfrontalière des personnes impliquées dans la commission de l'infraction et des biens mal acquis ;
- Conclusion d'accords de coopération judiciaire avec les pays destinataires et les pays de transit
- Echange d'informations pour une coopération rapide et efficace
- Assistance technique aux fins de prévention

La gestion des ressources existantes :

- Barrière aux transferts de fonds initiés par des entités financières ou commerciales non réglementées ni enregistrées.
- renforcement des capacités des acteurs.
- mobilisation des différentes structures existantes et impliquées dans le contrôle du commerce des espèces sauvages. .

TABLEAU 3: INITIATIVES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT MALAGASY

DESCRIPTION
• Tolérance zéro dans la lutte contre le trafic d'espèces menacées et en danger • Suspension de l'exploitation, de la coupe, du transport des bois précieux : bois de rose, bois de rose et ébène, • Renforcement des systèmes de contrôle au niveau des régions, des côtes et de l'espace maritime, • Collaboration entre les organismes d'application de la loi • Initiatives avec des partenaires de la lutte contre le trafic d'espèces sauvages : Southern African Development Community (SADC), United States Fish and wildlife Service (USFWS), UE.
MISE EN PLACE
Tribunal spécial : « Chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et d'ébène » par la loi n°2015-056. Pôles Anti-corruption : compétents pour tous les délits liés aux infractions financières (délinquance faunique, BC, corruption, etc.) et les saisies. « Dina be » : une convention collective type définie comme un ensemble de règles coutumières d'organisation de la société. Ainsi la violation des règles entraîne l'application de sanctions pécuniaires ou d'autres réparations. Stratégie régionale (sud-ouest de Madagascar) de lutte contre le trafic de tortues en 2017 en collaboration avec le Ministère de la Justice, le BIANCO et la société civile Mise en œuvre du manuel de contrôle forestier.

B. *Projet « Promotion d'un Code de Bonne Conduite et d'Éthique des Agents de l'État impliqués dans l'application des lois liées au commerce illicite des espèces sauvages »*

Ce projet vise à promouvoir l'éthique et la bonne conduite des Agents de l'État en charge de l'application de la loi liée au commerce illicite des espèces de faune et flore sauvages, notamment, le Ministère de la Justice, de l'Environnement et du Développement durable, de la Douane, de la Sécurité Publique et de la Gendarmerie Nationale.

Les défis sont multiples et souvent de nature transnationale, amplifiés par la corruption et le blanchiment de capitaux qui engendrent des activités financières illicites connexes et des impacts dévastateurs sur le plan économique, environnemental, sécuritaire et social.

L'objectif de ce projet est d'améliorer la réponse de la justice pénale au commerce illicite des espèces sauvages et de rendre plus efficaces les relations de travail entre les différents acteurs appelés à collaborer dans ce domaine.



Trois séances d'animation des codes de conduite ont été respectivement tenues à l'endroit de la Douane, la Gendarmerie et la Police nationale, pour une formation des formateurs.

C. *Projet « Prévention et lutte contre la corruption selon une approche basée sur les droits de l'Homme » appuyé par l'OIF*

A l'initiative de l'OIF et de l'Ambassade de France à Madagascar, en partenariat avec le CSI, ce projet place les victimes au cœur de l'action, en mettant l'accent sur la prévention et non la répression. La corruption les prive de leurs droits fondamentaux, tels que le droit à l'éducation, à la santé etc. Cette situation engendre une perte de confiance des citoyens envers l'État et produit un effet délétère sur la gouvernance.

Le lancement officiel de ce programme pionnier et innovant s'est tenu au cours d'un séminaire le 22 juin 2021 à l'hôtel IBIS, auquel ont participé des acteurs publics (Ministère de la Justice, OIF, HCDD, CNIDH, CSI, Médiation de la République, BIANCO, PAC, SAMIFIN, Ministère de l'Éducation Nationale) et privés (Ordre des avocats, ONG TI, ONG Tolontsoa, ONG Ivorany, ONG Ravintsara, Alliance Voahary Gasy, Centre d'Echange de Documentation d'Information Interinstitutionnelle, Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyenne).



Il s'agissait, d'abord, de comparer les rôles et mandats respectifs des acteurs de lutte contre la corruption et ceux œuvrant dans la défense des droits de l'Homme, en vue d'établir un cadre de concertation interdisciplinaire.

Ce projet a pu bénéficier de la présence du Président du Conseil de l'Union Africaine sur la corruption et ancien Directeur Général du BIANCO, M. Jean-Louis ANDRIAMIFIDY et du Conseiller aux Droits de l'Homme du Haut-commissariat aux Droits de l'Homme, M. Omer KALAMEU, qui ont apporté leur expertise sur la problématique de la corruption basée sur les droits de l'homme.



Au cours d'un deuxième atelier le 16 et 17 septembre 2021, trois axes ont été priorisées, à savoir : l'accès à l'information, l'accès aux services publics et l'accès à la justice. Les plans d'action ont été ainsi établis et validés, dont ci-après les détails :

D. Célébration de la JILCC2021

Comme chaque année, Madagascar a célébré la JILCC le 09 décembre 2021, à Fianarantsoa. Dans le but de fédérer les acteurs publics et privés engagés dans la LCC, différentes activités ont été organisées par le SAC : événements socio-culturels (cross d'intégrité, course de varamba, chants et danses, remise de lots pour divers concours) ; conférence-débat ; exposition.



Le CSI, pour sa part, a conduit une conférence-débat sur le thème « **Recouvrement des avoirs illicites, garant de l'État de droit** » avec la participation de quatre panélistes : **M. Joseph Tafatsaka**, Directeur des Ressources Humaines de l'entreprise Le Relais ; **Mme Rabemananjara Vololonirina Alisambatra**, Doyenne de la Faculté de Droit, Économie et Gestion de l'Université de Fianarantsoa ; **Mme Annie Rakotoniaina**, avocate, membre du SEFAFI et **M. Lamina Boto Tsara Dia**, Conseiller à la Cour de cassation et ancien Directeur Général du SAMIFIN.

Après un rappel des rôles de chaque entité du SAC dans le recouvrement des avoirs illicites, la Coordinnatrice Nationale des PAC a signalé que 111 milliards d'Ariary devaient déjà être recouvrés, selon les décisions de justice du PAC.



Le public présent a posé des questions sur la faisabilité de la récupération des avoirs illicites dans les caisses de l'État et leur utilisation pour le bien-être de la population, étant donné la sensibilité du sujet. Les réponses ont souligné que, s'agissant d'une initiative sans précédent, le soutien de tous était nécessaire.

La gagnante du concours de vidéo sur la bonne gouvernance et l'intégrité lancé par le CSI le 01 novembre 2021 (Vavisoa Andréa Précieuse) a également reçu son prix de Ar. 1.000.000 à Fianarantsoa (les deux autres gagnants, Anjatiana Martinah et Landy Tsiresy, se sont vus attribuer leurs prix à Antananarivo.)

En parallèle à ces événements à Fianarantsoa, une journée porte ouverte au siège du CSI à Antaninarenina s'est tenue le même jour, avec une exposition de panneaux relatifs à la Déclaration Politique de l'UNGASS, qui renforce et amende la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Corruption (CNUCC).



Des étudiants de la Faculté de droit de l'Université d'Antananarivo et de l'Université Catholique de Madagascar ont également été informés des missions et attributions du CSI dans la lutte contre la corruption et l'instauration de la bonne gouvernance à Madagascar.

E. Célébration de la Journée Africaine de Lutte contre la Corruption (JALCC 2021)

La célébration de la JALCC 2021 par le SAC s'est tenue le 09 juillet 2021 au Ministère des Affaires étrangères Anosy à travers l'organisation d'une conférence-débat, avec comme panélistes :

- le Président du Conseil Consultatif de l'Union Africaine sur la corruption, **Jean-Louis Andriamifidy**,
- la Présidente du Groupement des Femmes Entrepreneurs de Madagascar, **Fanja Razakaboana**
- la Directrice Exécutive de Transparency International Initiative Madagascar, **Ketakandriana Rafitoson**.



Le nombre des invités était de 130 incluant des Ministres, Ambassadeurs, diplomates étrangers et malgaches, SAC, société civile, secteur privé, secteur public. Les Ambassadeurs des États africains présents à Madagascar étaient spécialement invités pour cette conférence et trois d'entre eux ont répondu présents.



Les intervenants se sont exprimés successivement :

- **le Conseiller Politique Principal de l'Union Africaine, M. Jean Didier Missilou**, représentant le Chef de bureau de l'Union Africaine à Madagascar, a soulevé dans son intervention la « modernisation » des pratiques de corruption et la nécessité d'adaptation des Nations en conséquence ;
- **le Ministre des Affaires étrangères, M. Djacoba Tehindrazanarivelo**, a mis en exergue l'immensité des pertes financières en Afrique dues aux flux financiers illicites ;
- **M. Jean-Louis Andriamifidy** a expliqué que seuls dix États n'ont pas encore ratifié la Convention de l'Union Africaine sur la lutte contre la corruption. Il a également mis en lumière les articles de la Convention qui peuvent aider chaque État membre pour plus d'efficacité dans la lutte contre la corruption.
- **Mme Fanja Razakaboana** a parlé de la corruption qui se « professionnalise », qui devient culturelle et difficile à traquer. Cela fragilise le tissu économique et entraîne des problèmes de compétitivité en ce qui concerne le secteur privé, a-t-elle ajouté ;

- **Mme Ketakandriana Rafitoson** a invité tout un chacun à ne pas banaliser la corruption, et à ne pas la considérer non plus comme un mal incurable, car la solution à la corruption n'est autre que la volonté. Comme pistes concrètes, elle a parlé de l'adoption et de la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information, la loi sur la protection des défenseurs des droits humains et des lanceurs d'alerte, la mise en place de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites.
- **D'autres contributions de l'assistance ont enrichi le débat, dont celle de M. Victor Harison**, ancien Président de la Commission économique de l'UA et ancien DG de l'Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprises (INSCAE), comme l'existence de flux financiers importants qui quittent l'Afrique, dont la majeure partie est issue du secteur extractif, comprenant la filière or et diamant (il a cité le chiffre de 50 milliards de dollars par an).
- **Les Chefs ou représentants des quatre institutions du Système Anti-Corruption** ont successivement pris la parole au milieu du débat, pour apporter leurs réflexions sur les différentes actions menées, et par rapport à la Convention de l'Union Africaine sur la lutte contre la corruption.

F. Journée Internationale de l'Accès Universel à l'Information (JIAUI 2021)

Autre rendez-vous annuel du CSI chaque 28 septembre, la célébration de la Journée Internationale d'Accès Universel à l'Information, dont le thème était « le droit de savoir : construire en mieux avec le droit d'accès à l'information ». Une journée porte-ouverte et une visite des Centres de Documentation et d'Information ont été organisées conjointement le 28 septembre 2021 par le CSI, la Médiature et la Chambre de Commerce, au profit des élèves du lycée d'Analamahitsy. Elles ont permis d'approfondir leurs connaissances sur les rôles et les attributions de chaque institution.





L'accès à l'Information est un droit cité dans l'article 11 de la Constitution de Madagascar, l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU, l'article 19 du Pacte International des Droits Civiques et Politiques, la Charte Africaine des Droits, la partie IV de la Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique et les articles 10 et 13 de la CNUCC.

G. Participation aux « Masterclass » organisées par l'UNESCO, concours d'écriture d'article sur la LCC et l'engagement citoyen par les lycéens

Le CSI a été sollicité pour mobiliser les jeunes sur leur rôle dans la LCC, la promotion de l'intégrité et de la gouvernance.

Dans le cadre de ses actions de renforcement de la lutte contre la corruption et de promotion de l'engagement citoyen dans la vie de la nation, l'UNESCO a organisé un « Mastersclass » à l'intention des lycées et universités, notamment ceux inscrits dans les clubs UNESCO. Les participants à ces Masterclass ont ensuite participé à un concours d'écriture d'articles sur la lutte contre la corruption en août 2021. Le but était de sensibiliser et éduquer les jeunes pour devenir des citoyens engagés dans la lutte contre la corruption et la promotion de la redevabilité institutionnelle.



Les séances se sont déroulées les 11, 18 et 25 août à l'Ivon-toeran'ny Kolontsaina Malagasy (IKM) Antsahavola, avec la participation de 150 lycéens et 150 étudiants. Le CSI a été convié à faire des séances de partage sur sa mission, à mobiliser les jeunes sur son rôle dans la promotion de l'intégrité, la gouvernance et la LCC. Les autres interventions ont été assurées par le BIANCO, l'ONG Tolotsoa, et une journaliste du réseau Malina, travaillant avec Transparency International.

Pour le concours d'écriture, les trois premiers de chaque concours ont été récompensés par des prix incluant des ouvrages offerts par le CSI. Les langues de participation étaient le français et le malgache et les critères de notation étaient différents pour les lycéens et pour les étudiants.



DANS LE CADRE DE LA MISSION 6 : ELABORER ET METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance agit comme un rempart contre les dérives corruptrices, en fermant les occasions de négociations illégales. Par une série de mécanismes transparents, elle fait prendre des risques considérables aux fraudeurs.

A. PNBG

Pivot de l'Émergence et pierre angulaire de la coopération internationale, la gouvernance est devenue une valeur-phare dont s'approprient toutes les Institutions et toutes les politiques publiques. Aujourd'hui plus que jamais, les évaluations de la gouvernance sont devenues d'importants outils d'aide à la décision pour les partenaires au développement et les investisseurs privés. Tout récemment, le FMI a annoncé la création d'une Unité gouvernance et anti-corruption au sein de son Département juridique.

L'élaboration et la mise en œuvre de la Politique Nationale de Bonne Gouvernance figurent parmi les attributions du CSI aux termes de son décret de création n°2016- 034 du 20 janvier 2016. Ce mandat a été réaffirmé par une communication en Conseil des Ministres le 5 février 2020. Le document de politique y afférent a été présenté en Conseil des Ministres le 15 septembre 2021.

Cette politique est l'aboutissement d'une concertation avec différents groupes d'acteurs clés étatiques et non étatiques, au niveau central et local. L'analyse des problématiques évoquées au cours des différentes consultations régionales et nationales a permis d'établir un diagnostic lucide de l'état de la gouvernance à Madagascar et a conduit à des propositions d'actions pour améliorer la gouvernance.

La PNBG s'appuie sur ces conclusions et la capitalisation des acquis en la matière ainsi que la vision des 13 velirano et du Plan pour l'Émergence de Madagascar. Cette revue de la gouvernance s'est aussi intéressée au cadre juridique et institutionnel, aux dimensions administrative, économique, locale et politique.

Le tableau ci-après fait ressortir les axes stratégiques de la PNBG et les réponses qu'elle propose :

TABLEAU 3 : PNBG ET PEM

PNBG	PEM
AXE STRATEGIQUE 1 Renforcement des Institutions Républicaines et de l'État de droit	
Rationaliser le cadre institutionnel et organisationnel de l'appareil administratif (recrutement, audit organisationnel des Ministères, actualisation du cadre normatif de création, organisation, modification de structure administrative)	VELIRANO 3 : Programme 3.2 : Amélioration de l'efficacité de l'Administration Objectifs : Améliorer la fourniture de services publics par l'administration. Renforcer la capacité de l'administration
Approfondir la réforme de la Justice et de l'Administration pénitentiaire : - Couverture territoriale des juridictions - Amélioration des conditions de détention - Renforcement de la prise en charge du foncier	VELIRANO 1 : Programme 1.4 : Amélioration de l'accessibilité à la justice Objectifs : Mettre en place une justice de proximité accessible. Instaurer un environnement juridique stable et sécurisant, favorisant le développement économique. Promouvoir et protéger les droits de l'homme. Améliorer la performance de la justice
Renforcer l'éthique et améliorer la qualité du travail parlementaire	
Consolider le cadre juridique de l'accès à l'information et renforcer les capacités des médias	MODALITES DE MISE EN ŒUVRE Sous-titre : Mécanismes de transparence et de redevabilité Le PEM s'appuiera sur une politique nationale de transparence (accessibilité de toute information ayant trait à la vie publique)
Promouvoir les droits humains, le genre et renforcer la citoyenneté.	VELIRANO 8 : Programme 8.1 : Autonomisation des femmes Objectifs : Renforcer l'inclusion politique et sociale des femmes. Renforcer l'employabilité et la capacité d'entrepreneuriat des femmes

PNBG	PEM
AXE STRATEGIQUE 2 Modernisation de l'action publique et lutte contre la corruption	
Renforcer la lutte contre la corruption : mettre fin aux « réformes sans changement »	VELIRANO 3 : Programme 3.1 : Lutte contre la corruption Objectifs : Améliorer l'IPC à 40/100 en 2030. Renforcer les dispositifs de lutte contre la corruption dans l'administration, particulièrement les marchés publics les chaînes de dépenses publiques, les services sociaux de base
Renforcer la gestion et les capacités des ressources humaines de l'administration publique. Digitaliser les services publics pour la performance et la transparence	VELIRANO 3 : Programme 3.2 : Amélioration de l'efficacité de l'Administration Projets prioritaires : Dématérialiser les procédures administratives. Améliorer la gestion des ressources humaines de l'État. Doter de matériels et équipements adaptés aux besoins des services
AXE STRATEGIQUE 3 Renforcement de la gouvernance économique	
Renforcer les mécanismes de concertation sur les grandes options de développement : Revue et évaluation annuelle des grands projets d'investissement	VELIRANO 7 Programme 7.1 – Environnement des affaires et promotion des investissements Objectifs : Instaurer un environnement des affaires propice à la croissance, à l'investissement et à l'emploi. Renforcer la compétitivité des entreprises malgaches. Promouvoir les investissements directs étrangers.
Assainir la gestion des finances publiques Optimiser la performance des recettes de l'État : fiscale, douanière, recouvrement des avoirs illicites, débits, amendes. Renforcer le suivi et la redevabilité des sociétés à capitaux publics	VELIRANO 3 : Programme 3.1 : Lutte contre la corruption Recouvrement des avoirs illicites. Objectifs : Renforcer les dispositifs de lutte contre la corruption dans l'administration, particulièrement dans les marchés publics, les chaînes de dépenses publiques et les services sociaux de base VELIRANO 3 : Programme 3.3 : Réforme de la gestion des finances publiques Objectifs : Augmenter les recettes intérieures. Renforcer la transparence des finances publiques

PNBG	PEM
Assainir l'environnement des affaires et renforcer les capacités du secteur privé : - Les forces et faiblesses du secteur agricole - Les contraintes du secteur industriel - Les défis du secteur minier	VELIRANO 7 Programme 7.1 – Environnement des affaires et promotion des investissements Objectifs : Instaurer un environnement des affaires propice à la croissance, à l'investissement et à l'emploi. Renforcer la compétitivité des entreprises malgaches
AXE STRATEGIQUE 4 Consolidation de la gouvernance locale	
Renforcer et adapter le dispositif institutionnel de la décentralisation - Politique nationale de la décentralisation - Coordination et synergie au niveau central, régional et local - Consolidation des finances locales et de la coopération décentralisée. - Accélération du transfert effectif des compétences et des ressources de l'État aux Collectivités Territoriales Décentralisées	VELIRANO 12 Programme 12.1 : Décentralisation émergente et développement local Objectifs : Augmenter la capacité des CTD à financer leur fonctionnement et à réaliser des investissements publics. Améliorer la performance et la qualité des services publics offertes par les CTD. Responsabiliser les CTD dans la prise en charge du développement local
Améliorer la qualité de l'appui technique et l'assistance conseil aux collectivités territoriales par les services centraux et administrations déconcentrées	VELIRANO 12 Programme 12.1 Projet prioritaire : Renforcer les capacités des CTD en matière de schémas d'aménagement territorial, de plan de développement local, de gestion financière publique, de gestion foncière décentralisée, de passation de marché, de budget participatif, de lutte contre la corruption, de fiscalité locale
AXE STRATEGIQUE 5 Renforcement de la gouvernance sécuritaire et environnementale	
Renforcer la gouvernance sécuritaire Adopter et mettre en œuvre une politique nationale de sécurité (réforme du secteur sécurité)	VELIRANO 1 Programme 1.3, 1.6 : Contribution à l'amélioration et au renforcement de la gouvernance sécuritaire Objectifs : Retrouver la confiance de la population. Combattre la criminalité. Mettre en place des dispositifs territoriaux de sécurité sous l'encadrement de l'Organe Mixte de Conception (OMC). Mettre en place des instruments juridiques relatifs à l'amélioration de la gouvernance et l'exercice des libertés publiques

PNBG	PEM
Renforcer le cadre juridique et institutionnel de la protection de l'environnement - Adopter un document de stratégie de protection de l'environnement - Veiller à l'application effective des textes en vigueur - Conduire une campagne de sensibilisation des acteurs : communautés de base, opérateurs et investisseurs à la culture de l'environnement, l'écosystème et de la biodiversité -	VELIRANO 10 Programme 10.1 : Gestion durable des ressources naturelles, des paysages et reforestation intensive Objectifs : Conserver, restaurer la biodiversité du pays. Lutter contre l'exploitation illégale et le trafic des ressources naturelles. Renforcer la protection des aires protégées.

B. Le Plan d'action opérationnel (PAO)

La PNBG est mise en œuvre à travers un plan d'actions opérationnel (PAO) élaboré à cet effet.

***Il comprend 19 programmes
déclinés en 97 activités***

Les objectifs du PAO sont de :

- mettre à disposition un cadre opérationnel cohérent afin que la mise en œuvre de la PNBG soit efficace ;
- donner la priorité aux actions tangibles pour que les résultats à court terme soient palpables ;
- disposer d'un outil pour appuyer les actions de plaidoyer afin de mobiliser les ressources.

Pour la mise en œuvre effective de la PNBG, le CSI y a inclus les secteurs prioritaires de la SNLCC pour que les efforts se conjuguent et conduisent à des résultats plus tangibles.

Le CSI a collaboré avec quatre secteurs pour commencer :

- Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation,
- Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
- La Gendarmerie Nationale
- La Direction Générale des Services Fonciers.

La démarche vise à rendre effectifs les principes directeurs de la bonne gouvernance dans le fonctionnement quotidien de l'administration publique et à mettre en cohérence les actions des différents acteurs pour atteindre les mêmes objectifs de développement.

La mise en œuvre effective de la PNBG requiert :

- Une forte appropriation politique et citoyenne
- Une capacité d'impulsion, de planification, d'orientation et d'accompagnement
- Une mise en place d'un fonds national d'appui à la gouvernance

4. ANALYSE DE L'ETAT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA LCC

GOUVERNANCE DANS L'OPTIQUE DES ORGANES DE CONTROLE

C. Cadre d'interventions des organes de contrôle dans la gouvernance publique

La fonction de contrôle constitue un élément fondamental de la gouvernance publique. Les corps de contrôle figurent parmi les 12 piliers du SNI qui ont la charge de contribuer à la gestion saine et efficace des finances publiques.

C.1 MANDATS DES ORGANES DE CONTROLE

En plus du contrôle exercé par le Parlement sur les actions du Gouvernement, les textes en vigueur distinguent deux types de contrôle complémentaire : 1) le contrôle administratif et 2) le contrôle juridictionnel.

- **Contrôle administratif**

- le contrôle administratif est celui exercé par les organes de contrôle de l'administration, à savoir l'Inspection Générale de l'État (IGE), la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF), la Commission Nationale des Marchés (CNM) et ses démembrements, la Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit (DBIFA), la Direction de l'Audit Interne (DAI) auprès du Ministère en charge des Finances et le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF), pour s'assurer du bon fonctionnement des services publics, de la bonne gestion des finances des collectivités publiques et des organismes publics de l'État¹ ;

- **Contrôle juridictionnel**

- le contrôle juridictionnel est celui exercé par la Cour des Comptes par le biais, d'une part, de ses missions de contrôle et de vérification dans l'exécution de budget des organismes publics (en appréciant la régularité et la sincérité des comptes consolidés des ordonnateurs et des comptables, la régularité de la gestion, le bon emploi des crédits, la performance des services publics) et d'autre part, d'assistance au Parlement et au Gouvernement².

¹ Articles 58, 59 et 60 de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur Lois de Finances.

² Articles 61 et 62 de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur Lois de Finances

C.2 RÔLE CENTRAL DU CONTRÔLE DANS LA GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques définit clairement les tenants et aboutissants du contrôle en soulignant que : *« Le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi, mais il est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacé et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature. »*³

La lutte contre la corruption avec tolérance zéro, définie par la Politique Générale de l'État, exige le contrôle scrupuleux de la procédure des marchés publics et de la prise de sanctions pénales exemplaires pour tout agent de l'État reconnu coupable de détournement de deniers publics⁴.

La déclaration politique de l'UNGASS de 2021 reconnaît également le rôle central joué par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les autres organes de contrôle, notamment pour prévenir et combattre la corruption, en particulier promouvoir les principes d'intégrité, de responsabilité, de transparence et de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, ainsi que d'utiliser efficacement les ressources publiques⁵.

C.3 FACTEURS CLES DE REUSSITE

L'efficacité du contrôle repose essentiellement sur l'indépendance du contrôle des finances publiques d'après la Déclaration de Lima de 1977⁶ qui implique l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques elles-mêmes et l'indépendance de ses membres et de ses cadres⁷.

La déclaration politique de l'UNGASS de 2021 insiste sur ce point essentiel en rappelant l'engagement des États parties de la CNUCC à préserver l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des autres organes de contrôle pour leur permettre d'exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue et à appliquer des politiques visant à assurer le bon fonctionnement de ces institutions⁸.

Le renforcement de capacités des organes de contrôle figure comme élément clé de l'efficacité du contrôle, déjà reconnu comme un axe fondamental de la réforme des finances publiques depuis 2004⁹.

³ Partie II, Section 1 de la Déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

⁴ Communication sur la présentation de la Politique Générale de l'État

⁵ UNGASS 2021, paragraphe 19

⁶ Avant-propos de la Déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

⁷ Partie II de la Déclaration de Lima de 1977 sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

⁸ UNGASS 2021, 19

⁹ Exposé des motifs de la Loi Organique n° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur Lois de Finances

D. Faits saillants sur les rapports de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes a initié l'audit et le contrôle de divers aspects de la gestion de la crise sanitaire liée à la covid-19 pour la gestion 2020. Les objectifs de la Cour ont été d'apprécier l'efficacité et l'efficience de l'organisation de l'administration dans la gestion de la pandémie, d'apprécier la régularité des achats publics et de dépenses y afférents et de vérifier la performance des mesures d'urgence sociales. D'autre part, pour la gestion 2021, la Cour des Comptes a conduit des missions d'assistance et de contrôle de services publics.

D.1 TRANSPARENCE ET REDEVABILITE

L'obligation de rendre compte pour les responsables appelés à exercer une fonction publique constitue l'un des principes essentiels de gouvernance. Dans le cadre des audits effectués par la Cour des Comptes, il en ressort une compréhension insuffisante de la part des acteurs budgétaires et des organes de la commande publique de l'étendue de leurs rôles et responsabilités, à l'origine de cas de cumul et d'incompatibilité de fonctions. Le dysfonctionnement du contrôle, aussi bien au niveau des organes désignés (CNM et contrôle financier), qu'au niveau des acteurs eux-mêmes (ordonnateur, organes de commande publique, gestionnaire d'activités, commission de réception), tout au long de la procédure de marchés et d'exécution des dépenses est également alarmant. Cette défaillance du système de contrôle s'étend à la gestion opérationnelle des programmes d'urgence sociale. La réticence de certains responsables à mettre à dispositions de la Cour des informations essentielles, la mauvaise tenue de documents comptables et des pièces justificatives y afférentes entravent la mise en œuvre effective des contrôles. Pour le cas de l'ARTEC, la Cour note également la défaillance du système de contrôle interne (Immixtion de l'ordonnateur dans les fonctions de comptable, absence de nomination de gestionnaires d'activités, comptes non validés par un commissaire aux comptes)

D.2 EFFICACITE ET EFFICIENCE

Par rapport aux principes d'efficience et efficacité dans la gestion de la crise sanitaire, les rapports de la Cour des Comptes ont mis l'accent sur des problèmes sérieux dans l'administration. Du point de vue organisationnel, la gouvernance est marquée par une centralisation des décisions au niveau des instances supérieures et la non optimisation des structures stratégiques et opérationnelles existantes. La pandémie covid-19 a mis en évidence l'insuffisance des ressources humaines et matérielles au niveau opérationnel et la faiblesse de la capacité d'accueil des infrastructures sanitaires, résultant de la capacité budgétaire et financière limitée de l'État.

La Cour des Comptes évoque que certains fonds issus des partenaires n'ont pas fait l'objet d'utilisation au moment opportun, malgré la situation d'urgence.

Par rapport à la capacité des autorités publiques d'anticiper la crise sanitaire et ses conséquences, une préparation insuffisante pour y faire face a été relevée. Du point de vue juridique, l'obsolescence des textes législatifs et réglementaires de référence ne favorise pas l'application de mesures claires au niveau opérationnel. Sur l'aspect stratégique, les différents plans d'interventions face à la pandémie covid-19 souffrent d'incohérence et demeurent incomplets. Néanmoins, du point de vue budgétaire, la préoccupation budgétaire a conduit à la création du « Fonds riposte à la pandémie COVID-19 », ainsi que l'adoption des mesures plus flexibles pour les marchés publics.

L'information joue un rôle clé dans l'efficacité de l'administration, alors que la Cour évoque le manque de fiabilité des données, dû à la défaillance des systèmes d'information du SIGFP et du SIGMP, de même pour l'AUGURE. Concernant le suivi des recommandations des audits de l'AUGURE, la Cour des Comptes constate qu'une faible partie des recommandations, soit 8,60 %, ont été convenablement suivies d'effet et que 34,41%

des recommandations n'ont pas été mises en œuvre, entre autres l'attribution de la gestion du SIGRHE (Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'État) à la Primature, la désignation d'un chef de projet, et l'arrêt du développement d'application (rejeté au profit d'une version AUGURE 2 développée en Mars 2020 et lancée le 10 décembre 2020).

D.3 RESPECT DES LOIS ET REGLEMENTS ET MAITRISE DE LA CORRUPTION

Par rapport au respect et l'application effective des lois et règlements en vigueur par les autorités publiques, diverses irrégularités, anomalies et fautes de gestion ont été mises en exergue par la Cour des Comptes dans la passation de marchés publics, l'exécution des dépenses publiques, ainsi que la gestion des régies d'avances dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire au Covid-19.

Pour le cas de l'ARTEC, l'audit a révélé des situations irrégulières, notamment la contribution de l'ARTEC aux dépenses du Ministère de tutelle, lesquelles ne correspondent pas aux missions de l'établissement, la non-conformité de la mise en place de l'organe délibérant de l'ARTEC à la réglementation en vigueur, l'inexistence de l'organisme chargé de la gestion fonds destiné au développement des Télécommunications et des TIC (FDTIC), ainsi que la gestion irrégulière des procédures de passation de marchés publics (conflit d'intérêt, non mise en concurrence, marchés fictifs, recours systématique aux avenants).

Concernant l'audit de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux CTD, la Cour met en évidence, pour les ristournes minières, l'absence d'un dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières, la non effectivité du paiement des frais d'administration minière (FA) par tous les titulaires de permis miniers et non-respect des délais prescrits par la réglementation, le non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières.

ENCADRE 9: RECOMMANDATIONS DU CSI A PARTIR DE L'ANALYSE DES RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes a émis des recommandations dans ses rapports pour améliorer la gestion et la capacité de réponse à la crise à l'avenir, tout en encourageant les bonnes pratiques identifiées au cours de l'audit. Par rapport aux problèmes de gouvernance évoqués, le CSI propose de mettre l'accent sur les points ci-après :

- **mener** des études approfondies sur les modalités d'allègement des procédures d'exécution des marchés publics et des dépenses publiques, tout en veillant à la responsabilisation des acteurs et en instaurant des contrôles plus efficaces basés sur les solutions numériques ;
- **améliorer** la transparence budgétaire par la mise en œuvre de l'Open budget et le développement du budget citoyen ;
- **renforcer** l'expertise et les moyens alloués aux organes de contrôles des finances publiques, étant donnée leur rôle central de la gouvernance financière ;
- **systématiser et intensifier** les contrôles et audits de l'attribution et de l'exécution des marchés publics (ministères, offices et agences, sociétés à capitaux publics, programmes et projets, CTD etc.) par les services de contrôles et d'inspection internes, l'IGE, le Parlement et la Cour des Comptes ;
- **renforcer** la collaboration entre le Contrôle financier, les corps et organes de contrôle par des mécanismes de collaboration et de rencontres périodiques formalisées ;
- **systématiser** les revues annuelles et à mi-parcours des dépenses publiques ;
- **réinstaurer** la tenue de la comptabilité matières dans les services publics et mettre en place une base de données sur les acquisitions et commandes de l'État ;
- **améliorer** le dispositif juridique et institutionnel permettant de réprimer les infractions et fautes de gestion des acteurs budgétaires.

COMMENT MADAGASCAR EST EVALUEE PAR LES INDICATEURS DE GOUVERNANCE ET DE CORRUPTION ?

A. Indice de Perception de la Corruption (IPC)

Développé par Transparency International, l'IPC est un indice composite qui permet le classement annuel de 180 pays et territoires en fonction de leur niveau perçu de corruption dans le secteur public en se basant sur un score de 0 à 100 (sachant que 0 correspond à un pays fortement corrompu et 100 représente un pays faiblement corrompu). Pour cela, l'IPC s'alimente à partir de 13 sources de données composées d'institutions indépendantes spécialisées dans l'évaluation de la gouvernance et l'analyse du climat des affaires.¹⁰ La publication de l'IPC s'effectue annuellement.

A.1 FAITS MARQUANTS AU NIVEAU MONDIAL ET EN AFRIQUE 2021



La situation de l'IPC est en stagnation dans le monde entier au cours de la dernière décennie, laquelle est amplifiée par la pandémie Covid-19 :

- 86% des pays n'ont que peu progressé, voire aucunement, au cours de ladite période.
- depuis 2012, 25 pays ont nettement amélioré leurs scores, mais au cours de la même période, 23 pays ont considérablement régressé.

Il n'y a pas eu de progrès significatif pour l'Afrique Subsaharienne.

¹⁰ Les données sources de l'IPC ne saisissent pas les aspects suivants de la corruption : les perceptions ou expériences de la corruption des citoyens, la fraude fiscale, les flux financiers illicites, les facilitateurs de la corruption (avocats, comptables, conseillers financiers, etc.), le blanchiment d'argent, la corruption dans le secteur privé et les économies et marchés informels

Il existe une forte corrélation entre le respect des droits de l'homme, la démocratie et la corruption :

- la corruption est un terrain propice à la violation des droits humains ;
- les pays garantissant les libertés civiles et politiques contrôlent mieux la corruption et inversement les pays violant ces droits et libertés détiennent les scores les plus bas ;
- la corruption compromet la capacité des États à garantir les droits fondamentaux de leurs citoyens, ce qui affecte la prestation des services publics, l'administration de la justice et la sécurité de l'ensemble de la population.

A.2 SITUATION DE MADAGASCAR :

L'IPC de Madagascar connaît une légère hausse de l'IPC entre 2020 et 2021, avec toutefois un recul de 6 points entre 2012 et 2021, passant de 32/100 à 26/100.¹¹

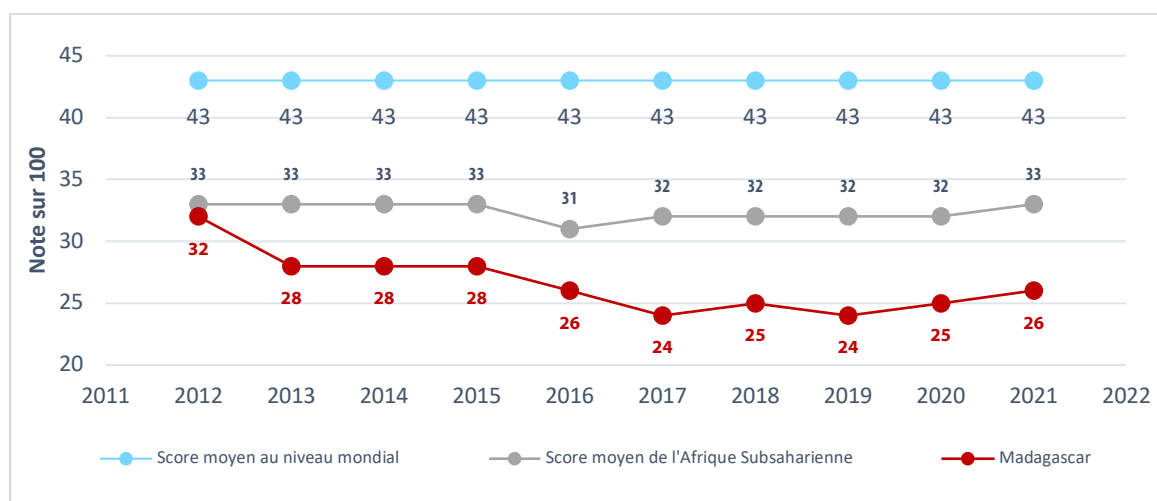


FIGURE 1: ÉVOLUTION DE L'IPC ENTRE 2012 ET 2021

Le score de Madagascar est nettement en dessous de la moyenne mondiale de 43/100 et de celle de l'Afrique Subsaharienne 33/100.

Le domaine de la transparence et de la redevabilité dans le secteur public connaît une légère amélioration entre 2020 et 2021 selon la Banque Africaine de Développement, source de l'IPC.

Selon l'Indice de transformation de Bertelsmann Stiftung, la stagnation de Madagascar s'explique par une faible performance en matière de Poursuite et de sanction des cas de corruption. »

La source de l'IPC, World Justice Project rule of law index, constate toujours la forte implication des autorités et agents publics dans la corruption par l'utilisation de la fonction publique à des fins privées. »

L'accentuation de la corruption au sein du système politique est soulevée par Varieties of Democracy Project

¹¹ Les données sur Madagascar ont été recueillies sur le site web de Transparency International - www.transparency.org/en/cpi/ ainsi que ceux des sources de l'IPC pour Madagascar.

ENCADRE 10: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER L'IPC

L'IPC révèle une réalité complexe liée aux déficits démocratiques : déclin de la participation citoyenne, capture de l'État par des intérêts particuliers, violations des droits de l'homme. Pour faire face à cette situation, il est recommandé de :

- promouvoir l'espace civique et les droits liés à la démocratie (vote libre, expression libre, accès à l'information, débat contradictoire)
- renforcer les capacités techniques et financières des organes de contrôle et du système anti-corruption
- étendre la transparence et la redevabilité des administrations à la gestion des finances publiques
- renforcer les dispositifs de prévention et répression de la corruption, plus particulièrement au sein du système politique

B. Ibrahim Index of African Governance (IIAG)

L'IIAG est un outil de mesure et de suivi des performances en matière de gouvernance qui permet le classement de 54 pays africains sur un score de 0 à 100 (dont 100 étant la note la plus élevée). Il porte son évaluation sur les catégories suivantes :

1. sécurité et État de droit
2. participation, droits humains et inclusion,
3. fondements des opportunités économiques et
4. développement humain.

Ces catégories sont déclinées en sous-catégories, lesquelles regroupent des indicateurs et sous-indicateurs quantifiant les dimensions de la gouvernance (76 indicateurs au total).

L'IIAG est un indice composite qui s'alimente de diverses sources régionales et internationales. Les résultats sont publiés tous les deux ans sur le spectre de la gouvernance de la décennie écoulée.¹²

B.1 FAITS MARQUANTS EN AFRIQUE :

Une amélioration de la gouvernance est notée dans 36 pays durant la dernière décennie, avec une détérioration de la situation pour 17 pays.

Les institutions respectées, l'État fondé sur le droit, l'impartialité et l'efficacité de la justice ainsi que l'égalité devant la loi sont des facteurs clés qui permettent de renforcer la gouvernance.

¹²Les données sur Madagascar ont été recueillies sur le site web de l'IIAG) - <https://iiag.online/>

La pandémie Covid-19 a eu des effets néfastes sur la gouvernance en Afrique (notamment la mise en évidence des lacunes dans les systèmes de santé, la crise économique, le déclin de l'environnement démocratique, l'augmentation de l'insécurité alimentaire, l'instabilité et la violence).

SCORE 2019
MADAGASCAR : 44,4/100

RANG : **35/54**

LE SCORE MOYEN AFRIQUE
SUBSAHARIENNE

48,8 /100

LE SCORE LE PLUS ÉLEVÉ
MAURICE

72,2 /100

LE SCORE LE PLUS FAIBLE
SOMALIE

19,2 /100

B.2 SITUATION DE MADAGASCAR :

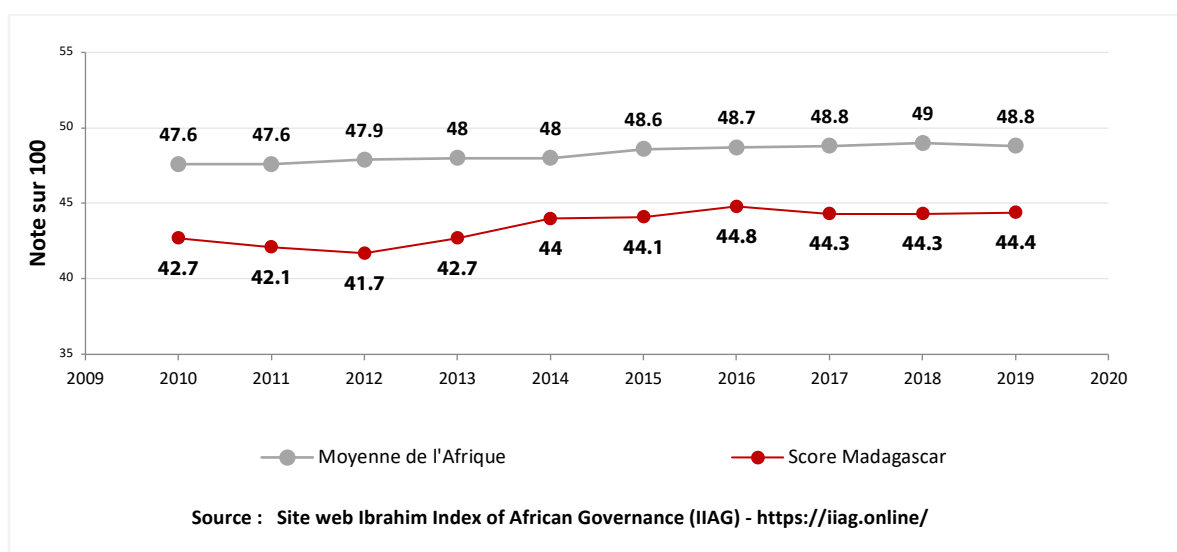


FIGURE 2: EVOLUTION DE L'IIAG ENTRE 2010 ET 2019

Madagascar figure parmi les 8 pays ayant connu une amélioration dans les 4 catégories de l'indice IIAG de 2010 à 2019 au même titre que : Angola, Tchad, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Seychelles, Soudan et Togo.

Le score de Madagascar a obtenu un gain de +1,7 point au cours de la dernière décennie avec un score allant de 42,7/100 en 2010 à 44,4/100 pour 2019, bien que le niveau de Madagascar reste en dessous de la moyenne africaine.

TABEAU 4: TENDANCE DE L'ÉVOLUTION DES SOUS-CATÉGORIES DE L'INDICE IIAG ENTRE 2010-2019

Niveau de score pour 2019	Tendance entre 2010 et 2019	
	Évolution positive	Évolution négative
61 à 100	-	Sécurité et sûreté
51 à 60	Participation, santé	Secteur rural, genre
41 à 50	État de droit et justice, redevabilité et transparence, environnement des affaires, environnement durable	Droits humains, administration publique
31 à 40	Anti-corruption, inclusion et égalité	Éducation
0 à 30	Infrastructures	Protection sociale

A l'instar des autres pays africains, les avancées réalisées par Madagascar dans les sous-catégories : « **État de droit et justice** », « **inclusion et égalité** », « **anti-corruption** », « **environnement des affaires** » et « **transparence et redevabilité** » n'ont pas encore suffisamment amélioré la situation de la gouvernance pour impacter le développement économique et social du pays.

ENCADRE 11: RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER L'INDICE IBRAHIM DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Les recommandations suivantes sont retenues pour renforcer la gouvernance :

- améliorer les procédures judiciaires et le fonctionnement du système de justice pénale en y intégrant les principes de gouvernance ;
- renforcer les mécanismes permettant de préserver l'égalité devant la loi dans le domaine de la justice ;
- assurer l'effectivité des procédures de sanctions administratives, disciplinaires et pénales sur les mauvaises conduites, corruption ou abus de pouvoir des autorités ou agents publics
- renforcer la transparence et l'intégrité des procédures de passation de marchés publics
- améliorer les dispositifs de prévention de la corruption auprès des institutions, de l'administration publique et secteur privé ;
- mettre en œuvre les dispositifs permettant de garantir le respect des droits humains (protection contre la discrimination, atteinte au droit d'accès à l'information, droit lié à l'usage de l'internet) ;
- renforcer la gouvernance dans la gestion budgétaire et financière publique ;
- améliorer la qualité de la prestation de l'administration publique ;
- prioriser la mise en œuvre des actions de réformes au niveau de l'éducation, le secteur rural et la protection sociale.

C. Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)

Le CPIA (ou évaluation des politiques et des institutions du pays) est un outil d'évaluation utilisé par la Banque Mondiale pour examiner la qualité des politiques et institutions des pays dans le cadre de la réduction de la pauvreté et le développement durable. L'Association Internationale de Développement (IDA) s'appuie sur les résultats du CPIA pour l'allocation de ses ressources.

Les notes CPIA quantifient annuellement les performances de chaque pays par rapport à 16 critères, regroupés en 4 groupes à savoir : « gestion économique », « politiques structurelles », « politiques d'inclusion sociale et d'équité », et « gestion et institutions du secteur public ».

Le CPIA évalue 73 pays pour 2020, dont 39 pays de l'Afrique Subsaharienne. L'échelle de notation varie de 1 à 6 (dont 1 le plus faible et 6 le plus élevé).¹³

C.1 FAITS MARQUANTS EN AFRIQUE :



Les aspects relatifs aux critères « transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public » et « droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles » enregistrent les notes CPIA les plus faibles pour l'Afrique Subsaharienne

Les réformes structurelles ont tendance à avoir plus d'impacts sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays qui disposent des lois et institutions fortes, par la même occasion, qui permettent de garantir une solide gouvernance.

Les technologies numériques ont le potentiel d'améliorer la gouvernance, étant donné que les solutions numériques, les mesures de lutte contre la corruption et la performance du secteur public se renforcent mutuellement, comme largement démontré au cours de la pandémie de Covid-19.

¹³ Les données sur Madagascar ont été recueillies sur le site web de la Banque Mondiale - <https://databank.worldbank.org/source/country-policy-and-institutional-assessment/>

C.2 SITUATION DE MADAGASCAR :

TABEAU 5: ÉVOLUTION DES SCORES DE MADAGASCAR PAR RAPPORT A LA MOYENNE REGIONALE (2011 A 2020)

GROUPE / CRITERE	MADAGASCAR		NOTE MOYENNE 2020		
	2 011	2 020	Évolution 2011a 2020	Pays classes fragiles en Afrique Subsaharienne	Pays classes non fragiles en Afrique Subsaharienne
NOTE GLOBALE DE LA CPIA	3.2	3.3	0.1	2.8	3.4
GESTION ECONOMIQUE	3.5	3.7	0.2	2.8	3.4
Politiques monétaire et de change	3.5	4.0	0.5	2.9	3.7
Politique budgétaire	3.0	3.0	-	2.8	3.2
Politique et gestion de la dette	4.0	4.0	-	2.7	3.4
POLITIQUES STRUCTURELLES	3.3	3.3	0.0	2.8	3.5
Commerce	4.0	4.0	-	3.3	4.1
Secteur financier	3.0	3.0	-	2.4	3.0
Cadre réglementaire des entreprises	3.0	3.0	-	2.6	3.3
POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET DE PROMOTION DE L'EQUITE	3.3	3.3	0.0	3.0	3.5
Egalité des sexes	3.5	4.0	0.5	2.9	3.5
Équité dans l'utilisation des ressources publiques	4.0	3.0	-1.0	3.1	3.6
Valorisation des ressources humaines	3.0	3.5	0.5	3.2	3.8
Protection sociale et main-d'œuvre	2.5	3.0	0.5	2.7	3.2
Politiques et institutions axées sur la durabilité écologique	3.5	3.0	-0.5	3.0	3.5
GESTION ET INSTITUTIONS DU SECTEUR PUBLIC	2.8	2.7	-0.1	2.6	3.2
Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles	3.0	2.5	-0.5	2.3	3.2
Qualité de la gestion budgétaire et financière	2.5	2.5	-	2.7	3.2
Efficacité de la mobilisation des recettes	3.5	3.5	-	3.0	3.6
Qualité de l'administration publique	2.5	2.5	-	2.6	3.1
Transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public	2.5	2.5	-	2.3	3.1

La situation de Madagascar n'a pas évolué de 2011 à 2020, avec une note allant de 3,2 à 3,3.

Une légère avancée du groupe A « gestion économique » s'explique par l'amélioration du score pour le critère « politique monétaire et de change » provenant la stabilité macroéconomique.

Concernant le groupe B « politiques structurelles », la note de Madagascar s'est stabilisée entre 2011 et 2020, traduisant en partie le fait que les réformes structurelles dans le commerce, la finance et l'environnement des affaires connaissent un ralentissement, voire une stagnation.

Concernant le groupe C « politiques d'inclusion sociale et d'équité », la note CPIA de Madagascar est au point mort entre 2011 et 2020, malgré les variations de notations dans les sous rubriques.

Pour le groupe D « gestion et institutions du secteur public », la note de Madagascar a légèrement baissé de 2,8 à 2,7 entre 2011 et 2020. Cette situation résulte surtout de la baisse du score sur le critère « droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles ». La note du groupe D résulte aussi de la faible performance pour les critères « qualité de la gestion budgétaire et financière », « qualité de l'administration publique » et « transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public ». Par rapport aux autres pays IDA de l'Afrique Subsaharienne non fragiles, Madagascar accuse un retard pour ces trois critères.

ENCADRE 12: RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LE CPIA

Le rapport CPIA 2020 insiste sur le rôle central de la gouvernance pour garantir la reprise économique et permettre une croissance durable en Afrique. La conduite des réformes structurelles nécessite le soutien d'une gouvernance solide, garantie par les lois et les institutions.

Les recommandations suivantes sont formulées pour asseoir une gouvernance solide :

- renforcer la transparence et la redevabilité du secteur public, et la lutte contre la corruption,
- promouvoir des solutions numériques dans le secteur public,
- assurer la protection réelle des droits de propriété,
- rationaliser les dépenses publiques et les procédures d'administration fiscale,
- inciter les entreprises productives à investir et à recruter des travailleurs,
- accélérer le rythme des réformes structurelles (commerce, finances, réglementations des entreprises)

D. Millennium Challenge Corporation

Le « Millennium Challenge Corporation » (MCC), est une agence américaine indépendante chargée d'administrer le fonds « Millennium Challenge Account » (MCA), qui est un programme d'aide bilatérale établi par le Congrès américain pour appuyer les pays en voie de développement dans le but de réduire la pauvreté et de promouvoir une croissance économique durable.

D.1 PROCESSUS ET CRITERES DE SELECTION

Chaque année, le Conseil d'Administration du MCC se réunit pour sélectionner les pays éligibles à soumettre une proposition pour bénéficier l'appui du MCA. A ce titre, le MCC établit annuellement le tableau de bord (Country Performance Scorebook) qui renferme les notations sur les indicateurs de performance de chaque pays candidat. Pour l'année 2021, le tableau de bord MCC a permis d'évaluer 81 pays candidats au titre de l'année 2022.

Chaque pays candidat fait l'objet d'évaluation à partir de 20 indicateurs définis par le MCC regroupés dans les catégories ci-après : encourager la liberté économique (economic freedom), gouverner d'une manière juste (ruling justly), investir dans les gens (investing in people)

Le MCC codifie le niveau d'alerte par les couleurs « verte » et « rouge » pour représenter la situation par rapport à un indicateur. La couleur « verte » représente l'atteinte des objectifs pour un indicateur MCC, alors que la couleur « rouge » signifie le contraire. Le MCC a formulé 3 principales conditions cumulatives, devant être vertes, pour être éligible à l'appui MCA à savoir : **au moins la moitié des 20 indicateurs, contrôle de la corruption, droits en matière de démocratie**

D.2 SITUATION DE MADAGASCAR

Le tableau suivant récapitule la situation des indicateurs MCC de Madagascar pour 2022 :

TABEAU 6 : SITUATION DES INDICATEURS MCC DE MADAGASCAR

INDICATEURS	VERT	NB	ROUGE	NB
ENCOURAGER LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE (8 INDICATEURS)	✓ POLITIQUE BUDGÉTAIRE ✓ INFLATION ✓ QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ✓ POLITIQUE COMMERCIALE ✓ GENRE DANS L'ÉCONOMIE ✓ DROITS ET ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ✓ CRÉATION D'ENTREPRISE	7	× ACCÈS AU CRÉDIT	1
GOUVERNER D'UNE MANIÈRE JUSTE (6 INDICATEURS)	✓ DROIT POLITIQUE ✓ LIBERTÉS CIVILES ✓ ÉTAT DE DROIT ✓ LIBERTÉ D'INFORMATION	4	× CONTRÔLE DE LA CORRUPTION × EFFICACITÉ DU GOUVERNEMENT	2
INVESTIR DANS LES GENS (6 INDICATEURS)	✓ DÉPENSES DE SANTÉ	1	× DÉPENSES D'ÉDUCATION PRIMAIRE × PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES × TAUX DE VACCINATION × TAUX D'ACHÈVEMENT ÉDUCATION PRIMAIRE POUR FILLES × SANTÉ DE L'ENFANT	5
20 INDICATEURS	TOTAL « VERT »	12	TOTAL « ROUGE »	8

Madagascar remplit 2 conditions parmi les critères d'éligibilité. En effet, 12 indicateurs sur les 20 proposés sont de couleur verte. Les indicateurs « Droit politique » ainsi que « Libertés civiles » sont également « vert » pour Madagascar. Toutefois, le critère de contrôle de la corruption, qui est « rouge », n'est pas rempli.

DEMI-TABEAU DE BORD

CONTROLE DE LA CORRUPTION

DROITS DÉMOCRATIQUES



Néanmoins, Madagascar affiche une bonne performance en remplissant plusieurs critères en matière de « liberté économique », sauf en matière d'accès au crédit (qui connaît une régression depuis 2022). Pour la manière de gouverner, Madagascar doit aussi fournir des efforts pour améliorer l'efficacité du gouvernement. En matière de ressources humaines, le MCC révèle que Madagascar a beaucoup de réformes et d'actions à entreprendre pour promouvoir l'éducation, la santé et la protection des ressources naturelles.¹⁴

ENCADRE 13: RECOMMANDATION POUR BÉNÉFICIER DU FINANCEMENT DU MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT

Rappelons que le portefeuille MCA alloué à Madagascar en 2005 était de 110 millions USD pour cinq ans. Ainsi, pour pouvoir bénéficier à nouveau du MCA, Madagascar, inéligible depuis 2009, doit conduire des actions fortes pour remplir le critère du contrôle de la corruption et dans les domaines où le niveau d'alerte demeure "rouge", notamment en matière de :

- l'effectivité du Gouvernement
- l'accès au crédit
- la protection des ressources naturelles
- le taux de vaccination
- la santé infantile

De même, les efforts dans les domaines politiques et économiques (libertés civiles et économiques) doivent être maintenus constamment.

Actuellement, Madagascar remplit deux critères (le 1er et le 3ème) sur les trois critères cumulatifs éligibles à l'appui MCA, à savoir :

1. au moins la moitié des 20 indicateurs
2. contrôle de la corruption
3. droits en matière de démocratie

E. Basel Anti-Money Laundering (AML) Index

Le « Basel AML Index » (ou indice de Bâle sur la lutte contre le blanchiment d'argent) est un indice composite développé par le « Basel Institute on Governance » depuis 2012 pour évaluer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) dans le monde entier et qui permet l'établissement d'un classement annuel indépendant sur la situation des pays.

¹⁴Les données sur Madagascar ont été recueillies sur le site web du Millennium Challenge Corporation (MCC) - <https://www.mcc.gov/who-we-select/scorecard/fy-2022/MG>

Le Basel AML Index s'appuie sur plusieurs sources (dont les institutions internationales réputées) et couvre 5 domaines clés considérés comme susceptibles de générer un risque élevé de BC/FT à savoir : 1) la qualité du cadre LBC/TF, 2) la corruption, 3) la transparence et normes financières, 4) la transparence et responsabilité publique et 5) les risques juridiques et politiques.

Ces domaines sont détaillés à travers 17 indicateurs.¹⁵ La notation varie de 0 à 10. Plus le score est élevé, plus un pays est considéré comme un pays à risque élevé en termes de blanchiment de capitaux. Les résultats de l'évaluation au titre de la 10^{ème} édition du Basel AML Index ont été publiés en septembre 2021 et couvrent 203 pays.¹⁶

E.1 CONSTATS ET FAITS SAILLANTS AU NIVEAU MONDIAL ET REGIONAL

SCORE 2021
MADAGASCAR : 7,39 /10

RANG : **184/203**



L'évaluation des systèmes de LBC/FT dans le cadre du Basel AML Index s'appuie sur les rapports d'évaluation mutuelle du Groupe d'Actions Financières (GAFI). Pour l'année 2021, le constat général est qu'il n'y a pas eu d'amélioration substantielle. Les systèmes LBC/FT pour l'ensemble des pays évalués ont présenté une efficacité très réduite, alors que la conformité technique par rapport aux Recommandations du GAFI est relativement élevée. Le rapport révèle que les pays évalués sont moins efficaces dans la détection et la prévention des BC/FT que pour l'application de la loi, ce qui sous-entend que la maîtrise des risques en amont n'est pas suffisante.

Le rapport du Basel AML Index 2021 insiste sur le fait que la transparence de la « propriété effective » (beneficial ownership) constitue l'un des piliers de l'efficacité du système de LBC/FT. Le dispositif y afférent permet de prévenir les risques de BC/FT, de détecter, de poursuivre et de sanctionner les infractions financières, à travers une meilleure traçabilité des opérations financières suspectes et un meilleur accès à l'identification de ses auteurs et bénéficiaires. Or, les résultats du Basel AML Index 2021 soulèvent un faible niveau de conformité par rapport aux Recommandations de GAFI sur le sujet. Lorsque ces dispositifs existent dans certains pays, ils ne sont pas suffisamment efficaces.

¹⁵Chaque domaine et indicateur ne bénéficient pas de la même pondération dans le calcul de l'indice. La pondération la plus élevée s'applique au domaine relatif à la qualité du cadre LBC/TF.

¹⁶Les données sur Madagascar ont été recueillies sur le site web du Basel AML Index - <https://index.baselgovernance.org/country/MG>

Un autre constat se rapporte au faible niveau d'application des mesures de prévention des BC/FT par les professions et entreprises non financières (avocats, experts comptables, agents immobiliers, notaires). Cette situation résulte de leur connaissance limitée du domaine de LBC/FT, de l'ineffectivité des mesures de LBC/FT, ainsi que de la faiblesse de la supervision de ces professions.

Par rapport à l'évolution de la finance, le Basel AML Index met en garde sur l'essor des actifs virtuels. En effet, l'utilisation des crypto monnaies pourrait constituer une alternative pour les criminels afin de dissimuler des produits de la corruption et d'autres crimes, échapper à l'impôt ou financer le terrorisme. La connaissance et les capacités des organes de surveillance, de réglementation et de contrôle sur les actifs virtuels sont toutefois encore très limitées.

E.2 SITUATION DE MADAGASCAR

A la différence d'autres pays, Madagascar n'a commencé à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du Basel AML Index qu'à partir de l'année 2021.



FIGURE 3 : COMPARAISON DU BASEL AML INDEX AU TITRE DE L'ANNEE 2021

Par rapport à la moyenne mondiale et à celle de l'Afrique Subsaharienne, le score de Madagascar de 7,39/10 est bien plus élevé. Parallèlement, le niveau de risque en matière de BC/FT est donc considéré comme plus élevé pour Madagascar. En termes de performance, Madagascar se positionne à la 184^{ème} place sur les 203 pays évalués. Au niveau régional, Madagascar se situe au 38^{ème} rang sur 48 pays.

Pour plus de détails, la situation de Madagascar pour 2021 se présente comme suit :

TABLEAU 7 : COMPARAISON DES COMPOSANTES DU BASEL AML INDEX

DOMAINE DE L'INDICE	SCORE DE MADAGASCAR	RANG DE MADAGASCAR		MOYENNE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	MOYENNE MONDIALE
		Sur 203 pays	Sur 48 pays de l'afrique		
QUALITE DU CADRE LBC/FT	7,9 <i>Risque : élevé</i>	182	35	7,04	5,76
CORRUPTION	6,98 <i>Risque : élevé</i>	171	32	5,92	4,70
TRANSPARENCE ET NORMES FINANCIERES	6,5 <i>Risque : moyen</i>	146	23	5,92	4,72
TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE PUBLIQUE	6,33 <i>Risque : moyen</i>	158	32	5,27	3,86
RISQUES JURIDIQUES ET POLITIQUES	5,86 <i>Risque : moyen</i>	156	28	5,26	4,15

La qualité du cadre LBC/FT ainsi que la corruption sont les domaines qui pèsent sur le mauvais score de Madagascar. La faiblesse de sa conformité aux recommandations de GAFI et les déficits dans l'application des mesures de prévention de BC/FT exposent Madagascar à de niveau de risque élevé de BC/FT.

Par contre, Madagascar est classé à un niveau de risque moyen à l'instar de la région Subsaharienne pour les composantes « transparence et normes financières », « transparence et responsabilité publique », ainsi que « risques juridiques et politiques ».

ENCADRE 14: RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER LE BASEL AML INDEX

D'après l'analyse de Basel AML index, les recommandations suivantes sont émises pour que la LBC/FT puisse impacter positivement sur le développement économique et social du pays :

- mobiliser des ressources humaines et financières pour prévenir les risques de blanchiment de capitaux,
- faire connaître l'identité des véritables propriétaires des entreprises, grâce à des déclarations de propriété précises et vérifiées,
- obtenir une collaboration sincère des professions non financières (agences immobilières, par exemple) sur la surveillance des risques de blanchiment,
- anticiper les évolutions des techniques de blanchiment à travers les crypto monnaies,
- accélérer l'adoption des réformes en souffrance dans la liste des recommandations du GAFI.

E.3 EVALUATION DU CADRE LBC/FT DE MADAGASCAR PAR ESAAMLG

Le Groupe anti-blanchiment d'argent pour l'Afrique orientale et australe (GABAOA) ou « Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group » (ESAAMLG) est un organisme régional d'Afrique orientale et australe créé en 1999 et constitué de 19 pays membres¹⁷, dans le but d'adopter et de mettre en œuvre les normes mondiales de LBC/FT. La conduite d'évaluation du système de LBC/FT figure parmi ses missions par rapport aux recommandations du GAFI¹⁸. A ce titre, les résultats de l'évaluation permettent de classer les pays membres suivant le niveau de risque de BC/FT en : Pays en suivi régulier ; Pays en suivi renforcé ; Pays en liste grise (International compliance review groupe ou ICRG)

HISTORIQUE

Madagascar a intégré l'ESAAMLG en 2016. Les évaluations les plus récentes sur le système de LBC/FT du pays retenues par le GAFI sont celles conduites par ESAAMLG en 2018¹⁹ et en 2020²⁰ en référence à la méthodologie du GAFI. Il est à noter que **Madagascar est depuis 2018 en suivi renforcé**.

¹⁷L'ESAAMLG est composé de 19 pays membres dont l'Angola, le Botswana, l'Érythrée, l'Eswatini, l'Éthiopie, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, l'Île Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Rwanda, les Seychelles, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe et des observateurs internationaux tels que l'Austrac (Australian Transaction Reports and Analysis Centre), le Secrétariat du Commonwealth, la Communauté de l'Afrique de l'Est, le GAFI, le FMI, la SADC, le Royaume-Uni, les États-Unis d'Amérique, l'ONUDC, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes. Le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique coopèrent et soutiennent les nations de l'organisation depuis sa création en 1999 (<https://www.esaamlg.org/index.php/about>)

¹⁸Les 40 recommandations du GAFI n'ayant pas de valeur juridique contraignante sont dans la pratique observées et chaque pays essaie de s'y conformer pour éviter l'exclusion du système financier international pénalisant l'économie et les opérateurs économiques dans leurs relations d'affaires avec l'étranger.

¹⁹ESAAMLG, AML and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report – Madagascar, September 2018

METHODOLOGIE D'EVALUATION DU GAFI

La méthodologie d'évaluation du GAFI distingue 2 volets à savoir : l'évaluation de la conformité technique et l'évaluation de l'efficacité.

- **Évaluation de la conformité technique**
L'évaluation de la conformité technique porte sur les obligations spécifiques contenues dans chacune des Recommandations du GAFI, en particulier celles qui relèvent du cadre juridique et institutionnel du pays, et des pouvoirs et procédures des autorités compétentes. Le niveau de conformité pour chacune des Recommandations donne lieu à l'une des notes suivantes : conforme (C), largement conforme (LC), partiellement conforme (PC) ou non conforme (NC).

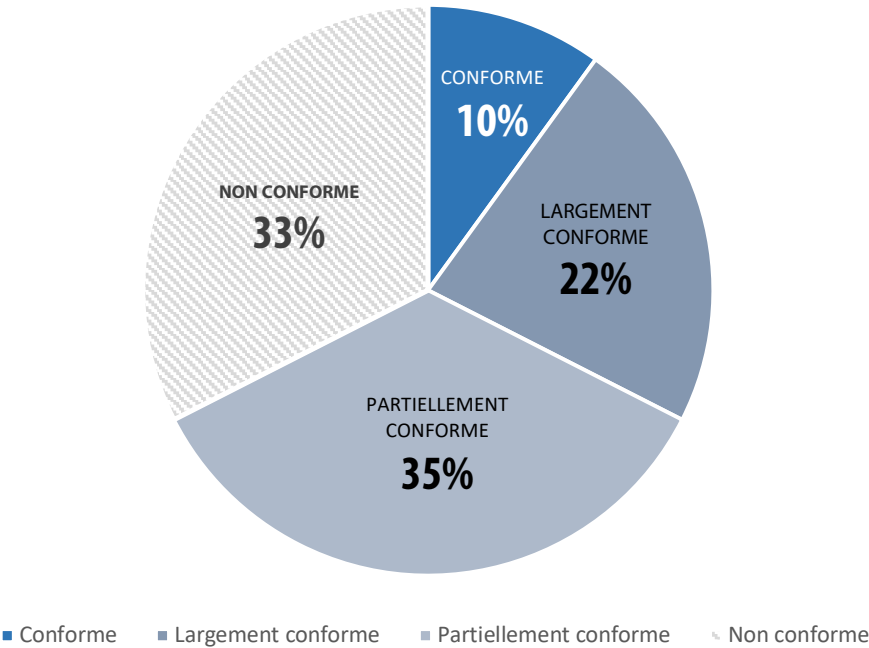
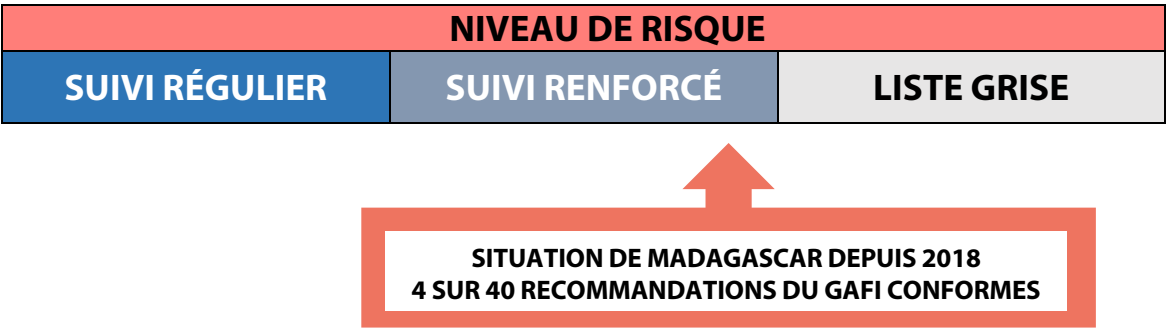


FIGURE 4: ETAT DE LA CONFORMITE DE MADAGASCAR PAR RAPPORT AUX 40 RECOMMANDATIONS DE GAFI



²⁰ ESSAMLG, AML and Counter-terrorist financing measures, 1st Follow-Up Report, Madagascar, December 2020

- **Evaluation de l'efficacité**

L'évaluation de l'efficacité vise à déterminer dans quelle mesure le pays obtient l'ensemble des résultats essentiels qui sont attendus d'un système de LBC/FT robuste, et à analyser dans quelle mesure le cadre légal et institutionnel du pays conduit à ces résultats. Le niveau d'efficacité atteint par un pays dans l'obtention de chacun des « Résultats immédiats » donne lieu à l'une des quatre notes suivantes : niveau d'efficacité élevé, niveau d'efficacité substantiel, niveau d'efficacité modéré (moderate) et faible niveau d'efficacité (low).

**TABEAU 8: EVALUATION DE LA CONFORMITE TECHNIQUE
AUX RECOMMANDATIONS DU GAFI**

CONFORMES

R9	Lois sur le secret professionnel des institutions financières
R21	Divulgaration et confidentialité
R30	Responsabilités des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes
R31	Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes

LARGEMENT CONFORMES

R3	Infraction de blanchiment de capitaux
R4	Confiscation et mesures provisoires
R18	Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger
R20	Déclaration des opérations suspectes
R27	Pouvoirs des autorités de contrôle
R29	Cellules de renseignements financiers
R37	Entraide judiciaire
R38	Entraide judiciaire : gel et confiscation
R39	Extradition

PARTIELLEMENT CONFORMES

R2	Coopération et coordination nationales
R5	Infraction de financement du terrorisme
R8	Organismes à but non lucratif
R11	Conservation des documents
R12	Personnes politiquement exposées
R13	Correspondance bancaire
R14	Services de transfert de fonds ou de valeurs
R17	Recours à des tiers
R19	Pays présentant un risque plus élevé
R26	Réglementation et contrôle des institutions financières
R32	Passeurs de fonds
R33	Statistiques
R36	Instruments internationaux
R40	Autres formes de coopération internationale

NON CONFORMES

R1	Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques
R6	Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme
R7	Sanctions financières ciblées liées à la prolifération
R10	Devoir de vigilance relative à la clientèle
R15	Nouvelles technologies
R16	Virements électroniques
R22	Entreprises et professions non financières désignées – Devoir de vigilance relative à la clientèle
R23	Entreprises et professions non financières désignées – Autres mesures
R24	Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales
R25	Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques
R28	Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées
R34	Lignes directrices et retour d'informations
R35	Sanctions

ENCADRE 15: RECOMMANDATIONS POUR LA CONFORMITE AUX RECOMMANDATIONS DU GAFI

Pour que Madagascar ne tombe pas dans la liste des pays peu conformes en matière de LBC/FT, il faut se conformer aux 40 recommandations du GAFI. Une réunion cruciale se tiendra en septembre 2022, dernière chance pour Madagascar d'éviter le déclassement, avec des conséquences dramatiques pour l'économie.

Pour cela, les actions suivantes sont urgentes :

- Amender la loi sur la LBC/FT pour se conformer aux recommandations de l'ESAAMLG (GAFI régional).
- Renforcer la réglementation des entreprises soumises à l'obligation de déclaration d'opérations suspectes.
- Mettre en place l'ARAI, à commencer par la nomination du DG ;
- Officialiser impérativement l'Évaluation Nationale des Risques et entreprendre des mises à jour si nécessaires ;
- Amender l'instruction portant organisation du dispositif interne de la Banky Foiben'ny Madagasikara sur la LBC/FT
- Officialiser et mettre en œuvre la stratégie nationale de LBC/FT.

ENCADRE 16: LE NIVEAU D'EFFICACITE ATTENDU POUR RENDRE EFFECTIVES LES RECOMMANDATIONS DU GAFI

En plus de la conformité sur le plan juridique, l'effectivité est également évaluée en fonction des résultats suivants :

- Les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont compris et, le cas échéant, des actions sont coordonnées au niveau national pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération
- La coopération internationale fournit des informations, renseignements financiers et preuves adéquates et facilite les actions à l'encontre des criminels et de leurs biens
- Les autorités de contrôle surveillent, contrôlent et réglementent de manière adéquate les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées afin de s'assurer qu'elles respectent les obligations de LBC/FT en fonction de leurs risques.
- Les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées mettent en œuvre de manière satisfaisante des mesures préventives en matière de LBC/FT en fonction de leurs risques et déclarent les opérations suspectes.
- L'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est évitée, et des informations sur leurs bénéficiaires effectifs sont accessibles aux autorités compétentes sans entraves.
- Les renseignements financiers et toutes les autres informations pertinentes sont utilisés de manière appropriée par les autorités compétentes dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- Les activités et les infractions de blanchiment de capitaux font l'objet d'enquêtes et les auteurs d'infractions sont poursuivis et font l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.
- Le produit et les instruments du crime sont confisqués.
- Les activités et infractions de financement du terrorisme font l'objet d'enquêtes et les personnes qui financent le terrorisme font l'objet de poursuites et de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.
- Les terroristes, les organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, ni exploiter l'utilisation des organisations à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme.
- Les personnes et entités impliquées dans la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, conformément aux Résolutions applicables du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

ENCADRE 17: L'IMMENSE RISQUE ASSOCIE A LA LISTE GRISE, CAS DE MAURICE

Lorsque le GAFI place une juridiction sous surveillance renforcée, cela signifie que le pays en question est évalué comme n'étant pas assez suffisamment combatif contre le blanchiment de capitaux. Le pays faisant l'objet d'une surveillance renforcée, ou figurant sur la liste communément désignée sous le nom de « liste grise », doit s'engager à résoudre rapidement les défaillances stratégiques identifiées dans les délais convenus afin d'éviter son exclusion du système financier international. Le pays sous surveillance renforcée devient automatiquement liste noire de l'Union européenne et d'autres pays comme le Royaume-Uni.

C'est en février 2020 que le GAFI a placé Maurice sur la liste de « Juridictions sous surveillance accrue », ou « Liste grise ». Afin d'en sortir, Maurice a été invitée par le GAFI à mettre en œuvre un plan d'actions pour renforcer l'efficacité de son système de LBC/FT. Ce plan d'actions comprenait, entre autres, la mise en œuvre d'une supervision fondée sur les risques des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), sur un accès rapide à des informations de base et sur les bénéficiaires effectifs, la formation des forces de l'ordre et agences pour mener des enquêtes financières et la mise en œuvre adéquate de sanctions financières ciblées par le biais de la sensibilisation et de la supervision.

Pour y remédier, Maurice a collaboré intensivement avec le GAFI et l'ESAAMLG. Maurice a également bénéficié de l'assistance technique à travers la Facilité mondiale de LBC/FT de l'UE, de la GIZ, du Royaume-Uni, de la France, du FMI, de l'ONUDC, de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Ces actions ont été soutenues par une mobilisation nationale forte à travers un engagement politique ferme des autorités et l'effort collectif du Secteur privé pour honorer la mise en œuvre du plan d'actions.

En septembre 2021, une visite sur place pour vérifier l'état d'avancement de la mise en conformité a été diligentée par le GAFI. Cette visite a pris acte des efforts de l'île pour mettre en conformité son régime de LCB/FT. Les progrès les plus notables de Maurice portent sur l'amélioration de la capacité d'enquête des autorités, une meilleure coopération entre agences locales et internationales ainsi que davantage de poursuites en matière de blanchiment d'argent.

Une fois que Maurice a été retiré de la liste grise du GAFI, les procédures et recours nécessaires afin de sortir de la liste noire de l'Union européenne des pays tiers à haut risque ont été enclenchés. Deux ans après et énormément d'efforts déployés, le 7 janvier 2022, la Commission européenne a annoncé officiellement la radiation de Maurice de la liste noire de l'UE en reconnaissant qu'elle ne présente plus de carences stratégiques sur la base des critères énoncés dans sa directive 2015/849.

Les progrès significatifs de l'île dans l'amélioration et le renforcement de son régime en matière de LBC/FT ont fait que Maurice est actuellement conforme à 39 sur 40 recommandations.

Conséquences de l'inscription à la liste grise pour Madagascar

Rappelons que l'inscription dans la liste grise peut entraîner des répercussions sur l'économie malgache déjà fragilisée notamment par une remise en cause de la crédibilité des transactions financières en provenance de Madagascar, qui sera considéré comme pays à risque non coopératif. Les transactions financières internationales avec Madagascar seront soumises à une série de contrôles supplémentaires moyennant des frais et un délai plus long. Cela implique un coût supplémentaire que les banques doivent effectuer au détriment des opérateurs en import-export impactant sur la hausse des prix des produits importés (carburants, PPN, médicaments, ...)

F. Enquête sur le Budget Ouvert (EBO)

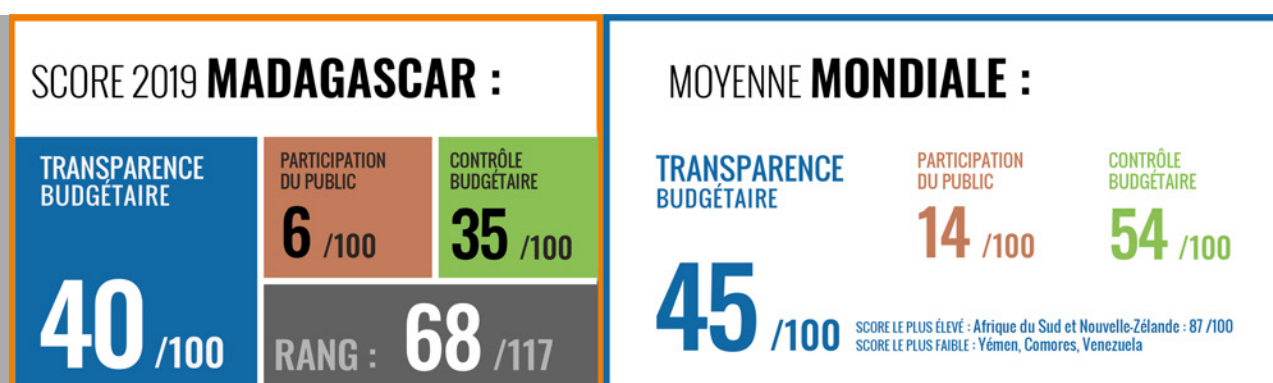
L'Enquête sur le Budget Ouvert (EBO) est un outil de mesure développé par l'International Budget Partnership pour évaluer le système de redevabilité budgétaire (IBP) par rapport aux bonnes pratiques généralement acceptées en matière de gestion des finances publiques.

L'EBO s'intéresse particulièrement à 3 domaines à savoir : 1) la transparence budgétaire,²¹ 2) la participation du public au processus budgétaire et 3) le contrôle budgétaire.

L'IBP établit la note et le classement de chaque pays pour chacune des 3 composantes principales de l'EBO. La notation varie de 0 à 100, sachant qu'un score entre 0 et 40 traduit une faible performance, entre 41 à 60 une performance limitée, et entre 61 à 100 une performance suffisante.²²

Depuis 2006, les résultats de l'EBO sont publiés tous les deux ans. L'édition la plus récente est celle de l'année 2019 qui a été rendue public en mars 2020.²³

F.1 CONSTATS ET FAITS SAILLANTS AU NIVEAU MONDIAL



Selon l'IBP, le score moyen mondial sur la transparence budgétaire de 2017 à 2019 est passé de 42 à 45 sur 100. Malgré cette légère amélioration, ce score révèle que la disponibilité des informations budgétaires pour le public reste encore insuffisante pour l'ensemble des pays évalués, puisque la moyenne mondiale n'atteint pas encore le seuil minimum de 61 sur 100 défini par l'IBP. Les documents relatifs à l'exécution et le contrôle du budget ne sont pas publiés de manière systématique par rapport à ceux sur la préparation et l'adoption du budget, ne permettant pas l'évaluation de la performance.

Concernant la participation du public au processus budgétaire, le score moyen au niveau mondial est de 14 sur 100 pour 2019, soit un gain de 2 points par rapport à 2017.

Cette composante détient le score le plus bas de l'IBO. Seuls 2 pays, la Corée du Sud et le Royaume-Uni, obtiennent une note supérieure à 61 sur 100, reflétant un niveau suffisant de la participation citoyenne. Par

²¹ « L'Indice sur le Budget Ouvert » correspond au score de la composante « transparence budgétaire » de l'EBO.

²² L'IBP collabore avec des chercheurs de la société civile pour renseigner le questionnaire de l'EBO contenant 145 questions notées. Les autorités locales des pays concernés sont également associées à l'élaboration de l'EBO par la possibilité de formuler des commentaires sur les résultats provisoires.

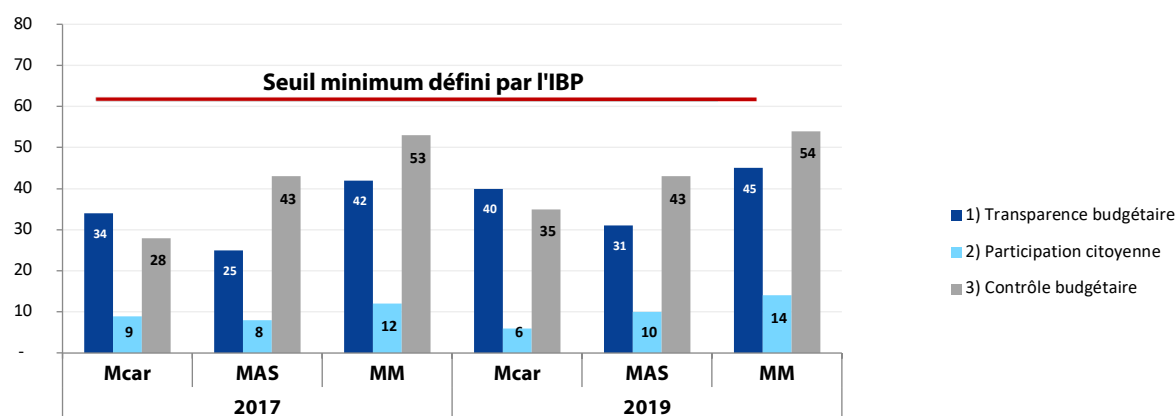
²³ Les données ont été recueillies sur le site web de l'IBP- <http://survey.internationalbudget.org/>

ailleurs, le public est impliqué dans le processus budgétaire beaucoup plus au cours de l'examen du budget par le parlement (audiences publiques) que pour les autres phases.

Pour le contrôle budgétaire, le score moyen mondial est de 54 sur 100 pour 2019. Globalement, le niveau de cette composante demeure encore légèrement en dessous du seuil minimum de 61 sur 100. L'IBP décline la composante contrôle budgétaire en 2 volets distincts à savoir le contrôle du Parlement et celui de l'Institution supérieure de contrôle (ISC). D'une manière générale, les pays ont tendance à obtenir un score plus élevé pour le contrôle par les ISC (63 sur 100) que pour le contrôle législatif (49 sur 100). L'EBO a noté que certaines assemblées législatives font simplement office de bureau d'enregistrement des budgets.

F.2 SITUATION DE MADAGASCAR

Madagascar a commencé à être évalué dans le cadre de l'IBO à partir de l'année 2017. L'évolution de l'EBO de Madagascar par rapport à la moyenne mondiale et régionale se présente comme suit :



Mcar : Madagascar, MAS : Moyenne d'Afrique Subsaharienne, MM : Moyenne mondiale)

Source: Site web de l'International Budget Partnership - <http://survey.internationalbudget.org/>

FIGURE 5: EVOLUTION DES SCORES DE L'EBO ENTRE 2017 ET 2019

L'indice de budget ouvert de Madagascar pour 2019 est de 40 sur 100, le situant à la 68^{ème} place sur 117 pays. Ce score est légèrement en dessous de la moyenne mondiale mais se trouve nettement en dessous de la moyenne régionale. L'indice a connu une légère hausse par rapport à 2017, mais insuffisante pour atteindre le seuil minimum. 7 documents budgétaires parmi les 8 requis pour l'évaluation de l'EBO sont accessibles au public. Par contre, le contenu de certains documents n'est pas encore satisfaisant.

Le score relatif à la participation du public au processus budgétaire s'est détérioré de 2017 à 2019 avec un recul de 3 points pour aboutir à 6 sur 100. Cela traduit une très faible implication du public dans le cycle budgétaire, à l'instar du constat pour la majorité des pays évalués. Pour Madagascar, le public n'a la possibilité d'intervenir qu'au cours de la phase d'élaboration du budget par l'exécutif.

En matière de contrôle budgétaire, le score de Madagascar a augmenté en 2019 pour s'établir à 35 sur 100. Ce niveau de contrôle est encore assez faible. Par rapport à la moyenne mondiale et régionale, Madagascar accuse un retard. Au niveau du Parlement, cette situation s'explique par les défaillances constatées concernant les débats préalables sur la politique budgétaire, l'examen des documents budgétaires et rapports par les commissions parlementaires ainsi que la publication des analyses desdites commissions. Pour le cas de l'ISC, l'IBO impute la faiblesse du contrôle au manque d'indépendance et à l'insuffisance de moyens de la Cour des Comptes, ainsi qu'à l'absence de l'examen des processus d'audit par une agence indépendante.

ENCADRE 18: RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER L'IBO

Pour améliorer la redevabilité budgétaire et la gouvernance financière, il est recommandé de :

- développer une auto-évaluation du processus budgétaire selon la méthode PEFA
- s'engager vers une évaluation indépendante du processus budgétaire
- fournir des niveaux suffisants de transparence budgétaire,
- accroître la participation du public dans la préparation du budget,
- renforcer le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire par le Parlement,

GOUVERNANCE ET FINANCEMENTS DU FMI : ACCORD AU TITRE DE LA FACILITE ELARGIE DE CREDIT 2021-2024

Madagascar a bénéficié d'un accord au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) en avril 2021-2024²⁴ pour soutenir et poursuivre le programme de réformes économiques des autorités, résumé dans le Plan Emergence Madagascar (PEM).

La vision du gouvernement pour l'avenir prévoit que les piliers sociaux, économiques et environnementaux aideront à l'émergence de Madagascar, avec la **gouvernance** comme thème transversal et principal pilier.

ENCADRE 19: LETTRE D'INTENTION DE L'AUTORITE MALAGASY DU 15 MARS 2021 (EXTRAIT)

L'Autorité malagasy souligne son engagement à « améliorer fortement la transparence budgétaire et la gouvernance, tout en intensifiant la lutte contre la corruption afin de renforcer la cohésion sociale et d'instaurer un meilleur climat des affaires ; et renforcer le cadre de politique monétaire et la supervision financière... » *Page 73, Paragraphe 3.*

²⁴ Rapport du FMI n°27-75, Demande d'accord de 40 mois au titre d'une FEC, Communiqué de Presse PR21/91

ENCADRE 20: MEMORANDUM DE POLITIQUE ECONOMIQUE ET FINANCIERE (MPEF) 2021-2024

« Le gouvernement s'est engagé à maintenir la stabilité macroéconomique et à placer Madagascar sur la voie d'une croissance durable et inclusive, d'une amélioration du capital physique et humain et d'une gouvernance forte, comme le prévoit notre PEM. Les principales priorités du PEM sont les suivantes : ... (iv) le thème transversal d'une meilleure gouvernance comprenant la lutte contre la corruption » *Page 78, Paragraphe 7, Objectifs et perspectives du programme.*

Deux des priorités du nouvel accord au titre de la FEC portent sur (i) l'amélioration du climat des affaires en renforçant la gouvernance et le cadre de la lutte contre la corruption et (ii) le renforcement de la stabilité et le développement du secteur privé, notamment en améliorant le contrôle prudentiel et la surveillance en matière de LBC/FT (Page 10, paragraphe 8 du nouvel accord). Tous les engagements de l'Autorité Malgache au titre de la FEC 2021-2024, en termes de transparence et de promotion de gouvernance, sont définis dans la pièce jointe 1- Mémoire de politique économique et Financière (MPEF) 2021-2024 (Page 82, paragraphe 19, réformes structurelles).

ENCADRE 21: ENGAGEMENTS DE L'AUTORITE MALGACHE AU TITRE DE LA FEC 2021-2024

ENGAGEMENTS FEC 2021-2024	CALENDRIER
MPEF-34 : POURSUIVRE LE PROGRES VERS LA TRANSPARENCE DE LA GESTION DES DEPENSES COVID-19 (PAGE 90)	
Publier les informations régulièrement mises à jour sur le site web du MEF (http://www.mefb.gov.mg/reportingcovid), Le site web fournit des informations sur les dépenses par ministère, par catégorie de dépenses et par sous catégories détaillées	Février 2022 08 mars 2021
Publier les informations sur les contrats des marchés publics sur le même site Web	Février 2022 - 08 mars 2021
Publier les rapports des institutions de contrôle, la Cour des comptes (Repère Structurel-RS)	Février 2022 au lieu de Déc. 2021
Publier rapports des audits indépendants effectués par des tiers des dépenses liées au COVID-19 (RS)	Mission reportée à début 2022 - Déc. 2021
MPEF-35 : CADRE DU PLAN STRATEGIQUE DU FMI, MODERNISATION DES FINANCES PUBLIQUES 2018-2026 : TRANSPARENCE ET EFFICACITE DES MARCHES PUBLICS, TRANSPARENCE ET EFFICACITE DE LA CHAINE DES DEPENSES PUBLIQUES (PAGE 91)	
Procéder à une auto-évaluation des performances de la gestion des finances publiques selon la méthodologie du PEFA	Mars 2022 - 1er semestre 2021
Soumettre au Parlement le projet de loi sur le statut des comptables publics, précisant leur responsabilité légale en cas d'irrégularités	Mai 2021
Publier en ligne la plateforme Salohy sur les données sur les dépenses publiques http://app.tresorpublic.mg/dpp.mef.mg/ ,	T1 2021 à publier avant le T2 2021
Publier un rapport trimestriel sur l'exécution des dépenses liées au Covid-19 et des dépenses sociales (RS Continue)	Juin 2021 - T1 2021 à publier avant le T2 2021
Renforcer les organes d'audit (dont la Cour des Comptes) en matière de Lutte contre la Corruption, publier un rapport d'étape sur la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes sur AUGURE (RS)	Septembre 2021
MPEF-37 : FAIRE APPLIQUER EFFICACEMENT LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE ANTICORRUPTION (PAGE 92)	
Progresser dans l'ouverture des pôles anticorruption dans les provinces : ouverture du PAC de Fianarantsoa -Ouverture de 3 autres PAC à fin 2023	T4-2021
Elaborer des politiques sectorielles de bonne gouvernance pour les secteurs prioritaires avec l'appui du CSI (alinéa 2).	2022-2024
Adopter le décret relatif à la mise en place de l'ARAI en mai 2021, et opérationnaliser l'ARAI en juillet 2021 (RS)	Sept. 2021 - au lieu de Mai 2021
Opérationnaliser l'ARAI	Reporté au début 2022 - au lieu de Juillet 2021
Se conformer aux normes internationales selon les recommandations du GAFI, soumettre une deuxième lecture du Décret d'application de la loi de LBC/FT de 2018 au Conseil des Ministres	Mai 2021
Amendement de la nouvelle loi sur les tribunaux anti-corruption (PAC)	Juillet 2021
Suivre l'élaboration de la Stratégie du SAMIFIN pour 2021-2026	

En orange : Réalisation en retard

Bien que réalisé, il est constaté un retard considérable dans la réalisation de l'ensemble du programme de transparence et de gouvernance.

Suite à la première évaluation en mars 2022, l'Autorité Malagasy a réitéré ses engagements dans le cadre de la promotion de la gouvernance en mettant en œuvre l'effectivité des réglementations en vigueur, rattraper les réalisations. A cet effet, l'Autorité Malagasy, doit veiller à ce que les engagements dans ce cadre soient respectés pour une meilleure efficacité et efficience du financement accordé.

EVALUATION PARALLELE DE LA SOCIETE CIVILE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CNUCC

A. Contexte

La République de Madagascar a signé la CNUCC le 10 décembre 2003 et l'a ratifié le 06 septembre 2004. Le mécanisme de suivi de la mise en œuvre d'une convention permet à chaque État de faire état de sa législation et des instruments administratifs, procéduraux et judiciaires en vigueur en matière de prévention et répression de la corruption. Il fournit une analyse systématique de son progrès et facilite l'identification d'une assistance ou une coopération internationale.

Le mécanisme d'évaluation de la CNUCC se fait en deux cycles :

- **Cycle I :** couvrant les Chapitre III (Incrimination, Détection et Répression) et IV (Coopération internationale)
- **Cycle II :** couvrant le Chapitre II sur les mesures préventives et le Chapitre V sur le recouvrement des avoirs

L'UNODC a mis en place un mécanisme d'évaluation parallèle de la Convention par la Société civile dans le cadre de l'UNCAC Coalition pour mettre en valeur le point de vue de la Société civile à côté du mécanisme intergouvernemental. TI-IM faisant parti de l'UNCAC Coalition a conduit une mission d'évaluation ayant abouti à l'établissement d'un rapport publié en décembre 2021.

Ce rapport cadrant avec le second cycle d'évaluation, TI a établi un rapport ayant pour objectif d'évaluer la mise en œuvre en droit et en pratique des articles sélectionnés dans les chapitres II (Mesures préventives) ; et V (Recouvrement des avoirs) de la CNUCC.

B. Contenu du rapport

Chapitre II : Mesures préventives

a) CONTENU SOMMAIRE

Rappelons que ce chapitre stipule que les États parties sont tenus d'adopter des politiques coordonnées qui préviennent la corruption et de désigner un « organe ou des organes » pour coordonner et superviser leur mise en œuvre. Les politiques de prévention couvertes par la Convention comprennent des mesures pour le secteur public et le secteur privé. Celles-ci incluent, entre autres, une passation des marchés transparente et une gestion

financière saine, une fonction publique fondée sur le mérite, y compris des régimes clairs de gestion des conflits d'intérêts, un accès effectif à l'information, des résultats d'audit et autres pour les entreprises privées, une justice indépendante, une implication active de la société civile dans les efforts de prévention et de lutte contre la corruption, et les mesures de prévention du blanchiment d'argent.

b) APPRECIATION DE TI

TI apprécie comme "partielle" l'application des dispositions de la CNUCC pour les articles 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, et 13 compte tenu de l'existence d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, de mécanismes de coordination, d'outils et pratiques divers de préventions de la corruption (PILCC, Structures anti-corruption, RHI, i-toroka). Mais, TI considère comme « pas de mise en œuvre » l'art 10 portant sur l'accès à l'information et participation de la société dans la mesure où Madagascar ne dispose pas encore de loi sur l'accès à l'information malgré la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'information. L'État d'avancement de la mise en œuvre est apprécié généralement comme « modérée » compte tenu de l'absence de dispositifs de prévention spécifiques pour les secteurs sensibles comme la justice et « bonne » pour ce qui est de l'art 6 sur les organes de lutte contre la corruption.

Chapitre V : Recouvrement des avoirs

a) CONTENU SOMMAIRE

Le chapitre V sur le Recouvrement des avoirs fait l'originalité de la CNUCC. C'est une innovation majeure que de reconnaître le droit au recouvrement des biens publics volés. Selon les observateurs, ce chapitre V a motivé la majorité des États en développement à ratifier la CNUCC. Ce chapitre prévoit un cadre permettant aux pays d'adapter leurs lois civiles et pénales afin de faciliter la recherche, le gel, la confiscation et la restitution des fonds obtenus grâce à des activités de corruption. L'État demandeur recevra dans la plupart des cas les fonds récupérés tant qu'il peut prouver la propriété. Dans certains cas, les fonds peuvent être retournés directement aux victimes individuelles.

b) APPRECIATION TI

Sur l'État d'avancement de la mise en œuvre et de l'application dans la pratique de ce chapitre V, les appréciations émises par TI sont généralement « modérée » pour les art 52 et 53 ou « mauvaise » pour les articles 54, 55 et 57 pour les motifs suivants :

- L'effectivité dans la pratique est conditionnée par l'opérationnalisation de l'ARAI
- la réforme de la loi PAC restreint la possibilité de confiscation des avoirs illicites aux seules infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et celles prévues par l'ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites.
- La confiscation est possible mais la restitution n'est pas automatique sauf accord bilatéral entre Madagascar et l'État en question.

B.1 APPRECIATION DE LA PERFORMANCE DES ILCC ET DE CONTROLE

TI apprécie également dans le cadre de l'évaluation parallèle les performances des institutions clés sélectionnés dont les organes de lutte contre la corruption tels le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, le PAC ainsi que des organes de contrôle comme l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la Commission de contrôle du financement de la vie politique et l'Agence nationale anti-fraude. La performance des organes de lutte contre la corruption par rapport aux responsabilités couvertes par le rapport est considérée comme « modérée » selon TI à cause de l'insuffisance des ressources, l'expertise à renforcer, les impacts diffus et les remises en question des acquis du SAC, le retard dans la mise en place des structures anti-corruption (ARAI et PAC en provinces) tandis que celle des organes de contrôle cités sont appréciées comme « mauvaise » pour les motifs de défaut de contrôle surtout en période de pandémie ou de retard dans la livraison des rapports attendus et de manque d'outils juridiques pour sanctionner.

B.2 RECOMMANDATIONS DE TI

Au vu de ces analyses, le rapport de TI souligne que Madagascar n'a pas encore mis en œuvre l'intégralité des articles de la CNUCC et formule les recommandations d'actions prioritaires suivantes :

- Finaliser l'opérationnalisation des PAC dans les autres chefs-lieux de provinces
- Mettre en place l'Agence de recouvrement des avoirs illicites
- Adopter la loi sur l'accès à l'information publique
- Mettre sur pied des systèmes d'allègement de la nécessité d'obtention d'autorisations de poursuite pour les infractions de corruption et de BCFT
- Permettre la publication annuelle des rapports d'activités de la Haute Cour de Justice (HCJ) et de la Cour Spéciale sur les bois de rose
- Viser une utilisation plus efficiente des déclarations de patrimoine reçues en renforçant les efforts de numérisation des déclarations et ainsi permettre l'implication du SAMIFIN ou d'autres entités du SAC à part le BIANCO dans ce processus
- Plafonner les dépenses de campagnes électorales et référendaires
- Renforcer la digitalisation de l'administration
- Protéger les dénonciateurs, les lanceurs d'alertes et les témoins de cas de corruption par des mécanismes efficaces
- Conclure des accords bilatéraux d'entraide judiciaire pour préciser les conditions juridiques de la restitution aux États étrangers des biens confisqués dans le cadre des infractions de corruption et de BC.
- Modifier la loi sur la transparence des entreprises afin de réglementer l'utilisation des registres des bénéficiaires effectifs.

ENCADRE 22: RECOMMANDATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LA CONFORMITÉ À LA CNUCC

- Améliorer la communication autour de la modification de la loi PAC et l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites, afin de dissiper les doutes et les mauvaises interprétations.
- Les réformes juridiques opérées, comme dans la plupart des pays, n'ont pas suffi à elles seules à changer ni l'ampleur ni la fréquence de la corruption. À côté de la répression, des mesures préventives concertées doivent être initiées dans tous les secteurs.
- L'opérationnalisation de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites, qui complète le dispositif anti-corruption en bout de chaîne, est urgente pour frapper les délinquants au portefeuille, selon le chapitre V de la CNUCC.

LES INDICATEURS THEMATIQUES ET SECTORIELS DE MESURE DE LA CORRUPTION : APERÇU

Le CSI opérationnalise un outil de mesure pour dresser un diagnostic objectif et exhaustif de l'état de la gouvernance et de la corruption en vertu de sa mission d'évaluation du système de lutte contre la corruption définie par les dispositions de l'article 41 de la Loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption.

La mise en œuvre de la mesure répond aux exigences des articles 5, al.3 et 61 de la CNUCC, ratifiée par Madagascar en 2004 et aux engagements issus de la déclaration politique de l'UNGASS de juin 2021, qui préconisent l'évaluation du système de lutte contre la corruption à partir de données concrètes basées sur des faits.

Aux termes du paragraphe 3 de la Déclaration politique de l'UNGASS 2021

“Les États parties continueront de mettre en œuvre des stratégies, plans, politiques et pratiques de prévention et, s'il y a lieu, de les renforcer, en veillant à ce qu'ils reposent sur des données factuelles et ciblent les causes profondes, les vulnérabilités et les facteurs de risque à tous les niveaux de la société, qu'ils tiennent compte des caractéristiques propres aux différents secteurs économiques et des risques qui y sont associés, qu'ils soient inclusifs et interdisciplinaires, issus d'un processus participatif faisant intervenir toutes les parties prenantes concernées, y compris, s'il y a lieu, le secteur privé, qu'ils aient une incidence directe mesurable sur les personnes, les organisations et les institutions et qu'ils soient régulièrement revus, ...”

A. Présentation des indicateurs de mesure de la corruption

Développé en 2020, l'outil de mesure de la corruption est constitué à partir d'un condensé d'indicateurs de corruption et de l'anti-corruption. Ces indicateurs permettent de suivre et de porter des analyses sur les tendances (reculs, avancées) et sur les impacts de la corruption par rapport aux mesures de lutte contre la corruption adoptées. Ils sont basés sur les réalisations effectives, les vécus et les perceptions, intégrant les données administratives et les données d'enquêtes ou de sondages auprès des usagers. L'outil est composé de 157 indicateurs regroupés en **12 thèmes et en 9 secteurs prioritaires** de la SNLCC suivant les diagrammes suivants :

12

THÈMES

TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ TRR 14 INDICATEURS	SATISFACTION DES USAGERS SAU 3 INDICATEURS
ÉGALITÉ DEVANT LA LOI EGL 3 INDICATEURS	CORRUPTION PERÇUE CPE 3 INDICATEURS
CORRUPTION SIGNALÉE COS 2 INDICATEURS	DISPOSITION À DÉNONCER DAD 4 INDICATEURS
ÉDUCATION ET SENSIBILISATION EES 2 INDICATEURS	PRÉVENTION DE LA CORRUPTION PVN 7 INDICATEURS
DECLARATION DE PATRIMOINE DDP 3 INDICATEURS	REPRESSION DE LA CORRUPTION REP 11 INDICATEURS
BLANCHIMENT DE CAPITAUX BCA 11 INDICATEURS	AVOIR ILLICITES AVI 6 INDICATEURS

9

SECTEURS PRIORITAIRES

JUS	SECTEUR JUSTICE 13 INDICATEURS
SEC	SECTEUR SÉCURITÉ 9 INDICATEURS
FOP	SECTEUR FONCTION PUBLIQUE 5 INDICATEURS
FIN	SECTEUR FINANCES PUBLIQUES ET DÉPENSES PUBLIQUES 11 INDICATEURS
RNA	SECTEUR RESSOURCES NATURELLES 9 INDICATEURS
DFO	SECTEUR DÉCENTRALISATION ET FONCIER 9 INDICATEURS
SAN	SECTEUR SANTÉ 19 INDICATEURS
EDU	SECTEUR EDUCATION 6 INDICATEURS
PRI	SECTEUR PRIVÉ 8 INDICATEURS

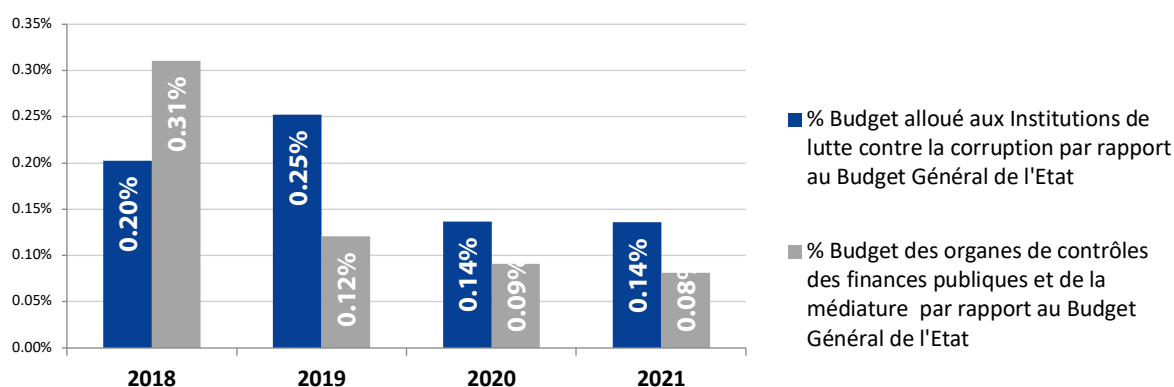
Pour la mise en œuvre de l'outil, la collecte des données s'effectue d'une manière progressive. L'efficacité de l'outil repose sur la volonté des acteurs à comptabiliser les données mises à jour sur leurs activités cadrant avec les divers aspects couverts par les indicateurs et à les partager de manière régulière dans un système d'information commun permettant de traiter les données. Les faits relevés dans le présent rapport se rapportent uniquement à l'analyse des indicateurs dont les données administratives y afférentes sont disponibles.

B. Aperçu des premiers résultats de la mesure

La corruption est un phénomène social qui revêt plusieurs dimensions. Pour y faire face, la SNLCC privilégie une approche plus globale et coordonnée. A cet effet, charger les organes du SAC de combattre seuls la corruption réduit considérablement les chances de réussite. La contribution de tous les acteurs de la vie publique permettrait d'atteindre un seuil critique rendant les progrès irréversibles. A ce titre, l'outil de mesure s'appuie sur diverses sources de données pour mesurer les résultats des actions entreprises.

B.1 TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ

La transparence budgétaire connaît un progrès, notamment dans la publication des rapports financiers et le respect des délais légaux prévus par la loi. En effet, à partir de l'année 2019, il est noté que 7 des 8 documents budgétaires et rapports financiers exigés pour définir l'IBO sont mis en ligne sur les sites du Ministère de l'Économie et des Finances ou de ses départements. Par rapport au respect des délais légaux pour le dépôt des documents budgétaires au Parlement, Madagascar accuse un retard principalement en ce qui concerne la production de la Loi de Règlement et de ses annexes.



Source : Tome 2 des LFR 2018, 2019, 2020 et 2021

FIGURE 6: EVOLUTION DU BUDGET ALLOUE AUX ILCC, AUX ORGANES DE CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES ET A LA MEDIATURE

Il est constaté une hausse du budget alloué aux ILCC en 2019, suivi d'une baisse en 2020, puis d'une stabilisation de l'allocation en 2021. Le budget alloué à ces institutions représente 0,25% du budget général de l'État en 2019, soit 23 Mds Ariary, pour passer à 0,14% en 2020 et 2021, équivalent à 15 Mds Ariary. L'article 42 de la Loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption prévoit que l'État est tenu d'assurer la disponibilité des ressources suffisantes pour le bon fonctionnement de la mise en œuvre du programme national de lutte contre la corruption. En outre, la hausse de l'effectif de personnel des ILCC est constatée, résultant de l'opérationnalisation des PAC.

Pour les organes de contrôle des finances publiques et la Médiation, il est noté une baisse significative du budget alloué à ces entités passant de 0,31% du budget général de l'État en 2018, soit 23 Mds Ariary à 0,08% en 2021, soit 9 Mds Ariary.

B.2 ÉDUCATION ET SENSIBILISATION

L'article 8 de la Loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption prévoit l'insertion des programmes ou modules éducatifs de lutte contre la corruption dans les établissements scolaires et de formation professionnelle, ce qui s'effectue progressivement avec l'appui du BIANCO de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire. Les entreprises du secteur privé font aussi l'objet d'accompagnement du BIANCO dans la lutte contre la corruption à travers l'élaboration de programmes anti-corruption.

B.3 PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET MEILLEURE GOUVERNANCE

En matière de concours administratifs, la prévention de la corruption par la mise en place des dispositifs anti-corruption y afférents s'opère à travers le mode opératoire faire-faire, notamment l'accompagnement puis le transfert de compétence du BIANCO aux organisateurs de concours administratifs. En matière de prévention de la corruption, les analyses de risques de corruption sont menées au sein de l'administration publique et des entités privées pour réduire les risques de corruption. En outre, les ministères et collectivités territoriales décentralisées sont appuyés et encadrés par le BIANCO dans la mise en place de la politique interne de lutte contre la corruption (PILCC) et des cellules et/ou structures anti-corruption. Cette mesure constitue une obligation légale s'inscrivant dans le cadre de l'application des dispositions de la Loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption en son article 6.

B.4 DÉCLARATION DE PATRIMOINE

Signe incontournable de l'engagement des hauts responsables dans la promotion de l'intégrité et de la transparence, la pratique de la déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques dans l'administration publique est timidement suivie. Pour que ce soit un outil véritablement utile à la LCC, le décret de la gestion dynamique (vérification indépendante des plaintes), qui demeure en souffrance, doit être adopté. Pourtant, l'article 2 de la Loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption le prévoit expressément.

B.5 RÉPRESSION DE LA CORRUPTION

En matière d'investigation et de répression, il est constaté une baisse du taux de doléances investigables de 2018 à 2020, passant de 31% à 23% par rapport aux doléances reçues par le BIANCO. En outre, la collecte de doléances anonymes a été rendue possible grâce au dispositif i-toroka en juin 2019. Le traitement des doléances au sein du BIANCO à l'issue d'une investigation permet de classer les doléances soit en 1) doléances jointes à une autre doléance, soit en 2) doléances classées sans suite après délibération du Comité Consultatif d'Investigation, soit en 3) dossiers traités et transmis aux juridictions compétentes. Le taux de transmission des affaires de corruption à la juridiction compétente varie entre 4% à 6% de 2018 à 2020, soit le rapport entre nombre de dossiers de corruption transmis à la juridiction compétente dans l'année et le nombre de doléances transmis au BIANCO dans l'année.

La loi n°2016 - 021 sur les Pôles Anti-Corruption du 22 août 2016, modifiée et complétée par la loi n°2021-015 du 5 août 2021 prévoit qu'il est institué un PAC dans chaque chef-lieu de Province. En 2021, seuls deux PAC sur six sont installés, Antananarivo en 2018 et Mahajanga en 2020. Les affaires entrantes au niveau du PAC 1^{er} degré d'Antananarivo passe de 98 à 312 entre 2018 et 2019. Ce chiffre connaît une baisse en 2020 en se situant à 201. Le nombre de décisions rendues par la Chambre correctionnelle du siège 1^{er} degré en 2020 est de 124 par rapport à 169 en 2019. Sur les 353 personnes physiques et morales jugées par la chambre correctionnelle en 2020, 102 personnes ont fait l'objet de condamnations et 251 ont été relaxées. En plus de la sanction pénale, la mise en œuvre systématique des sanctions disciplinaires pourrait renforcer aussi la répression de la corruption.

B.6 BLANCHIMENT DE CAPITAUX

L'évaluation du système de LBC/FT de Madagascar, sous la supervision du Groupe anti-blanchiment d'argent pour l'Afrique orientale et australe (GABAOA) ou ESAAMLG, place Madagascar en position de « suivi renforcé » depuis 2018. Cette situation signale un risque élevé, compte tenu de la faiblesse du dispositif national de LBC/FT. Pour redresser la situation, un plan d'actions a été établi et mis en œuvre de manière urgente. En cas de défaillance dans la mise en œuvre de ce plan, le pays serait placé sur la « liste grise » du GAFI à partir du mois de septembre 2022. Cette situation aura des répercussions sérieuses sur l'économie de Madagascar.

Le SAMIFIN est chargé de la réception des déclarations d'information confidentielle (DIC) et des déclarations d'opérations suspectes ainsi que de leur traitement. A l'issue des analyses, les montants en jeu ont connu une forte hausse en 2019 (+412%) due à l'extension des domaines d'investigation du SAMIFIN, suivant les dispositions du Code Général des Impôts de 2018. Par la suite, ce montant n'a pas connu de variation significative en 2020. Pour 2019 et 2020, ces montants représentent respectivement 579 et 578 milliards d'Ariary.

Quand l'analyse du SAMIFIN révèle un ou plusieurs « indices sérieux » d'activités de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme, il est tenu d'adresser des rapports d'analyse aux juridictions compétentes, qui ordonneront l'ouverture d'une enquête complémentaire ou une poursuite, le cas échéant. Le nombre d'affaires transférées aux juridictions par le SAMIFIN est passé de 59 à 79 entre 2018 et 2019 soit une hausse de 33%. Par la suite, ce chiffre a diminué de 49% pour 2020. En outre, les rapports d'analyse du SAMIFIN sont également transmis aux administrations spécialisées lorsque l'analyse ne permet pas de conclure à des indices sérieux de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme, mais permet de détecter d'autres infractions incidentes.

B.7 AVOIRS ILLICITES

Le recouvrement et la restitution des avoirs illicites constituent un dispositif fondamental de la lutte contre la corruption. La Déclaration politique de l'UNGASS en juin 2021 préconise à ce sujet un renforcement de la coopération internationale. C'est seulement à travers une collaboration réactive qu'il sera possible de recouvrer les avoirs illicites, essentiellement ceux constitués à partir de détournement des deniers publics et les trafics illicites de ressources naturelles (or, bois précieux, espèces sauvages).

L'ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 constitue le cadre juridique de base du recouvrement des avoirs illicites. Ce dispositif juridique a été complété en 2021 par l'adoption du Décret n°2021-960 du 29 septembre 2021 qui matérialise la création de l'agence en charge du recouvrement des avoirs illicites en question. Cette agence est actuellement en cours d'opérationnalisation, notamment à travers la mise en œuvre du processus de recrutement de son directeur général.

ENCADRE 23: RECOMMANDATIONS A L'ISSUE DE L'ANALYSE DES INDICATEURS DE MESURE DE LA CORRUPTION

Pour renforcer la lutte contre la corruption et améliorer la gouvernance, il est recommandé de :

- continuer les efforts déployés en matière de transparence budgétaire, notamment à travers le processus PEFA ;
- renforcer les moyens à la disposition des OCFP et du SAC ;
- parachever la mise en place du cadre institutionnel et stratégique du LCC (déploiement rapide des PAC, installation de l'ARAI, mise en œuvre de la stratégie nationale LBC/FT) ;
- mettre en application le cadre normatif de la LCC (gestion dynamique des déclarations de patrimoine et des intérêts économiques, mise en place de politique interne de LCC, création de structures anti- corruption, mise en œuvre des standards de service) ;
- renforcer la synergie de la chaîne de répression et récupération des biens mal acquis (doléances, investigations, sanctions pénales, traitement des DOS, montant en jeu LBC/FT, montant recouvré) ;
- mettre en œuvre systématiquement les procédures disciplinaires pour les cas de corruption, en plus des sanctions pénales.

5. RAPPORT ADMINISTRATIF ET FINANCIER

MISE EN PLACE DU SYSTEME INTERNE D'INFORMATION

Le CSI a adopté l'auto-hébergement de ses services internet (mail, site web et Cloud). Ce qui permet une meilleure gestion et administration efficace.

Aussi, des outils informatiques ont été mis en place afin d'améliorer considérablement la gestion et la sécurité des données. Ces outils sont composés d'un système de :

- Gestion électronique de documents qui permet d'archiver numériquement des documents,
- Gestion de stock, matériels mobiliers, matériels informatiques etc.

SECURISATION DES INFRASTRUCTURES INFORMATIQUES ET TECHNIQUES

Afin d'assurer en permanence la qualité de service, il est essentiel d'assurer la connectivité des équipements informatiques et techniques. Une nouvelle gestion et réorganisation du réseau informatique ont été effectuées. Aussi, une solution de sauvegarde et de restauration des serveurs a été mise en place. Ce qui permet une haute disponibilité des services informatiques.

RECRUTEMENT DU PERSONNEL DU CSI ET SEANCES D'INDUCTION

Au début de l'année, des changements importants se sont produits dans la gestion du personnel du CSI :

- Remplacement du directeur administratif et financier.
- Recrutement d'un nouveau directeur de la communication et des relations extérieures.
- Remplacement du directeur du suivi-évaluation (promotion interne).
- Recrutement de six chefs de service (départements stratégie, suivi-évaluation et administratif et financier), trois assistants et une secrétaire particulière.
- Renforcement de la sécurité avec l'attribution par la Gendarmerie Nationale de deux éléments (effectif en 2022)

SITUATION DES EFFECTIFS DU CSI

TABLEAU 9: SITUATION DES EFFECTIFS DU CSI

EFFECTIF 2020	ENTREE	SORTIE	EFFECTIF 2021
34	12	13 (*)	33

MOUVEMENTS INTERNES : 6 (**)

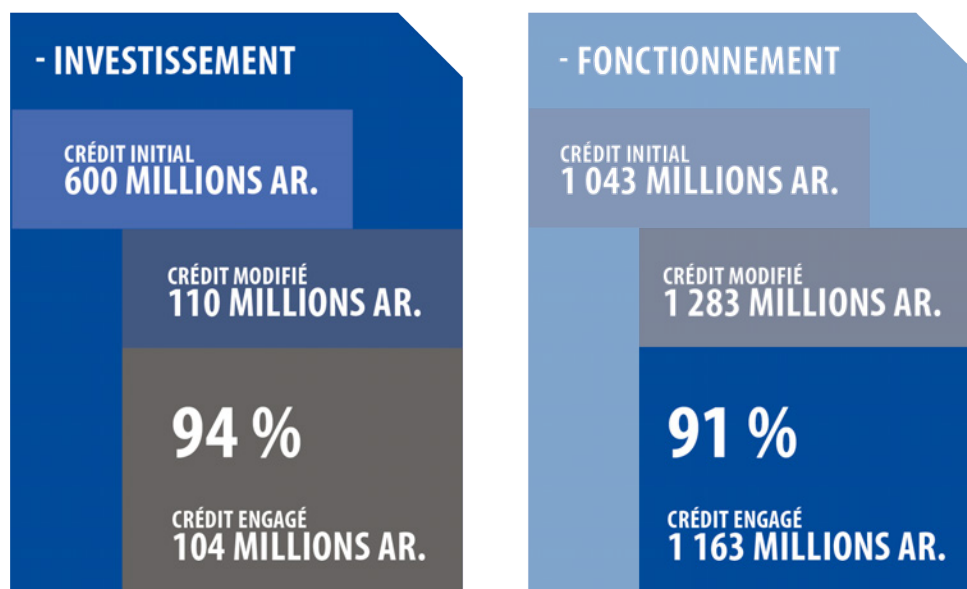
(*) Dont 1 décédée et (**) Promotions internes, nouvelles attributions

ORGANISATION D'UN TEAM BUILDING LE 30 SEPTEMBRE 2021 A LA RESIDENCE ANKERANA.

Afin d'améliorer la capacité managériale et la créativité de ses cadres, le CSI a travaillé avec un coach spécialisé sur les techniques de communication interne.

REALISATIONS FINANCIERES ET PARTENARIATS

CHIFFRES CLÉS



Les crédits d'investissements ont fait l'objet de rilage budgétaire au cours du 4^{ème} trimestre de l'exercice 2021

TABEAU 10: REALISATIONS FINANCIERES

COMPTE	BUDGET INITIAL 2021	BUDGET MODIFIE 2021	ENGAGEMENT	%
I. PIP				
23173 FOURNITURES ET SERVICES	10 928 000,00	10 928 000,00	9 000 000,00	82%
2461 MATERIELS TECHNIQUES	100 000 000,00	100 000 000,00	95 217 600,00	95%
2463 MATERIELS INFORMATIQUES, ELECTRIQUES, ELECTRONIQUES ET TELEPHONIQUES	489 072 000,00	0,00	-	
TOTAL PIP	600 000 000,00	110 928 000,00	104 217 600,00	94%

TABEAU 11: CREDIT DE FONCTIONNEMENT

COMPTE	BUDGET INITIAL 2021	BUDGET MODIFIE 2021	ENGAGEMENT	%
II. FONCTIONNEMENT				
1. INDEMNITES				
6031 PERSONNEL PERMANENT	449 936 000,00	604 436 000,00	594 816 743,00	98%
SOUS-TOTAL INDEMNITES	449 936 000,00	604 436 000,00	594 816 743,00	98%
2. BIENS ET SERVICES				
6111 FOURNITURES ET ARTICLES DE BUREAU	27 000 000,00	27 000 000,00	26 998 600,00	100%
6112 IMPRIMES, CACHETS ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	1 800 000,00	1 800 000,00	743 914,80	41%
6113 CONSOMPTIBLES INFORMATIQUES	45 000 000,00	45 000 000,00	40 300 000,00	90%
6114 PRODUITS, PETITS MATERIELS ET MENUES DEPENSES D'ENTRETIEN	18 000 000,00	18 000 000,00	15 742 000,00	87%
6117 HABILLEMENT	13 500 000,00	13 500 000,00	10 958 000,00	81%
6125 PRODUITS ALIMENTAIRES	22 500 000,00	0,00		
6128 FOURNITURES MENAGERES	9 000 000,00	9 000 000,00	4 890 415,00	54%
6131 CARBURANTS ET LUBRIFIANTS	128 250 000,00	138 250 000,00	138 250 000,00	100%
6211 ENTRETIEN DE BATIMENTS	19 800 000,00	19 800 000,00	18 140 000,00	92%
6213 ENTRETIEN DE MATERIELS DE TRANSPORTS	18 000 000,00	18 000 000,00	14 999 900,00	83%
6221 FETES ET CEREMONIES OFFICIELLES	18 000 000,00	13 300 000,00	8 180 000,00	62%
6223 DOCUMENTATION ET ABONNEMENT	9 000 000,00	9 000 000,00	7 594 000,00	84%
6224 IMPRESSION, RELIURES, INSERTIONS, PUBLICITE ET PROMOTION	18 000 000,00	45 200 000,00	44 047 411,92	97%
6228 AUTRES CHARGES DE REPRESENTATION, D'INFORMATION, DE DOCUMENTATION ET D'ENCADREMENT	18 000 000,00	18 000 000,00	17 776 520,00	99%
6231 FRAIS DE DEPLACEMENT INTERIEUR	13 500 000,00	13 500 000,00	-	0%
6232 FRAIS DE DEPLACEMENT EXTERIEUR	18 000 000,00	30 000 000,00	-	0%
6241 INDEMNITES DE MISSION INTERIEURE	36 000 000,00	14 000 000,00	1 014 000,00	7%
6242 INDEMNITES DE MISSION EXTERIEURE	22 500 000,00	22 500 000,00	-	0%
6250 EAU ET ELECTRICITE	9 000 000,00	577 000,00	576 809,94	100%
6261 FRAIS POSTAUX	900 000,00	900 000,00	-	0%
6262 REDEVANCES TELEPHONIQUES	13 500 000,00	-	-	
6263 REDEVANCES TELEPHONIQUES MOBILES	40 500 000,00	89 427 986,00	88 455 319,40	99%
6264 INTERNET	45 000 000,00	9 572 014,00	9 417 024,00	98%
6411 I.R.S.A.	8 100 000,00	102 600 000,00	100 292 430,00	98%
6561 HOSPITALISATION, TRAITEMENT ET SOINS	20 515 000,00	20 515 000,00	19 542 339,00	95%
SOUS-TOTAL BIEN ET SERVICES	593 365 000,00	679 442 000,00	567 918 684,06	84%

C. Nouvelles acquisitions

- Appareils photo et vidéo professionnels avec accessoires.
- Matériels et appareils de studio audio : micros studio et micro-cravate, casques, enregistreur numérique
- Matériels pour visioconférence : casques sans fil, vidéo projecteur
- Appareils pour sensibilisation : Sonorisation portable JBL PARTY BOX, micros sans fil
- Matériel de sécurisation : Coffre-fort électronique

D. Partenariats conclus

Dans le cadre de la réalisation de ses missions, le CSI a bénéficié des financements des bailleurs de fonds en 2021 résumés ci-dessous.

D.1 PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD) : **37 800 USD**

- Recrutement d'un cabinet de consultants (Maître d'œuvre) et d'un consultant individuel (Assistant à maîtrise d'ouvrage) pour le développement d'un système d'information intégrée de la gouvernance et de l'anti-corruption du CSI
- Financement voyage PCSI pour sa participation à l'UNGASS en juin 2021
- Recrutement d'un consultant international pour l'élaboration du Plan d'actions opérationnel de la PNBG

D.2 UNION EUROPEENE (UE) /NY FANJAKANA HO AN'NY DAHOLOBE (FDL) : **4 100 EUROS**

- Organisation d'un atelier de collecte de données de l'outil de mesure de la corruption 25 et 26 novembre 2021.

D.3 SERVICE DE COOPERATION D'ACTION CULTURELLE - AMBASSADE DE FRANCE (SCAC) : **2 700 EUROS**

- Célébration JALCC
- Célébration JILCC
- Promotion de la LCC

D.4 ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF) : **16 000 EUROS**

- Appui au projet de prévention et lutte contre la corruption selon une approche basée sur les droits de l'Homme.

Le CSI adresse ses sincères remerciements à ces bailleurs qui témoignent de leur implication dans la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance à Madagascar

6. PERSPECTIVES POUR 2022

Les perspectives pour l'année 2022 seront axées sur la mise en œuvre des réformes de gouvernance, en ligne avec les nouvelles orientations de la Déclaration Politique de l'UNGASS. Toutes les actions qui seront menées feront l'objet d'une large communication pour que les citoyens comprennent la raison d'être des piliers du SNI.

EVALUATION DU SYSTEME DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Cette première mission entend instaurer une cohérence et une meilleure visibilité du système de lutte contre la corruption. Le CSI a ainsi pour objectif de mesurer l'efficacité du système à travers :

- Le suivi de la conformité par rapport aux instruments juridiques régionaux et internationaux (UNCAC/UNGASS, ESAAMLG/GAFI, CUAPLC et autres rapports des organes de contrôle). Cela déterminera la qualité des relations économiques de Madagascar.
- Le suivi de la SNLCC.
- L'analyse des indices internationaux sur la gouvernance et la LCC, qui reflètent l'image du pays à travers le monde.
- La mise en place d'un système d'information de la gouvernance et de l'anti-corruption, renseigné par des données factuelles. Il servira d'outil de prise de décision pour les gouvernants et pourra servir à la consultation des citoyens. Il constituera une référence pour la mesure de la gouvernance et de la lutte contre la corruption à Madagascar.

APPUI, CONSEIL ET RECOMMANDATIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AUX INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE ET A TOUT ORGANISME PUBLIC OU PRIVE

L'année 2022 sera consacrée à la **mise en œuvre et l'opérationnalisation de la PNBG**. L'objectif étant de mobiliser les piliers d'intégrité dans la promotion de la gouvernance, l'intégrité et la LCC à travers la mise en œuvre du Plan d'actions opérationnels (PAO) de la PNBG. Des activités bilatérales avec les piliers représentés au CSI seront ainsi entreprises. Le PAO sera mis en œuvre par cinq secteurs (Gendarmerie, Décentralisation, Foncier, Environnement, Finances).

GARANT DE L'INDEPENDANCE OPERATIONNELLE DES ORGANES DU SYSTEME DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le CSI soutient la capacité opérationnelle du SAC (CSI, BIANCO, SAMIFIN, PAC, ARAI) à travers, entre autres la nomination des dirigeants et personnels du SAC en cas de vacance de poste et le renforcement de l'expertise du SAC.

Le CSI s'est fixé l'objectif de compléter le Système Anti-Corruption. Dans cette optique, le Décret instituant la mise en place de l'ARAI est sorti en 2021. L'année 2022 sera ainsi consacrée à son opérationnalisation telle que préconisée d'ailleurs par les cadres internationaux, notamment la Déclaration Politique de l'UNGASS.

En outre, puisque la nomination des magistrats PAC a été effectuée en juin 2018, leur mandat de trois ans, selon l'article 32 de la Loi N°2021-015, arrive à terme cette année, d'où la nécessité de renouvellement selon les critères énumérés dans les dispositions de la Loi et du Décret PAC, notamment la soumission à des sujétions particulières de confidentialité et de continuité du service public, la soumission au principe de la subordination hiérarchique ainsi que l'obligation de rendre compte. S'y ajoutent également l'expérience, la capacité à travailler sous tension, la capacité de résistance aux différentes pressions et interventions, une bonne condition physique et disponibilité pour des déplacements fréquents, l'intégrité avérée. Il va sans dire que le recrutement en vue du renouvellement est assorti d'une enquête de moralité spécifique.

Pour l'année 2022, le CSI aspire à aider au garanti de l'indépendance du SAC en promouvant des activités et des formations aux fins de renforcement de capacités pour assurer une meilleure efficacité.

RENFORCEMENT DU CSI (MISSIONS TRANSVERSALES)

Cette année sera surtout marquée par le renforcement de la visibilité du CSI et la redynamisation de son rôle de conseil sur la gouvernance et la lutte contre la corruption, à travers sa stratégie de communication, son rapport annuel, la digitalisation du fonds documentaire, les communications thématiques (un mois, un thème), les célébrations des journées internationales en lien avec la Gouvernance et la LCC. Renforcer la performance du personnel sera également de mise.

Dans cette optique, l'année 2022 sera consacrée à la modernisation du CSI (acquisition d'un terrain pour le nouveau siège, matériels et mobiliers aux normes, sécurité, système d'information interne).

OSONS LA BONNE GOUVERNANCE



VILLA ANALAMANGA
ANTANINARENINA
(PRÈS DE LA BANQUE CENTRALE)

BP 873
ANTANANARIVO 101
MADAGASIKARA

CONTACT@CSI.GOV.MG

WWW.CSI.GOV.MG

FACEBOOK : /CSIMADA - TWITTER : @CSIMADAGASCAR