



Evaluation Finale

STRATEGIE NATIONALE DE
LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION 2015-2025

Report Final

Juillet 2024



CETTE ÉVALUATION ENTRE DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DE LA NOUVELLE STRATEGIE NATIONALE DE
LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

ELLE A ÉTÉ ELABORÉE AVEC L'APPUI DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

PAR :

Madame SANA AL ATTAR
Experte internationale

ET

Monsieur CHARLET RAKOTOMALALA
Expert national

L'évaluation a également bénéficié de l'appui technique de Monsieur Lamina Boto Tsara Dia et de Madame Radanielina Raobinjaka Tsarisa.

Les auteurs souhaitent remercier toutes les personnes et entités rencontrées pour leurs disponibilités et les informations transmises, et souhaitent remercier en particulier le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) qui a considérablement facilité l'organisation de réunions et la transmission de documents et de données à l'équipe en charge de cette évaluation.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES.....	5
LISTE DES TABLEAUX.....	6
LISTE DES FIGURES.....	7
LISTE DES ENCADRES.....	8
I. Résumé exécutif.....	9
II. Introduction.....	13
2.1. Contexte.....	13
2.2. Objectifs.....	13
2.3. Portée de l'évaluation et période sous revue.....	14
2.4. Approche et méthodologie.....	14
III. Evaluation de la SNLCC 2015-2020.....	17
3.1. PERTINENCE.....	17
3.1.1 Alignement avec les Conventions Internationales ratifiées par Madagascar.....	17
3.1.2. Alignement aux politiques nationales de développement socio-économique et humains entre 2020-2024.....	19
3.1.3 Etat de la corruption à Madagascar entre 2020-2024.....	21
3.1.4 Pertinence de la vision et de la théorie du changement.....	33
3.1.5 Pertinence des objectifs stratégiques, des activités et des indicateurs de la SNLCC.....	34
3.1.6 Analyse de la pertinence des secteurs prioritaires retenus par la SNLCC 2015-2025 et de la territorialisation de la LCC.....	38
3.1.7 Prise en compte des risques émergents sur le plan national et des tendances mondiales et régionales.....	44
3.1.8 Conclusions et recommandations.....	48
3.2 COHERENCE.....	50
3.2.1 Cadre juridique.....	50
3.2.2 Cadre institutionnel et collaboration institutionnelle.....	55
3.2.3 Stratégies de bonne gouvernance, de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de recouvrement des avoirs illicites et la vision 2035 du secteur de la Justice.....	57
3.2.4. Mécanisme de gouvernance, de suivi et évaluation de la SNLCC.....	58
3.2.5. Conclusions et recommandations.....	59
3.3 EFFICACITE.....	61
3.3.1 Degré d'atteinte des objectifs.....	61
3.3.2 Conséquences de la Pandémie Covid-19 sur l'efficacité de la LCC.....	77
3.3.3 Stratégie de communication et plaidoyer.....	77
3.3.4 Conclusions et recommandations.....	78
3.4 EFFICIENCE.....	81
3.4.1 Adéquation des Ressources financières/budget prévu avec les besoins de la mise en œuvre de la SNLCC.....	81
3.4.2 Capacités humaines.....	82

3.4.3 Appuis techniques et financiers des PTF	82
3.4.4 Sur les résultats	83
3.4.5 Conclusions et recommandations	83
3.5 DURABILITE ET APPROPRIATION	85
3.5.1 Une stabilité opérationnelle	86
3.5.2 Un engagement sans faille	86
3.5.3 Partenariats et collaboration	87
IV. Synthèse des forces, faiblesses, risques et les opportunités	89
ANNEXES	92
BIBLIOGRAPHIE.....	147

LISTE DES ACRONYMES

ARAI	Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites
BC	Blanchiment de capitaux
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BTI	Bertelsmann Stiftung's Transformation Index
CNUCC	Convention des Nations-Unies contre la corruption
CAD	Comité d'aide au développement
CPIA	Country Policy and Institutional Assessments (Évaluation des politiques et des institutions)
CSE-PAC	Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CUAPLC	Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la corruption
DCN-PAC	Direction de Coordination Nationale
DOS	Déclarations des Opérations Suspectes
ESAAMLG	Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action Financière
GABAOA	Groupe Anti-Blanchiment en Afrique Orientale et Australe
HCJ	Haute Cour de Justice
IIAG	Indice Ibrahim de la Gouvernance en Afrique
IPC	Indice de Perception de la Corruption
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
LBC-FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
LCC	Lutte contre la corruption
MJ	Mouvement de Jeune
OCDE	Organisme de Coopération et de Développement Economique
PAC	Pôles Anti-Corruption
PEM	Plan d'Emergence de Madagascar
PGE	Politique Générale de l'Etat
PILCC	Politique Interne de Lutte contre la Corruption
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RHI	Réseau d'Honnêteté et d'Intégrité
SAC	Système Anti-corruption
SADEC	Southern African Development Community
SAMIFIN	Sampanharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola
SIIGAC	Système d'information Intégré de la Gouvernance et l'Anti-Corruption
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption
STAC	Structure anti-corruption
TI-MG	Transparency International Initiative Madagascar

LISTE DES TABLEAUX

Numéro	Titre	Page
Tableau 1	Comparaison entre la SNLCC 2015 et la révision proposée en 2020	20
Tableau 2	L'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG) pour Madagascar 2012-2021	22
Tableau 3	Indice de la perception de la corruption pour Madagascar 2019-2023	23
Tableau 4	Résultats l'enquête auprès des entreprises pour Madagascar 2022	24
Tableau 5	Résumé des principaux indicateurs internationaux et régionaux sur la gouvernance et la corruption actualisés pour Madagascar	25
Tableau 6	Objectifs stratégiques, axes d'intervention, secteurs prioritaires et lignes d'activités de la SNLCC 2015-2025	34
Tableau 7	Secteurs prioritaires par objectif stratégique	38
Tableau 8	Lignes d'activités prévues pour le secteur prioritaire décentralisation/foncier	43
Tableau 9	Textes juridiques sur la prévention, la détection et la répression de la corruption de Madagascar	51
Tableau 10	Les organes du SAC et leurs missions	55
Tableau 11	Axes stratégiques et résultats attendus	61
Tableau 12	Tableau comparatif de l'état des personnes jugées 1er Degré du PAC Antananarivo	65
Tableau 13	Tableau comparatif de l'état des personnes jugées PAC du 1er degré du PAC Mahajanga	65
Tableau 14	Financement national des organes de lutte contre la corruption	74
Tableau 15	Nombre de Réseaux d'Honnêteté et d'intégrité et Mouvements de Jeunes opérationnels	75
Tableau 16	Évolution de l'effectif du personnel des organes du SAC	84

LISTE DES FIGURES

Numéro	Titre	Page
Figure 1	Evolution de l'indice de gouvernance de Madagascar d'après l'Indice de Transformation de Bertelsmann Stiftung's	22
Figure 2	Taux de perception d'une diminution de la corruption selon l'Afro-baromètre	24
Figure 3	Evolution de l'indicateur "transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public" de la CPIA de la Banque Mondiale	29
Figure 4	Evolution de la proportion des dossiers transmis aux juridictions par rapport aux principales infractions enregistrées au BIANCO	30
Figure 5	Proportion des infractions déférées au Parquet PAC Antananarivo en 2021	31
Figure 6	Proportion des infractions traitées par le SAMIFIN en 2023	31
Figure 7	Infractions de corruption selon les données de l'ARAI	32
Figure 8	Montant demandés dans les pots de vin par secteur	40
Figure 9	Evolution de la déclaration des doléances reçues par le BIANCO	63
Figure 10	Evolution du traitement des Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS) par SAMIFIN	64
Figure 11	Traitement des affaires correctionnelles au niveau des Pôles Anti-Corruption (Tana et Mahajanga)	65
Figure 12	Evolution de la déclaration de patrimoine reçue par BIANCO	69
Figure 13	Taux de remplissage pour les indicateurs sur les mesures préventives de la CNUCC	70
Figure 14	Part de budget alloué aux organes de lutte contre la corruption par rapport aux dépenses du Budget Général de l'Etat	74

LISTE DES ENCADRES

Numéro	Titre	Page
Encadré 1	Différence entre vision et théorie du changement	34
Encadré 2	Approche par filière dans la lutte contre la corruption	42
Encadré 3	Cibles de l'ODD 16	46
Encadré 4	Action collective	77

I. Résumé exécutif

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation finale de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) 2015-2025 de la République de Madagascar. Celle-ci a été initiée par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), en étroite collaboration avec le Comité de Pilotage de l'élaboration de la SNLCC et avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

L'évaluation a été réalisée selon les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), à savoir la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Elle a porté sur les dernières années de mise en œuvre de cette stratégie entre 2020 et 2024. L'objectif principal de cette évaluation finale est de fournir une évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC 2015-2025 et de formuler des recommandations relatives à l'élaboration de la nouvelle stratégie 2025-2030. La méthodologie suivie pour la conduite de cette évaluation a combiné des revues documentaires, des entretiens semi-structurés, des enquêtes en ligne, des groupes de discussion et des analyses qualitatives et quantitatives.

Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

La SNLCC est **pertinente** par rapport aux besoins et aux priorités nationales en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption entre 2020-2024, ainsi qu'aux engagements internationaux pris par Madagascar. Toutefois, certaines faiblesses méthodologiques constatées dans la formulation de cette stratégie ne permettent pas de mesurer la pertinence des liens de causalité entre les actions mises en œuvre et les changements à opérer par son biais. De plus, son champ d'action est resté inchangé et n'a pas pris en compte des réalités, des principes et des normes internationales émergentes et les évolutions nationales et internationales du contexte économique, social et environnemental.

La SNLCC était, de manière globale, **cohérente** du point de vue du cadre institutionnel et juridique mis en place pour lutter contre la corruption, qui couvre de manière holistique la prévention, la détection et la répression de la corruption. Un suivi périodique de leur conformité avec les conventions internationales ratifiées par Madagascar aurait été nécessaire. La SNLCC n'a pas pris en compte la complémentarité et les synergies avec d'autres politiques et stratégies nationales relatives à la gouvernance et la lutte contre la corruption dans sa mise en œuvre. Les mécanismes de gouvernance et de suivi de la SNLCC ont présenté des difficultés majeures et n'ont pas permis un suivi cohérent et coordonné de la mise en œuvre de la SNLCC.

Des défis de gouvernance et de suivi et évaluation de la SNLCC ont constitué une contrainte à l'évaluation de **l'efficacité** de la mise en œuvre de la SNLCC et à mesurer le degré d'atteinte de la majorité des objectifs stratégiques. La SNLCC ne dispose pas d'un système de suivi et évaluation axé sur les résultats, qui lui aurait permis de mesurer et de rendre compte des progrès accomplis et de l'impact obtenu. L'évaluation a donc mesuré l'efficacité des mesures mises en œuvre dans les volets plus généraux de la lutte contre la corruption, à savoir :

- **Détection, investigation et répression de la corruption** : malgré quelques retards et difficultés liés à la pandémie de COVID-19, la SNLCC a achevé la mise en place de cadre institutionnel et juridique relatif à la **répression de la corruption**. Le niveau de confiance du public dans une répression effective de la corruption n'a toutefois pas été positivement impacté par ces mesures. Une répression effective de la corruption mettant fin à l'impunité demeure une des principales préoccupations et revendications de l'ensemble de la société malgache. Le faible niveau de sanctions pénales et disciplinaires dans des affaires de corruption d'envergure constitue un obstacle majeur à une répression effective de la corruption. Le Système Anti-corruption (SAC) de Madagascar a consenti des efforts importants en matière de renforcement des capacités et dispose de compétences spécialisées en matière de **détection et d'investigation** de la corruption. Les capacités institutionnelles et opérationnelles du SAC ont été renforcées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC. L'opérationnalisation des Pôles Anti-Corruption (PAC) restants demeure une priorité

importante pour renforcer la répression de la corruption ainsi qu'une meilleure coordination entre les acteurs du SAC. Le renforcement des compétences spécialisées auprès de la Cour de cassation est aussi un volet nécessaire à une meilleure répression de la corruption.

- **Prévention de la corruption** : Du point de vue de l'**efficacité** de la prévention de la corruption, une approche holistique et responsabilisante a été mise en œuvre dans le cadre de la SNLCC, prévoyant l'élaboration de politiques sectorielles et de structures anti-corruption au niveau de tous les ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics et des sociétés à participation publique. En pratique, néanmoins, l'opérationnalisation de ces politiques et structures a souffert de retards significatifs. Le SAC a fourni des efforts importants pour la mise en œuvre d'actions d'éducation et de sensibilisation des différentes composantes de la société (autorités publiques, société civile, secteur privé, ordres spécialisés, médias, universités, etc.). Des actions probantes de mises en place de relais de mobilisation, de Réseaux d'Honnêteté et d'Intégrité (RHI), de Mouvements de Jeunes (MJ), de plateformes de dénonciation et de journalisme d'investigations ont été mises en place pour une plus large mobilisation de la société contre la corruption. Par ailleurs, le SAC dispose de mécanismes institutionnalisés d'implication des acteurs non étatiques dans la lutte contre la corruption, notamment, au sein du CSI, des PAC (même si pour les PAC, le mécanisme d'implication de la société civile au sein de son comité de suivi et évaluation est actuellement non effectif suite au retrait de celle-ci de ce comité) et de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (qui prévoit l'implication de représentants de la société civile parmi les membres du comité de suivi et évaluation de la Stratégie Quinquennale de Recouvrement des Avoirs Illicites et dont la première réunion dudit comité devant se tenir en 2024).

Du point de vue de l'**efficience** dans l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles disponibles, la SNLCC ne dispose pas de budget et ressources propres et ne prévoit pas non plus dans son plan de mise en œuvre, ses besoins spécifiques en matière de ressources humaines, financières et matérielles. La SNLCC prévoit toutefois un axe d'intervention visant à doter la lutte contre la corruption de financements nationaux suffisants et autonomes et de consacrer 0,3% du budget de l'Etat à celle-ci. La part du budget général de l'Etat allouée au financement des institutions de lutte contre la corruption a stagné autour de 0,14% du budget général de l'Etat entre 2020-2022 et a connu une baisse depuis 2023 s'établissant à 0,12% en 2023 et 0,10% en 2024. Ce niveau insuffisant de ressources limite les capacités d'intervention des organes de lutte contre la corruption pour prévenir, détecter, enquêter et sanctionner la corruption. La mise en œuvre d'actions de lutte contre la corruption a bénéficié de l'expertise technique et du soutien financier complémentaire des Partenaires Techniques et Financiers de Madagascar. Renforcer la coordination, les synergies et les complémentarités de ces appuis permettraient d'accroître les résultats et de mutualiser les appuis.

La SNLCC a créé des conditions favorables à la **durabilité** de ses effets à long terme, mais elle reste confrontée à des risques et à des défis importants. Parmi les facteurs de durabilité, on peut citer la stabilité institutionnelle et réglementaire des mécanismes de lutte contre la corruption, l'appropriation et l'engagement des bénéficiaires, la diffusion et la capitalisation des bonnes pratiques et des leçons apprises.

Sur la base de ces conclusions, l'évaluation formule les recommandations suivantes, regroupées en recommandations d'ordre stratégiques et des recommandations d'ordre méthodologiques et organisationnelles :

Recommandations stratégiques :

- Inclure la poursuite de l'internalisation des dispositions des conventions internationales ratifiées par Madagascar dans le cadre juridique national dans la nouvelle SNLCC, prendre en compte l'élargissement du champ de criminalisation selon les principes et normes internationales et mettre en place un suivi régulier et institutionnalisé de la mise en application de ces conventions. Intégrer

les recommandations issues des processus d'évaluation prévues par ces conventions dans les réformes du cadre juridique à prévoir dans la nouvelle SNLCC ;

- Assurer un alignement clair de la nouvelle SNLCC avec la Politique Générale de l'Etat (PGE) actualisée et une mise en cohérence avec les politiques de bonne gouvernance, de lutte contre le blanchiment de capitaux, de recouvrement des avoirs et de la vision 2035 du secteur de la Justice ;
- Aligner les aspects relatifs à la décentralisation de la nouvelle SNLCC avec la PNDE en vue de renforcer mutuellement ces stratégies pour promouvoir la gouvernance et la lutte contre la corruption au niveau décentralisé ;
- Reporter la priorisation des secteurs de la précédente SNLCC dans la nouvelle SNLCC et inclure des approches dites « de filière » et de « gestion des risques dans les chaînes d'approvisionnement » dans l'élaboration de la nouvelle SNLCC, se basant sur les analyses de risques effectuées par le SAC et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au cours de la période 2020-2024 ;
- Prioriser la prévention de la corruption au niveau sectoriel dans l'élaboration de la nouvelle SNLCC à travers des approches innovantes, multisectorielles et multi-acteurs pour donner un nouvel élan à la lutte contre la corruption au niveau sectoriel et mettre en place des mécanismes de suivis réguliers des réalisations avec les organes du SAC. Inclure dans la nouvelle SNLCC la poursuite de la mise en place des Structures Anti-corruption et de politiques sectorielles de lutte contre la corruption, et mettre en place un dispositif de coordination, d'échanges d'informations et de suivi et d'évaluation des actions internes de lutte contre la corruption et intégrer les dispositifs internes de lutte contre la corruption dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Inclure dans la nouvelle SNLCC le renforcement de l'effectivité de l'application des codes de conduites, notamment l'application de sanctions disciplinaires et administratives à l'encontre des agents publics qui enfreignent ces codes ;
- Inclure dans la nouvelle SNLCC l'évaluation des initiatives de sécurisation des concours et des modes de recrutement, de mobilité et de promotion des agents publics pour définir si l'approche suivie a permis de renforcer la transparence et l'intégrité du processus. Sur la base de cette évaluation, généraliser les approches réussies de sécurisation des concours et des modes de recrutement, de mobilité et de promotion des agents publics au sein de l'administration publique en incluant des mesures incitatives pour encourager l'intégrité des agents publics ;
- Prévoir dans la nouvelle SNLCC un axe pour lever tous les obstacles juridiques et opérationnels à une répression efficace de la corruption afin de démontrer une volonté réelle à éradiquer l'impunité ;
- Inclure dans la nouvelle SNLCC l'adoption de la loi sur l'accès à l'information à caractère public ; la mise en place d'un système de déclaration et de gestion des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne les activités extérieures, l'exercice d'un emploi secondaire, la participation au sein d'entreprises privée et l'acceptation de cadeaux ; la mise en place d'un régime de protection des témoins, des dénonciateurs et des lanceurs d'alerte et l'adoption des dispositions réglementaires sur la gestion dynamique des déclarations de patrimoine et rendre effectives les enquêtes patrimoniales ;
- Instituer des mécanismes de coordination et de collaboration entre les organes du SAC et les organes de contrôle et intégrer la lutte contre la corruption dans les dispositifs d'audits internes au sein des différentes administrations publiques.
- Inclure dans la nouvelle SNLCC le renforcement de l'effectivité du recouvrement des avoirs illicites en complétant des cadres juridiques cohérents, efficaces et en conformité avec les standards internationaux, notamment sur le mécanisme de recouvrement, sur l'adoption des politiques de valorisation et de préservation des biens saisis ainsi que sur les modalités de répartition et d'affectation des avoirs recouverts en vue d'assurer les missions de recouvrement.

Recommandations opérationnelles et méthodologiques :

- La nouvelle SNLCC devrait intégrer une approche de flexibilité et de réactivité /agilité face aux défis et aux opportunités liés à la situation politique, économique, sociale et sanitaire du pays, incluant l'intégration de nouvelles thématiques émergentes ;
- Inclure la méthodologie axée sur les résultats dans l'élaboration de la nouvelle SNLCC à travers, notamment, la théorie du changement, la méthodologie de chaînes de résultats et le cadre logique ;
- Inclure dans la nouvelle SNLCC la mise en place d'un mécanisme institutionnalisé de pilotage et de coordination de la mise en œuvre de la SNLCC qui valide un suivi périodique et coordonné de l'état de la mise en œuvre de cette dernière. Inclure les agences de contrôles et l'Agence Anti-Fraude dans ce mécanisme ;
- Instituer un mécanisme commun de redevabilité de la mise en œuvre de la nouvelle SNLCC pour l'ensemble du SAC et des entités impliquées et mettre à jour régulièrement le plan de mise en œuvre ;
- Définir un cadre de suivi et évaluation de la nouvelle SNLCC qui inclut : i) les indicateurs (comprenant les lignes de base, les cibles à atteindre et les sources de vérification, ii) un mécanisme de suivi et la liste des évaluations qui seront menées. Le SIIGAC et son mécanisme de collecte des données pouvant être une base à considérer pour poursuivre la réflexion sur le cadre de suivi et évaluation de la SNLCC ;
- Définir dans la nouvelle SNLCC des mécanismes réguliers de concertation et de suivi avec les acteurs non étatiques (ANE) qui soient dédiés au suivi de la mise en œuvre de celle-ci ;
- Consacrer le rôle du CSI dans le suivi et l'évaluation périodique de la SNLCC et renforcer ses capacités dans cette perspective ;
- Poursuivre les efforts de professionnalisation des agents du SAC et les efforts d'accompagnement des entités publiques et des ANE dans la LCC ;
- Définir dans la nouvelle SNLCC un budget détaillé et ventilé par objectifs et ligne d'activités afin de faire un plaidoyer efficace sur les besoins en ressources financières de la LCC ;
- Dans la perspective d'élaboration de la nouvelle SNLCC, définir les principaux axes de la stratégie de communication adjacente à la SNLCC et définir des indicateurs de suivi de la performance de cette stratégie ;
- Définir une stratégie de durabilité et d'appropriation des mesures mise en œuvre dans le cadre de nouvelle SNLCC en vue de documenter l'appropriation effective par les parties prenantes des mesures mises en place.

II. INTRODUCTION

2.1. Contexte

La lutte contre la corruption est au cœur des priorités du Président de la République de Madagascar et constitue l'un des piliers de la Politique Générale de l'État pour la période 2024-2029.

En ratifiant la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), Madagascar s'est engagé à élaborer et mettre en place des politiques efficaces et coordonnées de détection, prévention et répression de la corruption qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'Etat de droit, de bonne gestion des affaires et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Conformément à la Déclaration [des états parties à la CNUCC de Kuala Lumpur du 22 octobre 2013, les stratégies de lutte contre la corruption peuvent constituer un cadre d'actions globales et un outil utile pour mobiliser et coordonner les efforts, les ressources et les parties prenantes afin de concevoir et mettre en œuvre les politiques et en suivre l'application.

Madagascar a élaboré et mis en œuvre une SNLCC 2015-2025 qui entre dans sa dernière année de mise en œuvre. L'élaboration d'une nouvelle stratégie a été lancée en février 2024, annoncée par la communication en Conseil des Ministres du 7 février 2024, lançant le processus d'élaboration de la prochaine SNLCC (pour une présentation officielle le 9 décembre 2024, journée internationale de la lutte contre la corruption) et prévoyant la mise en place d'un Comité de pilotage¹ pour guider ce processus.

Après 20 ans de lutte à l'échelle mondiale, la dernière conférence des Etats parties de la CNUCC (11-15 décembre, Atlanta, Etats Unies) a souligné l'importance du renouveau des engagements des Etats et Gouvernements pour combattre la corruption.

La corruption demeure une réalité ancrée dans le quotidien de la population Malagasy. L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) publié par Transparency International a noté Madagascar à 25/100 et l'a classé à 145ème rang sur 180 pays en 2023 (contre 32/100 en 2012). Si l'on considère les scores des dix dernières années, le score moyen de Madagascar a stagné autour de 26/100 (nettement inférieur à la moyenne mondiale de 43/100 et à celle de l'Afrique subsaharienne qui est de 32/100).

C'est dans ce contexte que le Comité de pilotage, avec le soutien du PNUD², a lancé le processus d'évaluation finale de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (2015-2025) en vue de lancer le processus d'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la période 2025-2030.

2.2. Objectifs

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

Objectif principal

L'objectif principal de l'évaluation finale est de fournir une analyse de la mise en œuvre de la SNLCC 2015-2025 et de formuler des recommandations relatives à l'élaboration de la nouvelle stratégie 2025-2030.

¹Arrêté 920-2024 du 1^{er} mars 2024 instituant le Comité de pilotage pour l'élaboration de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2025-2030

² L'appui à la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption fait partie intégrante du mandat du Programme des Nations pour le Développement (PNUD) et est inclus de son Programme Pays à Madagascar pour la période 2024-2028.

Objectifs spécifiques et résultats attendus

À cet égard, les objectifs spécifiques de cette évaluation visent à :

- Dresser un état des lieux et établir une analyse de la corruption et de l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la durabilité de la lutte contre la corruption à Madagascar ;
- Fournir des recommandations sur les domaines prioritaires d'intervention et les axes stratégiques de la nouvelle SNLCC.

2.3. Portée de l'évaluation et période sous revue

L'évaluation visera à évaluer la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025 et notamment les résultats attendus et objectifs stratégiques suivants :

Résultats attendus :

- Les organes de lutte contre la corruption réussissent à réduire les pratiques de corruption dans les services publics et sont crédibles auprès des citoyens et dirigeants politiques ;
- La justice sanctionne les infractions de corruption en appliquant la législation anti-corruption et augmente le degré d'intégrité des acteurs de la justice ;
- Les mécanismes de prévention de la corruption réduisent les risques de corruption et augmentent le développement des potentialités économiques du pays ;
- Les actions d'éducation et de communication fournissent aux citoyens des connaissances suffisantes pour résister et s'engager contre la corruption ;
- Madagascar bénéficie d'une coopération internationale harmonisée et coordonnée dans ses programmes et plans de lutte contre la corruption ;
- Le financement des organes de lutte contre la corruption et des programmes de LCC est suffisant et de source nationale pérenne, et parvient à terme à 0,3 % du budget général (rentrant dans l'enveloppe prévue par le PND, axe 1) ;
- La population adhère à la LCC dans son ensemble et comprend son rôle en tant que soutien moral et actif de la LCC. Elle est informée régulièrement sur la mise en œuvre et les résultats de la SNLCC car les acteurs non étatiques (ANE) sont informés, formés sur la SNLCC, en font un suivi régulier et rendent compte au public.

Objectifs stratégiques (OS) :

OS1 : Renforcer l'État de Droit de manière à disposer d'un Etat capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens ;

OS2 : Créer les conditions d'émergence d'un développement économique ;

OS3 : Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique.

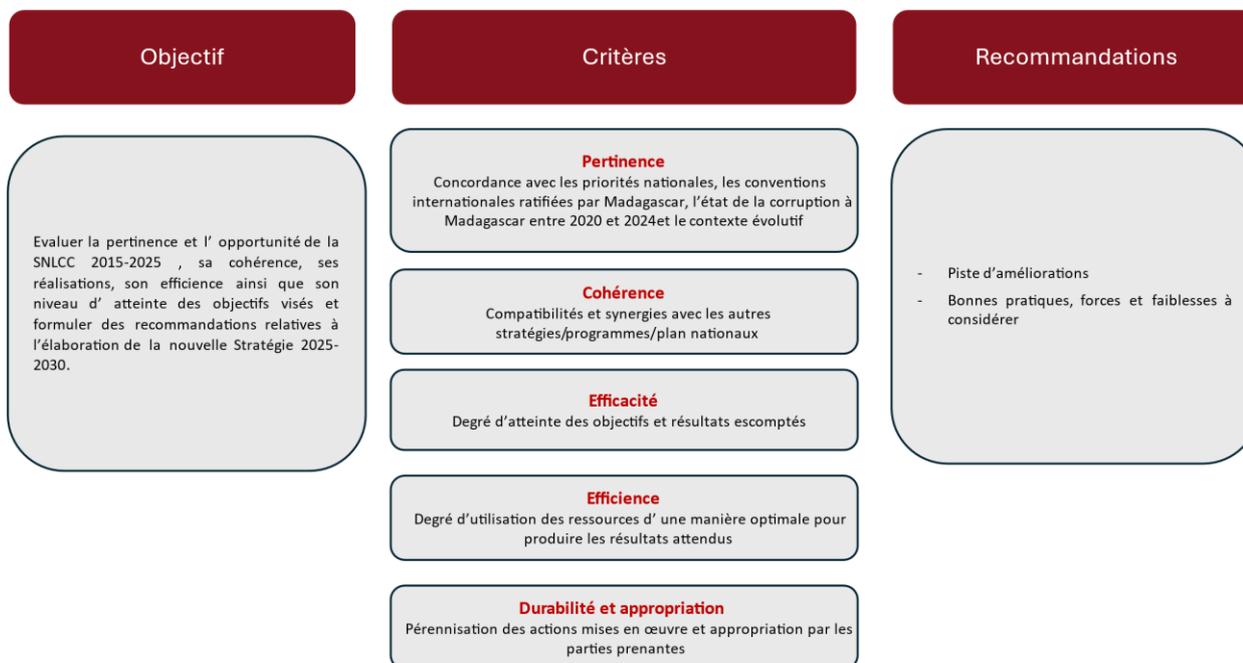
Une évaluation à mi-parcours ayant été déjà effectuée en 2020³, la présente évaluation portera sur la période de mise en œuvre de la SNLCC allant de 2020 à 2024 correspondant à la phase de « rupture » de cette dernière.

2.4. Approche et méthodologie

Approche

L'évaluation va se baser sur les critères de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) et les normes du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG), à savoir la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'appropriation, qui seront articulées de la manière suivante :

³ Talla Marius, Andriamparanony Masy. (2020). « Rapport final de l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC : Bilan de 5 ans de mise en œuvre et l'harmonisation au PEM ». CSI, PNUD Madagascar.



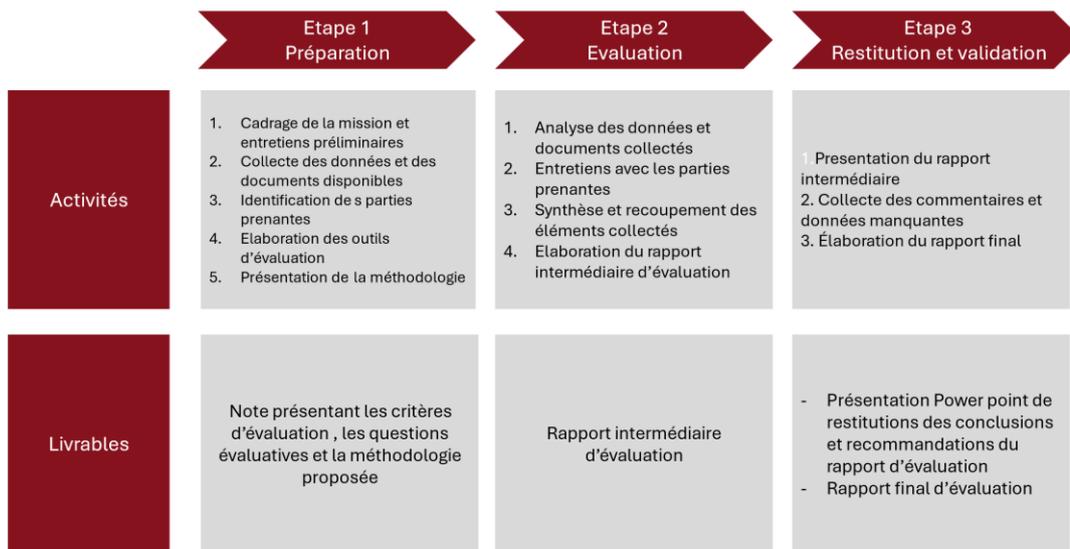
L'annexe 2 présente de manière plus détaillée les questions et les aspects analysés lors de l'évaluation pour chaque critère.

Méthodologie

L'approche méthodologique suivie pour cette évaluation se base sur le Guide de planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, élaboré par le PNUD en 2009, s'articule autour des composantes suivantes :

- **Revue documentaire** : Analyse des documents relatifs à la SNLCC, tels que les textes juridiques, rapports de suivi, évaluations antérieures ; analyse des données quantitatives nationales, régionales et internationales disponibles ; analyse des rapports de la société civile, des organismes internationaux et de partenaires techniques et financiers présents à Madagascar ; analyse des rapports annuels des institutions du Système Anti-Corruption à Madagascar.
- **Entretiens et consultations** : Des entretiens semi-structurés ont été menés avec les parties prenantes clés, y compris les représentants de l'administration centrale, les acteurs de la société civile, et les partenaires impliqués.
- **Questionnaire** : un questionnaire a été distribué (par le CSI) aux Partenaires Techniques et Financiers pour avoir leur point de vue sur la mise en œuvre de la SNLCC et fournir des recommandations pour la nouvelle stratégie.

La mission d'évaluation a été conduite selon les étapes suivantes :



La mission d'évaluation a fait face aux contraintes suivantes au cours de la conduite de cette évaluation :

- **Des retards dans la mise en place de l'équipe d'évaluation et le déploiement de la mission :** La mission d'évaluation de la SNLCC a connu quelques retards pour le recrutement de l'équipe d'évaluation par le PNUD, ce qui a retardé de trois semaines environ le démarrage effectif de la mission. Cela a impliqué de restreindre la collecte de données en réduisant le nombre de parties prenantes consultées, notamment au niveau local, et en éliminant le questionnaire à transmettre aux parties prenantes avant les entretiens.
- **L'absence d'un plan de mise en œuvre (PMO) actualisé et de mécanismes effectifs de suivi de la SNLCC.** L'absence d'un plan de mise en œuvre actualisé et de mécanismes effectifs de suivi de la SNLCC a limité la possibilité d'évaluer de manière complète les progrès réalisés et les résultats atteints par la stratégie. En effet, l'absence de cadre logique détaillé, des indicateurs clairs, des cibles quantifiées et des données de référence, a posé des contraintes significatives pour mesurer l'efficacité et l'efficience de la SNLCC. De plus, l'absence de rapports périodiques de suivi de la mise en œuvre de la SNLCC n'a pas permis de faire une analyse exhaustive des forces, des faiblesses, des opportunités et des risques de la stratégie. L'équipe d'évaluation a donc procédé au recoupement des informations à partir des rapports annuels du SAC en vue d'établir les liens entre ce rapportage et la mise en œuvre de la SNLCC.
- **Données fragmentées, incomplètes et non actualisées.** L'équipe d'évaluation a fait face à un défi important dans la collecte de données en raison de leur fragmentation dans les différents rapports annuels du SAC. De plus, les données qui y figurent ne sont pas toujours mises à jour. Par ailleurs, les données du SIIGAC sont incomplètes et ne sont pas actualisées. Ainsi, l'équipe d'évaluation n'a pas réussi à fournir des analyses quantitatives de façon systématique pour la période considérée.

III. Evaluation de la SNLCC 2015-2020

3.1. PERTINENCE

Cette section évalue l'alignement de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLCC) 2015-2025 aux conventions internationales, son ancrage dans les politiques nationales et les réalités de l'état de la corruption entre 2020 et 2024. En effet, il s'agira de déterminer si les défis que la stratégie visait à relever étaient clairement définis, si ces objectifs étaient réalisables et si la relation entre les objectifs, les produits, les activités étaient manifestes, logiques et proportionnées compte tenu du contexte, des ressources disponibles et des délais fixés. Également, une analyse de la pertinence du ciblage des secteurs les plus à risques et la territorialisation de la LCC y est présentée. Ce critère englobe également une analyse de la réactivité dans la mise en œuvre de la SNLCC pour répondre de manière adéquate aux besoins et priorités émergentes dans un contexte évolutif.

L'analyse des données et informations collectées lors de la mission d'évaluation s'est articulée autour de huit éléments d'analyse, à savoir :

1. Alignement avec les Conventions Internationales ratifiées par Madagascar
2. Alignement aux politiques nationales de développement socio-économique et humains pertinent entre 2020- 2024
3. Etat de la corruption à Madagascar entre 2020-2024
4. Pertinence de la vision et de la théorie du changement
5. Pertinence des objectifs stratégiques, des activités et des indicateurs de la SNLCC
6. Ciblages des secteurs les plus exposés à la corruption et territorialisation de la lutte contre la corruption
7. Prise en compte des risques émergents et des tendances mondiales et régionales

3.1.1 Alignement avec les Conventions Internationales ratifiées par Madagascar

La République de Madagascar a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) le 22 septembre 2004, la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption le 6 octobre 2004. Elle est également signataire du Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) portant sur la lutte contre la corruption. A ce titre, Madagascar a entrepris un vaste chantier de réformes législatives et institutionnelles pour se mettre en conformité avec les dispositions de ces conventions internationales.

De plus, trois stratégies nationales⁴ de lutte contre la corruption ont été adoptées et mises en œuvre par Madagascar. Les stratégies de lutte contre la corruption ont été reconnues par les Etats parties⁵ à la CNUCC comme pouvant « fournir un cadre d'actions global pour les mesures que les États doivent prendre afin de combattre et de prévenir la corruption et qu'elles peuvent constituer un outil utile pour mobiliser et coordonner les efforts et les ressources des gouvernements et autres parties prenantes, et pour concevoir et mettre en œuvre les politiques et en suivre l'application ».

⁴Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2004-2005, Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2005-2007 assortie de plan d'actions sectorielles (environnement et forêt, tourisme), Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2015-2025.

⁵Déclaration des Etats parties à la CNUCC de Kuala Lumpur du 22 octobre 2013, publiée à l'origine dans le document de séance CAC/COSP/2013/CRP.12. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a pris note de cette déclaration dans sa résolution 5/4.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/V1404179f.pdf>

La dernière SNLCC couvrant la période 2015-2025 a été élaborée en tenant compte des recommandations émises par l'examen de la mise en œuvre de la CNUCC dans le cadre du premier cycle d'examen relatif au Chapitre III : Incrimination, détection et répression et au Chapitre IV sur la coopération internationale.⁶

Madagascar a été sélectionné par le Groupe d'examen de l'application de la CNUCC pour le second cycle d'examen portant sur les mesures préventives (Chapitre II) et sur le recouvrement des avoirs illicites (Chapitre V). Durant l'élaboration de cette évaluation, une date de lancement de ce cycle d'examen pour Madagascar n'a pas encore été fixée⁷. Une première auto-analyse a été effectuée par le BIANCO et transmise à l'UNODC dans le cadre de ce processus.

Parallèlement, un rapport de la société civile sur la mise en œuvre du Chapitre II (mesures préventives) et du Chapitre V (Recouvrement des avoirs illicites) de la CNUCC a été élaboré en 2021 par Transparency International - Initiative Madagascar⁸. Le rapport reconnaît que des acquis positifs ont été initiés suite à la ratification de la CNUCC par Madagascar et que des avancées dans la mise en œuvre des mesures préventives et de recouvrement des avoirs sous la CNUCC ont été comptabilisées. Néanmoins, le rapport formule des recommandations à mettre en place pour renforcer la conformité avec les mesures préventives et le recouvrement des avoirs prévues par la CNUCC, à savoir : i) Fournir un guide unique regroupant les différents textes sur la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme pour permettre aux citoyens malagasy de mieux appréhender les textes existants , ii) adopter une loi offrant une protection matérielle et physique suffisante aux témoins et aux lanceurs d'alerte , iii) adopter la Loi sur l'accès à l'information publique , iv) adopter un décret portant création et fonctionnement de l'ARAI en Conseil des Ministres , v) mettre à jour les codes de conduite et de déontologie des agents publics ainsi que leurs statuts spécifiques afin d'exonérer les délits de corruption et de blanchiment des immunités et privilèges dont ils bénéficient , vi) mettre en œuvre des seuils maximaux pour les dépenses de campagne, exigeant la publication effective de la liste des contributeurs et adopter une loi pour une approche éthique du financement des partis politiques , vii) sensibiliser les entités déclarantes aux opérations suspectes en matière de BC/FT, notamment pour les petites structures ne disposant pas de compétences spécifiques en matière de conformité.

L'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI) a informé l'équipe d'évaluation de la nécessité de poursuivre les efforts en matière de mise en conformité des textes juridiques nationaux malagasy aux normes internationales relatives au recouvrement des avoirs. C'est le cas par exemple de la loi 2017-027 relative à la coopération internationale en matière pénale notamment en ce qui concerne la restitution d'avoir.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC) depuis 2004, Madagascar a soumis son premier rapport national d'évaluation en 2017, qui couvre la période 2015-2016. Le rapport met en évidence les progrès réalisés par Madagascar dans la mise en œuvre de la Convention, notamment l'adoption de SNLCC et la mise en place du dispositif juridique et institutionnel de LCC. Le rapport identifie également les défis et les lacunes persistants, tels que l'absence d'une loi sur le financement des partis politiques, le manque d'indépendance et d'efficacité du système judiciaire, et la faible implication de la société civile et des médias dans la prévention et la dénonciation de la corruption. Le rapport formule des recommandations pour améliorer la conformité de Madagascar avec la Convention et pour renforcer la lutte contre la corruption dans le pays.

Une analyse détaillée de la conformité avec la CNUCC et la CUAPLC est disponible en annexe 1.

⁶ Examen de 1er Cycle de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (Chapitre 3 et 4) par les experts de l'Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime (UNODC) associés aux experts Gouvernementaux du Nigéria et du Nicaragua, 2015, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1504021f.pdf>

⁷ Le site du mécanisme de revue de l'UNODC ne fournit pas encore d'information sur la date du processus d'examen [Country Profile \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/country-profile/).

⁸ [New Civil Society Report on Madagascar: Momentum built on anti-corruption initiatives requires concrete legal action and increased political will to advance efforts | UNCAC Coalition](https://www.transparency.org/fr/news/2021/05/new-civil-society-report-on-madagascar-momentum-built-on-anti-corruption-initiatives-requires-concrete-legal-action-and-increased-political-will-to-advance-efforts)

Force est de constater, que les efforts de prévention et de lutte contre la corruption de Madagascar s'inscrivent donc dans le cadre des engagements internationaux pris par le pays et les mesures mises en œuvre dans cette perspective demeurent pertinentes. La poursuite de ces efforts d'internalisation de ces engagements dans le cadre juridique national demeure nécessaire pour renforcer sa conformité aux conventions internationales ratifiées par Madagascar et devrait se poursuivre dans la perspective d'une nouvelle SNLCC.

A ce titre, un suivi régulier et institutionnalisé de la mise en application des conventions internationales ratifiées par Madagascar pourrait être mis en place afin d'évaluer périodiquement le niveau de conformité avec ces conventions, et le suivi des recommandations formulées dans le cadre d'examen formel prévus par celles-ci. Ainsi, un processus national de revue, pourrait être effectué de manière coordonnée par le SAC afin de poursuivre le plaidoyer en faveur des réformes législatives à mettre en œuvre. Le suivi de la conformité, fournie par le Système d'Information Intégré de la Gouvernance et l'Anti-corruption (SIIGAC)⁹ pourrait informer cette revue et servir d'outil d'aide à la prise de décision du SAC.

Il serait pertinent de souligner également la nécessité d'assurer une cohérence avec la conformité avec d'autres conventions internationales qui présentent un lien avec la lutte contre la corruption tels que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant.

3.1.2. Alignement aux politiques nationales de développement socio-économique et humains entre 2020-2024

Suite aux élections présidentielles de 2018, Madagascar a adopté un document de Politique Générale de l'État (PGE) en 2019, qui décline la vision et les orientations stratégiques du Président de la République pour son mandat. Il définit les priorités et les objectifs du gouvernement dans les différents secteurs de développement, ainsi que les moyens à mobiliser pour leur mise en œuvre. La PGE s'inspire des engagements électoraux du Président, du Programme National de Développement (PND) 2015-2019, et des recommandations des Assises Nationales sur le Développement. La lutte contre la corruption est un élément essentiel de la PGE 2019, qui s'inscrit dans le premier axe stratégique de l'État de droit, de la décentralisation effective et de la sécurité. La PGE reconnaît que la corruption est un obstacle au développement économique et social du pays, et qui porte atteinte à la crédibilité des institutions et à la confiance des citoyens.

Le Plan Émergence Madagascar (PEM) est le plan d'investissement public qui accompagne la PGE. Il vise à accélérer la croissance économique et le développement humain à travers des projets structurants et innovants dans les domaines de l'infrastructure, de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme, de l'éducation, de la santé, et de la protection sociale. Le PEM a été élaboré avec l'appui des partenaires techniques et financiers, et est un outil de dialogue et de coordination entre les acteurs du développement. Le PEM constitue la traduction opérationnelle de la PGE. Ils Le PEM et la PGE sont également articulés avec les cadres de planification sectoriels et régionaux, ainsi qu'avec les agendas internationaux tels que les Objectifs de Développement Durable (ODD) et l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. Le PGE et le PEM visent à faire de Madagascar un pays émergent à l'horizon 2030, en réduisant la pauvreté, en renforçant la bonne gouvernance, et en promouvant une croissance inclusive et durable. L'un des engagements du PEM est la tolérance zéro à la corruption.

Compte tenu du fait que la SNLCC a été élaborée antérieurement à la PGE, le CSI a engagé en 2020 un processus d'évaluation à mi-parcours de cette dernière en vue de sa révision et de son harmonisation avec la PGE et le PEM. Cette évaluation de la SNLCC a porté sur la période comprise entre 2016 et début 2020. L'évaluation à mi-parcours de la SNLCC a permis de dresser un bilan des acquis, des contraintes et des défis rencontrés dans la mise en œuvre de la SNLCC. Elle a aussi permis d'identifier les axes prioritaires pour renforcer l'efficacité et l'impact de cette lutte, en tenant compte du contexte national et international et aligner les objectifs stratégiques, les indicateurs de suivi-évaluation, et les modalités de coordination et de

⁹Système d'Information Intégré de la Gouvernance et l'Anti-Corruption – SIIGAC <https://siigac.csi.gov.mg/>

partenariat harmonisés avec la PGE. Ainsi, l'évaluation a proposé une nouvelle vision, une nouvelle mission, et quatre nouveaux objectifs stratégiques pour la SNLCC harmonisé avec les PGE, IEM, PEM (voir tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1. Comparaison entre la SNLCC 2015 et la révision proposée en 2020

	SNLCC 2015	SNLCC mise à jour 2020
Vision	A l'Horizon 2025, Madagascar est un Etat de droit où développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption	<ul style="list-style-type: none"> - Tolérance zéro pour la corruption - Lutter contre la corruption pour la relance économique et pour développer les opportunités et les initiatives - Orientations économiques fortes - Volet prévention renforcée
Objectifs Stratégiques	<p><u>3 Objectifs Stratégiques :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer l'Etat de Droit de manière à disposer d'un Etat capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens 2. Créer les conditions d'émergence d'un développement économique 3. Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique 	<p><u>6 Objectifs Stratégiques :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Réduire significativement les opportunités de corruption dans la délivrance du service public et la passation des marchés publics (Prévention) 2. Renforcer la probité des Malgaches à travers l'appropriation de leurs valeurs fondamentales contenus dans la PEM (Éducation) 3. Réduire la vulnérabilité des citoyens malgaches, des agents de l'administration publique et des institutions du SAC 4. Valoriser le respect des valeurs fondamentales de Madagascar exprimées dans la PEM 5. Renforcer l'État de Droit de manière à disposer d'un État capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens 6. Assurer la cohérence de la mise en œuvre de la SNLCC avec les Documents de référence de l'État (PEM, Conventions internationales) à travers les activités régulières de suivi et des évaluations régulières.
Lignes d'activités	40 lignes d'activités Activités réparties par axe et secteur prioritaire	94 activités <ul style="list-style-type: none"> - 22 activités – Prévention - 14 activités- Education - 09 activités-Conditions - 12 activités- Incitations - 19 activités- Sanctions - 18 activités-Coordination et évaluation

Présentée en conseil des ministres le 15 septembre 2022, l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC avait préconisé un rééquilibrage entre les volets de prévention, d'éducation et de sanction, des aspects liés aux

conditions d'incitation et de la LCC (démarche PRECIS : Prévention-Education-Conditions-Incitation-Sanction) et en s'alignant avec des mesures plus globales de promotion de la bonne gouvernance. La démarche semble avoir été positivement accueillie et reconnue comme étant pertinente par les autorités nationales. Toutefois, la reformulation des objectifs stratégiques n'a pas été retenue dans la mise en œuvre effective de la SNLCC. En effet, le Plan de mise en œuvre (PMO) qui a été adopté dans ce sens, et transmis à la mission d'évaluation, n'a pas fait l'objet de révision sur la base de ces nouveaux objectifs stratégiques. Les entretiens avec les parties prenantes montrent que les actions de mises en œuvre de la SNLCC ne s'articulent pas autour de ces nouveaux objectifs mais plutôt sur le cadre général basé sur les différents volets de la démarche PRECIS et l'approche recommandée par l'évaluation à mi-parcours de facilitation « faire-faire » pour responsabiliser les acteurs à la LCC. Les objectifs stratégiques sont restés inchangés par rapport à ceux qui ont été adoptés en 2015. La mission d'évaluation a relevé qu'aucun document officiel ne fait état de la prise en compte de cette révision dans la mise en œuvre effective de la stratégie entre 2020-2024.

La mission d'évaluation a été informée que le contexte qui a suivi cette évaluation en 2020, a été marqué par la pandémie de la Covid-19, la priorisation de la mise en place de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI) et l'amendement de la loi sur les Pôles Anti-Corruption dite « Loi Idéalson », ce qui n'a pas été favorable à la mise en pratique des nouveaux objectifs stratégiques de la SNLCC et à la révision du PMO en conséquence.

Il n'en demeure que l'évaluation à mi-parcours a permis de disséminer la SNLCC auprès de nouveaux gouvernements et de renouveler le soutien et l'engagement des autorités publiques à la lutte contre la corruption. Les entretiens au cours de cette mission d'évaluation ont révélé en effet l'adhésion et le soutien à la mise en œuvre de la SNLCC au niveau des ministres, des secrétaires généraux et des premiers responsables d'institutions publiques, rencontrés au cours de la mission.

Suite aux élections présidentielles de 2023, et à l'occasion de son investiture et de la présentation du premier gouvernement du second quinquennat 2024-2029, le Président de la République de Madagascar a réaffirmé son engagement à combattre la corruption en déclarant que la tolérance zéro face à la corruption constitue une de ses priorités et que cette lutte qui sera menée contre l'impunité se fera à tous les niveaux. Cela a été réaffirmé par la Politique Générale de l'Etat (PGE) actualisée et présentée lors du Conseil des ministres du 17 janvier 2024, dont le troisième pilier est la gouvernance au sein de laquelle figure la LCC.

Ainsi, la SNLCC 2015-2025 est restée pertinente au vu de la nouvelle PGE. L'élaboration d'une nouvelle SNLCC permettra de renforcer l'alignement avec la PGE, y compris au niveau des domaines d'intervention spécifiques.

3.1.3 Etat de la corruption à Madagascar entre 2020-2024

Sans être exhaustive, cette section vise à regrouper les sources de données et d'analyses nationales, régionales et internationales les plus pertinentes pour avoir une vue d'ensemble de l'état de la corruption et identifier les conclusions et recommandations convergentes qui émanent de ces données et rapports afin d'évaluer le niveau de pertinence globale de la SNLCC sur la période 2020-2024 sur la base de ces éléments.

Analyse des indicateurs internationaux et régionaux clés

Les indicateurs internationaux et régionaux sur la période 2020-2024 révèlent que la corruption reste un problème majeur à Madagascar, malgré les efforts déployés par les autorités pour lutter contre ce phénomène.

L'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG) fournit une évaluation annuelle de la qualité de la gouvernance dans les pays africains à travers quatre catégories : gouvernance globale, sécurité et état de droit, participation et droits de l'homme, fondements des opportunités économiques et développement humain. La lutte contre la corruption fait partie de la sous-catégorie « sécurité et état de droit ». Selon l'IIAG 2021, Madagascar a obtenu un score de 44,2/100 en Gouvernance globale et se classe 34e sur 54 pays en Afrique. Le pays obtient un score inférieur à la moyenne continentale (48,9) et inférieur à la moyenne régionale en Communauté d'Afrique (46). Sur l'indicateur relatif à la lutte contre la corruption, Madagascar a obtenu un score de 30,8/100 et se classe 35ème sur 54 pays. Le score de Madagascar en matière de

Gouvernance globale au cours des dix dernières années (2012-2021), s'est amélioré pour la période 2012-2017 mais a régressé de façon préoccupante au cours des cinq dernières années (2017-2021)¹⁰.

Tableau 2. L'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG) pour Madagascar 2012-2021

MESURE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TVA '12-'21
GOVERNANCE GLOBALE	41.2	42.2	44.3	44.4	45.0	44.6	44.8	44.3	43.9	44.2	+3.0
SÉCURITÉ ET ÉTAT DE DROIT	45.2	46.6	49.4	50.2	50.2	50.2	51.0	48.5	48.2	47.8	+2.6
Sécurité Et Sûreté	81.3	82.2	81.8	81.8	82.3	81.2	81.9	74.9	74.6	75.0	-6.3
État De Droit Et Justice	44.5	47.1	47.8	48.8	49.3	47.6	46.6	45.7	45.5	45.0	+0.5
Redevabilité Et Transparence	28.8	29.2	36.8	40.9	41.0	42.3	42.9	40.9	41.9	40.6	+11.8
Lutte Contre La Corruption	26.2	27.8	31.2	29.3	28.1	29.9	32.5	32.5	30.7	30.8	+4.6
PARTICIPATION, DROITS ET INCLUSION	43.5	46.5	50.9	49.1	50.6	48.9	47.4	47.1	45.3	47.0	+3.5
FONDEMENTS DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES	40.2	40.2	40.8	41.7	42.3	42.0	42.4	42.8	43.0	42.4	+2.2
DÉVELOPPEMENT HUMAIN	35.9	35.6	36.2	36.8	36.9	37.2	38.3	38.8	39.2	39.5	+3.6

Source : Ibrahim Index of African Governance (IIAG) Data Portal | Mo Ibrahim Foundation

Selon, l'Indice de l'Etat de Droit (World Justice Project -WJP)¹¹¹² de 2020, Madagascar se classe à la 112e place sur 139 pays et juridictions à l'échelle mondiale. Le score de Madagascar la place 20ème sur 33 pays dans la région Afrique subsaharienne et 9ème sur 18 parmi les pays à faible revenu. Le score global de Madagascar au cours de la période 2020-2023 relatif à la catégorie « absence de corruption » a stagné et se situe à 0.27 pour les 3 années successives (sur une échelle allant de 0 pour faible et 1 pour fort).

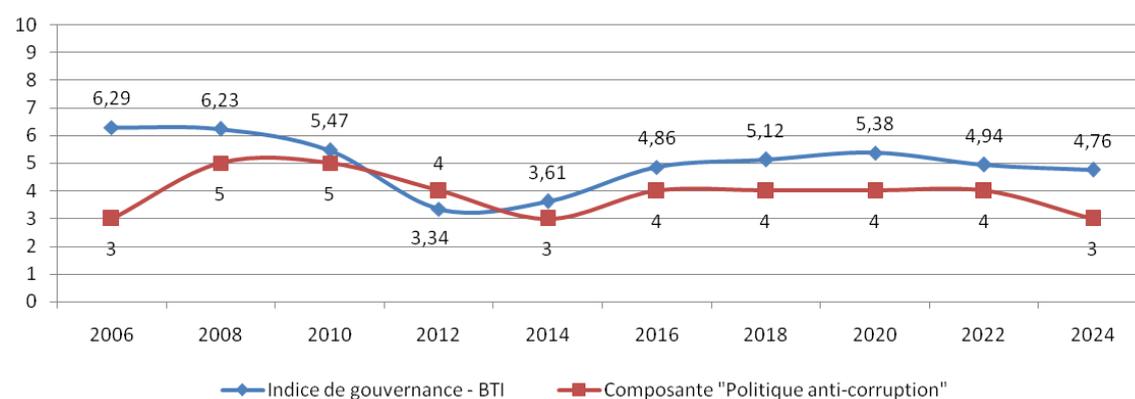
L'Indice de Transformation de Bertelsmann Stiftung's (BTI) est un outil essentiel pour évaluer la progression des pays dans leur transformation politique, économique et la performance de la gouvernance. Pour 2024, le rapport publié sur Madagascar par l'indice de transformation de BTI note que les avancées récentes en matière de LCC sont freinées par l'affaiblissement des Pôles Anti-corruption (PAC) suites aux amendements introduits à loi des PAC. La note de Madagascar sur la composante « politique anti-corruption » revient à son niveau le plus bas qui est de 3/10 en 2024.

¹⁰https://assets.iiag.online/2022/profiles/FR/2022-IIAG-profile-mg_FR.pdf

¹¹2023 WJP Rule of Law Index, [WJP Rule of Law Index | Madagascar Insights \(worldjusticeproject.org\)](https://www.worldjusticeproject.org/)

¹²L'Indice de l'Etat de Droit WJP est la principale source mondiale de données originales et indépendantes sur l'état de droit. Couvrant désormais 128 pays et juridictions, l'Indice s'appuie sur plus de 130 000 enquêtes auprès des ménages et 4 000 enquêtes auprès de praticiens du droit et d'experts pour mesurer comment l'état de droit est expérimenté et perçu dans le monde entier.

Figure 1. Evolution de l'indice de gouvernance de Madagascar d'après l'Indice de Transformation de Bertelsmann Stiftung's (échelle 0 à 10)



Source : Indice de Transformation de Bertelsmann Stiftung's
<https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard/MDG>

L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) publié chaque année par Transparency International, place Madagascar parmi les pays les plus corrompus du monde, avec un score de 24/100 en 2019 et de 25/100 en 2023, ce qui la place respectivement au 158ème et au 145ème rang sur 180 pays.

Tableau 3. Indice de la perception de la corruption pour Madagascar 2019-2023

Années	2019	2020	2021	2022	2023
Rang	158/180	149/180	147/180	142/180	145/180
Score	24	25	26	26	25

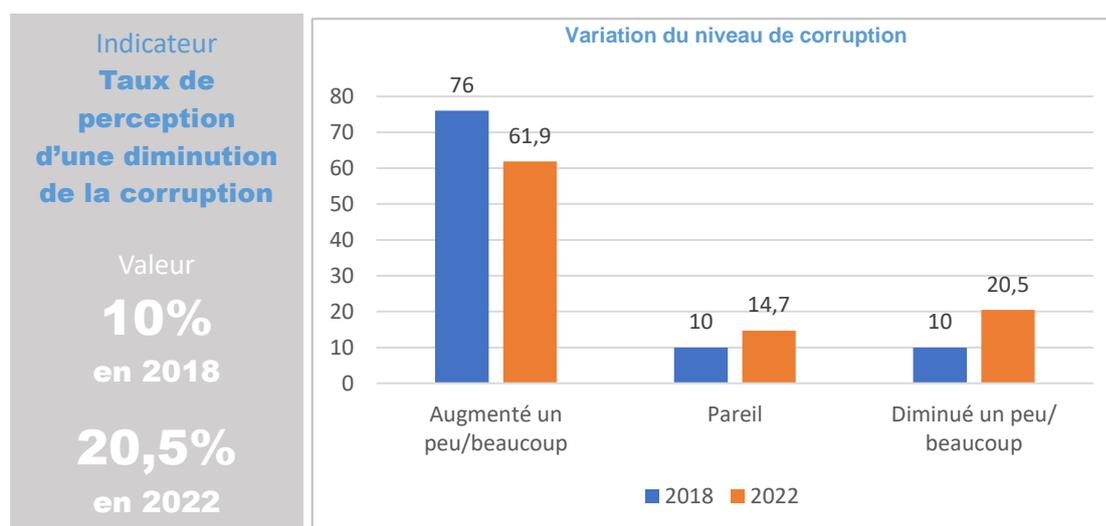
Source : Indice de Perception de la Corruption 2023 - Transparency International Initiative Madagascar

Selon l'analyse de Transparency International, les scores en matière de perception de la corruption révèlent une stagnation et donc la perception d'un impact limité des efforts de lutte contre la corruption. Les principales raisons de cette stagnation sont plutôt relatives à la « mauvaise gouvernance chronique, mêlée à des promesses anti-corruption [...] suivies d'actions limitées, la persistance du corporatisme, la mainmise de l'exécutif sur le judiciaire et le législatif, la non-application de la loi, le clientélisme et la capture par l'Etat d'intérêts privés, le déclin de l'espace civique et des libertés fondamentales – incluant les persécutions des lanceurs d'alerte anti-corruption, la non-adoption de la loi pour l'accès à l'information à caractère public, la multiplication des scandales de corruption impliquant des personnes politiquement exposées et la persistance de l'impunité »¹³. Reconnaissant toutefois, que le contexte de révélation de larges affaires de corruption et de détournements de fonds durant cette période a pu également avoir une incidence sur cette perception.

L'Afro-baromètre révèle également que la majorité des répondants à ce sondage ne perçoit pas de diminution de la corruption. Seul 20.5% considère qu'il y a eu une baisse de la corruption en 2022.

¹³[Indice de Perception de la Corruption 2023 - Transparency International Initiative Madagascar](https://www.transparency.org/ipc/)
<https://www.transparency.org/ipc/>

Figure 2. Taux de perception d'une diminution de la corruption selon l'Afro-baromètre



Sources : <https://www.afrobarometer.org/countries/madagascar/>

En 2022, l'enquête auprès des entreprises (Enterprise Surveys) de la Banque Mondiale souligne que « la corruption génère un environnement commercial défavorable car elle entrave l'efficacité opérationnelle et augmente les coûts et les risques associés à la gestion d'une entreprise privée ». L'enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 402 entreprises de l'économie privée formelle, hors secteur agricole, révèle que 19% ont fait face à au moins une demande de pot-de-vin. Les indicateurs du tableau 4 ci-dessous permettent d'avoir une vue d'ensemble sur les risques de corruption auxquels sont confrontés les entreprises.

Tableau 4. Résultats l'enquête auprès des entreprises pour Madagascar 2022

Indicateur	Madagascar	Afrique subsaharienne	Toutes les économies
Incidence de la corruption (pourcentage d'entreprises ayant subi au moins une demande de pot-de-vin)	19.2	18.6	12.7
Profondeur de la corruption (% de transactions publiques où un cadeau ou un paiement informel a été demandé)	17.8	14	10
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux lors de réunions avec des fonctionnaires fiscaux	10.8	13.3	9.6
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux pour sécuriser un contrat gouvernemental	22	31.1	16.3
Valeur du cadeau attendu pour sécuriser un contrat gouvernemental (% de la valeur du contrat)	4.8	2	0.8
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux pour obtenir une licence d'exploitation	7.9	13.4	9.5
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux pour obtenir une licence d'importation	36.9	14.9	9.6
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux pour obtenir un permis de construire	17.1	26.8	17.5

Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux pour obtenir un raccordement électrique	53.6	20.9	13.3
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux pour obtenir un raccordement à l'eau	7.8	17.9	11.9
Pourcentage d'entreprises s'attendant à donner des cadeaux aux fonctionnaires publics "pour faire avancer les choses"	19.5	24.1	15.3
Pourcentage d'entreprises identifiant la corruption comme une contrainte majeure	40	36.3	26.6
Pourcentage d'entreprises identifiant le système judiciaire comme une contrainte majeure	7	13.2	12.3

Source : World Bank Enterprise Surveys, Explore Economies (enterprisesurveys.org)

La Matrice des Risques de Corruption de TRACE (Trace Bribery Risk Matrix) est un indice combiné et pondéré qui mesure le risque de corruption des entreprises dans 194 juridictions. Il comprend quatre domaines : Interactions Commerciales avec le Gouvernement ; Dissuasion et Application de la loi et lutte contre la Corruption ; Transparence du Gouvernement et de la Fonction Publique ; et Capacité de Surveillance de la Société Civile, y compris le rôle des médias. Le score global varie de 1 (risque faible) à 100 (risque très élevé). Madagascar a obtenu un score global de 59 (risques très élevés) et un score relatif au domaine de l'application de la loi et lutte contre la corruption de 63 (risques très élevés) 2023, se classant ainsi au 138 rang sur 194. Ce score reflète un risque de corruption très élevé dans le pays, notamment dû à l'absence de transparence et de redevabilité, à la prévalence des pots-de-vin et des irrégularités dans les marchés publics, et à la vulnérabilité du secteur privé face aux pressions et aux sollicitations illicites.

En matière de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme (BC/FT), l'indice de Bâle sur le blanchiment de capitaux fournit un score de risque de BC/FT sur la base des 4 domaines suivants : Qualité du cadre de LBC/FT (65 %), Corruption et risque de pots-de-vin (10 %), Transparence et normes financières (10 %), Transparence et responsabilisation publiques (5 %), Risque politique et juridique (10 %). Le score de 2023 a été évalué également en prenant en compte la méthodologie du 4e tour du GAFI. Madagascar obtient un score de risque de 7.43 en 2023 (0 = risque faible à 10 = risque élevé) démontrant que de nombreux défis restent à relever en matière de lutte contre la corruption, de transparence et de BC/FT.

Il ressort des données nationales, régionales et internationales analysées dans cette section que le phénomène de la corruption à Madagascar persiste à un niveau élevé et que les actions de lutte contre la corruption qui ont été adoptées n'ont pas eu d'incidences significatives sur les indicateurs mesurant le niveau de corruption à Madagascar et que les scores de Madagascar ont dans l'ensemble stagné sur la période 2020-2024. L'impunité et l'ineffectivité de la répression de la corruption apparaissent comme des préoccupations majeures en termes de lutte contre la corruption. La corruption ne favorise pas un climat propice à la promotion des affaires et de l'investissement.

Tableau 5. Résumé des principaux indicateurs internationaux et régionaux sur la gouvernance et la corruption actualisés pour Madagascar

Indicateurs	Score le plus récent	Classement le plus récent	Domaine couverts
Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (IIAG)	2021 : <ul style="list-style-type: none"> Gouvernance globale : 44,2/100 Lutte contre la 	2021 : <ul style="list-style-type: none"> 34eme sur 54 pays en Afrique pour l'indicateur sur la gouvernance globale ; 35ème sur 54 pays sur la lutte contre la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> Les composantes clés qui la mesure de la gouvernance globale, sont : Sécurité et État de droit, Participation et Droits Humains,

	corruption : 30.8/100		Développement économique durable et Développement humain <ul style="list-style-type: none"> • La sous-catégorie sur la lutte contre la corruption évalue les dispositifs anti-corruption, l'absence de corruption au sein des systèmes judiciaire, législatif et exécutif, et du secteur public, et notamment l'absence de versement de pots-de-vin au sein de la police et des forces militaires, ou dans le cadre des procédures de passation des marchés publics, ainsi que l'absence de corruption au sein du secteur privé.
Afro-baromètre	2022 : 20.5% des répondants considère qu'il a eu une baisse de la corruption		Les domaines couverts incluent la responsabilité, la corruption, les tribunaux et la justice, la décentralisation, la gouvernance, la performance gouvernementale, le gouvernement local, les parlements, le pluralisme, le populisme, le pouvoir présidentiel, la capacité de l'état, le leadership traditionnel, la transparence et la confiance.
Indice de perception de la corruption Transparency Internationale	2023 : Score : 25	2023 : Rang : 145/180 pays	
Matrice des Risques de Corruption de TRACE (Trace Bribery Risk Matrix)	2023 : Score total : 59 (risques très élevés) Score relatif à l'application de la loi et lutte contre la corruption : 63 (risques très élevés)	2023 : Rang : 138/194	La Matrice des Risques de Corruption de TRACE (TRACE Matrix) mesure le risque de corruption des entreprises dans 194 juridictions, territoires, et régions autonomes et semi-autonomes. Le score de risque global du pays est un score combiné et pondé de quatre domaines : Interactions Commerciales avec le Gouvernement ; Dissuasion et Application de la loi et lutte contre la

			Corruption; Transparence du Gouvernement et de la Fonction Publique ; et Capacité de Surveillance de la Société Civile, y compris le role des médias. Les scores des domaines sont dérivés de neuf sous-domaines.
Indice de l'Etat de Droit (World Justice Project)	145/180	2023 : <ul style="list-style-type: none"> • 114^{ème} place sur 142 pays sur la base du score globale 134^{ème} sur 142 pays sur la base du score sur l'absence de corruption 	L'indice WJP de l'état de droit mesure la performance de l'état de droit dans 142 pays et juridictions à travers huit facteurs principaux : les contraintes sur les pouvoirs gouvernementaux, l'absence de corruption, le gouvernement ouvert, les droits fondamentaux, l'ordre et la sécurité, l'application des règlements, la justice civile et la justice pénale. L'indice est la principale source mondiale de données originales et indépendantes sur l'état de droit.
L'index de l'Institut de Bâle concernant la lutte contre le blanchiment d'argent	2023 : 7.43 (échelle 0 = risque faible à 10 = risque élevé)		L'indice de Bâle AML mesure le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (BC/FT) dans les juridictions du monde entier. Il repose sur une méthodologie composite, avec 18 indicateurs classés en cinq domaines en fonction des cinq facteurs clés considérés comme contribuant à un risque élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
Enquête auprès des entreprises (Enterprise Surveys), Banque Mondiale	25	Non applicable	Mesure de la fréquence de la corruption, constituée par le pourcentage des entreprises ayant indiqué avoir déjà connu au moins une demande de pot-de-vin dans le cadre de l'une des six transactions proposées, notamment le paiement d'impôts, l'obtention de permis ou licences et l'obtention d'un raccordement au réseau électrique ou d'eau.

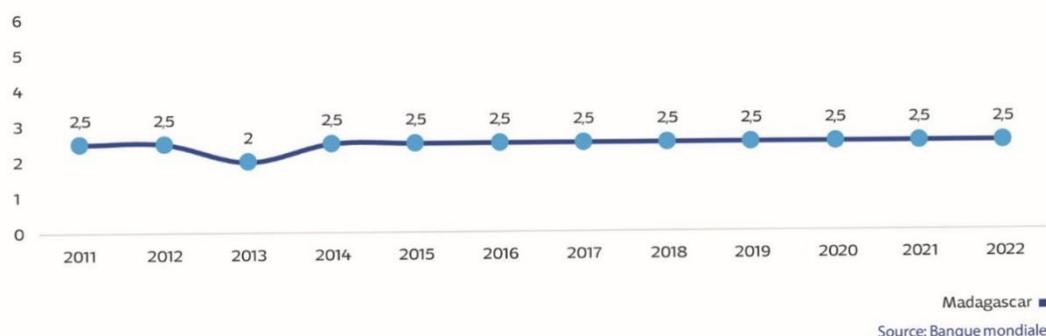
Évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA) Banque Mondiale	2022 : Indicateur sur la Transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public : 2,5 (1= score le bas et 6= score le plus haut)	2022 : Madagascar a fait un score inférieur à la moyenne de 2,7 de l’Afrique de l’Est et australe et des pays IDA (Association internationale de développement, l’organe du Groupe de la Banque mondiale qui accorde des crédits aux pays les plus pauvres) en Afrique subsaharienne	Couvre les domaines suivants : propriété et la gouvernance basée sur des règles ; la qualité de la gestion budgétaire et financière ; l'efficacité de la mobilisation des recettes ; la qualité de l'administration publique ; et la transparence, la responsabilité, et la corruption dans le secteur public.
Indice de Transformation de Bertelsmann Stiftung's	2024 : 3/10 (échelle de 0 à 10)		Composante politique anti-corruption

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de Madagascar ont également élaboré des rapports d'analyse sur l'état de la gouvernance et la lutte contre la corruption. Ci-dessous une vue d'ensemble des principales conclusions de ces rapports :

Dans son diagnostic systématique du pays pour Madagascar en 2022¹⁴, la Banque Mondiale a souligné que la faiblesse de la gouvernance est le principal obstacle au développement inclusif à Madagascar. Ce diagnostic souligne que « la capture de l'État et, en particulier, l'exclusion de groupes clés du processus politique et de la concentration du pouvoir est un facteur clé de la faiblesse de la gouvernance [...]. Le système politique et l'économie de Madagascar sont dominés par un petit groupe de décideurs dont les réseaux sont difficiles à pénétrer. Ces élites bénéficient de politiques qui leur assurent un accès privilégié aux ressources et aux rentes ». Les défis mis en avant par le rapport en matière de gouvernance incluent : le degré élevé de centralisation, l'absence de mécanismes de responsabilisation solides, la faiblesse des capacités institutionnelles, l'ingérence politique dans l'administration publique et le système judiciaire, le manque de transparence et de participation civique. En matière de LCC, le rapport souligne que les défis suivants n'ont pas permis d'aboutir à des résultats probants malgré les réformes mises en place, notamment dû à une faible application et mise en œuvre des lois existantes, des ressources financières et humaines insuffisantes pour les agences anti-corruption, un manque de concentration sur les domaines de haute vulnérabilité telles que le recrutement dans le secteur public, les marchés publics et le recouvrement des avoirs illicites, et à des incitations insuffisantes pour la collaboration et l'action collective entre les institutions en raison d'une confiance limitée et d'un manque de partage d'informations.

L'Évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA) de la Banque Mondiale en 2022 corrobore ces conclusions et souligne que des mesures pour renforcer la gouvernance du secteur public restent urgentes, proposant des mesures immédiates qui pourraient inclure « la consolidation du système juridique, l'application des droits de propriété et l'amélioration de la redevabilité dans les institutions du secteur public. En outre, l'accaparement des terres représente de plus en plus un grave obstacle à la croissance inclusive et durable »¹⁵. Le score attribué à Madagascar sur la Transparence, la redevabilité et la corruption dans le secteur public est de 2,5/6 (1= score le bas et 6= score le plus haut). Ce score n'a pas connu d'évolution sur les dernières années comme le montre le graphique ci-dessous.

Figure. 3. Evolution de l'indicateur "transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public" de la CPIA de la Banque Mondiale



¹⁴ Banque Mondiale, Avril 2022, Mise à jour du diagnostic systématique de pays pour Madagascar, « L'urgence des réformes : la transformation structurelle et une meilleure gouvernance au cœur de la stratégie de réduction de la pauvreté ».

¹⁵ [WB CPIA FRN madagascar.pdf \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/content/dam/documents/cpia/WB_CPIA_FRN_madagascar.pdf)
https://www.worldbank.org/content/dam/documents/cpia/WB_CPIA_FRN_madagascar.pdf

L'équipe d'évaluation a été également informée par le Fonds Monétaire International (FMI) qu'une demande d'assistance technique pour l'élaboration d'un diagnostic de gouvernance a été formulée par les autorités dans le cadre du déploiement de la Facilité Elargie de Crédit (FEC). Ce diagnostic réalisé en s'appuyant sur les expertises et connaissances locales et de terrain des acteurs issus du secteur public, privé et de la société civile sera complété en 2025 et portera sur les domaines jugés critiques pour la performance macro-économique. Il couvrira, notamment, la sévérité et l'étendue de la corruption, les aspects relatifs aux vulnérabilités en matière de corruption et de gouvernance dans les fonctions essentielles de l'état, de lutte contre les aspects relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT), l'Etat de droit, la supervision du secteur financier, ainsi que la gouvernance de la banque centrale et des finances publiques (politique fiscale, administration fiscale et douanière, marchés publics, gestion des finances publiques). A ce titre, les conclusions préliminaires de ce diagnostic, qui pourraient intervenir avant la fin de l'année fiscale 2025 pourrait être prises en compte dans le processus d'élaboration de la nouvelle Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption 2025-2030.

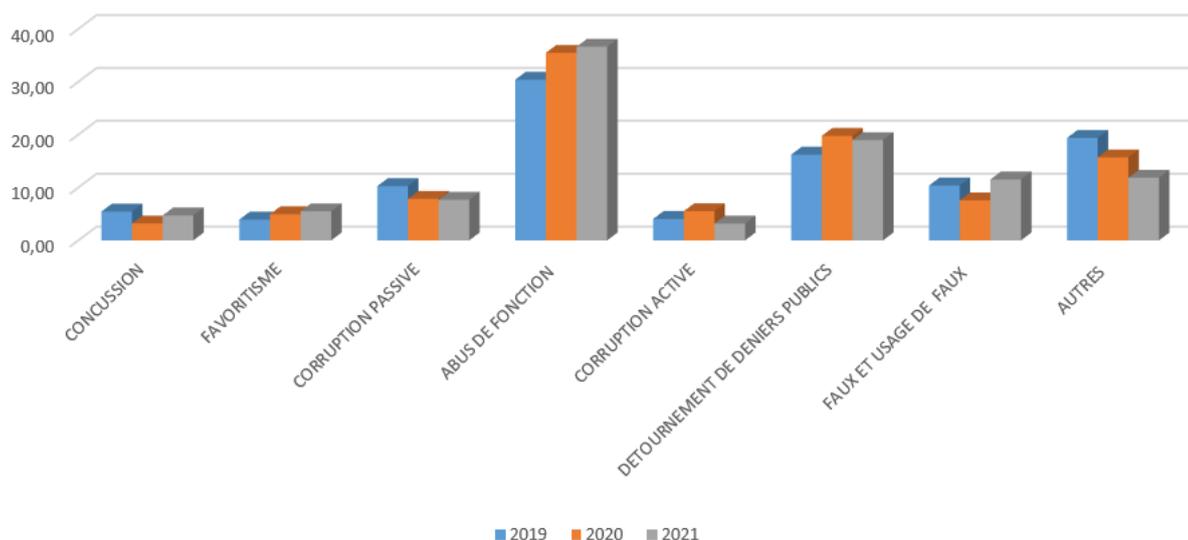
Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a été informé qu'une évaluation mutuelle du système de LBC/FT/FP de Madagascar sera effectuée en 2026 dans le cadre de l'ESAAMLG. Sachant que l'évaluation nationale des risques menée en 2022-2023 fait ressortir la corruption parmi les risques de blanchiment de capitaux, la répression de celle-ci fera l'objet d'une attention particulière lors de l'évaluation mutuelle.

Analyse des données et rapports nationales

L'analyse des données nationales fournies par les rapports annuels des organes du SAC et par les analyses et le système de mesures nationales de la corruption mis en place par le CSI à travers le Système d'Information Intégré de la Gouvernance et de l'Anti-Corruption (SIIGAC)¹⁶, pour la période 2020-2024 font ressortir les éléments suivants :

En termes de typologies de corruption, les données du BIANCO révèlent que les infractions de corruption les plus courantes sont l'abus de fonction et le détournement de deniers publics.

Figure 4. Evolution de la proportion des dossiers transmis aux juridictions par rapport aux principales infractions enregistrées au BIANCO (%)

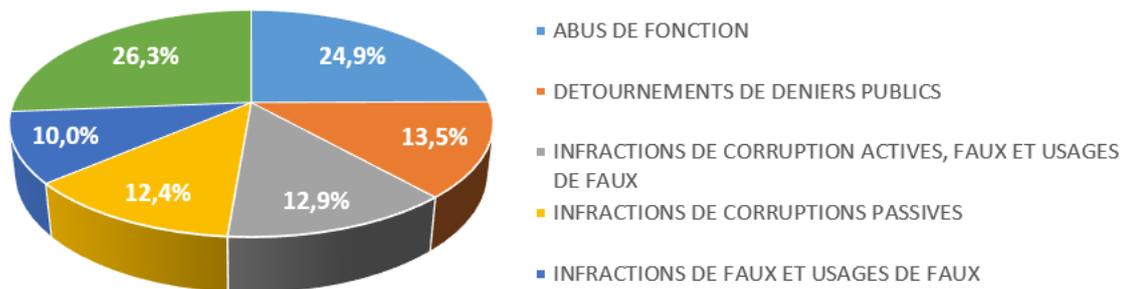


Source: rapports annuels BIANCO 2019-2020-2021

¹⁶ [Système d'Information Intégré de la Gouvernance et l'Anti-Corruption – SIIGAC , https://siigac.csi.gov.mg/](https://siigac.csi.gov.mg/)

Les données du PAC viennent également confirmer ces constats.

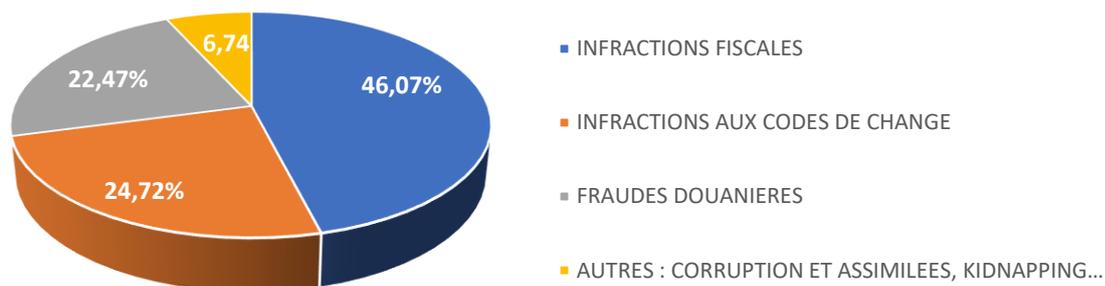
Figure 5. Proportion des infractions déferées au Parquet PAC Antananarivo en 2021



Source : Rapport annuel PAC 2022

Les données 2023 du SAMIFIN montrent que les principales infractions sont liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme sont fiscales (46.07%), au Code de change (24.72%) et aux douanes (22.47%).

Figure 6. Proportion des infractions traitées par le SAMIFIN en 2023



Source : Statistique des DOS SAMIFIN, Reporting du 01/01 au 31/12 2023, p5

Figure 7. Infractions de corruptions selon les données de l'ARAI

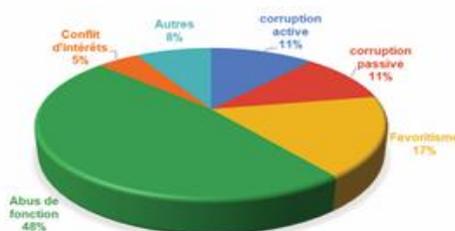
Répartition des principales infractions

Pour les trois grandes catégories d'infractions amorçant le mécanisme de recouvrement des avoirs illicites : les infractions de corruption et assimilées sont les plus fréquemment relevées dans les décisions reçues, avec un taux de 55% ; s'en suivent les détournements de biens et deniers publics avec un taux de 23% et enfin, les blanchiments de capitaux et financement du terrorisme avec un taux de 22%.



Graphique n°1 : Les trois principales infractions

Répartition des infractions de corruption et assimilées

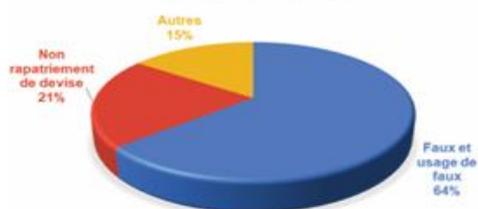


Graphique n°2 : Répartition des infractions de corruption et assimilées

Dans la liste des infractions dominantes pour cette catégorisation, l'abus de fonction occupe le premier rang suivi par le favoritisme qui précède de quelques points les infractions de corruption active et passive et enfin le conflit d'intérêts se voit attribuer la dernière position

Répartition des infractions connexes

Les infractions connexes fréquentes dans les décisions parvenues à l'Agence sont : les faux et usage de faux avec un taux de 64%, le non rapatriement de devises avec un taux de 21% et les autres infractions se départagent les 15 % restants.



Graphique n°3 : Répartition des infractions connexes

Source : Rapport annuel 2023 de l'ARAI, page 19.

Analyses de la société civile

Les analyses élaborées par la société civile Malagasy viennent également confirmer les observations faites à travers l'analyse des indicateurs régionaux et internationaux et apportent davantage de granularité sur la nature de la corruption et les secteurs les plus touchés.

Les Organisations de la Société Civile (OSC) rencontrées lors de cette mission ont souligné que la corruption est un phénomène endémique qui affecte tous les niveaux de l'administration publique et de la justice. Celle-ci entrave le développement économique et social du pays, nuit à l'état de droit et à la démocratie, et porte atteinte aux droits humains et à l'environnement. Elle se manifeste par des pratiques telles que le détournement de fonds, la fraude fiscale, le trafic d'influence, le népotisme, le clientélisme et la malversation.

La société civile malgache a réalisé plusieurs études et enquêtes pour mesurer et analyser l'ampleur et les causes de la corruption dans différents secteurs clés.

Parmi ces travaux, on peut citer le baromètre de la corruption carcérale, qui révèle les conditions de vie déplorable des détenus et les multiples formes de corruption qui règnent dans les prisons (TI-MG, 2019) ; le baromètre de la corruption dans le domaine de la santé, qui met en évidence les dysfonctionnements du système de santé et les obstacles à l'accès aux soins (TI-MG, 2018) ; ou encore le baromètre de la corruption

dans le secteur extractif, qui dénonce les irrégularités et les violations des normes environnementales dans l'exploitation des ressources naturelles (TI-MG, 2017).¹⁷

Dans le cadre du projet appuyé par USAID «Lutte contre la corruption et le trafic d'espèces» et piloté par le WWF qui rassemble un consortium d'organisations, dont WWF Madagascar, TRAFFIC International, Transparency International - Initiative Madagascar (TI-MG) et l'Alliance Voahary Gasy (AVG), deux analyses de risque, relatives à des ressources naturelles au sein de régions spécifiques ont été conduites, à savoir : i) analyse juridique et diagnostique des risques de corruption affectant le bois précieux dans la région Menabe ; ii) rapport de diagnostic des risques de corruption et des perceptions des populations locales affectant la conservation des tortues radiées – régions Androy et Atsimo-Andrefana .

D'autres ONG spécialisées œuvrant à renforcer la gouvernance des industries extractives pourraient disposer d'analyses relatives au secteur extractif mais celles-ci n'ont pas été portées à la connaissance de l'équipe d'évaluation.

Toutes ces études peuvent permettre de définir avec plus de granularité les actions à promouvoir dans la nouvelle SNLCC et devraient être prises en compte dans le processus d'élaboration de cette dernière.

3.1.4 Pertinence de la vision et de la théorie du changement

La vision de la SNLCC 2015-2025 est « A l'Horizon 2025, Madagascar est un Etat de droit où développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption ». Cette vision s'aligne avec les engagements internationaux de Madagascar et répond aux priorités nationales en matière de développement et de bonne gouvernance. La vision reflète également les attentes de la population malgache, qui considère la corruption comme l'un des principaux défis du pays. Cette vision est également alignée sur les Objectifs de Développement Durable, en particulier l'ODD 16 sur la paix, la justice et les institutions efficaces. De ce fait, la vision définie en 2015 demeure globalement pertinente pour la période 2020-2024.

Il n'est pas clair si cette vision a toutefois été élaborée à partir d'une analyse causale et déclinée en une théorie du changement qui permettent de comprendre comment des changements vont être opérés lors de la mise œuvre de la SNLCC.

En effet, la théorie du changement est une description explicite et fondée sur des preuves des mécanismes causaux par lesquels un changement est censé se produire. Elle explique comment les activités, les résultats et les impacts prévus sont liés entre eux, quelles sont les hypothèses et les risques sous-jacents, et quelles sont les sources de vérification pour mesurer le progrès et l'efficacité.

¹⁷ Toutes les études publiées par TI-Madagascar sont disponibles sur le lien suivant : [Ressources - Transparency International Initiative Madagascar](#)

Encadré 1. Différence entre vision et théorie du changement

La vision et la théorie du changement sont deux concepts distincts, mais ils sont étroitement liés dans le contexte du développement, de la planification stratégique et de la mise en œuvre de programmes.

La vision est un état futur souhaité que l'on cherche à atteindre. Elle représente l'objectif ultime, l'impact positif que l'on souhaite réaliser dans un domaine spécifique. Elle guide les actions et les décisions pour orienter le changement vers cet état souhaité.

La théorie du changement est une approche systémique pour comprendre comment le changement se produit. Elle est basée sur des hypothèses explicites et documentées concernant les relations de cause à effet entre les activités, les résultats intermédiaires et l'impact final. La théorie du changement est souvent représentée sous forme de diagramme ou de modèle logique qui montre les liens entre les différentes étapes du processus de changement. Elle permet de clarifier les hypothèses sous-jacentes, d'identifier les facteurs critiques et d'orienter la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes. Le système de suivi et évaluation pourra ainsi mesurer et analyser les écarts.

Une théorie du changement peut être représentée sous forme de schéma logique ou narratif, qui illustre la séquence d'interventions et d'effets attendus. Elle peut également inclure des indicateurs de performance, qui servent à suivre et à évaluer les réalisations et les défis tout au long de la mise en œuvre.

Contrairement à la vision, la théorie du changement est plus pragmatique et opérationnelle, se concentrant sur les étapes concrètes pour atteindre l'impact souhaité.

En résumé, la vision est l'objectif global que l'on souhaite atteindre, tandis que la théorie du changement est la feuille de route détaillée pour y parvenir. Elles sont complémentaires et essentielles pour guider les efforts de développement et de transformation sociale.

La théorie de changement peut être une méthodologie utile dans l'élaboration de stratégie de LCC car cette dernière est un processus qui implique une séquence d'étapes complexe, et il est essentiel de comprendre comment les réformes peuvent influencer ces dynamiques internes pour obtenir des résultats durables.

La théorie du changement est un outil précieux pour naviguer dans cette complexité. Elle permet de modéliser comment une initiative – qu'il s'agisse d'une politique, d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet – contribue, à travers une chaîne de résultats précoces et intermédiaires, au résultat final souhaité. Dans le contexte de la LCC, une théorie du changement bien élaborée aiderait à identifier les étapes nécessaires pour réduire la corruption, à partir des actions concrètes (comme le renforcement des institutions, la formation des agents publics et la promotion de la transparence) jusqu'à l'impact final comparativement à la vision (comme la confiance accrue du public dans les institutions et la réduction effective de la corruption).

3.1.5 Pertinence des objectifs stratégiques, des activités et des indicateurs de la SNLCC

La SNLCC 2015-2025 se décline en trois objectifs stratégiques, sept axes d'intervention, neuf secteurs prioritaires et trente-huit lignes d'activités, présentés dans le tableau ci-dessous. La SNLCC a été déclinée en trois phases : la phase d'essai (2016-2017), la phase de confirmation (2018-2020) et la phase de clôture (2020-2025).

Tableau 6. Objectifs stratégiques, axes d'intervention, secteurs prioritaires et lignes d'activités de la SNLCC 2015-2025

Objectifs stratégiques	Axe d'intervention	Secteurs prioritaires	Lignes d'activité
1. Renforcer l'Etat de Droit de manière à disposer d'un Etat capable	Doter l'Etat d'un dispositif institutionnel performant de lutte contre la corruption		1. Renforcer l'autonomie et l'efficacité des organes anti-corruption

<p>de répondre aux aspirations de justice des citoyens</p>			<ol style="list-style-type: none"> 2. Disposer de chaînes pénales fonctionnelles et capables d'appliquer les sanctions et mettre fin à l'impunité 3. Coordonner les actions des différents organes de contrôles des services publics 4. Assurer une couverture géographique des activités de lutte contre la corruption 5. Disposer d'associations d'utilité publique qui assurent la surveillance dans la mise en application des sanctions 6. Améliorer la législation en matière de prévention et de répression de la corruption
	<p>Réprimer les actes de corruption afin de réduire l'impunité</p>	<p>1. Justice Objectif : Sanctionner les infractions de corruption et combler les aspirations de justice des citoyens</p> <p>2. Sécurité Objectif : Mettre les services de sécurité hors d'atteinte de la corruption afin de pouvoir garantir effectivement la sécurité à tous les citoyens</p> <p>3. Fonction Publique Objectif : Assurer la délivrance de services publics de qualité et dans l'équité.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 7. Détecter avec professionnalisme les cas de corruption 8. Appliquer les lois anti-corruption à tous les niveaux et pour tous les acteurs 9. Recouvrer les produits de la corruption 10. Adopter une politique pénale orientée vers une répression sévère des actes de corruption 11. Renforcer le système de répression en mettant en place les pôles anti-corruption. Réduire les risques de corruption dans la justice 12. Réduire les risques de corruption auprès des forces de sécurité 13. Rendre effectifs les codes de conduite et de déontologie

			<p>14. Sensibiliser les agents publics en matière de LCC</p> <p>15. Assurer la transparence et la sincérité des modes de recrutement dans la fonction publique</p>
<p>2. Créer les conditions d'émergence d'un développement économique</p>	<p>Réduire les risques/opportunités de corruption</p>	<p>4. Finances Publiques et Dépenses Publiques Objectif : Réduire les risques/opportunités de corruption</p> <p>5. Ressources naturelles (ressources minières, fauniques, forestières, pêches) Objectif : Protéger les potentialités nationales et réduire les trafics de ressources naturelles</p> <p>6. Décentralisation, Foncier Objectif : Réduire les risques/opportunités de corruption</p> <p>7. Santé Objectif : Réduire les pratiques de corruption pour faciliter l'accès aux soins de santé et aux médicaments</p> <p>8. Education Objectif : Réduire les pratiques de corruption pour faciliter l'accès au système éducatif. Eduquer et informer et engager les citoyens</p> <p>9. Secteur privé Objectif : Réduire les risques/opportunités de corruption</p>	<p>16. Réduire les opportunités de corruption par des dispositifs préventifs</p> <p>17. Atténuer la vulnérabilité des acteurs face aux tentations de la corruption</p> <p>18. Promouvoir la culture de rendre compte aux citoyens de la manière dont les potentialités nationales sont gérées</p> <p>19. Produire des connaissances informées et crédibles sur la corruption, de manière à réduire les risques de corruption</p> <p>20. Interpeller et mener des plaidoyers</p> <p>21. Promouvoir la demande de transparence, la redevabilité, l'engagement citoyen dans les actions de développement</p> <p>22. Coordonner et harmoniser des interventions/ appuis extérieurs aux activités de lutte contre la corruption</p> <p>23. Assurer la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption</p> <p>24. Renforcer la coopération dans la lutte contre le trafic des ressources naturelles</p> <p>25. Rendre la chaîne de recettes et de</p>
	<p>Eduquer et informer et engager les citoyens</p>		
	<p>Coordonner et harmoniser les appuis internationaux à la LCC</p>		

			<p>dépenses transparente et crédible de manière à rationaliser la gestion des biens publics</p> <p>26. Rendre fonctionnel le budget citoyen (version simplifiée du budget)</p> <p>27. Protéger les potentialités nationales économiques porteuses de résultats immédiats en recourant à la coopération internationale</p> <p>28. Réduire toutes formes de trafics illicites des ressources naturelles</p> <p>29. Réduire les risques de corruption dans la gestion et le transfert des compétences et ressources des CTD</p> <p>30. Promouvoir la transparence dans la gestion foncière et domaniale</p> <p>31. Appliquer le budget participatif dans les communes</p> <p>32. Réduire les risques de corruption dans les services sanitaires et l'accès aux médicaments</p> <p>33. Produire des contenus pédagogiques pour la formation civique des jeunes</p> <p>34. Réduire les fraudes dans les examens et concours</p>
<p>3. Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique</p>	<p>Doter la LCC de Financements nationaux suffisants et autonomes</p> <p>Mobiliser la société dans la lutte contre la corruption, une des conditions de réussite de la LCC</p>		<p>35. Doter les organes de lutte contre la corruption et les programmes de LCC de ressources financières suffisantes et autonomes</p> <p>36. Associer la société civile, le secteur privé et les médias au suivi</p>

			<p>de l'octroi de financements pour la gouvernance et la lutte contre la corruption</p> <p>37. Inciter le public à se mobiliser pour la LCC.</p> <p>38. Encourager la société civile, le secteur privé et les médias à s'approprier et à être aussi responsables de la mise en œuvre de la SNLCC</p>
--	--	--	--

Globalement, il faut noter une concordance entre les axes d'interventions et lignes d'activités. Toutefois, la formulation des objectifs stratégiques et leur lien avec les axes d'intervention ne sont pas suffisamment clairs et mesurables et ne mettent pas directement en exergue la LCC mais plutôt des objectifs plus larges liés à l'Etat de droit, au développement économique et au leadership national. La relation causale entre la vision, les objectifs, les activités et les indicateurs de la SNLCC 2015-2025 n'est pas évidente et ne permet pas de comprendre le changement souhaité et les résultats à atteindre.

Un plan de mise en œuvre a été formulé afin de décliner les lignes d'activités en action, et y définir les responsables, parties prenantes et indicateurs de réussite. Les actions définies sont pertinentes au vu de lignes d'activités arrêtées. Néanmoins, les indicateurs de réussite ne sont pas toujours clairs et précis, le plan ne présentant pas d'explications quant aux lignes de base et les valeurs cible à atteindre. De plus, certaines actions n'ont pas d'indicateurs de réussite qui y sont associés. Cet écueil posera nécessairement le défi de mesurer le niveau de réalisation des lignes d'activités et des objectifs stratégiques dans leur ensemble (voir chapitre 3.3 sur l'efficacité). La SNLCC 2015-2025 ne dispose pas d'un cadre de suivi et évaluation robuste et pertinent qui permette de suivre le progrès et en tirer des leçons apprises.

3.1.6 Analyse de la pertinence des secteurs prioritaires retenus par la SNLCC 2015-2025 et de la territorialisation de la LCC

Secteurs prioritaires

La SNLCC 2015-2025 a retenu neuf secteurs prioritaires, à savoir : la justice, la sécurité, la fonction publique, les finances publiques et dépenses publiques, les ressources naturelles, la décentralisation et le foncier, la santé, l'éducation et le secteur privé. Ces secteurs ont été choisis en fonction de leur importance stratégique pour le développement du pays, de leur impact sur la vie des citoyens, de leur exposition aux risques de corruption et de leur potentiel de réforme.

Ils correspondent également à des domaines clés soulignés par la CNUCC, ainsi qu'aux recommandations formulées par les différents acteurs nationaux et internationaux impliqués dans la LCC.

L'identification de ces secteurs avait pour but de promouvoir la mise en place de politiques sectorielles de lutte contre la corruption permettant ainsi une adaptation des mesures de LCC aux défis de chaque secteur et une plus grande appropriation de celles-ci.

La priorisation des secteurs pour chaque objectif stratégique s'est faite de la manière suivante :

Tableau 7. Secteurs prioritaires par objectif stratégique

Objectifs stratégiques	Secteurs prioritaires
1. Renforcer l'Etat de droit et l'indépendance de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> - Justice - Sécurité - Fonction publique

2. Créer les conditions d'émergence d'un développement économique

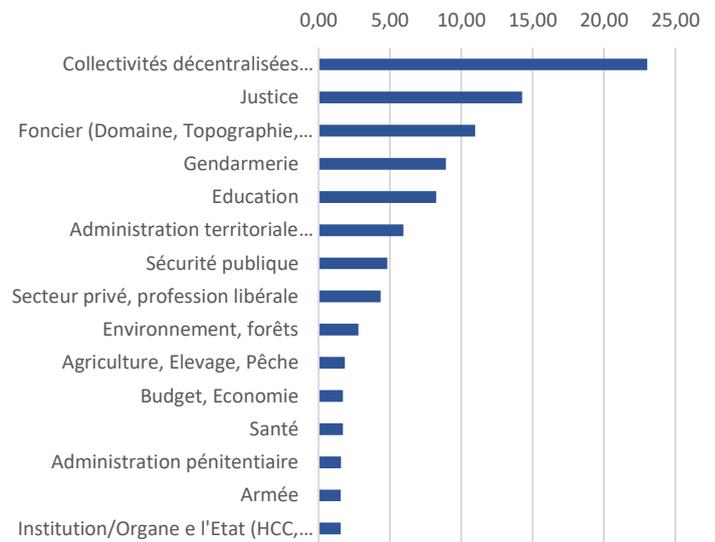
- Finances publiques
- Ressources naturelles (ressources minières, fauniques, forestières et de la pêche)
- Décentralisation/foncier
- Education
- Santé
- Secteur privé

3. Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique

Secteur privé

Selon les données produites par le BIANCO en 2021, les principaux secteurs touchés par la corruption sont les collectivités territoriales, la justice et le foncier.

Principaux secteurs touchés par la corruption (en pourcentage par rapport aux dossiers enregistrés au BIANCO)



Source : Bianco

Le BIANCO et le Transparency International Initiative Madagascar (TI-MG)¹⁸ ont accompagné la réalisation d'analyses de risques de corruption au niveau des secteurs suivants :

- Analyse des risques de corruption dans la mise en œuvre de la décentralisation (MID)
- Analyse des risques de corruption dans l'exploitation de saphir à Sakaraha (BIANCO)
- Analyse des risques de corruption dans l'élevage et la commercialisation des bovidés (BIANCO)
- Analyse des risques de corruption liés au recouvrement et à la gestion des ressources propres à l'établissement (RPE) du CHU – place Kabaro
- Analyse de risques de corruption dans le processus de perception des ristournes des produits halieutiques dans la région Boeny
- Evaluation des risques de corruption dans l'octroi des titres miniers à Madagascar (TI)
- Les risques de corruption dans le secteur électricité à Madagascar (TI)
- Étude de la gouvernance et audit des risques de corruption de fraude et des trafics illicites à l'aéroport international Ivato (BIANCO).

Des études sectorielles ont également été réalisées par TI-MG¹⁹ à travers le pays, mettant en exergue l'impact significatif de la corruption sur l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, énergie). Ces études soulignent que la corruption « fragilise les communautés des territoires desquelles sont extraites les ressources naturelles (mines, pêche, agriculture, dont les secteurs de rente). Elle favorise la destruction de l'environnement et limite l'efficacité de la lutte contre les effets du changement climatique, et déséquilibre l'accès à la propriété foncière. La corruption mine aussi les marchés publics et fragilise la démocratie, à travers notamment la corruption électorale et l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques »²⁰.

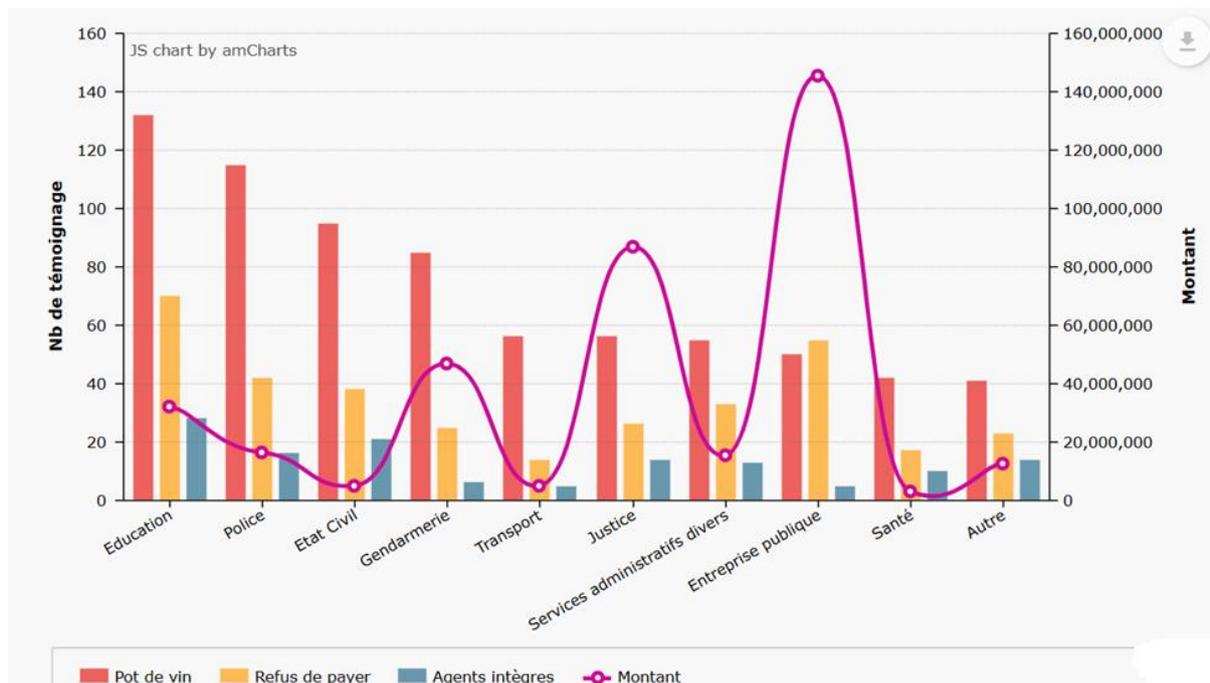
L'ONG TOLOTSOA, à travers la mise en place d'une plateforme de dénonciation de la corruption en ligne TsyCoolKoly, Dénonçons la corruption à Madagascar a également collecté des données sur les secteurs plus vulnérables aux pots de vin. Le graphique ci-dessous permet d'avoir une vue globale sur les montants demandés dans le cadre de ces pots de vin sur les 10 secteurs les plus touchés par la corruption.

¹⁸ Rapport annuel BIANCO 2021

¹⁹[Indice de Perception de la Corruption 2023 - Transparency International Initiative Madagascar](#)

²⁰[Indice de Perception de la Corruption 2023 - Transparency International Initiative Madagascar](#)

Figure 8 : Montant demandés dans les pots de vin par secteur



Source : [TsyCoolKoly | Dénonçons la corruption à Madagascar, http://www.tsycoolkoly.org/ site consulté en Juillet 2024](http://www.tsycoolkoly.org/)

Il est utile de souligner également que Madagascar a adhéré volontairement à la mise en œuvre de l’Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) en 2008. L’ITIE est la norme mondiale de la transparence et la gestion responsable des ressources minières, pétrolières et gazières suivies de la gouvernance d’un groupe multipartite (administration, industries extractives et société civile). L’ITIE-Madagascar est constitué par un Comité National de vingt-quatre (24) membres issus de l’Administration, de la Société Civile et des Industries Extractives, présidé par un représentant du Gouvernement dénommé Champion. La mise en œuvre de l’ITIE repose sur deux mécanismes principaux : la publication annuelle des paiements versés par les entreprises extractives au Gouvernement et les recettes réellement perçues par le Gouvernement, appuyés par des informations contextuelles du secteur extractif du pays. L’objectif principal de ces rapports visant à analyser le traitement des flux financiers entre l’Etat et les principales industries extractives (compagnies minières et pétrolières) à Madagascar sur une année fiscale en vue d’améliorer la compréhension du niveau de contribution du secteur extractif au développement économique et social de Madagascar en vue de l’amélioration de la transparence. A ce titre, Madagascar a déjà publié onze rapports ITIE²¹ couvrant les années fiscales 2009 à 2020. Ces rapports ainsi que ce mécanisme multipartite pourraient faciliter l’obtention d’information consensuelles sur les ressources du secteur minier et sur les risques de corruption au sein de ce secteur.

Durant la période sous revue (2020-2024), la priorisation de ces secteurs demeure pertinente au vu des analyses et indices nationaux, régionaux et internationaux sur la lutte contre la corruption à Madagascar. L’équipe d’évaluation soulève toutefois, la difficulté d’évaluer de manière globale les défis au niveau sectoriel, et dans quelle mesure la SNLCC y répond de manière adéquate, en raison de l’absence de rapports de suivi de la SNLCC pour la période 2020-2024 et de recommandations par secteurs et de ce fait, la non-disponibilité de d’analyse dans ce sens. Un recoupement des données et des recommandations à partir des rapports annuels des organes du SAC permet toutefois de conclure que ces secteurs prioritaires sont restés pertinents pour la période 2020-2024 de mise en œuvre de la SNLCC. Néanmoins, les lignes d’activités/ actions promues au sein de ces secteurs prioritaires ne sont

²¹ [Publications | EITI](#)

pas toujours holistiques, prenant en compte les acquis et les défis au sein du secteur et ne favorisent pas la multidisciplinarité dans la lutte contre des phénomènes de corruption touchant plusieurs secteurs.

Dans une perspective d'élaboration d'une nouvelle stratégie, il est donc nécessaire de poursuivre et d'approfondir les efforts engagés dans ces secteurs, tout en renforçant les conditions de réussite et en tirant les leçons des expériences passées, afin d'obtenir des résultats tangibles et durables dans la LCC. L'équipe d'évaluation constate toutefois qu'une approche dite « de filière » n'a pas été incluse dans la SNLCC 2015-2025 malgré les potentialités économiques de certaines filières au sein des secteurs les plus risqués de corruption, notamment, pour les ressources agricoles, minières, énergétiques, issue de la pêche, etc. Ceci est d'autant plus important que la Cour des Comptes à titre d'exemple relève par exemple dans son rapport annuel 2022 des irrégularités importantes en termes d'audit de performance et conformité, dans le secteur extractif pendant les années 2018 à 2021²².

Durant la période 2020-2021, 14 analyses des risques de corruption ont été réalisées par le BIANCO²³ dont 03 au niveau central et 11 au niveau territorial. Parmi les thèmes retenus figurent : la revue du système concernant la perception des ristournes des produits des ressources halieutiques et de l'économie bleue ; la délivrance de fiche individuelle de bovins Région Atsimo Andrefana ; le trafic illicite des tortues ; l'assainissement de la filière vanille dans la région SAVA.

Néanmoins, ces analyses ne semblent pas avoir contribué à revoir le PMO de la SNLCC, pour y inclure des activités émanant des recommandations de ces analyses. Il pourrait toutefois permettre d'informer le processus d'élaboration d'une nouvelle stratégie 2025-2030.

Encadre 2. Approche par filière dans la lutte contre la corruption

Une approche par filière consiste à analyser les risques et les vulnérabilités de la corruption dans un secteur d'activité spécifique, en tenant compte des acteurs, des processus et des règles impliquées. Cette approche permet d'identifier les points faibles et les opportunités pour limiter les risques de corruption dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que dans la gestion des cas de filière spécifiques. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont développé une méthodologie pour réaliser des diagnostics par filière dans différents domaines, tels que la santé, l'éducation, l'environnement ou la justice, en s'appuyant sur les normes et les principes internationaux de lutte contre la corruption. Cette approche vise à renforcer la prévention, la détection et la répression de la corruption, ainsi qu'à promouvoir la transparence, la participation et la reddition de comptes dans le secteur public. Contrairement à une approche par secteur, qui se concentre sur les aspects institutionnels et réglementaires d'un domaine d'activité, une approche par filière examine les interactions entre les différents acteurs et les flux de ressources et de services au sein d'un secteur, en mettant en évidence les zones à risque et les mécanismes de contrôle existants ou à renforcer.

²² « Plus de 4,5 tonnes d'or ont été exportés illicitement, ce qui représente plus de 779 milliards d'Ariary de perte en termes de devises et plus de 15 milliards d'Ariary de perte en termes de redevances et ristournes pour l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées. L'audit sur 6 communes de la Région de Betsiboka a montré, que ni l'Agence Nationale de la filière OR (ANOR) ni les communes ne possèdent une liste exhaustive des collecteurs d'or, ayant comme résultat que les montants perçus par les communes sont minimes. Cependant l'audit sur l'utilisation des redevances minières d'Ambatovy a montré que les ristournes reçues sont souvent utilisées d'une manière irrégulière. Les dépenses budgétisées ne sont pas liées au plan de développement et négligeant les processus de priorisation et des marchés publics. Les infrastructures résultantes souvent ne correspondent pas au besoin de la population, sont laissées à l'abandon ou ne sont pas construites de façon durable. » <https://www.ccomptes.mg/uploads/La-Cour-des-Comptes-publie-son-rapport-de-performance-20221696500660.pdf>

²³Rapport annuel 2021, BIANCO

La loi n° 2016 – 020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption consacre l’obligation de mettre en place des « politique interne de lutte contre la corruption [...] au niveau du fonctionnement, des procédures à suivre au sein des ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics, des sociétés à participation publique en permettant leur accessibilité. » Le PMO de la SNLCC 2015-2025 n’inclut pas toutefois d’activités précises dans ce sens. Les rapports annuels du BIANCO et du CSI permettent néanmoins de suivre l’évolution de la mise en place de ces politiques internes, qui ne semble pas être suffisamment avancée, comme analysé dans le présent rapport, au chapitre 3.2 sur la cohérence.

Ciblage territorial et décentralisation

La SNLCC 2015-2025 ne prévoit pas de mesures ciblées au niveau de collectivités territoriales particulièrement exposées à la corruption. Le PMO ne fait pas non plus état d’une localisation particulière des mesures de LCC, outre les mesures relatives à la décentralisation et la mise en place de mécanisme de coordination de LCC au niveau des structures anti-corruption décentralisées. Ainsi, il n’existe pas au niveau des lignes d’activités un ciblage spécifique au niveau territorial, y compris au sein des régions qui sont dotées de ressources naturelles, et ce, malgré la priorisation du secteur des ressources naturelles (minières, fauniques, forestières, halieutiques) dans la LCC.

La promotion de la LCC au niveau territorial est quant à elle priorisée (secteur prioritaire 6 : décentralisation/foncier) et vise à : renforcer la participation et l’inclusivité dans le développement local, renforcer les capacités des autorités locales, renforcer la transparence dans la gestion foncière et domaniale et l’application du budget participatif dans les communes. Trois lignes d’activités ont été formulées pour ce secteur prioritaire incluant les activités ci-dessous, sans toutefois définir les indicateurs pour mesurer la performance et l’atteinte de ces lignes d’activités :

Tableau 8. Lignes d’activités prévues pour le secteur prioritaire décentralisation/foncier

Ligne d’activité	Action
29. Réduire les risques de corruption dans la gestion et le transfert des compétences et ressources des CTD	29.1 Promouvoir une meilleure gouvernance communale
	29.2 Plaidoyer pour une plus grande transparence des transferts aux CTD
30. Promouvoir la transparence dans la gestion foncière et domaniale	30.1-Renforcer la gouvernance foncière communale
	30.2-Améliorer l'information foncière disponible aux citoyens
31. Appliquer le budget participatif	31.1-Appuyer les communes dans l'appropriation des budgets participatifs

La PGE vise à renforcer l’autonomie administrative et financière et la responsabilisation des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)²⁴, à travers un transfert effectif de compétences aux CTD. Ainsi une Lettre de Politique de Décentralisation Emergente (LPDE) a été adoptée par la loi n°2021-011 du 11 août 2021. La LPDE ambitionne qu’en « 2030 la décentralisation est effective à Madagascar (i) à travers des CTD autonomes et responsables du développement de territoires viables, (ii) dans le cadre d’une gouvernance fondée sur la territorialisation des politiques publiques afin (iii) d’assurer l’émergence socio-économique durable de la nation et de tout le territoire²⁵. » La mise en œuvre de la LPDE repose sur le Plan National de Décentralisation Émergente (PNDE) qui vise à traduire les actions de la LPDE en un cadre opérationnel cohérent.

²⁴ En 2023, Madagascar compte « 6 Provinces, 23 Régions et 1695 Communes. Toutefois, seules les Communes sont fonctionnelles en tant que Collectivité territoriale décentralisée ; les Régions, bien qu’étant mises en place depuis 2004, ne sont pas entièrement des Collectivités territoriales décentralisées avec leur statut actuel notamment marqué par le défaut d’élection, la nomination du Chef de l’Exécutif régional et l’absence d’organe délibérant ». Plan National de Décentralisation Emergente (PNDE), 3 juin 2023

²⁵ Lettre de Politique de Décentralisation (LPDE),

Ce plan se décline en six axes stratégiques, à savoir : i) réformes institutionnelles et territoriales ; ii) territorialisation des politiques publiques stratégiques ; iii) responsabilisation et autonomisation des CTD, iv) participation citoyenne dans le choix de politique locale et dans le contrôle citoyen, v) transferts de pouvoirs, de compétences et délivrance de services publics locaux, vi) réformes nécessaires au financement de la décentralisation. La mise en œuvre de la PNDE est répartie en trois phases : phase 1 : 2023-2024 ; phase 2 : 2025-2027 ; phase 3 : 2028-2030.

Dans son rapport annuel 2022, le CSI souligne que dans le cadre de sa mission d'appui et de conseils aux institutions de la République, il a contribué à l'élaboration du PNDE en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation²⁶. Cet appui visant à intégrer les principes directeurs de la gouvernance, tels que la transparence, la redevabilité, l'efficacité, l'efficience ainsi que l'état de droit dans la définition des actions du PNDE. De manière générale, les axes stratégiques du PNDE sont en cohérence avec les objectifs de la SNLCC, et notamment, des actions prévues pour réduire les risques de corruptions dans la gestion et le transfert des compétences et ressources aux CTD. Néanmoins, les défis propres à l'opérationnalisation de ce transfert de compétences et la nécessité de mettre en œuvre des mesures préalable sont impacté le calendrier de mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption à cet égard. Les actions figurant dans la phase 1 et en début de la phase 2 du plan d'action de la PNDE sont concordantes avec les lignes d'activités de la SNLCC. A ce titre, la PNDE reprend par exemple dans son produit 511 la mise en place de « structures de dialogue permettant la participation inclusive de tous les acteurs de développement aussi bien publics que privés sont opérationnelles et harmonisées » et prévoit dans ce sens une activité relative à la mise à l'échelle du Budget participatif et le renforcement de l'éducation citoyenne sur les principes de base de la gouvernance (5111). Faute de mise à jour du PMO de la SNLCC, il n'est pas clair comment le suivi de ces mesures et leur coordination avec la SNLCC ont été poursuivis.

Il n'en demeure que la future SNLCC devrait être alignée avec la PNDE pour renforcer la lutte contre la corruption au niveau local en vue de se renforcer mutuellement, pour promouvoir la gouvernance locale. La formulation des nouvelles lignes d'activités devrait s'inscrire dans la continuité des mesures qui seront mises en œuvre dans le PNDE. Une approche de « communes pilotes » au sein desquelles les mesures de gouvernance locale et de LCC pourraient être mises en œuvre simultanément pourrait également être promue pour favoriser l'identification de bonnes pratiques à répliquer et tirer les enseignements nécessaires avant leur généralisation. Il a également été souligné à l'équipe d'évaluation que le niveau territorial pourrait permettre de considérer des approches innovantes et contextualisées dans la LCC, notamment au niveau des Fokontany et des Fokonolona afin de renforcer la promotion de la sensibilisation de la LCC ou envisager la mise en place de dispositifs de Dina qui promeut la LCC.

3.1.7 Prise en compte des risques émergents sur le plan national et des tendances mondiales et régionales

La période 2020-2024 a été marquée sur le plan national par des échéances électorales (élections présidentielles et législatives) et une sécheresse sévère aux conséquences désastreuses pour les populations et les sols au Sud de Madagascar.

Sur le plan global, cette période a surtout été marquée par une crise sanitaire globale avec la COVID-19, conduisant à une crise économique mondiale, qui n'a pas épargné Madagascar.

La SNLCC 2015-2025 ne semble pas avoir pris en compte ces évolutions de contexte dans son PMO. Les recadrages ou réorientations nécessaires dans ce sens n'ont pas pu être vérifiés par l'équipe d'évaluation ou attestés par des décisions du comité stratégique de pilotage.

Ce contexte a certainement contribué au ralentissement des efforts de LCC et ont aussi souligné l'importance d'élargir le champ d'application de la LCC pour y inclure une approche agile, holistique et

²⁶ La décentralisation étant rattachée au ministère de l'Aménagement du Territoire en 2024

multidisciplinaire, qui implique le développement de capacités d'adaptation aux évolutions du contexte, de prise en compte des différents aspects et acteurs de la corruption, et de mobilisation des compétences variées pour y faire face.

Prévention et gestion des crises

En effet, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les États ont dû rapidement mettre en place des plans de réponse d'urgence afin de prévenir des catastrophes sanitaires et socio-économiques. Ces mesures se sont principalement articulées autour de la mise en place de filets de sécurité économique pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises et la mobilisation de ressources médicales, institutionnelles et humaines adéquates pour répondre à l'urgence sanitaire. Toutes ces mesures ont nécessité un processus de prise de décision rapide pour le déblocage de ressources financières et humaines et un ciblage précis des populations et des entreprises. La préparation à de tels scénarii de crises, la transparence du processus décisionnel, et de la gestion effective de la crise a soulevé de nombreux défis dans différents pays, y compris Madagascar²⁷. Elle a révélé la nécessité de développer et mettre à jour régulièrement des plans d'intervention d'urgence complets qui permettent de définir les mesures autorisées par la loi en cas de crises sanitaires, de telles mesures devraient être développées en tenant compte des analyses de risques de corruption potentiels. Au vu du contexte actuel de changement climatique et des risques environnementaux associés (dont Madagascar a malheureusement mesuré l'ampleur avec la sécheresse qui a frappé le Sud du pays en 2021), de tels plans de préparation de crise et réponses d'urgences devront également être développés pour d'autres scénarii allant au-delà d'une pandémie mondiale. Il est toutefois nécessaire de prévoir les garanties nécessaires dans ces plans pour que les décisions qui ont été prises dans l'urgence et qui ne peuvent pas suivre le processus normal, puissent toutefois être limitées dans le temps et contenues à des réponses d'urgences.

Le double contexte électoral à Madagascar (élections présidentielles et législatives) pendant la période sous revue et l'analyse qui en était faite par les OSC, a également souligné la nécessité d'élargir le champ de l'action de la LCC au financement des candidatures à un mandat public électif et des partis politiques. Cette thématique faisant partie intégrante des mesures préventives contre la corruption tel que souligné par la CNUCC en son article 6²⁸, elle demeure donc une thématique à part entière dans le volet préventif de la LCC et sa mise en œuvre devrait se faire en concertation et en collaboration avec les autorités responsables pour le suivi des élections.

Objectifs du Développement Durable et mesure de la corruption

L'Agenda 2030 et les Objectifs du Développement Durable (ODD) qui y sont associés, demeurent la feuille de route globale des États membres de l'ONU vers la promotion d'un développement plus équitable et durable pour les générations futures. La LCC est un élément essentiel de cet Agenda 2030 et des ODD, visant à transformer le monde en éliminant la pauvreté, en protégeant la planète et en garantissant la paix et la justice pour tous. L'ODD 16 en particulier, appelle à promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives, à assurer l'accès de tous à la justice et à mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux. Douze cibles ont été définies pour mesurer l'atteinte de cet objectif (voir tableau 6 ci-dessous) dont la cible 16.5 de cet objectif consiste à réduire nettement la corruption sous toutes ses formes. Ces cibles sont étroitement liées aux autres ODD car la corruption entrave le développement économique, social et environnemental, et sape la confiance des citoyens envers les autorités publiques. Ainsi, pour réaliser l'Agenda 2030, il est indispensable de

²⁷Les rapports d'audit de la Cour des Comptes ont révélés des dysfonctionnements graves dans la gestion des fonds Covid-19.

²⁸ CNUCC, Article 6 alinéa 3 : « Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques ».

s'engager dans une lutte efficace et globale contre la corruption, en impliquant tous les acteurs concernés, tels que les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les médias.

Encadré 3. Cibles de l'ODD 16

- 16.1 Réduire nettement, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité qui y sont associés
- 16.2 Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants
- 16.3 Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité
- 16.4 D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée
- 16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes
- 16.6 Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux
- 16.7 Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions
- 16.8 Élargir et renforcer la participation des pays en développement aux institutions chargées de la gouvernance au niveau mondial
- 16.9 D'ici à 2030, garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances
- 16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux
- 16.a Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement
- 16.b Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable

Mesurer la corruption et l'utilisation des données pour renforcer la lutte contre la corruption est l'une des thématiques émergentes sur laquelle les États parties à la CNUCC voudraient dédier plus d'efforts en raison de son importance dans l'atteinte des Objectifs du Développement Durable (ODD).²⁹

A ce titre, le CSI a créé une Commission de suivi-évaluation pour mettre en place la Mesure Nationale de la Corruption (MNC). Cette dernière est un outil visant à donner une appréciation sur l'état de la corruption et à suivre les progrès de la LCC à partir de données émanant de diverses sources. En complément, le CSI a également établi un Système d'Information Intégré de la Gouvernance et de l'Anti-Corruption (SIIGAC)³⁰ pour automatiser la collecte et la diffusion des données.

Cependant, divers paramètres ne permettent pas encore aux outils de fonctionner de manière optimale, bien que des points focaux aient été désignés auprès des entités sources, parmi lesquelles : le nombre trop élevé d'indicateurs, le manque de consensus sur la formulation des indicateurs, la disponibilité et l'exhaustivité des données, la capacité des systèmes d'information auprès des entités sources à générer des données régulièrement, les contraintes relatives aux matériels informatiques et l'interopérabilité des systèmes. Le SIIGAC permet également de récolter également les points de vue des citoyens et usagers des services publics à travers des enquêtes et sondages même si à ce jour, aucune information n'y figure à cet égard. Ce système constitue une étape prometteuse dans l'amélioration de la mesure de la corruption à Madagascar. Il n'a toutefois pas été conçu pour suivre la mise en œuvre de la SNLCC à proprement parler. C'est un outil de collecte de données mais il n'est pas

²⁹ Global Conference on Harnessing Data to Improve Corruption Measurement , 31 August to 1 September 2023, [Global conference6 \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/global-conference6)

³⁰Système d'Information Intégré de la Gouvernance et l'Anti-Corruption - SIIGAC , <https://siigac.csi.gov.mg/>

encore perçu pas les acteurs de la LCC comme un outil d'aide à la décision et à la mise en place de mesures sur la base des évidences générées par le SIIGAC.

Par ailleurs, le SIIGAC présente pas un alignement avec les indicateurs de l'ODD 16 et la coordination avec l'Institut National des Statistiques pour la mesure des indicateurs de l'ODD 16 devrait être institutionnalisée dans cette perspective.

De plus, Madagascar entreprend depuis 2015 des efforts de modernisation et de digitalisation des services publics notamment à travers le Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA)³¹. Parmi les chantiers de réformes poursuivi par ce programme, il y a des actions relatives à la digitalisation des services publics et de l'administration, y compris des services liés à la dépense publique tels que la mise en place d'un système de marchés publics électroniques. Cette digitalisation va permettre de collecter d'importantes données sur le fonctionnement des services publics et qui permettront d'être un outil d'aide à la décision et de transparence et de reddition des comptes au public. Il n'a pas été porté à la connaissance de l'équipe d'évaluation si les initiatives prévues dans le cadre du PREA sont mises en cohérence avec les mesures mises en œuvre par la SNLCC et si les données générées dans ce cadre servent également à mesurer le niveau de mise en œuvre de la SNLCC.

Élections et financement des partis politiques

La LCC dans le financement des partis politiques et les dépenses électorales est une condition essentielle pour garantir la démocratie et la légitimité des représentants élus. Il s'agit d'une approche holistique, qui englobe les aspects juridiques, financiers, médiatiques et éthiques de la vie politique, multidisciplinaire, qui implique des acteurs divers tels que les autorités électorales, les médias, la société civile et les observateurs internationaux, et qui doit s'adapter aux spécificités de chaque processus électoral et aux défis qui peuvent survenir.

Corruption et droits humains

La corruption a un effet sur la capacité des institutions publiques à protéger et réaliser les droits de l'homme, en particulier ceux des personnes et groupes en situation de vulnérabilité et de marginalisation. En effet, la corruption et les flux financiers illicites qui y sont associés détournent les recettes publiques et compromettent les budgets publics qui devraient permettre l'accès des populations à leur droits économiques, sociaux et culturels tels que la santé, le logement, l'éducation et d'autres services essentiels. A ce titre, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, a porté une attention croissante à l'impact négatif de la corruption sur l'exercice des droits de l'homme et ont formulé de nombreuses recommandations aux États Membres afin de prévenir et de réprimer les pratiques de corruption. Dans la déclaration politique adoptée lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale de 2021 contre la corruption intitulée « Notre engagement commun à nous attaquer efficacement aux problèmes posés par la corruption et à prendre des mesures pour la prévenir et la combattre et renforcer la coopération internationale »³², les États Membres ont exprimé leur inquiétude concernant les « incidences néfastes que les différentes formes de corruption, dont la sollicitation d'avantages indus, peuvent avoir sur l'accès aux services de base et la jouissance de tous les droits humains, et [ont déclaré être] conscients qu'elles peuvent exacerber la pauvreté et les inégalités et affecter de manière disproportionnée les membres les plus défavorisés de la société ». Ils se sont par ailleurs engagés « à prévenir et à combattre la corruption et à renforcer la coopération internationale dans le respect de tous les droits humains, de la justice, de la démocratie et de l'état de droit à tous les niveaux et conformément aux obligations qui nous incombent à cet égard ». Cette problématique n'a pas été intégrée dans la SNLCC 2015-2025. Les réalités sur le terrain et les analyses

³¹[Accueil - PREA, https://prea.gov.mg/](https://prea.gov.mg/)

³²<https://www.ohchr.org/fr/good-governance/corruption-and-human-rights#:~:text=Dans%20la%20d%C3%A9claration%20politique%20adopt%C3%A9e%20lors%20de%20la,membres%20les%20plus%20d%C3%A9favoris%C3%A9s%20de%20la%20soci%C3%A9t%C3%A9%20C2%BB>

de la société civile, démontre toutefois la nécessité de considérer cet élargissement de champs de la lutte contre la corruption pour y protéger non seulement les droits économiques, sociaux et culturels mais aussi les droits de l'enfant (y compris le lien avec le travail des enfants et les abus sexuels y compris la corruption sexuelle) et le droit des femmes.

3.1.8 Conclusions et recommandations

L'évaluation de la SNLCC au regard de sa pertinence vis-à-vis des engagements internationaux et nationaux pris par Madagascar, des défis à relever en matière de corruption, de la relation de ses objectifs et ses activités, des secteurs prioritaires identifiés, de l'approche à la décentralisation et sa réactivité aux évolutions de contexte révèle les conclusions et recommandations suivantes :

- **Le processus de mise en conformité du cadre juridique avec les engagements internationaux de Madagascar est entamé et les efforts de prévention et de lutte contre la corruption, notamment la SNLCC 2015-2025, sont alignés avec ces engagements.** La poursuite de ces efforts d'internalisation de ces engagements dans le cadre juridique national demeure nécessaire pour poursuivre sa mise en conformité avec les conventions internationales ratifiées par Madagascar.

Recommandation 1 : Inclure la poursuite de l'internalisation des dispositions des conventions internationales ratifiées par Madagascar dans le cadre juridique national et dans la nouvelle SNLCC et mettre en place un suivi régulier et institutionnalisé de la mise en application de ces conventions afin d'évaluer périodiquement le niveau de conformité avec les engagements internationaux de Madagascar, faire le suivi des recommandations formulées dans le cadre d'examen formel prévus par ces conventions et prendre en compte un élargissement du champ de criminalisation selon les principes et normes internationales. Ainsi, un processus national de revue pourrait être effectué de manière coordonnée par le SAC afin de poursuivre le plaidoyer en faveur des réformes législatives à mettre en œuvre sur la base des informations fournies par le SIIGAC sur le suivi de la conformité.

- **La SNLCC 2015-2025 est restée pertinente au vu de la nouvelle Politique Générale de l'Etat et du Plan Emergence Madagascar.** Un alignement effectif des objectifs stratégiques de la SNLCC à la PGE et au PEM n'a pas abouti malgré les propositions formulées par l'évaluation à mi-parcours de la SNLCC en 2019. La forte adhésion du nouveau gouvernement et des hauts fonctionnaires de l'Etat à la SNLCC est un acquis positif qui devrait se traduire par en mise en œuvre coordonnée des actions prévues par la SNLCC.

Recommandation 2 : Assurer un alignement clair de la nouvelle SNLCC avec la Politique Générale de l'Etat (PGE) actualisée et présentée lors du Conseil des ministres du 17 janvier 2024, dont le troisième pilier est la gouvernance au sein duquel figure la LCC.

- De manière globale, la SNLCC demeure pertinente par rapport aux besoins et aux attentes des citoyens, des acteurs publics et privés en matière de LCC. Néanmoins, **la pertinence de la formulation des objectifs de la SNLCC 2015-2030 et la logique horizontale et verticale de la SNLCC auraient méritées d'être renforcée.** La formulation des objectifs est très ambitieuse et n'est pas suffisamment clair et mesurable, ne permettant pas de mesurer les progrès réalisés. La relation causale entre la vision, les objectifs, les activités et les indicateurs de la SNLCC 2015-2025 n'est pas évidente et ne permet pas de comprendre le changement souhaité et les résultats à atteindre.

Recommandation 3 : Inclure dans la méthodologie d'élaboration de la nouvelle SNLCC le modèle logique et la méthodologie de chaînes de résultats établissant une relation causale entre les ressources, les activités, les réalisations/produits, les effets et à l'impact escomptés. Ce modèle inclut également les indicateurs de suivi en y précisant les lignes de base, les cibles intermédiaires et les cibles finales ainsi que les sources de vérification.

- **Les secteurs prioritaires retenus au sein de la SNLCC 2015-2025 sont restés pertinents pour la période 2020-2024 et continuent de cibler les secteurs les plus exposés à la corruption.**

Néanmoins, les actions promues au sein de ces secteurs prioritaires ne sont pas toujours holistiques, prenant en compte les acquis et les défis au sein du secteur et ne favorisent pas la multidisciplinarité dans la lutte contre des phénomènes de corruption touchant plusieurs secteurs.

Recommandation 4 : Inclure des approches dites « de filière » et de « gestion des risques dans les chaînes d’approvisionnement » dans l’élaboration de la nouvelle SNLCC, se basant sur les analyses de risques effectuées par le SAC et les PTF au cours de la période 2020-2024, notamment, pour les ressources agricoles, minières, énergétiques, forestière et issues de la pêche.

- **La SNLCC 2015-2025 et son PMO, ne prévoit pas de mesures ciblées au niveau de collectivités territoriales particulièrement exposées à la corruption, notamment au sein de régions dotées de richesses naturelles.** L’analyse des actions conduites par le SAC au niveau décentralisé montre toutefois une volonté de cibler des problématiques spécifiques contextualisées sans que cela fasse partie d’une approche systémique coordonnée. De manière générale néanmoins, la SNLCC 2015-2025 a prévu des actions de promotion de la gouvernance locale et du renforcement des capacités au niveau des collectivités territoriales qui sont restées pertinentes pour la période 2020-2024 même si elles nécessitaient la mise en place effectifs de politiques de décentralisation. A ce titre, la période 2020-2024 a été marquée par le lancement d’un vaste chantier de planification du transfert effectif de compétences au niveau décentralisé, qui a abouti à Lettre de Politique de Décentralisation Emergente (LPDE) et au Plan National de Décentralisation Emergente (PNDE).

Recommandation 5 : Aligner les aspects relatifs à la décentralisation de la nouvelle SNLCC avec la PNDE en vue de renforcer mutuellement ces stratégies pour promouvoir la gouvernance et la LCC au niveau décentralisé. La formulation des nouvelles lignes d’activités devrait s’inscrire dans la continuité des mesures qui seront mises en œuvre dans la PNDE, une approche de « communes pilotes » au sein desquelles les mesures de gouvernance locale et de LCC pourraient être mises en œuvre simultanément, pourrait également être promues pour favoriser l’identification de bonnes pratiques à répliquer et tirer les enseignements nécessaires avant leur généralisation. Également, favoriser les approches innovantes et contextualisées dans la LCC au niveau local.

- **La SNLCC 2015-2025 n’a pas été adaptée aux changements de contexte politique, environnemental et économique de la période 2020-2024 et ne prend pas en compte des risques émergents de corruption** mis en évidence par les normes et principes internationaux.

Recommandation 6 : La nouvelle SNLCC devrait intégrer une approche de flexibilité et de réactivité /agilité face aux défis et aux opportunités liés à la situation politique, économique, sociale et sanitaire du pays. Les mécanismes de mise en œuvre de la SNLCC devraient permettre la mise en place d’ajustements des priorités et des modalités de mise en œuvre et en fonction des besoins et des circonstances. En adéquation avec le contexte national, **une intégration de nouvelles thématiques devrait être favorisée**, notamment pour établir un lien plus étroit avec les ODD et les droits humains, et des mesures relatives à la préparation aux crises et à l’utilisation de la digitalisation pour mesurer la LCC.

- La SNLCC 2015-2025 a prévu la mise en place d’une Agence de Recouvrement des avoirs illicites sans préciser les lignes d’activités opérationnelles du mécanisme de recouvrement permettant de restituer les avoirs recouverts au profit de l’Etat.

Recommandation 7 : L’ARAI étant dès lors opérationnelle et ayant défini une Stratégie Quinquennale de Recouvrement des Avoirs, la nouvelle SNLCC devrait prévoir le renforcement des cadres juridiques de recouvrement pour permettre à l’Agence d’assurer efficacement sa mission de recouvrement, notamment par la résolution des obstacles juridiques et institutionnels, puis par la manière de définir les modalités d’affectation des avoirs recouverts aux fins de promouvoir la mission de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs illicites.

3.2 COHERENCE

Cette section vise à évaluer la cohérence globale du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption à Madagascar. Il sera également évalué, la complémentarité et les synergies de la SNLCC avec d'autres politiques et stratégies nationales qui y sont liées telles que le projet de la Politique Nationale de Bonne gouvernance, la Stratégie Nationale de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme 2022-2026, et la Stratégie Quinquennale de recouvrement des avoirs illicites 2024-2028. Cette section permettra également d'évaluer la cohérence et l'effectivité du mécanisme de gouvernance et de suivi de la mise en œuvre de la SNLCC 2015-2025.

3.2.1 Cadre juridique

Dans le cadre de ses efforts nationaux de lutte contre la corruption, Madagascar a adopté des réformes visant à renforcer le cadre juridique de lutte contre la corruption. Des textes législatifs et réglementaires ont ainsi été adoptés dans le cadre de la mise en œuvre de SNLCC 2015-2025, tels que ;

- La Loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption.
- Adoption de la Loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-Corruption (PAC) modifiée et complétée par la loi N°2021-015.
- La Loi N° 2017-027 sur la coopération internationale en matière pénale,
- La Loi N°2018-043 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, modifié et complété par la loi N°2023-026 du 01 février 2024.
- L'Ordonnance 2019-015 sur le recouvrement des avoirs illicites.
- Le Décret n°2016-1536 du 19 décembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Direction Nationale et du Comité de Suivi Évaluation des PAC.
- Le Décret n°2016-288 du 20 avril 2016 portant ratification de la Charte Africaine de la Démocratie, des élections, de la gouvernance.
- Un nouveau code des marchés publics à travers la loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 portant Code des marchés publics.
- Le Décret 2021-960 du 29 Septembre 2021 portant création de l'agence de recouvrement des avoirs illicites.

Ces différents outils juridiques découlent de l'adhésion de Madagascar aux différents instruments internationaux et contribuent à l'amélioration de la conformité du cadre juridique de Madagascar aux standards internationaux, dont la convention des Nations Unies contre la Corruption, la convention de l'Union Africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption, les 40 recommandations du groupe d'actions Financières internationales (GAFI). Ces différents outils juridiques découlent par ailleurs des objectifs fixés par la SNLCC de 2015-2025. Madagascar dispose ainsi des principaux outils juridiques recommandés par les processus d'évaluation de son système de LCC, notamment de l'évaluation par les pairs de la mise en œuvre de la convention des Nations Unies contre la corruption ou celle du Groupe Anti-Blanchiment en Afrique Orientale et Australe (GABAOA) ou Eastern and Southern Africa Anti Money Landering Group (ESAAMLG), par rapport au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). La question se pose cependant de savoir si le processus de mise à jour de ces instruments juridiques est nécessaire au vu des résultats de ces évaluations. En effet, il convient de relever que le premier cycle d'évaluation de Madagascar sur le chapitre III et IV de la CNUCC ou UNCAC a montré certaines lacunes, notamment sur la mise en place de sanctions dissuasives en matière de corruption. Certes, l'adoption de la loi 2016-020 sur la lutte contre la corruption a tenu compte de ces points à améliorer, mais il aurait fallu un processus d'évaluation, voire de mise à jour de certaines dispositions de cette loi, ainsi que des autres législations contribuant à la lutte contre la corruption. Si actuellement, le processus d'évaluation entame son second cycle, il est prévu un processus d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations du rapport du premier cycle, d'une part, et rien n'empêche Madagascar de procéder à une auto-évaluation de son cadre juridique pour améliorer la conformité technique de son système de lutte contre la corruption et d'autre part, contribuer à l'effectivité des actions de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, il convient de signaler que la réforme de la loi sur le Pôle Anti-corruption en 2021 a été ressentie différemment par les acteurs de la lutte contre la corruption. Si la réforme a eu pour objectif d'améliorer les imperfections relevées par certains acteurs de la lutte contre la corruption, telle que l'inégalité de traitement entre les magistrats du Pôle Anti-corruption et ceux dans les juridictions classiques, concernant les infractions économiques et financières, le rôle tenu par le ministère de la justice dans la supervision et le suivi des pôles anti-corruption, l'adoption de la loi 2021-015 a été perçu par d'autres acteurs comme ayant porté atteinte à l'efficacité et l'indépendance du Pôle Anti-corruption. Ainsi, comme mentionné dans le chapitre 3.1 sur la pertinence, l'Indice de Transformation de Bertelsmann Stiftung's dans son rapport de 2024, publié sur Madagascar sur l'indice de transformation de BTI note que « les avancées récentes en matière de LCC sont freinées par l'affaiblissement des Pôles anti-corruption (PAC), à travers la modification de la loi PAC en 2021, ayant eu pour effet de réduire les mandats du coordonnateur général et des magistrats ainsi que de retirer les infractions économiques et financières de la compétence des PAC. La note de Madagascar sur la composante « politique anti-corruption » revient à son niveau le plus bas qui est de 3/10 en 2024 ».

Il convient de signaler des initiatives largement soutenues par la société civile tel que le projet de loi sur l'accès à l'information, de même que l'initiative d'une loi pour la protection des lanceurs d'alerte qui sont restés lettre morte voire rencontrés l'hostilité des décideurs politiques pour leur adoption. Ces dispositifs auraient cependant amélioré l'engagement citoyen et la confiance du public aux institutions publiques. Dans son évaluation de la mise en œuvre de la CNUCC, l'ONG TI-MG considère comme « pas mise en œuvre » l'article 10 portant sur l'information du public³³ 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. Par ailleurs, le rôle des lanceurs d'alerte dans les pays démocratiques n'est plus à démontrer dans la détection et la répression de la corruption aussi bien dans le secteur public que privé. Des textes sur la gestion des conflits d'intérêts manqueraient également au dispositif de LCC à Madagascar dans la mesure où c'est une notion introduite par la loi N°2004-030 du 09 septembre 2004. Sur la lutte contre la corruption et reconduite dans la loi N°2016-020 du 22 août 2016 en tant qu'infraction pénale assimilée à la corruption, mais jusque-là aucun texte d'application n'a encore été adopté pour traduire cette notion en dispositif de gestion et de prévention des conflits d'intérêts.

Tableau 9. Textes juridiques sur la prévention, la détection et la répression de la corruption

Loi sur la lutte contre la corruption	
Loi n° 2016 – 020 du 22 août 2016 sur la Lutte contre la corruption	
Prévention de la corruption	
Code de conduite des agents publics	Décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2003 portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des Agents de l'État.

³³ Article 10. Information du public (CNUCC) : Compte tenu de la nécessité de lutter contre la corruption, chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, les mesures nécessaires pour accroître la transparence de son administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels s'il y a lieu. Ces mesures peuvent inclure notamment: a) L'adoption de procédures ou de règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique, ainsi que, compte dûment tenu de la protection de la vie privée et des données personnelles, sur les décisions et actes juridiques qui les concernent; b) La simplification, s'il y a lieu, des procédures administratives afin de faciliter l'accès des usagers aux autorités de décision compétentes; et c) La publication d'informations, y compris éventuellement de rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

Organes spécialisés	<ul style="list-style-type: none"> - Décret N° 2006-207 du 21 mars 2006 modifié par le décret N° 2016-034 du 20 janvier 2016 et par le décret N°2019-1545 du 14 Août 2019 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'intégrité ; - Décret N°2020-013 du 15 Janvier 2020 portant restructuration du Bureau Indépendant Anti-Corruption
Déclaration de patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n° 2004 – 983 du 12 octobre 2004 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002- 1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires. - Un nouveau projet sur les déclarations de patrimoine est en cours de discussion au niveau du ministère de la Justice pour en assurer une gestion plus dynamique.
Efficacité et transparence dans le recrutement des fonctionnaires publics	<p>I. Loi 2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires qui mettent en exergue les points suivants :</p> <p>Titre II : Carrière des fonctionnaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les recrutements de fonctionnaires se font exclusivement par voie de concours et pouvant être assortis de contingentement par provinces autonomes ; - L'importance donnée à la formation professionnelle dans la carrière des fonctionnaires ; - L'instauration d'une Fiche d'évaluation à la place du Bulletin Individuel de Notes généralement trop complaisant ; - La mise en œuvre d'un système visant à inciter la performance ; <p>Titre III : L'intégration du Code de déontologie et du Code de conduite pour un meilleur rendement ;</p> <p>Titre IV : Le régime disciplinaire L'instauration d'instances disciplinaires provinciale, ministérielle et nationale ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - LOI n° 2003-011 portant Statut Général des Fonctionnaires - Loi 94.025 du 17 novembre 1994 relative au Statut Général des Agents non encadrés de l'Etat (appelés à occuper des emplois dans l'Administration et les établissements publics mais engagés par des contrats à durée déterminée et sur titre). - Décret N° 60-050 du 9 mars 1960 Fixant, en ce qui concerne le régime disciplinaire, les modalités d'application de la loi n° 60-003 du 15 février 1960 relative au statut général des fonctionnaires des cadres de l'Etat.
Financement des partis politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Loi 2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques (Chapitre VI) - Décret n° 2018-795 du 17 juillet 2018 relatif à la Commission de contrôle du financement de la vie Politique (CCFVP)
Conflits d'intérêts	<ul style="list-style-type: none"> - Art 182 du Code pénal qui réprime la non-déclaration de conflit d'intérêt, la participation ou prise de décision en connaissance de cause, ceux qui ont bénéficié d'un avantage dans la commission de l'infraction en connaissance de cause
Accès à l'information à caractère public	Pas de texte en vigueur existant
Marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - Loi 2016-055 du 25 janvier 2017 Art 12 portant Code des marchés publics (Art 12. Commission d'appel d'offres ; Art 18. Organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics ; Art 19. Missions et attributions ; Art 88 respect des dispositions du code d'Ethique des Marchés publics ; et Art 89 portant comité d'Ethique des Marchés publics ; - Décret n° 2006-344 portant constitution, composition, attribution et fonctionnement de la Commission des Appels d'Offres ;

	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n° 2006-346 relatif à la liste des documents et informations à fournir par les candidats à un appel d'offres ; - Décret n° 2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics ; - Par décret n° 2016-697 du 14 juin 2016 du Premier Ministre, Chef Gouvernement, les dispositions des articles 24, 25 et 26 du décret n° 2005-215 du 3 mai 2015 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de Marchés Publics (ARMP) sont modifiées et complétées par le décret n° 2014-045 du 21 janvier 2014 ; - Décret n° 2019-1064 précisant les modalités de mise en œuvre du mécanisme de contrat-cadre prévu à l'article 67 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics. - Décret n° 2019-1310 Fixant les conditions de mise en œuvre des procédures applicables en passation de marchés publics ; - Décret n° 2022-800 portant application des dispositions de l'article 39.II.2 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics et définissant la notion d'urgence impérieuse. - Arrêté 13-156-MEF du 14 juillet 2019 fixant les seuils des marchés publics ; - Arrêté n°15227 / 2023 – MEF portant déclaration et publication de l'identité des bénéficiaires effectifs de marchés publics.
Intégrité des juges et services de poursuites	<ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance 2005.005 du 22 mars 2006 portant loi organique relative au Statut de la magistrature JO n° 3020 du 25 mars 2006 page1848- Chapitre I : Dispositions générales, Chapitre V : Sur la discipline - Loi organique 2007-039 du 14 janvier 2008 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature- JO n° 3173 du 19 mars 2008, pages 1195 à 1200 - Décret n° 2005-710 du 25 octobre 2005 portant - Code de déontologie des magistrats
Audit interne et gestion de risques	<p>Chaque ministère est en général doté d'une direction de contrôle interne ou d'inspection régie par le texte d'organisation du ministère concerné, à laquelle s'ajoutent les organes de contrôles dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi organique 2004-036 relative à l'organisation, attribution, fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les 3 Cours la composant dont la Cour des comptes en son Titre V - Loi n°2016-009 du 22 Août 2016 relative au Contrôle Financier (Art 14 – 15 – 16 – 17) - Décret 2018-653 du 1er août 2018 portant attribution, organisation de l'Inspection Générale de l'Etat (mission d'audit et de contrôle du bon fonctionnement de l'ensemble des services publics, parapublics et des sociétés à participations financières publiques ; - Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit (DBIFA) au sein du Trésor Public dont la mission est régie par : - Loi 2014-013 du 6 Août 2014 fixant la procédure applicable aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques - Loi 95-032 du 26 septembre 1995 instituant une hypothèque légale et des saisies conservatoires au profit du Trésor public en cas de malversations, de détournement de deniers publics et de biens de l'Etat.
Blanchiment des capitaux	<ul style="list-style-type: none"> - - Loi n° 2018 – 043 modifiée et complétée par la loi n°2023-026 du 01 février 2024 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
Détection et répression	
Juridictions	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°2016 – 021 modifiée et complétée par la loi n°2021-015 du 5 août 2021 sur les pôles anti-corruption - Loi n° 2014-043 du 09 janvier 2015 relative à la Haute Cour de Justice.

Organes spécialisées (SAC)	<ul style="list-style-type: none"> - - Décret n°2015-1036 du 30 juin 2015 portant abrogation du décret n° 2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé « sampandraharaha malagasy iadianaamin'nyfamotsiambolasyfamatsiam-bola nyfampihorohoroana » dénommé "SAMIFIN". - Décret n° 2022-937 du 22Juillet 2022 portant organisation du Comité de coordination de la Lutte Contre Le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme. - Décret N°2016-1536 du 19 Décembre 2016 modifié par le décret n°2022-437 du 30 mars 2022 portant organisation et fonctionnement de la Direction de Coordination Nationale et du Comité de Suivi Evaluation des Pôles Anti-Corruption ou PAC. - Décret n°2018-1681 du 15 Décembre 2018 fixant les modalités d'application de la loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-corruption. - Décret n° 2021-960 du 29 septembre 2021 portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'Agence de Recouvrement des Avoirs illicites. - Décret 2020-013 du 15 janvier 2020 portant restructuration du Bureau Indépendant Anti-Corruption
Protection des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> - Loi organique n° 2015-056 du 03 février 2016 portant création de la "chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou de bois d'ébène". - Loi 2015-005 du 26 février 2015 portant code de gestion des aires protégées - Loi 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faunes et flores sauvages en matière d'exploitation et de commercialisation illicite des ressources de l'environnement et des biodiversités ; - Loi 2003-010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes ; - Loi 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables ; - Loi 2011-002 du 15 juillet 2011 portant code de la santé relatif aux impacts de la dégradation de l'environnement sur la santé et le bien-être de la population.
Recouvrement des Avoirs illicites	<ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 portant recouvrement des avoirs illicites, - Décret 2021-960 du 29 Septembre 2021 portant création de l'agence de recouvrement des avoirs illicites,
Incrimination	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption, (modifiant et complétant certaines dispositions du code pénal et introduisant les infractions de corruption et assimilées) - Loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles anti-corruption (PAC) modifié et complété par la loi N°2021-015, - Loi N° 2017-027 du 29 janvier 2018 sur la coopération internationale en matière pénale - Loi N°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, modifié et complété par la loi N°022/2023 du 04 Octobre 2023 - Ordonnance 2019-015 sur le recouvrement des avoirs illicites.

3.2.2 Cadre institutionnel et collaboration institutionnelle

La SNLCC a prévu la mise en place de tous les acteurs institutionnels du Système Anti-Corruption (SAC). Si le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, la chaîne pénale Anti-corruption devenue Pôle Anti-Corruption (PAC) ont été déjà mis en place dans le cadre de la première stratégie nationale de lutte contre la corruption, l'agence de recouvrement des avoirs illicites prévue par la loi 2016-020 a été effectivement mise en place avec l'adoption du décret n°2021-960 du 29 Septembre 2021 et la nomination de son premier Directeur Général. Les structures ci-dessus mentionnées constituent l'ensemble des structures dédiées à la LCC, et composant le SAC. La mise en place de ces structures spécialisées conforte Madagascar dans son effort de se conformer à ses engagements internationaux et des standards pratiqués à l'international pour la mise en place d'un cadre robuste qui couvre les volets de prévention, de détection, d'investigation et de répression de la corruption. Ces structures contribuent également à l'atteinte des axes d'interventions assignés à la SNLCC.

Le système anti-corruption est ainsi doté d'acteurs en charge aussi bien de la mise en œuvre des aspects opérationnels que stratégiques de la stratégie de lutte contre la corruption.

Tableau 10. Les organes du SAC et leurs missions

Organes	Missions
Comité pour la sauvegarde de l'intégrité	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption - Évaluer le système de lutte contre la corruption - Prodiguer des conseils et recommandations aux organes du systèmes anti-corruption, aux institutions de la République et à tout organisme public ou privé, - Garantir l'indépendance opérationnelle des organes du Système Anti-Corruption, - Développer le Système National d'Intégrité
Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption - Conduire des actions de lutte contre la corruption à travers les volets ; <ul style="list-style-type: none"> I. Prévention, II. Education et sensibilisation du public, III. Répression des actes de corruption par les investigations sur des faits de corruption ou infractions assimilées, -Saisir l'autorité judiciaire compétente à l'issue des investigations
Service de renseignements financiers (SAMIFIN)	<ul style="list-style-type: none"> - Conduire la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le financement de la prolifération des armes de destructions massives, -Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, -Recevoir et traiter les Déclaration d'Opération Suspecte liées au blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, - Transmettre les résultats des investigations aux autorités compétentes, (administrative, judiciaire, fiscale, policière etc.)
Agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI)	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption - Collaborer avec les autorités judiciaires, les institutions de lutte contre la corruption - Procéder au recouvrement des avoirs dans le cadre des détournements de biens et deniers publics, - Assurer la conservation et la gestion des biens saisis ainsi que la consignation de la contrevaletur des biens aliénés avant la décision de confiscation -Promouvoir le Recouvrement des avoirs illicites
Pôle anti-corruption (PAC)	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption, - Juridiction spécialisée dans la répression des infractions de corruption et assimilées, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, - Assurer la poursuite de ces infractions, - Conduire l'instruction préparatoire, - Juger les auteurs de ces infractions. - Faire exécuter les décisions de gel, saisie ou confiscation des avoirs illicites

La coordination et la collaboration institutionnelle au sein du SAC quant à elle, présente des défis importants. Ainsi, il n'existe pas de mécanismes institutionnalisés de haut niveau facilitant la coordination, la collaboration et l'échange d'informations entre les institutions hormis le mécanisme institué pour le pilotage de la SNLCC. Cet écueil pourrait être le résultat d'un manque de clarté sur la fonction de coordination au sein des organes qui compose le SAC. Le Décret n° 2006-207 du 21 mars 2006 modifié par le décret N° 2016-034 du 20 janvier 2016 et par le Décret n°2019-1545 du 4 Août 2019 instituant la création du CSI, attribue dans son article 2 nouveau : « Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité a pour mission de : Développer le Système National d'Intégrité (SNI) ; Assurer la coordination, le suivi et l'évaluation du Système Anti-Corruption ; Élaborer et mettre en œuvre la Politique Nationale de Bonne Gouvernance ». Néanmoins, la loi n° 2016 – 020 sur la Lutte contre la corruption adoptée postérieurement à ce décret ne détermine pas de mécanisme de coordination et n'attribue pas cette fonction à l'un des organes du SAC.

La fonction d'évaluation du SAC est toutefois confiée au CSI. Comme indiqué par l'article 41 de la loi n°2016 – 020 22 août 2016 sur la Lutte contre la corruption : « Le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité 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. Le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité est habilité à prodiguer des conseils et à émettre des recommandations sur la lutte contre la corruption aux Institutions de la République et à tout organisme public ou privé. Le Comité pour la Sauvegarde de l'intégrité est garant de l'indépendance opérationnelle des organes du système de lutte contre la corruption. À ce titre, il initie le recrutement des directeurs généraux du BIANCO, du SAMIFIN et de l'agence chargés du recouvrement des avoirs illicites, ainsi que du coordonnateur du pôle anti-corruption par la mise en place d'un comité de recrutement ad hoc. » Le CSI a ainsi créé un mécanisme de suivi et évaluation du SAC au niveau technique par la mise en place d'une Commission de suivi-évaluation qui a tenu quelques réunions et a initié des réflexions ayant abouti à la mise en place de la Mesure Nationale de la Corruption (MNC). En complément, le CSI a également établi un système d'informations dénommé (SIIGAC) pour automatiser la collecte et la diffusion des données. Mais ces dispositifs n'ont pas pour vocation de promouvoir la coordination et la collaboration dans la mise en œuvre de mesures de LCC. Cette plateforme constitue néanmoins une initiative intéressante pour poursuivre les discussions sur la mesure de la corruption, et informer les discussions sur le cadre de suivi et évaluation de la nouvelle SNLCC.

De manière générale, le système d'évaluation de performance du système anti-corruption nécessite d'être renforcé afin de mesurer l'efficacité et l'impact de actions mises en œuvre. Les rapports annuels devraient également présenter des analyses de performance et ne pas se limiter à un rapport sur les activités mises en œuvre.

La stratégie nationale de lutte contre la corruption et le dispositif juridique et réglementaire ont prévu la mise en place des structures internes de lutte contre la corruption (STAC) au sein des départements ministériels et des structures déconcentrées. Ces structures auront à développer leur politique interne de lutte contre la corruption et mettre en œuvre les actions en leur sein. En 2022, 21 ministères disposent de structures de LCC au niveau central avec des responsables désignés. La mise en place de STAC et de politiques sectorielles a accusé un retard significatif³⁴. Par ailleurs, il n'existe pas de mécanisme de coordination entre les STAC qui aurait permis un échange d'expérience et d'informations afin de tirer des enseignements et des leçons apprises de leurs expériences respectives. Aussi, les structures sont différentes pour les ministères et autres organes que ce soit au niveau rattachement et hiérarchie (direction, service, cellule...) ou sur l'effectif et la qualité du personnel y affecté.

La coordination et la collaboration institutionnelle avec les organes de contrôle nécessitent d'être renforcées. Ainsi, il n'existe pas de mécanismes de coordination et de collaboration entre le SAC et les

³⁴ Données fournies par le CSI en avril 2024.

organes de contrôle tels que l'Inspection Générale de l'État et la Cour de comptes, la Cour Suprême ou la Haute Cour de Justice. La SNLCC avait inclus une ligne d'activité sur la coordination des différents organes de contrôles des services publics mais l'équipe d'évaluation n'a pas recueilli d'informations sur la mise en œuvre effective de cette ligne d'activité.

La complémentarité des mécanismes de contrôle et d'audit interne pour appuyer la LCC devrait également être renforcée. En effet, les outils de contrôle ou d'audit interne, peuvent appuyer les efforts de maîtrise des risques de corruption. Dans cette perspective, la Direction de l'Audit Interne du Ministère de l'Économie et des Finances qui est chargée de mettre en œuvre la politique de LCC au sein du ministère a développé une expérience dans le domaine de la cartographie des risques de corruption dans le cadre des audits internes qui pourrait être partagé à d'autres directions d'audit interne et servir pour une réflexion nationale sur l'utilisation de l'audit interne dans la LCC dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle stratégie.

La coordination en matière de répression entre le SAC, la Cour Suprême et la Haute Cour de Justice s'avère également indispensable pour mettre fin à l'impunité.

3.2.3 Stratégies de bonne gouvernance, de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et de recouvrement des avoirs illicites et la vision 2035 du secteur de la Justice

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs illicites font partie intégrante de la politique de l'État de par le fait que les flux financiers illicites sont des effets induits de la corruption et des infractions assimilées dont le blanchiment de capitaux et le détournement de biens et deniers publics. Les flux financiers illicites sont aussi un moyen de commission des infractions de corruption et assimilées. Le fait que le SAMIFIN, entité dédiée au blanchiment de capitaux soit partie intégrante du SAC est un gage d'intégration du programme anti-blanchiment dans la stratégie de LCC. Actuellement, Madagascar dispose d'une stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour la période 2022-2026. Cette stratégie entend intervenir dans l'aspect financier des crimes organisés dont la corruption et des infractions assimilées. Par ailleurs, en vue de l'évaluation mutuelle du système de LBC/FT/FP de Madagascar qui sera effectuée en 2026 dans le cadre de l'ESAAMLG, la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme devra donc contribuer à une bonne notation de Madagascar pour éviter d'être inclus dans la liste grise du GAFI.

Le fait que Madagascar dispose de stratégies dans les deux volets constitue un atout certain. Par ailleurs, le recouvrement des avoirs illicites fait partie intégrante de la stratégie de lutte contre la corruption comme l'une des finalités de la répression de la corruption. En décembre 2023, l'ARAI s'est dotée d'une Stratégie Quinquennale de Recouvrement des Avoirs Illicites (SQRAI) de 2024 à 2028, dont l'objectif est de renforcer les peines prononcées à l'encontre des criminels en privant leurs avoirs illicites et en les restituant à l'État en vue de les affecter à des projets de développement. La SQRAI comprend 4 principaux objectifs stratégiques suivi de plusieurs axes d'interventions, lesquels consistent à : i) garantir l'effectivité des bases du Recouvrement des Avoirs Illicites (RAI), ii) renforcer l'efficacité du RAI, iii) développer la coopération internationale, iv) intensifier l'engagement de l'État et assurer l'inclusivité dans le RAI.

L'équipe d'évaluation a également été informée de l'élaboration de la Vision 2035 du secteur de la justice par le Ministère de la Justice qui devrait nécessairement avoir des points de convergences avec la nouvelle SNLCC.

Le document de Politique nationale de bonne gouvernance, a été élaboré par le CSI en 2020. Cette politique contient 6 objectifs stratégiques, 5 axes stratégiques se référant chacun à des engagements du PEM et des objectifs de la PGE, 24 constats problématiques et 24 actions prioritaires se déclinant en 95 activités opérationnelles. L'un de ces axes stratégiques porte sur la modernisation de l'action

publique et la LCC. Cette politique n'a toutefois pas encore été formellement adoptée par les autorités nationales.

Des initiatives parallèles de modernisation de l'administration publique ont été mises en place tels que le Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration (PREA)³⁵. Les mesures de ce programme permettent de contribuer au renforcement de la transparence de l'administration qui est un facteur permettant de réduire la corruption. Il n'a pas été porté à la connaissance de l'équipe d'évaluation si les initiatives prévues dans le cadre du PREA sont mises en cohérence avec les mesures mis en œuvre sous la SNLCC.

Il y a donc une nécessaire mise en cohérence de la SNLCC avec les stratégies et politiques publiques relevant de volets concomitants. Il faut cependant mesurer la concordance des objectifs et les interventions proposées de toutes ces initiatives. Il convient également de relever le décalage entre l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et les autres initiatives telles que la lutte contre le blanchiment de capitaux et celle pour le recouvrement des avoirs illicites 2024-2028. En effet, si la SNLCC a été adoptée en 2015 pour une mise en œuvre prévue jusqu'en 2025, la stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a été adoptée en 2023, c'est-à-dire moins de deux ans avant la fin de la période de mise en œuvre de la SNLCC. Par ailleurs, la mise en place du dispositif de recouvrement des avoirs illicites s'est faite au fur et à mesure entre 2019 et 2022 et la stratégie va être mise en œuvre à partir de cette année 2024. Ces décalages seraient de nature à compromettre l'optimisation des résultats attendus et conjugués de la lutte contre la corruption, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et le recouvrement des avoirs illicites. Ces décalages sont à conjuguer avec certains retards dans la mise en place des structures de mise en œuvre dont les PAC et l'ARAI.

Pour une cohérence de la SNLCC avec les orientations et les documents de politique publique de bonne gouvernance, de blanchiment des capitaux et de recouvrement des avoirs, de la vision 2035 de la justice, il convient de relever les différents points d'ancrage que devraient avoir la LCC dans l'ensemble des documents de politique publiques.

Ces politiques publiques sont autant de stratégies d'ancrage de la SNLCC. Il appartiendra à la future SNLCC de traduire en objectifs spécifiques les lignes directrices et les axes stratégiques correspondant à la LCC et faisant le lien entre la LCC, la bonne gouvernance, la lutte contre le blanchiment des capitaux et le recouvrement des avoirs. Ces lignes directrices et ces axes stratégiques définis dans les documents de politiques publiques ci-dessus énumérés doivent servir de points de départ de la conception et l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption à venir pour assurer une cohérence et une complémentarité des actions.

3.2.4. Mécanisme de gouvernance, de suivi et évaluation de la SNLCC

L'Arrêté n°4618/2018 a institué le comité de réforme pour la mise en œuvre de la SNLCC, qui est composé de 3 entités : un Comité Stratégique de Pilotage, un Comité Technique de Coordination et des commissions de travail thématiques. Rappelons que le Comité Stratégique de pilotage été composé du Ministre de la Justice, Ministre de l'Economie et des Finances, du DG du BIANCO, du DG SAMIFIN, et du Président du CSI. Ces comités se sont surtout attelés à la mise en place des cadres juridiques et institutionnels. Ces comités n'ont toutefois pas été opérationnels pendant la période 2020-2024 et n'ont pas permis de faire un pilotage malgré quelques réunions du Comité Stratégique de Pilotage qui inclut deux ministres et trois membres du SAC, une coordination et un suivi effectif de la SNLCC. De ce fait, ces comités n'ont pas produit de documents de suivi de la mise en œuvre de la SNLCC. Le cadre d'indicateurs de la SNLCC présente également des défis méthodologiques et ne permet pas de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs stratégiques et des résultats attendus. Le Plan de mise en œuvre de la SNLCC 2015-2025 n'a pas été mis à jour sur la période 2020-2024.

³⁵ [Accueil - PREA, https://prea.gov.mg/](https://prea.gov.mg/)

Par ailleurs, il n'existe pas de mécanismes de coordination entre les STAC afin de faciliter les échanges d'informations et de bonnes pratiques.

3.2.5. Conclusions et recommandations

En conclusion pour cette section, il convient de relever que Madagascar dispose de cadres : juridique, institutionnel et stratégique de LCC. Il existe un dispositif structuré et cohérent pour mener la LCC. Un dispositif de gouvernance et d'évaluation de la performance des entités dédiées à la LCC est également disponible mais son effectivité a été limitée dans le suivi de la mise en œuvre de la SNLCC. Des pistes d'amélioration des dispositifs existants peuvent cependant être explorées et intégrées dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption, présentées sous la forme de recommandations :

Recommandation 1 : Intégrer les recommandations issues des processus d'évaluation dans les réformes du cadre juridique de la SNLCC.

Le processus de mise en place des cadres juridiques de la LCC est loin d'être figé. Madagascar a adhéré à différents instruments juridiques internationaux et/ou sous régionaux qui comportent chacun des processus d'évaluation. L'amélioration des cadres juridiques de LCC peut ainsi être capitalisée par la mise en œuvre des recommandations de ces processus pour optimiser aussi bien la conformité technique que l'effectivité des cadres juridiques de lutte contre la corruption.

Recommandation 3 : Améliorer l'effectivité du pilotage et de coordination de la mise en œuvre de la stratégie nationale.

La collaboration entre les structures de lutte contre la corruption nécessite une amélioration de l'effectivité des actions du mécanisme de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la SNLCC.

Recommandation 4 : Assurer la continuation de la mise en place des dispositifs internes de lutte contre la corruption.

La mise en place de dispositifs de lutte contre la corruption est effective pour une vingtaine de départements ministériels. Il s'agit d'une part de le généraliser au niveau des tous les départements ministériels et d'autre part de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation des actions internes de lutte contre la corruption.

Recommandation 5 : Intégrer les dispositifs internes de lutte contre la corruption dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Les réalisations au niveau des dispositifs internes doivent être reportées jusqu'au plus haut sommet de l'administration aux fins de conception de directives et de politiques de LCC à mettre en œuvre au niveau de l'administration publique, et de manière spécifique au niveau de chaque département ministériel. La Primature doit ainsi être destinataire des rapports de mise en œuvre des politiques internes de lutte contre la corruption (PILCC) pour donner les suites appropriées dans la mise en œuvre d'une politique de LCC au sein de l'administration publique, sous la forme de directives, circulaires ou autres outils réglementaires.

Recommandation 6 : Renforcer la cohérence de la SNLCC à venir avec les orientations et les cadrages des documents de politiques publiques sur la bonne gouvernance, le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs et la vision 2035 du secteur de la Justice.

Recommandation 7 : Renforcer les actions de suivi-évaluation de la SNLCC.

Il serait indispensable cependant de s'assurer de l'effectivité de ce dispositif de suivi-évaluation et des recommandations qui en seraient issues.

Recommandation 8 : Mettre en œuvre un plan de mise en œuvre commun intégrant les actions des structures dédiées (SAC).

Ce dispositif permettra de mettre en place des indicateurs communs aux actions des entités de mise en œuvre du SAC et d'en mesurer les impacts de la mise en œuvre de la SNLCC.

Recommandation 9 : Intégrer les résultats des évaluations de la SNLCC dans la conception des réformes et la mise en œuvre des politiques publiques.

Les résultats des évaluations périodiques de la mise en œuvre de la SNLCC doivent guider les réformes, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques intéressant la lutte contre la corruption. Le Comité de pilotage de la SNLCC et le CSI doivent ainsi être mis à contribution pour chaque action de réforme et pour la conception et la mise en place de politiques publiques sur la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Recommandation 10 : Instituer un mécanisme commun de redevabilité de la mise en œuvre de la SNLCC pour l'ensemble du système anti-corruption.

Le système de lutte contre la corruption doit être redevable de la mise en œuvre de la SNLCC à travers ce dispositif de gouvernance et de suivi-évaluation de la LCC, au lieu de l'être exclusivement et séparément, à travers des rapports annuels séparés aux autorités désignées. Pour ce faire, il s'agirait de concevoir un mécanisme de rapportage commun du SAC à destination des institutions de la République, sous l'autorité du comité de pilotage de la SNLCC.

Recommandation 11 : Instituer des mécanismes de coordination et de collaboration entre les organes du SAC et les organes de contrôle et intégrer la lutte contre la corruption dans les dispositifs d'audit interne au sein des différentes administrations publiques.

Cette recommandation vise à renforcer la coopération entre les institutions chargées de la LCC et les organes de contrôle, tels que la Cour des comptes, l'Inspection générale d'Etat, et les inspections sectorielles. Ces organes jouent un rôle essentiel dans la prévention, la détection et la répression des actes de corruption au sein de l'administration publique. Il s'agit donc de mettre en place des mécanismes de coordination réguliers, tels que des réunions, des échanges d'informations, des protocoles d'accord, des actions conjointes ou des formations communes, afin de renforcer la synergie et la complémentarité entre ces acteurs.

Par ailleurs, il s'agit également de promouvoir l'intégration de la LCC dans les dispositifs d'audit interne existants au sein des différentes administrations publiques. L'audit interne est un outil important pour assurer la bonne gouvernance, le respect des règles et procédures, la transparence et l'efficacité de la gestion publique. En intégrant la lutte contre la corruption dans les plans annuels d'audit interne, les administrations publiques peuvent mieux identifier les risques de corruption, les réduire et les contrôler. Cela implique de sensibiliser et de former les auditeurs internes sur les aspects liés à la corruption, ainsi que de renforcer leur indépendance et leur autonomie.

3.3 EFFICACITE

Cette section analyse le niveau d'atteinte des résultats attendus de la SNLCC et met en relief les avancées réalisées et les obstacles rencontrés pour la période 2020-2024. Une évaluation approfondie du degré de réalisation des objectifs stratégiques et des activités liées est présentée en annexe 4 sous forme de tableau, en s'appuyant sur le plan de mise en œuvre de la SNLCC.

Il est important de noter que le processus de pilotage et de suivi de la SNLCC présente des défis majeurs. En effet, l'équipe d'évaluation a été avisée qu'aucun rapport de suivi de la SNLCC n'a été produit durant la période 2020-2024. De plus, il n'existe pas de cadre de suivi et évaluation propre à la SNLCC permettant ainsi d'obtenir des données sur le suivi périodique de l'état de mise en œuvre de la SNLCC. Ainsi il n'y pas de mécanismes de revue périodique (semestriel ou annuel) et de mécanismes d'évaluation portant sur des composantes spécifiques de la SNLCC. En l'absence de ces sources de données, l'équipe d'évaluation a donc, en plus des entretiens tenus avec les parties prenantes, évalué l'efficacité de la mise en œuvre de la SNLCC en croisant des informations des rapports annuels du SAC et de données fournies par le CSI s'appuyant sur les données générées par le SIIGAG. Ainsi, l'équipe d'évaluation a dû reconstituer des éléments de suivi pour effectuer son évaluation sur la base de données existantes. La non-disponibilité des informations de suivi a nécessairement posé un obstacle à l'évaluation ne permettant pas de tirer de conclusions sur l'efficacité ou non de la mise en œuvre de certains aspects de la SNLCC. Ces difficultés n'ont pas permis à l'équipe d'évaluation de formuler des analyses sur les mesures sectorielles liées aux forces de sécurité, à la santé, au foncier et aux finances publics et la passation de marchés publics.

3.3.1 Degré d'atteinte des objectifs

Les indicateurs de performance des objectifs stratégiques de la SNLCC 2015-2025 se basent sur l'Indice de Perception de la corruption, l'Indice Mo Ibrahim et le Doing Business, déclinés autour des trois axes stratégiques et associés aux résultats attendus, présentés ci-dessous :

Tableau 11. Axes stratégiques et résultats attendus

Objectif stratégique	Résultat attendu	Indicateur clé	Objectifs visés
Renforcer l'Etat de Droit de manière à disposer d'un Etat capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens	Les institutions/organes de lutte contre la corruption réussissent à réduire les pratiques de corruption dans les services publics et sont crédibles auprès des citoyens et dirigeants politiques	Degré de confiance des citoyens envers les organes anti-corruption	Augmenter le taux de dossiers jugés de 8% à 50%
		Qualité des décisions pénales en matière de corruption et assimilée	100% des décisions pénales motivées
	La justice sanctionne les infractions de corruption en appliquant la législation anti-corruption et augmente le degré d'intégrité des acteurs de la justice	Taux de recouvrement des produits de la corruption	Augmenter le taux de recouvrement de 0% à 40%
		Taux d'application des sanctions	100%
Créer les conditions d'émergence d'un développement économique	Les mécanismes de prévention de la corruption réduisent les risques de corruption et augmentent le développement des potentialités	Taux de recouvrement des recettes fiscales internes	Augmenter le taux de recouvrement de 4% à 15%
		Protection des biens publics	70% en 2025
	Les actions de LCC fournissent des connaissances suffisantes pour résister et s'engager contre la corruption	Indice de perception de la corruption (IPC Transparency International)	Augmenter l'IPC de 28 à 50 sur 100

Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique	Le financement des organes de lutte contre la corruption et des programmes de LCC est suffisant et de source nationale pérenne, et parvient à terme à 0,3 % du budget de l'Etat, contre 0,1 % actuellement.	Financement de la lutte contre la corruption	Augmenter le volume global et la part nationale du financement de la LCC à 50% en année 1
	La population adhère et comprend son rôle en tant que soutien moral actif à la LCC. Elle est informée régulièrement de la mise en œuvre et des résultats de la SNLCC, car les acteurs non étatiques (ANE) sont informés, formés sur la SNLCC et en font un suivi régulier	Taux d'adhésion de la population à la LCC	Atteindre un taux d'adhésion minimum de 50% de la population (mesuré par sondage) Taux d'implication consistante sur le plan numérique et qualitatif des (acteurs non étatiques) ANE dans le suivi de la SNLCC

Objectif 1. Renforcer l'état de droit de manière à disposer d'un État capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens

Cet objectif de la SNLCC vise essentiellement à restaurer la confiance du public dans la lutte effective contre la corruption, à travers des actions relatives à la mise en place d'un cadre institutionnel adapté et performant, une répression de la corruption effective et l'amélioration des services publics de qualité au sein des secteurs de la justice, de la sécurité et de la fonction publique.

L'objectif dans son ensemble est mesuré par le degré de confiance des citoyens envers le travail de répression des organes anti-corruption et la qualité des décisions pénales en matière d'infraction de corruption et assimilées. En l'absence de rapport de suivi officiels, l'équipe d'évaluation a mesuré l'atteinte de ces indicateurs en se basant sur les rapports annuels du SAC et des indicateurs internationaux et régionaux référencés par la SNLCC à savoir l'IPC, l'IIAG et le Doing Business. Cet objectif est mis en œuvre à travers 34 lignes d'activités et 58 activités dont l'évaluation détaillée du niveau de réalisation est fournie en annexe 4.

Le cadre institutionnel

Comme détaillé dans la Chapitre 3.2 sur la cohérence, la SNLCC a permis de mettre en place des organes spécialisés nécessaires à la prévention, la détection et la répression de la corruption et a doté de ce fait l'État d'un cadre institutionnel solide et complet. Elle a également permis d'initier la mise en place de juridictions régionales et des STAC dans certains ministères. Il demeure nécessaire de continuer à opérationnaliser l'ensemble des STAC dans tous les ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics et des sociétés à participation publique telles que définie par la loi 2016-020 du 22 août 2016 sur la LCC et d'opérationnaliser les PAC restants au niveau régional.

La coordination et la collaboration institutionnelle pour la mise en œuvre de la SNLCC est un point qui mériterait d'être amélioré et qui a présenté de nombreux défis. D'une part, la coordination au sein du SAC et les mécanismes de pilotage stratégique, technique et thématique de la SNLCC tels que prévus par l'Arrêté n°4618/2016 instituant le Comité de réformes pour la mise en œuvre de la SNLCC n'ont pas été tout à fait opérationnels au cours de la période 2020-2024 et n'ont pas permis d'effectuer un suivi régulier de l'état de la mise en œuvre de la SNLCC et la mise en œuvre concertée et coordonnée

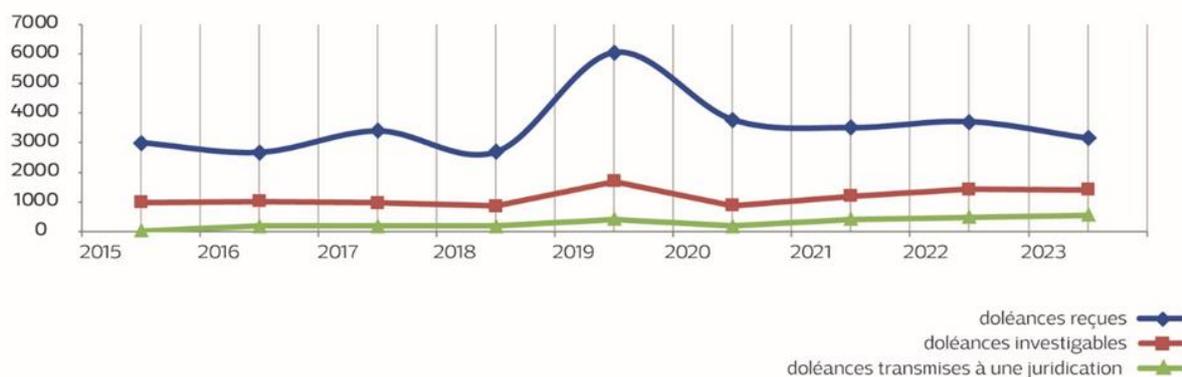
de la SNLCC. Des commissions permanentes ont été mise en place pour les pôles anti-corruption, l’harmonisation des déclarations de patrimoine, l’amendement de la loi anti-corruption et le recouvrement des avoirs mais n’a pas mis en place une commission chargée du suivi et évaluation, le CSI a toutefois pris de son côté l’initiative d’instaurer une Commission de suivi-évaluation en 2017 pour mettre en place un mécanisme de suivi et d’évaluation de la mise en œuvre de la SNLCC. D’autre part, la coordination avec le STAC et, entre les STAC eux-mêmes n’a également pas été très efficace et ne permet pas un échange d’expériences et d’information sur la LCC. Étant donné leur rôle complémentaire, il serait également nécessaire d’envisager le renforcement d’une coordination institutionnalisée avec les agences de contrôles et l’Agence Anti-Fraude.

Des mécanismes de coordination multi-acteurs et multisectorielles n’ont pas été mis en place pour faire avancer la LCC dans les secteurs prioritaires.

La détection et la répression de la corruption

Les mécanismes de détection et d’investigation de la corruption ont connu une professionnalisation certaine et une progression du nombre globale d’affaires de corruption et une amélioration de la qualité des doléances reçues. Selon, une l’analyse du CSI, entre 2020 à 2023, le taux des doléances pouvant faire l’objet d’investigation a connu une nette amélioration passant de 23% à 44% pouvant être expliqué par les résultats probants liés aux actions de sensibilisation entreprises par le BIANCO et ses partenaires et organes de relais, en matière de signalement de la corruption, y compris la vulgarisation de la plateforme de dénonciation « i-toroka »³⁶. En ce qui concerne les affaires transmises aux juridictions compétentes, il est remarqué que leur nombre a triplé entre 2020 et 2023. Cette tendance à la hausse confirme les efforts entrepris en matière d’investigation.

Figure 9. Evolution de la déclaration des doléances reçues par le BIANCO



Source : BIANCO

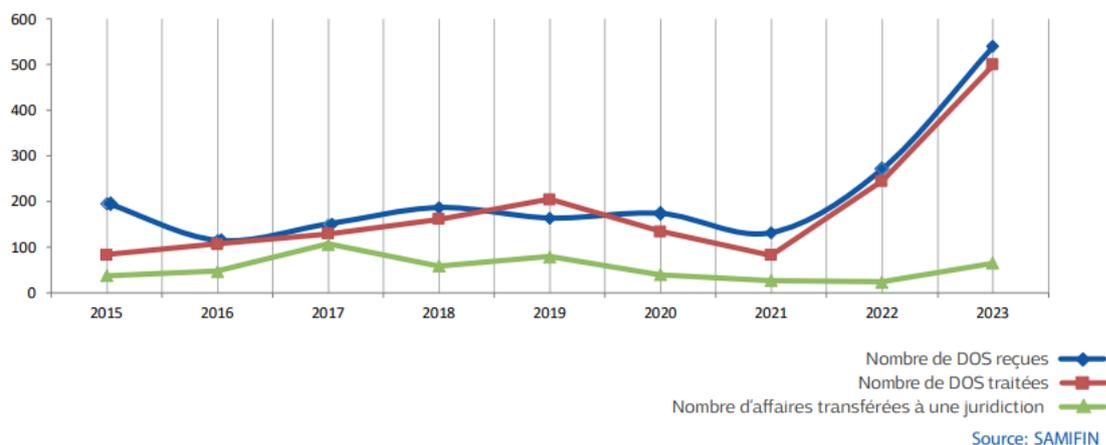
En matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, des efforts importants ont été entrepris pour se conformer aux recommandations du GAFI. Ainsi, des mesures ont été prises pour renforcer la mobilisation des acteurs dans leur devoir de vigilance et de détection des cas de blanchiment de capitaux. A ce titre, le traitement des Déclarations d’Opérations Suspectes (DOS) par le SAMIFIN a doublé en 2023. Le montant en jeu est évalué à 3340 milliards d’Ariary, dont 35,4% issus de fraudes fiscales. De plus, les affaires transmises au niveau des PAC augmentent progressivement par rapport à 2022 (passant de 24 à 65)³⁷. La poursuite de ces efforts demeure toutefois une priorité, notamment, pour renforcer la sensibilisation des petites structures/entités déclarantes des opérations suspectes. Le niveau de bancarisation très faible de Madagascar rend

³⁶ Rapport Annuel 2021 BIANCO

³⁷ Données fournies par le CSI

également essentielle l'implication des autres professions déclarantés tels que le secteur de l'immobilier, le conseil et la représentation, les concessionnaires de véhicules, etc.

Figure 10. Evolution du traitement des Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS) par SAMIFIN



De nombreuses formations à destination des organes du SAC, des magistrats et des officiers de la police judiciaire, ont été conduites entre 2020 et 2023 comme attesté par les différents rapports annuels des organes du SAC démontrant l'acquisition et le renforcement de compétences spécialisées de ces agences en matière de détection de la corruption, d'investigations financières, de connaissance des procédures budgétaires des communes, et de recouvrement des avoirs illicites. De plus, les organes du SAC ont accumulé une connaissance significative de l'état de la corruption et ont développé des compétences spécialisées qui ont été mises à profit de l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques.

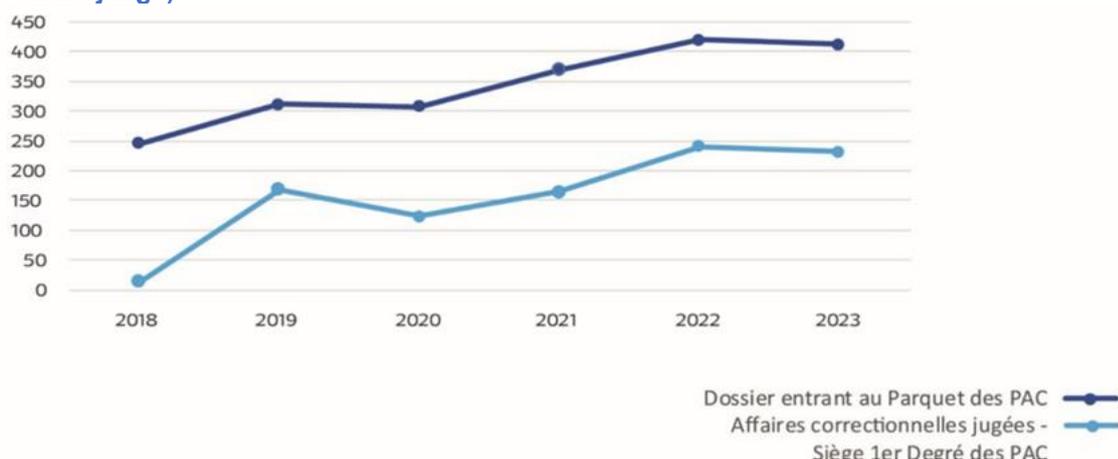
De manière globale, le volet répression a connu une avancée majeure avec la révision et la substitution de la chaîne pénale économique et anti-corruption (CPEAC) et la mise en place des PAC.

Cette juridiction spécialisée chargée de la poursuite, de l'instruction et du jugement de la corruption et des infractions assimilées, du blanchiment des capitaux et financement de terrorisme est composée de magistrats du siège, du parquet et du greffe, ainsi que d'agents de police judiciaire qui y sont détachés. En 2022, 747 personnes ont été jugées devant le tribunal correctionnel du PAC 1^{er}-degré d'Antananarivo. Le taux de condamnation a atteint 27,8% en 2022 contre 32% en 2021 (voir tableau 8 ci-dessous).³⁸ Le tribunal correctionnel du siège 1^{er} degré du PAC Mahajanga quant à lui a jugé 256 individus et 2 personnes morales au cours de l'année 2022. Parmi ces personnes jugées, 33,3% ont été condamnées (voir tableau ci-dessous).

Depuis 2018, le nombre de dossiers entrants et de dossiers jugés des PAC est en nette augmentation même si celui-ci a connu une légère baisse depuis 2022. Permettant ainsi de conclure qu'il y a une augmentation certaine des taux de dossiers jugés mais ne pouvant pas mesurer celle-ci au vu de l'indicateur cible de la SNLCC (à savoir, augmenter le taux de dossiers jugés de 8% à 50%) en raison de la non-disponibilité de rapports de suivi officiels attestant de cela.

³⁸ Rapport annuel 2022 PAC

Figure 11. Traitement des affaires correctionnelles au niveau des Pôles Anti-Corruption (Tana et Mahajanga)



Source : Direction de la coordination nationale DCN/ PAC

Tableau 12. Tableau comparatif de l'état des personnes jugées 1er Degré du PAC Antananarivo

PERIODE	NOMBRE PERSONNES JUGEES	NOMBRE PREVENUS RELAXES	NOMBRE DE PREVENUS OBJET DE JUGEMENT D'INCOMPENCE	NOMBRE DE CONDAMNES
2019	548	321	0	227
2020	353	251	0	102
2021	575	388	3	184
2022	747	539	0	208

Source : Rapport annuel 2022, Direction de la coordination nationale DCN/ PAC

Tableau 13. Tableau comparatif de l'état des personnes jugées PAC du 1er degré du PAC Mahajanga

PERIODE	NOMBRE PERSONNES JUGEES	NOMBRE DE RELAXES	NOMBRE DE CONDAMNES
2021	120	73	47
2022	258	172	86

Source : Rapport annuel 2022, Direction de la coordination nationale (DCN)/ PAC

Force est de constater un faible nombre de personnes jugées au vu de la prévalence de la corruption à Madagascar et ce malgré une progression du nombre total de personnes sur la période 2020-2024.

Dans l'ensemble, cet objectif a fait l'objet de réformes significatives, mesurer néanmoins le niveau d'efficacité de ces mesures à travers des indicateurs de réussite et des cibles claires demeure difficile en raison du manque de clarté concernant les valeurs de référence, les valeurs cibles à atteindre et les sources de vérification définies pour cet objectif (à savoir : augmenter le taux de dossiers jugés de 8% à 50% et 100% des décisions pénales motivées) et la non disponibilité de rapport de suivi à cet effet.

Néanmoins, le SIIGAC a défini une série de onze indicateurs³⁹ permettant de mieux mesurer la répression de la corruption, à savoir : le taux d'investigation par le BIANCO, le taux de transmission des cas de corruption à un conseil de discipline, le taux de transmission des affaires de corruption à la juridiction compétente, le délai moyen d'investigations des affaires de corruption signalées, le délai moyen d'analyse d'une affaire de corruption au parquet, taux de décision rendues par le conseil de discipline sur des cas de corruption, le taux de décisions rendues par les juridictions compétentes dans les affaires de corruption, le ratio de couverture territoriales des PAC du 1^{er} Degré, le taux de sanction pour corruption par un conseil disciplinaire et le taux de condamnation par la juridiction compétente dans les affaires de corruption. Sur ces indicateurs, seul quatre sont actuellement renseignés au moment de cette évaluation et ne sont pas tous actualisés, à savoir : le taux d'investigation du BIANCO, le taux de transmission des affaires de corruption à la juridiction compétente, le ratio de couverture territoriales des PAC du 1^{er} Degré, le taux de condamnation par la juridiction compétente dans les affaires de corruption. Ce dernier indicateur qui serait particulièrement pertinent pour mesurer cet objectif stratégique de la SNLCC mesure le rapport entre le nombre de décisions condamnant une ou plusieurs personnes pour corruption et le nombre d'affaires de corruption jugées dans l'année. Ce taux de condamnation dans les affaires de corruption pour le PAC Antananarivo est de 34.5 % en 2021. Il n'existe pas toutefois d'autres données actualisées afin que cette évaluation puisse émettre de conclusion sur le niveau d'atteinte de la cible de 50% établi par la SNLCC.

L'équipe d'évaluation relève des contraintes persistantes à la réalisation de cet objectif d'ordre opérationnel et juridique, à savoir :

Contraintes opérationnelles :

En pratique, le PAC fait face à des défis dans sa mise en place au niveau régional. En effet, initialement la loi 2016-021, prévoit le déploiement des PAC, dans les six provinces de Madagascar, mais la loi 2021-015, a pris une disposition transitoire et a fixé à 3 le nombre de PAC à mettre en place jusqu' à l'effectivité des 6 PAC, initialement prévus. Seuls les PAC Antananarivo (juin 2018) et de Mahajanga (octobre 2020) sont opérationnels. Ces PAC sont coordonnés par une Direction de coordination nationale (DCN) et un Comité mixte de suivi et évaluation (CSE). L'opérationnalisation du PAC de Fianarantsoa accuse un retard important, et lors de cette mission d'évaluation (2024) il était encore en cours de mise en place. De plus, le recrutement et le remplacement du personnel au sein des PAC ont accusé des retards importants.

Le manque de ressources humaines et financières sont des défis majeurs pour une répression plus efficace de la corruption. Le remplacement des postes vacants de la DCN doit être accéléré ainsi que le recrutement des magistrats et greffiers nécessaires au sein des PAC. L'insuffisance du budget d'investissement a ralenti de manière significative la mise en place du PAC Fianarantsoa. Les frais de déplacement au sein des provinces prévues par le Régime Général des Frais de Justice Pénale et Assimilés ne sont pas adaptées aux PAC, en raison de la compétence territoriale des PAC qui s'étend à plusieurs provinces.

Contraintes juridiques :

Les amendements à la loi des PAC en 2021⁴⁰ ont affaibli le rôle de cette juridiction notamment sur les infractions économiques, financières, environnementales et minières simples qui relève désormais de la compétence des juridictions de droit commun. Les dispositions sur la confiscation des avoirs illicites avant condamnation ont également été supprimées et le mandat du Coordonnateur national et des magistrats du PAC ont été réduits. De plus, la composition du CSE a été modifiée ainsi que le rôle de ses membres. En effet, le Directeur Général BIANCO ainsi que le Directeur général du SAMIFIN assistent

³⁹Répression de la corruption - SIIGAC , <https://siigac.csi.gov.mg/>

⁴⁰Loi 2021-015 du 20 sept 2021 sur les Pôles Anti-Corruption

en tant qu'observateurs, n'ayant pas de voix délibérative. Ils ont été remplacés par le Premier Président et le Procureur Général de la Cour Suprême. Le CSE peut désormais démettre le Coordonnateur National des PAC avant expiration de son mandat en cas de faute grave sans que les critères de faute grave ne soient explicitement précisés dans la loi.

La mise en place de la Haute Cour de Justice par la loi n°2014- 043 du 18 décembre 2014 et rendue opérationnelle en juin 2018 et lui est conférée la compétence de « juger les actes accomplis, liés à l'exercice de leurs fonctions qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis, par les Présidents des Assemblées parlementaires, le Premier Ministre, les autres membres du Gouvernement et le Président de la Haute Cour Constitutionnelle » (Art.13). La procédure de mise en accusation de ces hauts fonctionnaires, qui dispose d'immunité et des privilèges spécifiques, doit émaner de l'Assemblée Nationale, demeure un goulot d'étranglement significatif pour l'efficacité de la répression de la corruption. Dans le pratique, la HCJ n'a tenu aucune session et le Parlement n'a pas statué sur des mises en accusation jusqu'à ce jour. Il a également été rapporté à l'équipe d'évaluation que des immunités et des privilèges ont également été étendues à d'autres corps d'agents publics tels que les inspecteurs de douanes, d'impôts etc. Le CSI dans son rapport annuel 2023 recommande de « revoir la nécessité d'une mise en accusation par le Parlement pour une répression effective auprès de la Haute Cour de Justice et de supprimer les immunités et privilèges pour les infractions de corruption et assimilées, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme quelle que soit la qualité de l'auteur ».

Il est à noter un nombre important de cassation sans renvoi des décisions des PAC. Parmi les raisons évoquées à cela est le manque de compétences spécialisées en matière de LCC auprès de la Cour de cassation.

De manière générale, les entretiens ont révélé la nécessité de renforcer la confiance dans l'effectivité du processus de répression et d'orienter les efforts vers la répression des faits de corruption d'envergure pour améliorer la crédibilité des efforts de LCC pour gagner la confiance du public.

Mesures disciplinaires

En plus des sanctions pénales de la corruption, la mission d'évaluation a soulevé également une efficacité limitée des sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique. Le processus de sanctions disciplinaires n'est pas systématiquement activé lors d'investigation et de poursuites liées à des faits de corruption. Selon les informations fournies par le SIIGAC « il est noté un faible usage du processus disciplinaire dans les 15 Ministères issus des 9 secteurs prioritaires de la SNLCC. Le BIANCO n'envoie pas parallèlement des dossiers impliquant des fonctionnaires à l'issue de l'investigation pour corruption au Conseil de discipline et aux juridictions compétentes »⁴¹. Le rapport annuel du Bianco 2021 recommande à son tour de mettre en place des sanctions administratives dissuasives telles que la radiation définitive de la fonction publique. Les entretiens avec les parties prenantes confirment en effet que le recours aux sanctions disciplinaires n'est pas systématique dans les cas de corruption en particulier dans le secteur de la justice et plus précisément des magistrats.

A ce titre, les ressources humaines et financières nécessaires pour les inspections au sein du secteur de la justice et de l'ensemble des juridictions sur le territoire et des établissements pénitentiaires sont insuffisantes pour permettre un contrôle effectif. En effet, le Bureau du coordonnateur du contrôle de la juridiction et des établissements pénitentiaires dispose de ressources humaines et financières limitées pour exercer son rôle.

⁴¹[Taux de condamnation par la juridiction compétente dans les affaires de corruption. – SIIGAC, https://siigac.csi.gov.mg/](https://siigac.csi.gov.mg/)

Parallèlement, il n'existe pas de mesures incitatives pour valoriser l'intégrité des agents publics. Des mesures de ce type pourraient créer un environnement plus favorable à la lutte contre la corruption.

Services publics de qualité et probité des agents publics

La SNLCC a mis un accent sur la nécessité d'améliorer la qualité des services publics et le renforcement de la probité des agents publics, notamment, en rendant effectif les codes de conduite et de déontologie et en améliorant la transparence des modes de recrutement dans la fonction publique.

Concernant le renforcement de la probité des agents publics, le BIANCO a accompagné les institutions publiques dans ce volet par le biais de programmes d'éducation organisés conjointement avec STAC implantées au sein des organismes publics. Durant l'année 2021, 485 activités d'éducation ont été tenues portant sur l'appropriation du code de conduite sectoriel et le rappel des principales infractions de corruption à éviter dans l'exercice des fonctions officielles⁴². Le BIANCO a également appuyé l'intégration de la lutte contre la corruption dans les programmes de formation des futurs agents publics⁴³. L'équipe d'évaluation a relevé qu'il n'y a aucune obligation pour les agents publics de signaler les actes de corruption.

En termes de sécurisation du processus de recrutement via les concours administratifs, le BIANCO a appuyé et accompagné l'appui et l'accompagnement des STAC des entités organisatrices de concours conformément à la méthodologie du MOFF.⁴⁴ Ainsi, le BIANCO limite son intervention à assurer l'effectivité des mesures de sécurisation mis en place par les STAC et au suivi et l'évaluation de l'intégrité du concours. Toutefois, une exception a été faite pour le concours de recrutement d'élèves-magistrats organisés par l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes qui a été appuyé directement par le BIANCO, en siégeant dans la Commission Ad hoc et en participant à toutes les étapes du processus. Dix entités organisatrices de concours ont été appuyées durant l'année 2021⁴⁵.

Sur l'ensemble de ces deux aspects toutefois, il n'existe pas de données agrégées de l'ensemble des activités conduites pour la période 2020-2024 ni une analyse des résultats obtenus à travers la mise en place de ces actions. Force est de constater, que des mesures ont toutefois été entreprises en cohérence avec les orientations définies par la SNLCC. Il subsiste néanmoins des défis à relever notamment sur l'effectivité de l'application des codes de conduites, notamment, l'application de sanctions disciplinaires et administratives à l'encontre des agents publics qui enfreignent ces codes. Le processus de sécurisation de concours nécessite d'être évalué et généralisé. La transparence et l'intégrité des processus de mobilité et de promotion des agents publics nécessiterait d'être revues et renforcées en concertation avec les organes du SAC.

De plus, l'équipe d'évaluation n'a pas relevé la mise en place de procédures de sélection, de formation et la rotation des personnes occupant des postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption.

⁴² Rapport annuel 2021 BIANCO

⁴³ Deux (02) centres de formation ont collaboré avec le BIANCO en 2021 : l'Ecole Supérieure de la Gendarmerie Nationale de Moramanga et le Centre National de Formation des Techniciens Forestiers (CNFTF) d'Angavokely., Rapport annuel 2021 BIANCO

⁴⁴ Le Mode Opérateur « Faire Faire » (MOFF). Depuis l'année 2019, le BIANCO a adopté un nouveau mode opératoire basé sur le « faire faire ». Cette nouvelle approche a été adoptée dans le but de responsabiliser davantage toutes les parties prenantes dans la lutte contre la corruption. Il consiste à vulgariser les moyens et les expertises de lutte anti-corruption afin d'assurer l'appropriation de la lutte dans ses trois composantes à savoir, l'éducation, la prévention et la répression. Rapport Annuel BIANCO 2021

⁴⁵ Rapport annuel du BIANCO 2021

Objectif 2. Créer les conditions d'émergence d'un développement économique

Cet objectif vise principalement à promouvoir des mécanismes de prévention de la corruption pour réduire les risques de corruption et augmenter le développement des potentialités économiques du pays d'une part, et d'autre part de renforcer l'éducation et l'engagement des citoyens dans la LCC et coordonner et harmoniser les appuis internationaux à la LCC.

Les secteurs des finances publiques et dépenses publiques, les ressources naturelles et la décentralisation ainsi que le foncier sont des priorités de cet objectif.

L'objectif dans son ensemble est mesuré par le taux de recouvrement des recettes fiscales internes (ciblant une augmentation de ce recouvrement de 4% à 15%), la protection des biens publics (70% en 2025) et l'indice de perception de la corruption (augmentation de l'IPC de 28 à 50 sur 100). En l'absence de rapport de suivi officiel, l'équipe d'évaluation a mesuré l'atteinte de ces indicateurs en se basant sur les rapports annuels du SAC. Cet objectif est mis en œuvre à travers 19 lignes d'activités et 71 activités dont l'évaluation détaillée du niveau de réalisation est fournie en annexe 4.

En termes des indicateurs globaux de cet objectif tels qu'ils ont été définis par la SNLCC, l'équipe d'évaluation n'a pas recueilli d'information relative à la mesure du recouvrement des recettes fiscales et protection des biens publics.

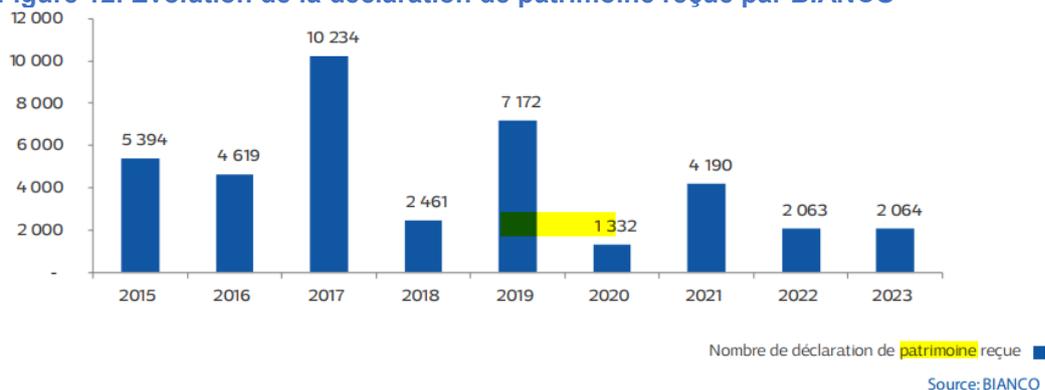
En termes de perception de la corruption, l'analyse de l'indice de perception de la corruption de Transparency International effectuée dans le chapitre 3.1 sur la pertinence montre une stagnation sur la période 2019-2023 avec un score de 25/100 en 2023 et de ce fait nettement inférieur à la cible souhaitée de 50/100.

Dispositifs de prévention de la corruption

L'approche relative à la prévention de la corruption dans la SNLCC prévoit la mise en place de dispositifs préventifs pour protéger les ressources financières et naturelles de la corruption, la promotion de l'éducation et de la sensibilisation des citoyens et produire des connaissances pour réduire les risques de corruption.

En matière de mise en place de dispositifs de préventifs, le BIANCO a poursuivi les efforts de réception et de gestion des déclarations de patrimoine. Toutefois le nombre de déclaration reçues a été en nette diminution depuis 2020. Il a également été souligné par différents acteurs que le système de déclaration de patrimoine ne permet pas la vérification systématique des informations communiquées et aucune sanction n'est prévue en cas d'irrégularités ou de non-respect de cette obligation rendant l'efficacité du système très limitée. Le CSI recommande ainsi dans son rapport annuel 2023 d'adopter le projet de texte sur la gestion dynamique des déclarations de patrimoine et de rendre effective les enquêtes patrimoniales afin de permettre le recouvrement des avoirs illicites. La digitalisation de la gestion des déclarations de patrimoine pourrait également faciliter le travail du BIANCO à cet effet. Par ailleurs, ayant été créée récemment, l'ARAI ne fait pas partie de ceux qui peuvent exploiter les déclarations de patrimoine. Toujours est-il qu'en égard à ses missions de recouvrement, notamment dans la recherche des avoirs à recouvrer, l'accès par l'ARAI à ces informations est nécessaire.

Figure 12. Evolution de la déclaration de patrimoine reçue par BIANCO



Pour prévenir la corruption, la loi 2016-020 du 22 août 2016 sur la LCC prévoit que les ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics et des sociétés à participation publique adoptent une politique interne de lutte contre la corruption (PILCC) et créent une structure anti-corruption (STAC). Les entretiens conduits lors de cette évaluation ont révélé que ces mesures ne sont pas encore pleinement opérationnelles.

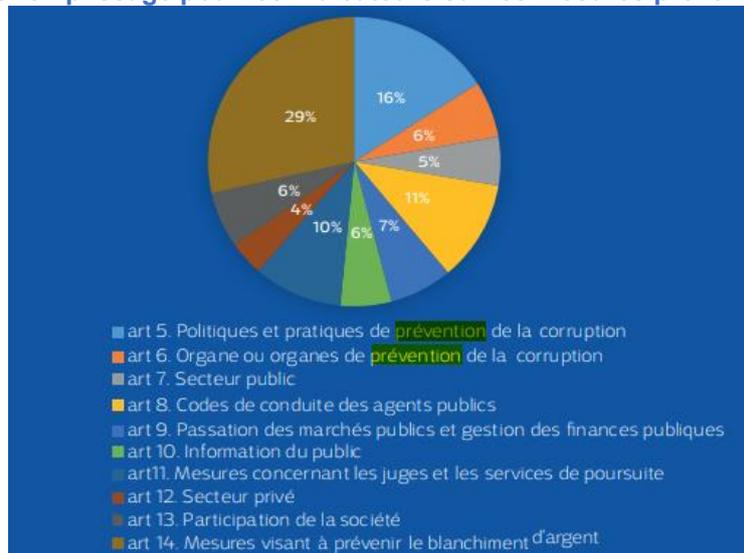
Au niveau de l'administration centrale, 8 ministères travaillent à l'élaboration de PILCC, avec l'appui du BIANCO, en 2022⁴⁶. Cependant, à ce jour, seuls 21 ministères sur 27 ont une structure de LCC au niveau central avec des responsables désignés.

En matière de sensibilisation et d'éducation au sein des institutions publiques, le BIANCO a transféré ce volet aux structures internes anti-corruption. En 2021, le BIANCO rapporte que quatre cent quatre-vingt-cinq (485) structures ont mené directement des activités éducatives et préventives au sein de leurs entités⁴⁷, néanmoins des données agrégées sur la période 2020-2024 ne sont pas disponibles.

De manière globale, en l'absence de données et d'analyses, il est difficile d'évaluer l'efficacité de ces actions de prévention de la corruption.

En effet, le faible taux de réponse aux indicateurs relatifs à la prévention de la corruption⁴⁸ au sein du SIIGAG révèle selon le CSI, que les entités sources de données ont du mal à communiquer sur leurs réalisations en matière de prévention.

Figure 13. Taux de remplissage pour les indicateurs sur les mesures préventives de la CNUCC



Sources : Rapport annuel 2023 CSI

Depuis 2019, le BIANCO a mené une dizaine d'analyses de risques de corruption dans différents domaines et procédures exposés à la corruption en cohérence avec cet objectif de la SNLCC. La cartographie des risques s'est basée sur l'approche méthodologique innovante et participative dénommée Anti-corruption Works (ACWorks). Suite à ces analyses, un plan d'action avec des mesures

⁴⁶Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, Ministère de la Défense Nationale, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures, Ministère de la Sécurité Publique, Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie, Ministère de l'Education Nationale.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Au 30 octobre 2023, 46% des entités sources ont apporté leurs réponses dans SIIGAC, avec un taux de réponses à 12% pour le chapitre II « Mesures préventives ».

correctives ou préventives a été proposé. En 2021, le BIANCO a réalisé 14 analyses des risques de corruption supplémentaires, dont 03 au niveau central et 11 au niveau territorial. Les analyses portaient sur les thèmes suivants : l'organisation des concours administratifs ; la passation des marchés publics ; l'électrification rurale ; le processus d'octroi de l'attestation d'agrément en zone et entreprise franches ; le processus de déclaration fiscale des entreprises (Régions Ihorombe et Haute Matsiatra) ; le processus de recrutement du personnel médical ; le processus d'approvisionnement de la société Fanalamanga ; la revue du système concernant la perception des ristournes des produits des ressources halieutiques et de l'économie bleue ; la délivrance de fiche individuelle de bovins Région atsimo andrefana ; le trafic illicite des tortues ; la gestion de ticket de marché ; l'assainissement de la filière vanille dans la région SAVA et le processus d'acquisition de terrain relevant du domaine privé de l'Etat.

En l'absence de rapport sur les années 2020-2023, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'apprécier la manière dont ces analyses ont effectivement permis de mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption ciblées et efficaces.

De plus, le BIANCO ambitionnait de mettre en place des guides pour la conception de PILCC, guide d'organisation de concours administratifs, guide de la prévention de la corruption dans le processus de passation de marchés publics. La mission d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier l'existence et l'utilisation de ces guides.

L'équipe d'évaluation a relevé que certaines mesures préventives recommandées par les conventions internationales ne figurent pas parmi les actions mises en œuvre dans le cadre de la SNLCC 2015-2025, à savoir :

- La mise en place d'obligations légales relatives à l'accès à l'information à caractère public. Ainsi, comme indiqué plus haut, il n'y a pas à Madagascar de loi ou de procédures réglementant l'accès du public à l'information⁴⁹ même si ce droit est reconnu par la Constitution. Toutes les parties prenantes rencontrées lors de cette mission ont souligné l'importance d'adopter une loi dans ce sens pour promouvoir une culture de la transparence et de la redevabilité de l'administration publique. L'adhésion à l'Initiative du Gouvernement Ouvert (IGO) peut également constituer un processus pertinent pour mettre en place une feuille de route pour promouvoir la transparence au sein de l'administration publique et peut parallèlement appuyer les efforts de lutte contre la corruption.
- La mise en place d'un système de déclaration et de gestion des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne les activités extérieures, l'exercice d'un emploi secondaire, la participation au sein d'entreprises privée et l'acceptation de cadeaux. Aucune mesure ou perspective dans ce sens n'a été formulée à ce jour.
- L'adoption d'un régime de protection des témoins, des dénonciateurs et des lanceurs d'alerte. En effet, la loi n° 2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption qui protègent les témoins prévoit la protection de « l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une dénonciation soit protégée, notamment celle du ou des dénonciateurs, des témoins et lanceurs d'alerte présumé de l'acte de corruption » et la mise en place de mécanismes visant à assurer la protection des informations recueillies et liées à une dénonciation (Art. 56). Dans les faits, il n'existe pas un régime de protection des dénonciateurs et des lanceurs d'alerte qui nécessiterait certainement l'adoption d'une loi distincte clarifiant ce régime.

Secteur de l'éducation

L'éducation étant un des secteurs prioritaires de la SNLCC 2015-2025, le BIANCO a inclus conjointement avec le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) la thématique de LCC dans les programmes d'études depuis l'année scolaire 2019-2020. Le système éducatif privé catholique inclut également cette

⁴⁹ Un projet de loi sur l'accès à l'information a été élaborée en 2021 et est toujours en attente d'adoption

thématique dans les programmes d'études. Le MEN est en cours d'adoption de sa PILCC et sa structure de lutte contre la corruption a été mise en place en 2024. D'autres mesures ciblant ce secteur n'ont pas été mises en œuvre malgré des défis de corruption majeures, notamment, de corruption sexuelle. Ainsi un Pacte d'Intégrité Corporelle dans l'Éducation et l'Enseignement Supérieur (PICEES) a été développé.

Secteur Foncier

La lettre de Politique Foncière 2015-2030 renforce et souligne la nécessité de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits ». Étant essentiellement un pays à vocation agricole, la terre joue un rôle crucial pour Madagascar. Depuis 2022, des efforts ont été consentis pour renforcer la gouvernance foncière à Madagascar. En 2023, des recommandations pour améliorer le gouvernance foncière ont été émises sur la base de réunions de travail regroupant les départements concernés, notamment la Justice, les Domaines, la Décentralisation, l'Administration du territoire, le service Topographique et le BIANCO, d'une étude de bonnes pratiques au niveau de la commune rurale d'Andriambilany, réputée par sa capacité à avoir un zéro litige foncier et être un modèle en matière de gouvernance locale et de descentes au niveau de trois localités présentant des fréquences élevées de litiges fonciers à savoir Fianarantsoa, Toamasina, et Morondava. Ces recommandations n'ont toutefois pas été mises en œuvre selon le CSI, en raison de la « non disponibilité et l'incompréhension des textes en vigueur sur la gestion foncière, l'indisponibilité à temps des informations aux citoyens et aux responsables, le manque de moyens matériels et humains dans les administrations, le défaut de synergie d'actions et de fluidité dans les échanges d'informations entre les parties prenantes, le défaut de transparence dans les activités et les coûts appliqués par les auxiliaires de justice : huissiers, notaires, avocats etc. ». ⁵⁰ Ainsi le CSI a recommandé de « traduire et vulgariser dans les meilleurs délais les lois et règlements en vigueur en malagasy avec obligation de rendre les décisions de justice en la matière en malagasy pour permettre une compréhension facile par les justiciables, renforcer la communication entre les parties prenantes à travers la transparence et l'accès à l'information par les citoyens : porte ouverte, consultation gratuite, affichage, éducation à travers les médias, réunion de travail entre les acteurs de l'administration, enquête de satisfaction des usagers, communication des informations sur la gestion foncière. Assurer la standardisation du mode de calcul des frais de descente sur terrain pour être à la portée des justiciables. Digitaliser et interconnecter les Birao Ifoton'ny Fananantany (BIF) et les services des domaines ».

Ressources naturelles

La réduction des risques de corruption affectant les ressources agricoles, minières, énergétiques, issue de la pêche et forestières et le trafic illicite d'espèces sauvages demeure une préoccupation majeure de toutes les parties prenantes œuvrant dans la lutte contre la corruption.

Avec l'adoption de la loi n°2005-018 du 17 Octobre 2005 sur le Commerce International des espèces de faune et de flore sauvages (loi CITES), Madagascar s'inscrit dans une perspective de lutte contre le commerce illégal des espèces sauvages. La corruption, le trafic d'influence ou autres infractions semblables sont des facteurs facilitant le commerce illégal des espèces sauvages à Madagascar. A ce titre, des initiatives ont été mises en place entre le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et les organes du SAC d'une part et avec les PTF's d'autre part. Ainsi des études de cartographie des risques de corruption ont été établies sur les risques de corruption sur les différentes filières et chaînes d'approvisionnement, notamment pour le trafic des tortues et du bois précieux, permettant d'informer des actions spécifiques à mettre en œuvre pour lutter contre la corruption et le trafic d'espèces.

⁵⁰ Rapport annuel CSI 2023

L'équipe d'évaluation n'a pas obtenu d'informations plus détaillées sur le contenu de ces mesures et ne peut donc évaluer leur efficacité.

Des initiatives de renforcement de l'intégrité et le professionnalisme des agents publics ont été mises en place par le biais de la sensibilisation sur le Guide d'éthique pour tous les organismes d'application des lois liées au commerce des espèces de faune et de flore de Madagascar.

Les agents du ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), Ministère de la Justice (MINJUS), le Centre de la Surveillance des Pêches (CSP), la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale ont bénéficié de formation sur l'éthique dans la lutte contre le commerce illicite de faune et de flore sauvages.

Il a été souligné que la question de la lutte contre la corruption devrait néanmoins être associée à la lutte contre le crime transnational organisé. En effet, la criminalité transnationale organisée est alimentée par la corruption. Les réseaux criminels utilisent la corruption pour faciliter entre autres le trafic d'espèces sauvages et les autres crimes environnementaux sont souvent rendus possibles grâce à la corruption des fonctionnaires concernés pour garantir leur collaboration.

Il a également été proposé de mettre en place un guide sectoriel de lutte contre la corruption spécifique à la protection de la faune et de la flore sauvages à l'instar du guide sectoriel sur les mines qui a été élaboré.

Objectif 3. Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique

Cet objectif de la SNLCC vise à créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre des programmes de LCC à travers l'allocation de ressources financières suffisantes (ciblant 0,3 % du budget de l'Etat) et la participation active d'acteurs non étatiques à leur mise en œuvre (taux d'adhésion minimum de 50% de la population (mesuré par sondages) et un taux d'implication consistante sur le plan numérique et qualitatif des acteurs non-étatiques (ANE) dans le suivi de la SNLCC. En l'absence de rapport de suivi officiels, l'équipe d'évaluation a mesuré l'atteinte de ces indicateurs en se basant sur les rapports annuels du SAC. Cet objectif est mis en œuvre à travers 4 lignes d'activités et 19 activités dont l'évaluation détaillée du niveau de réalisation est fournie en annexe 4.

Financements nationaux de la LCC

De manière générale, la part nationale du financement de la LCC n'a pas atteint la cible souhaitée de 0,3% du budget de l'Etat tel que détaillé dans la section 3.4 relative à l'efficacité. La part du budget général de l'État allouée au financement des institutions de lutte contre la corruption a stagné autour de 0,14% du budget général de l'État entre 2020-2022 et a connu une baisse depuis 2023 s'établissant à 0,12% en 2023 et 0,10% en 2024. Ce niveau insuffisant de ressources limite les capacités d'intervention des ILCC pour prévenir, détecter, enquêter et sanctionner la corruption. Le soutien financier apporté par les PTF constitue quant à lui une part importante et complémentaire aux programmes de LCC.

Tableau 14. Financement national des organes de lutte contre la corruption

Montants en milliards d'Ariary

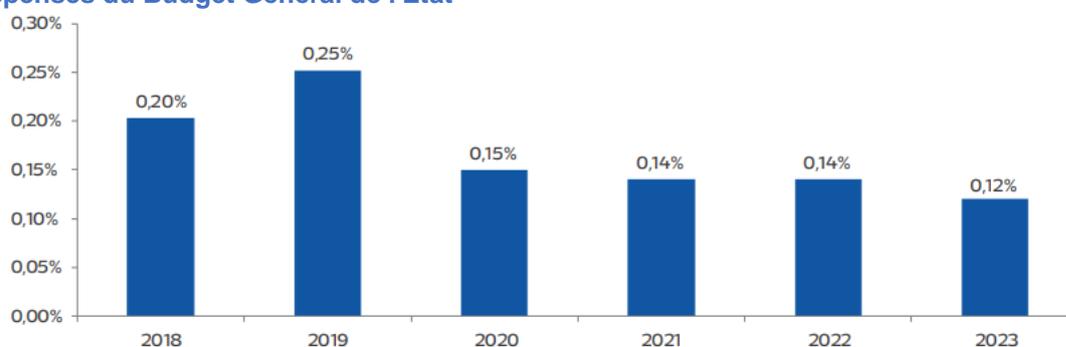
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	% évolution 2023-2024
	LFR	LFR	LFR	LFR	LFR	LFI	LFI	
CSI	1,51	1,4	1,71	1,39	1,94	1,34	1,34	0,56%
BIANCO	8,36	12,78	8,73	8,73	8,73	7,43	6,73	-9,45%
SAMIFIN	2,42	4,83	1,94	1,94	2,57	3,03	3,41	12,42%
PAC	2,63	3,93	3,59	3,38	4,71	4,28	4,65	8,65%
ARAI	-	-	-	-	1,49	2,49	2,41	-3,06%
Total SAC (I)	14,92	22,93	15,97	15,45	19,43	18,56	18,54	-0,13%
Total Dépenses BGE (II)	7404	9127	10950	11026	14393	15384	17907	16,40%
Apport national au financement des organes SAC : Rapport entre (I)/(II)	0,20%	0,25%	0,15%	0,14%	0,14%	0,12%	0,10%	

Source LFI et LFR

Source : Rapport Annuel 2023 CSI

Note : L'ARAI a indiqué à l'équipe d'évaluation que suivant LFR 2024, le budget 2024 de l'ARAI est révisé à hauteur de 1,99. Soit une baisse de 21%.

Figure 14. Part de budget alloué aux organes de lutte contre la corruption par rapport aux dépenses du Budget Général de l'Etat



Source: LFI et LFR

Source : Rapport Annuel 2023 CSI

Mobilisation des acteurs non étatiques

De nombreuses initiatives ont été mises en place pour promouvoir l'adhésion, la formation et la participation de la population et des acteurs non étatiques (ANE) à la LCC. Les rapports annuels du SAC font cependant état de nombreuses initiatives de formations, de sensibilisation et d'éducation entre 2020-2024, néanmoins ces initiatives n'ont pas fait l'objet de sondages permettant de mesurer le taux d'adhésion de la population (cible attendue de 50%) ni de mesure du taux d'implication sur le plan numérique et qualitatif des ANE dans le suivi de la SNLCC.

En termes d'éducation et de sensibilisation des citoyens, et dans la continuité de l'approche MOFF, le BIANCO a œuvré à responsabiliser davantage toutes les parties prenantes dans la LCC. Ainsi, de nombreuses actions ont été mises en œuvre pour favoriser les relais de mobilisation tels que les médias, les sociétés civiles, les organisations dans la lutte contre la corruption. En 2021, le BIANCO rapporte que trois cent quatre-vingt-six relais sont opérationnels⁵¹, néanmoins des données agrégées sur la période 2020-2024 ne sont pas disponibles.

⁵¹ Rapport Annuel 2021 BIANCO

Par ailleurs, le BIANCO a également entrepris des efforts importants en matière d'éducation des jeunes à travers la mise en place et l'opérationnalisation des Réseaux d'Honnêteté et d'Intégrité (RHI) et les Mouvements de Jeunes (MJ). En 2021, 29 sur les 160 RHI et MJ ont été opérationnalisés.

Tableau 15. Nombre de Réseaux d'Honnêteté et d'intégrité et Mouvements de Jeunes opérationnels

Créés en 2020	Créés en 2021	Créés jusqu'en 2021	Opérationnels en 2021
08	29	182	160

Source : Rapport Annuel 2021 BIANCO

Des données agrégées sur la période 2020-2024 ne sont toutefois pas disponibles.

Il est important de souligner que les ANE sont représentés au sein de deux organes du SAC, à savoir le CSI et le PAC. En effet, le CSI est composé d'un juriste, désigné par l'Ordre des avocats, un journaliste, désigné par l'Ordre des journalistes, un expert-comptable et financier, désigné par l'Ordre des experts comptables financiers, un opérateur économique, désigné par la Fédération Nationale des Chambres de Commerces d'Industrie, d'Artisanat et d'agriculture, une personnalité issue de la société civile, désignée par une entité fédérale représentative des organisations de la société civile et le Médiateur de la République⁵². L'équipe d'évaluation a constaté que les membres du CSI sont informés de la SNLCC et participent activement à des actions de LCC.

Le Comité mixte de suivi et évaluation du PAC quant à lui inclut également un représentant d'une Organisation de la Société Civile en charge de la lutte contre la corruption qui en assure chaque année la présidence. L'équipe d'évaluation a été informée toutefois du retrait de la société civile de ce comité sans avoir plus d'informations sur les raisons motivant cette décision.

Dans le cadre du mandat du CSI pour développer le Système National d'Intégrité (SNI)⁵³, le CSI a tenu des réunions bilatérales avec les piliers d'intégrité pour identifier des axes de collaborations potentielles. A titre d'exemple en 2023, des rencontres bilatérales ont été réalisées avec l'Ordre des Experts-Comptables et Financiers de Madagascar (OECFM), les Organisations de la Société Civile (OSC), et les Médias représentés par l'Ordre des Journalistes de Madagascar (OJM) aboutissant à l'identification de collaboration avec l'OECFM dans la promotion d'une gouvernance financière saine et transparente, la collaboration avec l'OJM dans l'organisation de formations des journalistes dans les provinces en matière de gouvernance et de LCC. Ces formations ont permis la publication de quarante-sept articles sur des thématiques relatives à la gouvernance et la LCC, telles que la corruption dans l'administration publique, la corruption sexuelle, les concours administratifs, le trafic des ressources naturelles et exploitation illicite et la corruption dans le secteur foncier.

Les rencontres avec les OSC ont permis l'élaboration d'une charte sur la gouvernance des OSC et le renforcement des actions de plaidoyer sur les projets de loi sur l'accès universel à l'information à caractère public, la poursuite des démarches initiées pour faire adhérer le pays au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), l'organisation de séances de réflexion avec les praticiens sur les dispositions légales relatives à la corruption sexuelle, la mobilisation des établissements scolaires et

⁵² DECRET N° 2006-207 du 21 mars 2006 modifié par le décret N° 2016-034 du 20 janvier 2016 et par le décret N°2019-1545 du 4 Août 2019

⁵³ Le SNI est composé de 12 piliers : partis politiques, société civile, médiateur, corps de contrôle, système judiciaire, média, secteur privé, parlement, système anti-corruption, exécutif, églises et organismes internationaux. Ils qui ont vocation à œuvrer pour la consolidation de l'État de droit, la gouvernance et les droits humains dans leur domaine d'intervention respectif.

universités pour adhérer au Pacte d'Intégrité Corporelle dans l'Éducation et l'Enseignement Supérieur (PICEES). Des rencontres régionales ont également été organisées en vue de sensibiliser les acteurs locaux sur la LCC et renforcer leur adhésion et participation aux efforts entrepris dans cette perspective⁵⁴.

De son côté, le BIANCO a appuyé la mise en place et l'opérationnalisation de coalitions anti-corruption, dont 11 nouvelles coalitions ont été mises en place en 2021. Ces coalitions ciblent les secteurs priorités par la SNLCC (les finances publiques, le foncier, la justice, la décentralisation et les ressources naturelles). Ainsi, ces coalitions ont permis de renforcer la dénonciation de faits de corruption et ont permis en 2021 par exemple de recevoir 72 dénonciations par le biais des 27 coalitions opérationnelles⁵⁵.

Le BIANCO a également mis en œuvre des actions visant à renforcer la mobilisation citoyenne par l'intermédiaire des structures relais (OSC, notables, leaders d'opinions et médias). En 2021, 409 nouvelles collaborations ont été recensées avec des entités issues de la Société Civile⁵⁶.

Par ailleurs, il existe un réseau de journalistes d'investigation créé par l'association TI-MG en 2018 qui a fondé une revue « MALINA ».

L'ARAI dans sa Stratégie Quinquennale de Recouvrement des Avoirs, a priorisé l'adhésion des OSC et Médias dans le recouvrement des avoirs illicites (RAI), dont les lignes d'activités consistent à : i) créer un comité d'évaluation de la SQRAI en impliquant la société civile, ii) former les journalistes d'investigations au RAI, iii) contribuer au plaidoyer pour la mise en place d'un dispositif de protection des lanceurs d'alertes, iv) créer une plateforme d'échanges d'informations avec les OSC, journalistes d'investigation et les médias. Le statut dudit comité étant élaboré, le processus de sa mise en place est en cours.

Force est de constater qu'un investissement important a été fait en matière d'implication des ANE dans la LCC. Les entretiens au cours de cette mission révèlent que le SAC et les ANE ont une relation de coopération étroite et régulière. Il est à noter toutefois que les ANE ne participent pas activement au suivi de la SNLCC à proprement parler, comme prévu par la SNLCC elle-même, de par le fait qu'ils ne participent pas à un mécanisme de suivi de celle-ci.

La nouvelle stratégie pourrait être plus ambitieuse en matière de prévention de la corruption dans le secteur privé. Pour encourager une culture de l'intégrité et assurer des conditions de concurrence équitables, il est important de mobiliser le secteur privé dans la promotion de pratiques éthiques à travers des initiatives d'Actions Collectives. A titre d'exemple, des plateformes de dialogue entre le secteur public et privé pourraient être mises en place en vue de définir les principaux défis et élaborer, de manière collaborative, des outils et des normes visant à promouvoir l'intégrité des affaires et de mieux identifier les risques propres à chaque secteur.

⁵⁴ Rapport annuel CSI 2023

⁵⁵ Rapport Annuel 2021 BIANCO

⁵⁶ Idem

Encadré 4. Action collective

Les actions collectives sont des initiatives conjointes d'autorités publiques, d'entreprise, d'OSC pour agir collectivement contre la corruption.

Elles permettent aux entreprises de mieux diagnostiquer les problèmes de corruption par secteur et d'adapter les réponses publiques et privées à apporter.

Elle peuvent prendre différentes formes, telles que les pactes d'intégrité (accord formel à court terme, spécifique à un projet ou à une transaction, dans lequel les parties publiques et privés s'engage à des mesures de LCC précises) , les déclarations anticorruption (déclarations d'intention à court terme, spécifiques à un projet ou à une transaction, visant à assurer le respect des engagements en matière de lutte contre la corruption), les certifications des coalitions d'entreprises (la certification des coalitions d'entreprises peut s'appliquer à un pays, une région ou un secteur). Pour adhérer, une entreprise doit montrer un engagement clair envers les principes anti-corruption et adhérer à des normes commerciales éthiques. Des audits indépendants réguliers et des processus de surveillance garantissent la conformité.

3.3.2 Conséquences de la Pandémie Covid-19 sur l'efficacité de la LCC

Les années 2020 -2021 ont été marquées par la crise liée à la pandémie Covid-19 qui a fortement ralenti le bon fonctionnement de l'administration publique en général y compris du SAC.

Le BIANCO rapporte ainsi que le taux d'investigation par le BIANCO a connu une diminution en 2019 (18,5%) et en 2020 (12,27%) par rapport à 2018 (29,3%). Le taux de transmission des affaires de corruption à la juridiction compétente a également baissé à 4.8% en 2020. L'état d'urgence sanitaire a en effet eu un impact sur la mise en œuvre opérationnelle des activités d'investigation du BIANCO⁵⁷.

Le CSI rapporte également que la crise sanitaire a impacté ses activités en 2020 et a ralenti sa capacité à mettre en œuvre son Plan de Travail Annuel (PTA)⁵⁸.

De nombreuses activités prévues par le PTA de la DCN/PAC pour le premier semestre 2020, relatives à l'amélioration de la coordination des PAC, de formation pour le renforcement des capacités, la tenue des audiences foraines, des réunions avec les OPJ et l'opérationnalisation du PAC de Mahajanga ont été reportées en raison de la Pandémie. Les blocages de certaines rubriques du budget décidés par l'Etat dans ce contexte de crise sanitaire ont également affecté la réalisation de certaines activités⁵⁹.

Le SAMIFIN relève également l'impact de la pandémie sur son travail et notamment sur la diminution de nombre de Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS) traitées en 2020⁶⁰.

La période a été marquée par un risque de corruption toujours important, voire en hausse.

3.3.3 Stratégie de communication et plaidoyer

La SNLCC ne dispose pas d'une stratégie de communication et de plaidoyer propre. Les efforts de communication ont été entrepris par chaque organe du SAC et n'ont pas été coordonnés dans le cadre d'une communication sur les résultats, les progrès et les défis de la mise en œuvre de la SNLCC.

Les initiatives de communications stratégiques restent limitées. Ainsi une seule communication conjointe a été identifiée sur des questions stratégiques pour la LCC lors de révision de la loi sur les PAC par exemple.

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Rapport Annuel CSI 2020

⁵⁹ Rapport Annuel PAC juillet 2019-Juin2020

⁶⁰ Rapport Annuel 2021 SAMIFIN

Les initiatives de communication sont à l'initiative de chaque entité du SAC ; elles visent à améliorer la visibilité des différentes institutions et de leurs activités à travers les réseaux sociaux et leur site web et la production de supports de communication, tels que des rapports, des brochures, des affiches et des spots radio et TV. Cette communication institutionnelle reste basée sur les activités et ne présente pas suffisamment les résultats atteints en termes de répression de la corruption (mieux informer le public sur les cas, les auteurs et les sanctions infligées) et en termes de prévention de la corruption, sur les mesures et les impacts réels au sein des secteurs les plus exposés à la corruption. Cet aspect est nécessaire pour renforcer la confiance du public dans les efforts déployés par le SAC.

Il a été souligné auprès de l'équipe d'évaluation l'importance d'investir plus d'efforts dans une communication de proximité au niveau local notamment au niveau des Fokontany et Communes pour informer les citoyens de leurs droits et de leur rôle dans la lutte contre la corruption.

Les organes du SAC ont également apporté leur appui aux institutions et organisations engagées dans la lutte contre la corruption dans la production d'outils et de support de communication.

3.3.4 Conclusions et recommandations

La SNLCC ne dispose pas d'un cadre de suivi et évaluation actualisé et régulièrement renseigné permettant d'obtenir des données agrégées et des analyses sur le degré d'atteinte des objectifs stratégiques et ligne d'activité correspondantes pour la période 2020-2024.

Il est donc important de considérer cette limite dans l'appréciation de l'efficacité de la SNLCC dans l'atteinte des objectifs visés. Ainsi les conclusions et les recommandations s'articuleront autour des réalisations et des défis dans la mise en œuvre des axes d'interventions.

- **La SNLCC a permis de mettre en place de organes spécialisés nécessaires à la prévention, la détection et la répression de la corruption et a doté de ce fait l'Etat d'un cadre institutionnel solide et complet.** Elle a aussi contribué à créer des juridictions régionales et les STAC dans certains ministères mais il faut poursuivre les efforts pour rendre fonctionnels tous les STAC au niveau national et régional ainsi que les antennes du PAC.

Recommandation 1 : Poursuivre l'opérationnalisation de l'ensemble des STAC dans tous les ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics et des sociétés à participation publique telles que définie par la loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la LCC et d'opérationnaliser les PAC restants au niveau régional.

- **La mise en œuvre de la SNLCC a souffert d'un manque d'efficacité dans la coordination institutionnelle.** D'une part la coordination au sein du SAC et des mécanismes de pilotage stratégique, techniques et thématiques de la SNLCC tels que prévus par l'Arrêté 4618/2016 instituant le Comité de réformes pour la mise en œuvre de la SNLCC n'ont pas été tout à fait opérationnels au cours de la période 2020-2024 et n'ont pas permis d'effectuer un suivi régulier de l'état de la mise en œuvre de la SNLCC et la mise en œuvre concertée et coordonnée de la SNLCC. D'autre part, la coordination avec les STAC et entre les STAC eux-mêmes n'a également pas été très probante et n'a pas permis des échanges d'expériences et d'informations sur la LCC.

Recommandation 2 : Dans la perspective de l'élaboration d'une nouvelle SNLCC, un processus de gouvernance précisant les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation régulier de la SNLCC devrait être inclus dans le plan de mise en œuvre. Le SIIGAC et son mécanisme de collecte des données pouvant être une base à considérer pour poursuivre la réflexion sur le cadre de suivi et évaluation de la SNLCC.

- **Des efforts importants ont été consentis en matière de professionnalisation de la détection et de l'investigation de la corruption au sein du SAC. De plus, les organes du SAC ont accumulé une connaissance significative de l'état de la corruption et ont**

développé des compétences spécialisées qui ont été mises à profit de l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques.

Recommandation 3 : Poursuivre les efforts de professionnalisation des agents du SAC et d'accompagnement des entités publiques et des acteurs non étatiques dans la LCC.

- **Des obstacles juridiques et opérationnels limitent l'efficacité de la répression de la corruption et du recouvrement des avoirs illicites, ce qui n'apporte pas de réponse complète au problème de l'impunité.** La procédure de mise en accusation, qui doit émaner de l'Assemblée Nationale, pour les hauts fonctionnaires sujets aux immunités et des privilèges spécifiques demeure un goulot d'étranglement significatif pour l'efficacité de la répression de la corruption. Les contraintes organisationnelles et le manque de ressources humaines et financières posent également un défi à l'efficacité des juridictions anti- corruption spécialisées. Le manque de compétences spécialisées au sein de la Cour de cassation limite l'efficacité de la répression de la corruption. De manière générale, la confiance dans la répression de la corruption demeure faible et nécessite un investissement plus important pour démontrer des résultats probants au public.

Recommandation 4 : Prévoir dans la nouvelle SNLCC un axe pour lever tous les obstacles juridiques et opérationnels à une répression efficace de la corruption.

- **Des initiatives ont été mises en place pour renforcer la probité des agents publics et la sécurisation de recrutements spécifiques au sein de l'administration publique et de la justice,** il subsiste—néanmoins des défis à relever notamment sur l'effectivité de l'application des codes de conduites, notamment, l'application de mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent ces codes. Le processus de sécurisation de concours nécessite d'être évalué et généralisé. La transparence et l'intégrité des processus de mobilité et de promotion des agents publics nécessiteraient d'être revues et renforcées en concertation avec les organes du SAC.

Recommandation 5 : Évaluer les initiatives de sécurisation des concours et des modes de recrutement, de mobilité et de promotion des agents publics y compris des magistrats et des agents des établissements pénitentiaires afin de définir si l'approche suivie a permis de renforcer la transparence et l'intégrité du processus. Sur la base de cette évaluation, généraliser les approches réussies de sécurisation des concours et des modes de recrutement, de mobilité et de promotion des agents publics au sein de l'administration publique en incluant des mesures incitatives pour encourager l'intégrité des agents publics.

- Une obligation de déclaration de patrimoine existe, toutefois le nombre de déclaration reçues a été en nette diminution depuis 2020. Néanmoins, un **système dynamique de vérification des informations communiquées n'existe pas et aucune sanction n'est prévues en cas d'irrégularités ou de non-respect de cette obligation rendant l'efficacité du système très limité.**

Recommandation 6 : Adopter des dispositions réglementaires sur la gestion dynamique des déclarations de patrimoine et rendre effective les enquêtes patrimoniales.

- Certains dispositifs préventifs essentiels n'ont pas été mis en œuvre dans le cadre de la SNLCC tels que **l'accès à l'information à caractère public, la gestion de conflits d'intérêt et la protection des dénonciateurs et des lanceurs d'alerte.**

Recommandation 7 : Inclure dans la nouvelle SNLCC, l'adoption de la loi sur l'accès à l'information à caractère public ; la mise en place d'un système de déclaration et de gestion des conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne les activités extérieures, l'exercice d'un emploi secondaire, la

participation au sein d'entreprises privée et l'acceptation de cadeaux ; et la mise en place d'un régime de protection des témoins, des dénonciateurs et des lanceurs d'alerte

- **Les politiques sectorielles de LCC n'ont pas été pleinement mises en œuvre durant la période 2020-2024.** Sur les 9 secteurs prioritaires de la SNLCC aucun n'a mis en œuvre une PILCC, limitant ainsi l'efficacité de la SNLCC au niveau sectoriel. Dans certains secteurs, il n'existe pas encore de STAC pour élaborer et mettre en œuvre une politique sectorielle. Force est de constater, des défis significatifs dans la mise en œuvre de ces politiques.

Recommandation 8 : Prioriser les approches sectorielles dans l'élaboration de la nouvelle SNLCC à travers des approches par filières, multisectorielles et multi-acteurs pour donner un nouvel élan à la LCC au niveau sectoriel et mettre en place des mécanismes de suivi régulier des réalisations avec les organes du SAC.

- La part de financements nationaux de la LCC est restée constante mais en deçà des objectifs fixés par la SNLCC.

Recommandation 9 : Définir dans la nouvelle SNLCC un budget détaillé et ventilé par objectifs et ligne d'activités afin de faire un plaidoyer efficace sur les besoins en ressources financières de la LCC.

- Redynamiser la plateforme de dialogue entre PTF et les acteurs de la LCC pour une meilleure compréhension des cadres d'intervention des bailleurs et une meilleure coordination de l'aide.
- Des efforts importants ont été consentis pour la mobilisation et la participation des acteurs non étatiques à la LCC, toutefois l'implication des ANE dans le suivi de la mise en œuvre de la SNLCC proprement dite est restée limitée.

Recommandation 10 : Définir dans la nouvelle SNLCC des mécanismes réguliers de concertation et de suivi avec les ANE sur la mise en œuvre de celle-ci.

- Des investissements significatifs ont été fait par les organes du SAC sur la communication sur leur rôle, missions et actions individuelles. Néanmoins une communication coordonnée axée sur les résultats, les progrès et les défis de la mise en œuvre de la SNLCC n'a pas accompagné la mise en œuvre de la SNLCC.

Recommandation 11 : Dans la perspective d'élaboration de la nouvelle SNLCC, définir les principaux axes de la stratégie de communication adjacente à la SNLCC et définir des incitateurs de suivi de la performance de cette stratégie.

3.4 EFFICIENCE

La mise en œuvre de la stratégie nationale a nécessité la mobilisation de ressources matérielles, financières et humaines. Ces ressources proviennent aussi bien de l'Etat que des partenaires techniques et financiers de Madagascar. Cette section vise à analyser dans quelle mesure, les moyens affectés à la mise en œuvre de cette stratégie nationale de lutte contre la corruption ont atteint les résultats qui ont été escomptés.

Cette section vise ainsi à évaluer comment les ressources ou les intrants (tels que les fonds, les compétences et les délais) ont été traduits en résultats dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. L'efficacité dans la mise en œuvre de la SNLCC consisterait à évaluer que les ressources disponibles aient été utilisées à bon escient et démontrer que ces mêmes ressources aient été utilisées de manière efficace. Cette section traite ainsi de l'analyse coûts par rapport aux bénéfices sans qu'il ait été procédé à un audit financier.

3.4.1 Adéquation des Ressources financières/budget prévu avec les besoins de la mise en œuvre de la SNLCC

La stratégie 2015-2025 a défini parmi les résultats à atteindre « Le financement des organes de lutte contre la corruption et des programmes de LCC est suffisant et de source nationale pérenne, et parvient à terme à 0,3 % du budget général (rentrant dans l'enveloppe prévue par le PND, axe 1) » Les tableaux ci-dessous illustrent l'allocation globale des ressources à la mise en œuvre de la SNLCC et leurs répartitions aux entités de mise en œuvre de la lutte contre la corruption. Le financement interne est principalement constitué par les crédits alloués aux institutions de LCC dans le cadre des Lois de finances sur ressources propres internes de l'Etat. A titre d'illustration, ci-dessous un tableau retraçant les crédits de fonctionnement et d'investissement alloués aux cinq acteurs majeurs à savoir le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, le PAC et l'ARAI.

Sur les 5 dernières années,

- Le total du budget alloué aux membres du SAC est d'environ 0,10% du budget de l'Etat. (Contre une cible de 0,3% définie par la SNLCC).
- Le budget alloué n'est pas toujours le budget disponible et utilisable en raison des restrictions budgétaires et les coupes annuelles opérées par la Loi de Finance Rectificative.

Cette situation peut s'expliquer par la priorisation de certains programmes par rapport à d'autres, notamment, la mise en place de l'agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI), le renforcement des pôles anti-corruption (PAC) avec la programmation de l'opérationnalisation du Pôle anti-corruption de FIANARANTSOA, les efforts de l'Etat pour améliorer le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Les impacts de la pandémie de COVID 19 ne sont pas sans aucun doute étrangers à ce changement de priorisation.

Le constat qui s'impose est que chaque entité bénéficie de ressources destinées à ses besoins et non alignées à ses missions. Si on a pu établir un total du budget alloué aux entités de mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption (SAC), il serait plus difficile d'avoir une estimation du budget de l'ensemble du programme de lutte contre la corruption, dans la mesure où l'estimation ne prend pas en compte le budget alloué à la mise en place des structures et des politiques internes de lutte contre la corruption au niveau des ministères et autres structures concernées. Il a été souligné à l'équipe d'évaluation que ces STAC ne disposent pas de ressources budgétaires ou humaines supplémentaires et que leurs moyens demeurent très limités.

En effet, ces structures internes de lutte contre la corruption (directions, services, divisions, cellules, etc.) doivent disposer de budget suffisant pour leur permettre de mettre en œuvre effectivement les politiques internes de lutte contre la corruption et autres plans d'action.

3.4.2 Capacités humaines

D'emblée, il est à noter qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des ressources humaines allouées à la mise en œuvre de la lutte contre la corruption dans la mesure où les données disponibles ne sont que la somme totale des agents publics affectés auprès des différentes entités de lutte contre la corruption.

Le tableau ci-dessus nous renseigne sur les ressources disponibles, toutes fonctions confondues, auprès des entités de lutte contre la corruption, selon leurs rapports annuels respectifs pour les 5 dernières années.

Tableau 16. Évolution de l'effectif du personnel des organes du SAC

Organe	2020	2021	2022	2023
CSI	34	33	36	38
BIANCO	169	219	212	212
SAMIFIN	52	57	61	60
PAC	128	127	130	132
ARAI	0	0	9	22
Total	383	436	448	464

Source : Rapports annuels des organes du Système anti-corruption de 2020 à 2023

Compte tenu de l'évolution des effectifs globaux affectés à la LCC, on peut en déduire que la SNLCC ne dispose pas encore de personnel suffisant en quantité et en qualité pour sa mise en œuvre. Parmi l'effectif du personnel des organes du SAC et en tenant compte de leur organigramme respectif, le nombre de cadre (staff et cabinet) du CSI est de 17 (soit 45% de l'effectif), celui des PAC 52 (soit 39% de l'effectif incluant les magistrats et les greffiers en chef) et celui de l'ARAI 16 (soit 73% de l'effectif) pour 2024. Cependant, les données sur le SAMIFIN et le BIANCO ne sont pas disponibles.

Sur le plan du renforcement de capacités, les données disponibles ne nous renseignent pas suffisamment sur les formations allouées à chaque personnel dédié à la SNLCC, il est à noter cependant que les formations dont bénéficient ces entités sont soutenues généralement par les partenaires techniques et financiers et de plus en plus rarement par les budgets d'investissement de l'Etat affectés à chaque entité ou ministère, du fait d'autres priorisations budgétaires liées aux différentes contraintes de l'Etat tels que les impacts de la pandémie de COVID 19, les élections, les impacts des catastrophes naturelles que le pays a connu. Il est à noter dans cette analyse qu'à l'instar des ressources financières, les ressources humaines ne sont constituées que par la somme des personnels affectés à chaque entité de mise en œuvre de la SNLCC, et ne prend pas en compte le personnel des STAC au niveau des ministères et des structures déconcentrées et décentralisées de l'Etat. De même, une vue d'ensemble des renforcements de capacités du personnel affecté à la SNLCC fait défaut.

3.4.3 Appuis techniques et financiers des PTF

Les données disponibles sont à relever auprès des rapports annuels des entités du SAC. On peut cependant avoir une vue d'ensemble des appuis émanant des partenaires techniques et financiers.

En ce qui concerne le financement externe de la LCC, il est inclus dans le cadre général du secteur administratif et de la gouvernance, notamment du financement de l'Axe 1 du PND, à savoir : « Gouvernance, Etat de Droit, Sécurité, Décentralisation, Démocratie, Solidarité nationale ». Pour les années 2015, 2016 et 2017, un cumul de 243 878.000 USD ont été alloués à l'Axe 1 du PND. Les données sont tirées principalement du Rapport sur la Coopération au Développement (RCD), édité par le Ministère de l'Economie et du Plan sur la base des données issues de l'AMP (Aid Management Platform) ou la plateforme de gestion de l'aide, administrée par le Secrétariat technique permanent de la coordination de l'aide (STP-CA) auprès de la Primature.

Axes prioritaires PND	Décassements			Cumul (Millier USD)
	2015	2016	2017	
Axe 1 : Gouvernance, Etat de Droit, Sécurité, Décentralisation, Démocratie, Solidarité nationale (110)	138 765	39 582	65 531	243 878

Source : STP - CA

Le financement de la SNLCC par les partenaires techniques et financiers comprend ceux alloués à la société civile pour leurs propres activités de plaidoyer et de mobilisation à la lutte contre la corruption. Ces financements ne font cependant pas l'objet d'évaluation et ne sont pas toujours pris en compte dans la mise en œuvre de la SNLCC. Les actions de la SNLCC bénéficient également d'appui technique et de mise à disposition d'expertises. Renforcer la coordination, les synergies et les complémentarités de ces appuis permettrait d'accroître les résultats de mutualiser ces appuis.

L'appui financier des PTF aux organes de LCC a permis de prendre en charge certaines activités non couvertes par le budget de l'Etat. A titre d'illustration, les financements des PTF's représentent presque l'équivalent du budget alloué par l'Etat pour le CSI en 2023⁶¹. Ils concernent essentiellement les activités permettant de renforcer les capacités institutionnelles et stratégiques des organes de LCC et les expertises de leurs agents.

L'appui des partenaires techniques et financiers aux organes du SAC entre 2020 et 2023 sous la forme de subvention varie de 318 millions Ariary à 1,556 Milliards Ariary, en plus de prises en charges directes des activités (ateliers, renforcements de capacités, missions extérieures etc.) gérées par les partenaires eux-mêmes ou via leurs projets⁶².

3.4.4 Sur les résultats

Prises isolément, les entités du SAC ont des niveaux de réalisations élevés par rapport à leurs programmes de travail. En effet, ces programmes sont établis par rapport à la capacité d'action des entités relatives aux ressources disponibles, humaines, financières, matérielles indépendamment de l'objectif général de la SNLCC.

Mais, les résultats obtenus sont insuffisants et éparpillés par rapport à l'objectif général de la LCC. Ils ne créent pas de synergie entre les acteurs, ni d'effet de bloc qui aurait pu avoir un impact plus percutant dans la LCC.

Ce constat est corroboré par les différents signaux émis par les indicateurs nationaux et internationaux qui généralement confirment la faiblesse du résultat de la LCC à Madagascar.

3.4.5 Conclusions et recommandations

Si la mise en œuvre de la SNLCC bénéficie d'allocations de moyens matériels, humains et financiers de la part de l'Etat et des partenaires financiers, il est à relever que ces allocations se font exclusivement à travers les budgets de chaque entité du système anti-corruption. La SNLCC a fait l'objet d'un plan de mise en œuvre budgétisé, il est cependant difficile de se rendre compte de l'effectivité de cette budgétisation, du fait que l'utilisation des moyens qui ont été alloués s'est faite par les activités de chaque entité. L'absence ou l'ineffectivité d'une instance de pilotage et de coordination qui a déjà fait l'objet de l'analyse dans la section supra se fait sentir dans l'utilisation efficiente des moyens alloués à la SNLCC, dans la mesure où chaque entité a mené ses actions de manière cloisonnée sans une réelle

⁶¹ Rapport Annuel CSI 2023

⁶² Rapport annuel des organes du SAC de 2020 à 2023

coordination par rapport à la SNLCC 2025-2025. La nécessité de renforcer le pilotage et la coordination de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption à venir apparaît ainsi comme une évidence. Il reste à confirmer si le comité de pilotage de la SNLCC serait l'entité la plus idoine pour mener ces actions de pilotage et de coordination.

Recommandation 1 : Etablir une budgétisation détaillée de la SNLCC

Cette budgétisation de la SNLCC consiste à définir les besoins et moyens nécessaires et détaillés pour la mise en œuvre de la SNLCC. L'entité en charge du pilotage et de la coordination de la mise en œuvre de la SNLCC nécessitera une stratégie nationale budgétisée pour assurer son rôle de pilotage et de coordination. Les différentes entités de mise en œuvre de la SNLCC se référeront à ce budget pour l'établissement de leur propre plan de travail budgétisé.

Recommandation 2 : Mettre en place un plan opérationnel de mise en œuvre de la SNLCC

Ce plan opérationnel doit être budgétisé et comportera des actions de mise en œuvre de la SNLCC. Ce plan s'imposera aux entités de mise en œuvre de la SNLCC pour l'établissement de leur propre plan de travail. Il sera attribué à chaque entité des actions précises qui doivent guider leur planification d'actions et d'activités. Le plan opérationnel de mise en œuvre comprendra les activités des entités du SAC, y compris le comité de pilotage, que celles des ministères et des structures déconcentrées et décentralisées pour les actions de mise en place et de conduite des politiques internes de lutte contre la corruption.

Recommandation 3 : Affecter des ressources humaines nécessaires à la SNLCC

Des ressources humaines en quantité et compétences suffisantes, qui comprennent aussi bien les ressources affectées auprès des entités du SAC que celles affectés auprès des ministères et des structures déconcentrés et décentralisées.

Recommandation 4 : Affecter les appuis émanant des partenaires techniques et financières à la SNLCC et non pas aux seules activités des entités du SAC

Les partenaires techniques et financiers ont principalement affecté leurs appuis à chaque entité du SAC sans se référer à la SNLCC. Il s'agit ainsi de coordonner davantage les allocations des ressources par rapport à la stratégie nationale et le plan opérationnel budgétisé, que de se cantonner à financer les plans de travail annuels de chaque entité du SAC.

Recommandation 5 : Assurer les actions de pilotage, de coordination et de suivi-évaluation de la budgétisation de la SNLCC

Le comité de pilotage et le CSI assureront leurs rôles respectifs de pilotage et de coordination, ainsi que de suivi et évaluation par rapport aux allocations de budgets de la SNLCC. Il s'agit de s'assurer que les ressources affectées à la SNLCC soient disponibles et suffisantes, d'en assurer le suivi de leurs utilisations et de mener des actions de plaidoyer auprès de l'Etat et des partenaires techniques et financiers le cas échéant.

Recommandation 6 : Mettre en place un dispositif régulier de dialogue stratégique dédiée à la SNLCC

A l'instar de ce qui peut se faire sur le Programme Général de l'Etat, le comité de pilotage de la SNLCC doit mettre en place une instance de dialogue stratégique de la SNLCC qui va réunir l'ensemble des parties prenantes de la mise en œuvre de la SNLCC (Etat, secteur privé, société civile, partenaires techniques et financiers).

3.5 DURABILITE ET APPROPRIATION

Cette section vise à analyser si les résultats escomptés par la SNLCC se maintiendront à long terme. L'évaluation de la durabilité nécessite de comprendre la présence de conditions sociales, économiques, politiques, institutionnelles et autres favorables et de faire, sur la base de cette évaluation, des projections sur les capacités à maintenir et garantir les résultats. L'appropriation des résultats de la SNLCC par les parties prenantes y sera également évaluée comme facteur de succès pour garantir la durabilité des résultats.

3.5.1 Stratégie de durabilité et de pérennisation

La durabilité et l'appropriation de la SNLCC dépend de facteurs et d'environnement propice à la conduite d'une lutte contre la corruption effective. La lutte contre la corruption est qualifiée d'entreprise de longue haleine. Il faut donc une volonté de la poursuivre dans le temps de manière continue et progressive pour qu'à moyen et long terme, elle produise les effets escomptés qui contribueront au recul de la corruption. Ayant été initiée vers le début des années 2000, la lutte contre la corruption tarde à produire des résultats probants sur la corruption. Il y a cependant un certain nombre d'acquis de la mise en œuvre de cette initiative. Il en est ainsi de la place occupée par la lutte contre la corruption dans le débat public, la mention de la lutte contre la corruption dans la constitution de Madagascar, le maintien du programme de lutte contre la corruption et les institutions de lutte contre la corruption. Les acquis sont également d'ordre stratégique, les engagements pris par Madagascar à intégrer les instruments juridiques internationaux et régionaux, le maintien de la lutte contre la corruption dans les programmes et les politiques publiques. L'adoption de cadres législatifs et réglementaires dédiés à la lutte contre la corruption. Les acquis sont également d'ordre opérationnel, dont l'introduction de la lutte contre la corruption dans les programmes scolaires, les actions de sécurisation des concours administratifs, les sanctions appliquées aux auteurs de faits de corruption ou d'infractions assimilées.

La question est cependant de savoir si des mesures spécifiques ont été adoptées pour assurer la durabilité et la pérennisation de ces différents acquis dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption. Dans quelle mesure les différentes approches développées dans le cadre de la SNLCC ont-elles été institutionnalisées et pourront être répliquées ?

Le fait de reconduire une stratégie nationale de lutte contre la corruption est une première réponse à cette volonté de continuer la lutte contre la corruption. Madagascar s'est engagé à maintenir l'effort de lutter contre la corruption. Deux stratégies décennales ont été adoptées et mises en œuvre depuis le début des années 2000. La mise en œuvre de ces stratégies, cependant ont été impactées par les périodes d'instabilité, les alternances et les contextes politiques marquants qu'ont connu le pays. L'atteinte des objectifs assignés à ces stratégies s'en ressent ainsi limités à l'issue de chaque période de mise en œuvre. Il en est ainsi des impacts négatifs des événements politiques de 2008-2009 et la période de transition qui s'en est suivie, de même que l'alternance de 2018 et surtout les impacts négatifs de la pandémie de Covid 19 qui ont entraîné des répercussions sur la mise en œuvre de la SNLCC de 2015-2025.

Les actions initiées dans le cadre de ces SNLCC doivent ainsi être maintenues, reconduites, voire renforcées dans le cadre de la stratégie nationale à venir pour en assurer la continuité et la pérennisation. Une stratégie de durabilité proprement dite n'a pas été formulée. Malgré des efforts importants déployés pour la sensibilisation et l'éducation à la LCC, il n'existe pas d'analyse ou d'évaluation permettant de mesurer le niveau d'appropriation de ces initiatives par les acteurs ciblés.

La stabilité et la pérennisation des actions mises en œuvre dans le cadre de la SNLCC sont indispensables à la réussite de cette dernière SNLCC.

Un changement de dirigeants au niveau des entités de lutte contre la corruption, voire une alternance politique au plus haut niveau peuvent constituer de période critique pour la continuité et la pérennité de

la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les dirigeants peuvent être tentés d'émettre de nouvelles directives ou fixer de nouvelles priorités dans la conduite de la lutte contre la corruption. Le fait d'émettre de nouvelles directives ou orientations n'est pas en soi préjudiciable à la stratégie nationale. Cependant, ces nouvelles orientations ne doivent pas compromettre ni être en contradiction avec la SNLCC en cours, ou alors, qu'une mise à jour de la stratégie doit être faite pour intégrer ces nouvelles priorités ou ces orientations dans la SNLCC en cours de mise en œuvre. Il faut que la stratégie nationale de lutte contre la corruption bénéficie du temps nécessaire à sa mise en œuvre.

3.5.1 Une stabilité opérationnelle

Les activités de lutte contre la corruption doivent également bénéficier du temps nécessaire à leur mise en œuvre. La stratégie nationale doit garantir elle-même cette durabilité au risque d'en compromettre l'atteinte des résultats escomptés de cette stratégie nationale.

De même, les ressources affectées à cette mise en œuvre doivent intégrer ce caractère de durabilité. Il en est ainsi des ressources matérielles, financières et humaines. La SNLCC doit comporter des dispositifs garantissant cette stabilité et cette pérennisation. A l'instar de la loi sur la lutte contre la corruption, la loi garantit la stabilité des ressources matérielles et financières du BIANCO. Ce dispositif doit être reconduit pour la garantie de ces ressources suffisantes à la mise en œuvre de la SNLCC. Une réforme de la loi dans ce sens peut être prévue dans la mise en œuvre des réformes de la stratégie à venir. Concernant la garantie de pérennisation des ressources financières, la question se pose si le fait d'inscrire le budget alloué au programme de la lutte contre la corruption est de nature à assurer cette stabilité. Le rapport diagnostic sur la lutte contre la corruption à Madagascar a noté une stagnation du budget des entités de lutte contre la corruption.

Les ressources humaines doivent être stabilisées pour la conduite des actions de lutte contre la corruption. Si la stabilité des dirigeants est assurée par le mandat impératif, l'ensemble du personnel doit être stabilisé d'une manière ou d'une autre. Chaque agent au service de la lutte contre la corruption doit bénéficier de cadre et de conditions d'emploi garantissant cette stabilité. La stratégie doit prévoir des réformes dans ce sens pour uniformiser le cadre et les conditions de travail du personnel dédié à la lutte contre la corruption. Le personnel doit bénéficier d'un encadrement approprié et de renforcement de leur capacité. Ceci justifie davantage la nécessité de garantir cette stabilisation du personnel de mise en œuvre de la lutte contre la corruption. Il faut que le personnel puisse rester aussi longtemps que possible pour acquérir des expériences et de la compétence et pour assurer le transfert de savoir auprès des nouvelles recrues de la lutte contre la corruption. A titre de contre-exemple, le fait pour le BIANCO de limiter à un mandat de cinq (5) ans, une fois renouvelable, pour l'ensemble de son personnel ne serait pas de nature à garantir cette stabilité. Par ailleurs, près de la moitié du personnel de l'ARAI sont soumis à un contrat à durée déterminée de 2 ans renouvelable. Les demandes de postes budgétaires pour pallier cela n'ont pas encore eu de suite. De plus, la limite de mandat de 3 ans seulement pour le coordonnateur national des PAC, les magistrats et greffiers des PAC sont également un défi pour la stabilité institutionnelle des juridictions.

3.5.2 Un engagement sans faille

La SNLCC est un élément essentiel de la bonne gouvernance. Elle nécessite un engagement de toutes les parties prenantes pour sa mise en œuvre. Cet engagement revient en premier aux acteurs politiques, dont les dirigeants qui auront à réellement s'engager à mettre en place et pérenniser la lutte contre la corruption. Cet engagement se traduit par le soutien apporté à la lutte contre la corruption, en assurant le leadership politique de cette entreprise, fournir l'appui matériel, financier et humain au programme de lutte contre la corruption.

L'engagement est également citoyen. En effet, sans un soutien du public à la lutte contre la corruption, Cette entreprise est vouée à l'échec. La SNLCC doit inciter à cet engagement citoyen en prévoyant des actions relevant du secteur privé, de la société civile et de tout citoyen engagé. Le mécanisme de détection et de dénonciation contribue à cet engagement. De même les actions d'éducatives et de sensibilisation y contribuent.

Les partenaires techniques et financiers de Madagascar auront à s'engager pour la conduite et la pérennisation de la lutte contre la corruption, non pas seulement en finançant des activités de la SNLCC,

mais également en collaborant avec l'Etat et les parties prenantes pour une lutte contre la corruption effective. L'appui à l'amélioration du système de lutte contre la corruption, l'expression d'une volonté de s'engager dans l'effectivité de la lutte contre la corruption et même au besoin l'interpellation en cas de déviance dans la conduite de la lutte contre la corruption, sont aussi importants, voire plus importants que le financement d'actions anti-corruption. Pour une durabilité et une meilleure appropriation, la SNLCC doit prévoir un retrait progressif de l'appui financier des bailleurs de fond au profit d'un mécanisme national de financement pérenne.

3.5.3 Partenariats et collaboration

La lutte contre la corruption n'est pas la seule affaire des entités de lutte contre la corruption. La SNLCC doit garantir une inclusivité de la conduite et de la mise en œuvre des actions de lutte contre la corruption. La coopération et la collaboration doivent se faire au niveau institutionnel. La mise en place des structures et des politiques internes de lutte contre la corruption y contribue. La collaboration entre les entités de lutte contre la corruption avec les autres services de l'Etat, avec le secteur privé et la société civile permet de concrétiser cette nécessité de collaboration et de coopération. Des accords de partenariats ont été noués par les entités de lutte contre la corruption. Ce sont des acquis et de bonnes pratiques dans la lutte contre la corruption, à condition d'en assurer l'effectivité et la mise à jour. La collaboration peut également se faire dans le cadre régional et international. Les instruments juridiques auxquels Madagascar fait partie favorisent cette coopération. D'autres moyens tels que les accords bilatéraux peuvent également y contribuer. Compte tenu des tendances actuelles des typologies de corruption et des crimes organisés, la collaboration entre services et la coopération internationale sont incontournables pour lutter efficacement contre ces fléaux. La SNLCC à venir doit renforcer ce volet de coopération notamment à l'échelon international pour optimiser la mise en œuvre des actions de lutte contre la corruption. Cet aspect est d'autant plus encouragé par la convention des Nations Unies contre la corruption dans son chapitre IV. La SNLCC à venir devra intégrer des indicateurs dans ce sens pour en garantir la mesurabilité et l'effectivité.

3.5.2 Conclusions et recommandations

6/

Les recommandations suivantes peuvent être formulées sur la durabilité et l'appropriation :

Recommandation 1 : Garantir une stabilité opérationnelle

Le personnel dédié à la mise en œuvre de la SNLCC doit bénéficier d'un cadre qui garantit cette stabilité de leur fonction. Cette stabilité doit être garantie par la SNLCC à travers des réformes dans ce sens, à généraliser à l'ensemble du système de lutte contre la corruption. La disponibilité de moyens suffisants contribue également à cette stabilité. Il faut que les mécanismes de financement soient pérennisés pour garantir l'opérationnalité des structures de lutte contre la corruption.

Recommandation 2 : Poursuivre et renforcer la digitalisation de l'administration publique pour : améliorer le système de collecte de données, la transparence de l'Administration, la réduction des risques de corruption dans les processus administratifs mais aussi pour assurer l'effectivité et la pérennisation des mesures préventives de LCC.

Recommandation 3 : Développer une stratégie de durabilité et d'appropriation propre à la SNLCC

Cette stratégie devrait s'articuler autour de l'implication des parties prenantes et des acteurs de la lutte contre la corruption, la communication et la sensibilisation autour de la SNLCC, et l'intégration de la SNLCC dans les politiques, les plans, les programmes et les budgets des organismes concernés.

Recommandation 4 : Renforcer les partenariats et la collaboration

La lutte contre la corruption doit être menée dans une approche globale et inclusive. La SNLCC doit ainsi intégrer cette dimension en s'appuyant sur les acquis et les bonnes pratiques issus des partenariats entre les entités de la lutte contre la corruption et les secteurs publics, privés et la société civile. La SNLCC doit également optimiser la coopération internationale en s'inspirant des instruments juridiques mis à disposition par les relations internationales tels que les conventions internationales et les accords de partenariats et les conventions bilatérales.

IV. Synthèse des forces, faiblesses, risques et les opportunités

Cette section vise à mettre en évidence les forces, les faiblesses, les risques et opportunité pour chaque critère d'évaluation et référencer les bonnes pratiques présentées de manière graphique ci-dessous.



Forces

1. Le cadre institutionnel et juridique relatif à la répression de la corruption est parachevé
2. Le SAC a consenti des efforts importants en matière de renforcement des capacités et dispose de compétences spécialisées en matière de détection et d'investigation de la corruption
3. Les capacités institutionnelles et opérationnelles du SAC ont été renforcées dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC
4. Une approche holistique et responsabilisante a été adoptée pour la prévention de la corruption.
5. Efforts importants ont été consentis par le SAC pour la mise en œuvre d'actions d'éducation et de sensibilisation des différentes composantes de la société (autorités publiques, société civile, secteur privé, ordres spécialisés, media, universités etc).
6. Des actions probantes de mise en place de relais de mobilisation, de réseau d'intégrité, de plateforme de dénonciation et de journalisme d'investigation ont été mis en place.

Faiblesses

1. Faiblesses majeures dans le système de gouvernance et de suivi et évaluation de la SNLCC ne permettant pas de mesurer les résultats atteints
2. Des révisions du cadre juridique a affaibli l'efficacité de la répression de la corruption
3. Des contraintes organisationnelles entravent l'efficacité de la répression de la lutte contre la corruption
4. Faible niveau de sanctions pénales et disciplinaires dans des affaires de corruption d'envergure
5. L'opérationnalisation des PAC restants demeure une priorité importante ainsi que l'attribution de moyens humains et financiers adéquats au PAC
6. L'opérationnalisation de mesures de préventions de la corruption a souffert de retards significatifs(STAC et PILCC)

Risques

1. La confiance du public en matière de LCC et de progrès réalisés en termes de répression effective de la corruption demeure faible
2. Les mesures sectorielles restent inadaptées aux objectifs stratégiques d'accès à des services sociaux de qualité et de développements des potentialités économiques du pays tout en protégeant les ressources naturelles du trafics illicites

Opportunités

(pour l'élaboration de la nouvelle SNLCC)

1. Inclure des approches dites « de filière » et de « gestion des risques dans les chaînes d'approvisionnement » dans l'élaboration de la nouvelle SNLCC, se basant sur les analyses de risques effectuées par le SAC et les PTF's au cours de la période 2020-2024.
2. Prévoir un axe sur l'effectivité de la répression de la corruption pour renforcer la confiance du public dans cet aspect qui demeure une des préoccupations majeures
3. Identifier un cadre de suivi et évaluation de la SNLCC qui permettrait de mieux mesurer son efficacité
4. Définir des mécanismes réguliers de concertation et de suivi avec les acteurs non étatiques qui soient dédiés au suivi de la mise en œuvre de la SNLCC
5. Définir la stratégie de communication adjacente à la SNLCC et définir des incitateurs de suivi de la performance de cette stratégie.

Forces

1. La SNLCC a défini une cible de financements des organes et programmes de LCC suffisant et de source nationale pérenne, à 0,3 % du budget de l'État

Faiblesses

1. La SNLCC ne dispose pas de budget propre et son plan de mise en œuvre ne prévoit les besoins spécifiques en matière de ressources humaines, financières et matérielles pour la SNLCC
2. La cible de 0.3% n'a pas été atteinte (la part du budget général de l'État au financement des institutions de lutte contre la corruption a stagné autour de 0,14% du budget général de l'État entre 2020 - 2022 et a connu une baisse depuis 2023 s'établissant à 0,12% en 2023 et 0,10% en 2024)

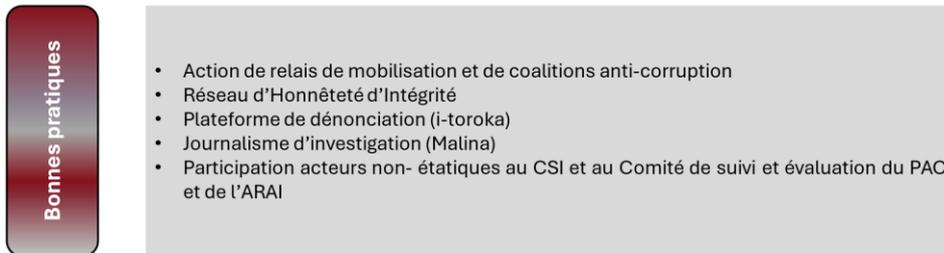
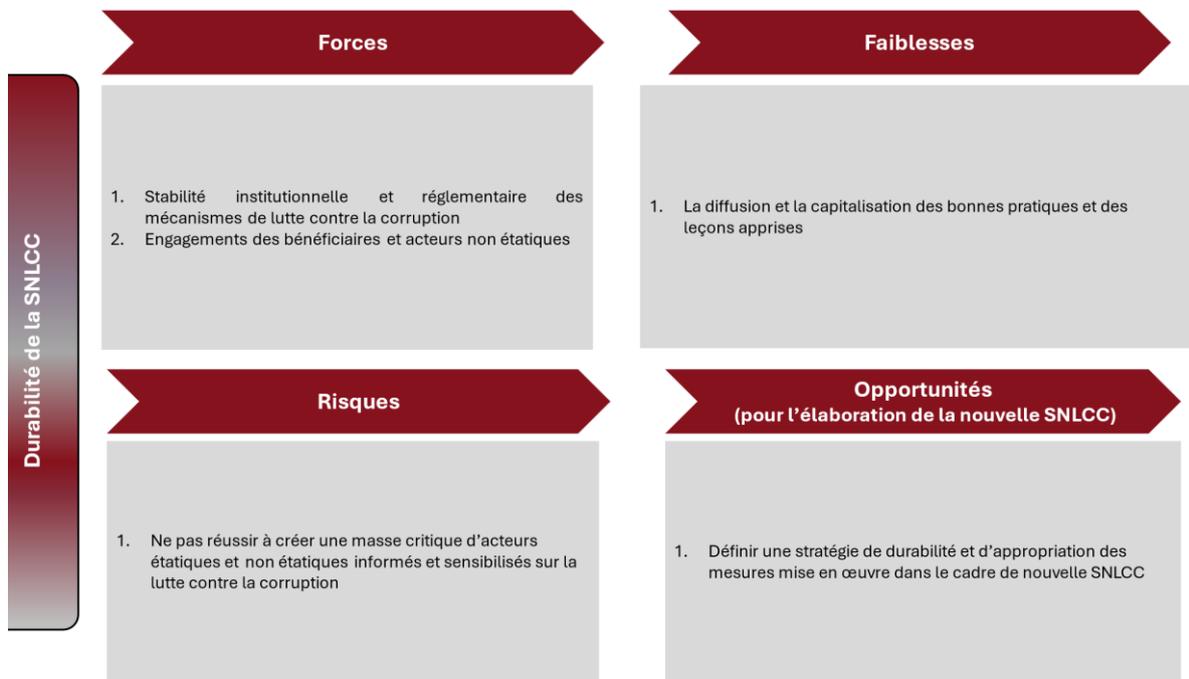
Risques

1. Besoins en ressources humaines, matérielles financiers non identifiés
2. Constat global d'un manque de moyens humains et financiers pour la mise en œuvre de la SNLCC

Opportunités

(pour l'élaboration de la nouvelle SNLCC)

1. Définir un budget détaillé et ventilé par objectifs et ligne d'activités afin de faire un plaidoyer efficace sur les besoins en ressources financières de la LCC.



Annexe 1. Conformité de Madagascar avec les Conventions Internationales

Note : analyses fournies par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité

Etat de la conformité de la mise en œuvre du Chapitre II- Mesures préventives (articles 5 à 17) de la CNUCC à Madagascar d'après évaluation en 2021 par Transparency International – Initiative Madagascar (TI-IM) dans le cadre d'UNCAC Coalition

Le chapitre II de la CNUCC 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 les secteurs publics et le 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.

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 (Politiques internes de LCC, Structures anti-corruption, l'existence des Réseaux d'Honnêteté et d'Intégrité des jeunes, le système de dénonciation en ligne i-toroka, ...). Mais, TI considère comme « pas de mise en œuvre » l'article 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'Etat 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'article 6 sur les organes de lutte contre la corruption (le cadre institutionnel est complet).

Tableau récapitulatif de l'état de la conformité selon TI-IM

	Articles de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption	Etat de la mise en œuvre dans la pratique ⁶³
PAS DE MISE EN ŒUVRE	Art.10- Information du public	Mauvaise
MISE EN ŒUVRE PARTIELLE	Art.5- Politiques et pratiques de prévention de la corruption	Modérée
	Art. 6- Organe ou organes de prévention de la corruption	Bonne
	Art. 7- Secteur public	Modérée
	Art. 8- Codes de conduite des agents publics	Modérée

⁶³Trois critères sont utilisés par TI pour évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre et de l'application dans la pratique de la convention : Bonne ; Modérée (mise en œuvre partielle et/ou insuffisante), Mauvaise

	Art. 9- Passation des marchés publics et gestion de finances publiques	Modérée
	Art. 11- Mesures concernant les juges et les services de poursuite	Modérée
	Art. 12- Secteur privé	Modérée
	Art. 13- Participation de la société	Modérée

Appréciation de la performance des institutions de lutte contre la corruption et de contrôle

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 (ARMP), la Commission de contrôle du financement de la vie politique (CCFVP) et l'Agence nationale anti-fraude (ANAF). **La performance des organes de lutte contre la corruption** par rapport aux responsabilités couvertes par l'évaluation 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.

Etat de la conformité de la mise en œuvre des mesures préventives par la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC)

Madagascar a été évalué en 2021 par le Conseil Consultatif de l'Union Africaine contre la Corruption.

Tableau récapitulatif de l'état de la conformité des mesures préventives de la CUAPLC

Article de la CUAPLC	Etat de la Conformité ⁶⁴
Art. 5- Mesures législatives et autres mesures	Conforme (paragraphe 1 ;2 ;3 ;4)
	Partiellement Conforme (paragraphe 5 ;6 ; 7)
Art. 7- Lutte contre la corruption et infractions assimilées dans la fonction publique	Partiellement Conforme
Art.9- Accès à l'information	Non Conforme
Art. 10- Financement des partis politiques	Partiellement Conforme
Art. 11- Secteur privé	Conforme
Art. 12- Société civile et Médias	Conforme

⁶⁴ Trois critères sont utilisés par le conseil consultatif de l'UA sur la corruption pour évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre et de l'application dans la pratique de la convention : Conforme, partiellement conforme, non conforme.

Annexe 2. Critères d'évaluation et questions évaluatives

Critères d'évaluation et questions évaluatives

L'évaluation va se baser sur les critères de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) et les normes du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG), à savoir la pertinence, la cohérence, l'efficacité, d'efficience, durabilité et appropriation.

1. Pertinence

Ce critère permet d'évaluer l'ancrage de la stratégie dans les politiques nationales et l'alignement aux conventions internationales. Ce critère visera également à évaluer la pertinence des objectifs de la SNLCC à partir de 2020, au vu du diagnostic de l'état de la corruption à Madagascar à cette période, la vision et théorie du changement introduit, l'articulation entre les objectifs stratégiques, les activités et les indicateurs de la SNLCC, le ciblage des secteurs les plus à risques et la localisation de la LCC. En effet, il s'agira de déterminer si les défis que la Stratégie visait à relever étaient clairement définis, si ces objectifs étaient réalisables et si la relation entre les objectifs, les produits, les activités étaient manifestes, logiques et proportionnées compte tenu du contexte, des ressources disponibles et des délais fixés. Ce critère englobe également le concept de réactivité, c'est-à-dire la capacité de répondre de manière adéquate aux besoins et priorités émergentes dans un contexte évolutif.

Les évaluateurs visent à répondre à la question principale suivante :

« Dans quelle mesure la conception et les objectifs de la SNLCC correspondent aux priorités nationales, sont alignés aux conventions internationales ratifiées par Madagascar, au diagnostic de l'état de la corruption à Madagascar entre 2020 et 2024 et demeurent pertinents dans un contexte évolutif ? »

Les sous questions permettant d'informer la question principale ont été :

- 1.1 Dans quelle mesure la conception et les approches générales de la SNLCC étaient-elles pertinentes par rapport aux besoins et aux priorités nationales en matière lutte contre la corruption ?
- 1.2 Dans quelle mesure les objectifs de SNLCC correspondent à l'état de la corruption en 2020-2024 ?
- 1.3 Dans quelle mesure la SNLCC a ciblé des secteurs, filières et/ou régions les plus à risques ?
- 1.4 Dans quelle mesure la SNLCC a pu s'adapter aux événements imprévus et aux changements de contexte ?
- 1.5 La vision, les objectifs et les résultats du la SNLCC sont-ils clairs, pratiques et réalisables ?
- 1.6 Les indicateurs permettent-ils de mesurer les objectifs et résultats à atteindre ?

2. Cohérence

Ce critère permet d'évaluer la cohérence globale du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. Il visera également à évaluer la complémentarité et les synergies avec d'autres politiques et stratégies nationales qui y sont liées telles que la bonne gouvernance, le blanchiment de capitaux, le recouvrement des avoirs etc. Ce critère permettra également d'évaluer la cohérence et l'effectivité du mécanisme de gouvernance du suivi de la mise en œuvre de la SNLCC.

Les évaluateurs visent à répondre à la question principale suivante :

« Dans quelles mesures le cadre juridique et institutionnel de la LCC est en cohérence avec la SNLCC ? Dans quelles mesures le mécanisme de gouvernance qui a été établi pour la mise en œuvre et le suivi de la SNLCC est-il cohérent ? La SNLCC est-elle en cohérence avec les politiques nationales de bonne gouvernance et autres stratégies spécifiques liées à la lutte contre la corruption. »

Les sous questions permettant d'informer la question principale ont été :

- 2.1 Dans quelles mesures le cadre juridique et institutionnel de la LCC en 2020-2024 est en cohérence avec la SNLCC ?

- 2.2 Quelles sont les autres stratégies liées à la SNLCC et existe-t-il des mécanismes de coordination/ communication/ d'échanges de données / de mise en œuvre d'actions communes dans la mise en œuvre de ces stratégies ? Existe-t-il des complémentarités et des synergies entre ces stratégies ? Y a-t-il des chevauchements ou des redondances ?
- 2.3 Dans quelles mesures le mécanisme de gouvernance du suivi de la mise en œuvre de la SNLCC a été opérationnel et cohérent ?

3. Efficacité

Ce critère vise à évaluer le degré de réalisation et les progrès accomplis par rapport aux résultats escomptés de la SNLCC (objectifs stratégiques). La mise en œuvre et la performance opérationnelle de la SNLCC sera évaluée. Une attention particulière sera accordée au plan de mise en œuvre et son calendrier ainsi que le plan de suivi et évaluation.

Les évaluateurs visent à répondre à la question principale suivante :

« Dans quelles mesures les objectifs stratégiques de la SNLCC ont été atteints ? »

Les sous questions permettant d'informer la question principale ont été :

- 3.1 Est-ce que les objectifs et les résultats fixés ont été atteints ? Quels sont les facteurs internes et externes qui expliquent les écarts éventuels dans les réalisations et les prévisions ?
- 3.2 Est-ce que les activités prévues initialement ont été réalisées ? (Degré de réalisation, respect du planning et des modalités initiales, mobilisation effective des parties prenantes, etc.). Si non, quels sont les changements qui ont eu lieu par rapport au plan d'action initial ? et pourquoi ? Et peut-on en tirer des leçons apprises ?
- 3.3 Dans quels domaines la SNLCC a-t-elle le moins de réalisations ? Quels ont été les facteurs contraignants et pourquoi ?
- 3.4 Dans quelles mesures les différentes parties prenantes ont-elles été impliquées dans la mise en œuvre de la SNLCC ?
- 3.5 Dans quelles mesures l'implication des acteurs non -gouvernementaux a été effective ?
- 3.6 Dans quelles mesures les acteurs locaux comme acteurs et bénéficiaires ont été impliqués dans la mise en œuvre de la SNLCC ?
- 3.7 Est-ce que la Pandémie COVID-19 a compromis la mise en œuvre de la SNLCC ? Quels sont les aspects les plus affectés ? Est-ce qu'il y a eu une adaptation du contenu et des modalités des interventions en fonction de la pandémie ? Quel effet de cette adaptation sur le maintien des objectifs stratégiques ?
- 3.8 Une stratégie de communication envers les partenaires et les différentes parties prenantes a-t-elle été mise en place ? Quel a été le degré d'information des différents partenaires et parties prenantes sur le progrès de la mise en œuvre de la SNLCC ? Est-ce que cette stratégie de communication a assuré une visibilité suffisante auprès des différentes parties prenantes ?

4. Efficience

Ce critère vise à évaluer comment les ressources ou les intrants (tels que les fonds, les compétences et les délais) ont été traduits en résultats. L'efficience est essentielle pour s'assurer que les ressources disponibles ont été utilisées à bon escient et démontrer une utilisation efficace de ces mêmes ressources. La réalisation d'une analyse coût/bénéfice complète telle qu'un audit financier n'est pas inclus dans cette évaluation.

Les évaluateurs visent à répondre à la question principale suivante :

« Dans quelles mesures les ressources (humaines, matérielles et financières) ont-elles été utilisées de manière efficiente pour atteindre les objectifs de la SNLCC ? ».

Les sous questions permettant d'informer la question principale ont été :

- 4.1 Dans quelles mesures y a-t-il une adéquation des ressources financières/budget prévu avec les besoins de la mise en œuvre de la SNLCC ?
- 4.2 Quels sont les taux d'utilisation des budgets prévus par rubrique ? Quels sont les écarts constatés au niveau de l'utilisation du budget ? Qu'est-ce qui explique ces écarts (Imprévus, Problème de dimensionnement à l'origine, défaillances des partenaires, ...)
- 4.3 Est-ce que les ressources mobilisées ont été suffisantes pour la réalisation des activités prévues par la SNLCC ? Est-ce que le budget initial a été sous ou surdimensionné pour certaines activités ?
- 4.4 Est-ce que les dépenses engagées dans le cadre de la SNLCC ont été mises en œuvre de manière optimale aux vues des résultats obtenus ?
- 4.5 Est-ce que les objectifs de mobilisation de ressources des PTF's pour la mise en œuvre de la SNLCC ont été atteints ? Si non quelles ont été les facteurs de blocages ?
- 4.6 Dans quelles mesures les moyens humains qui ont été dédiés à la mise en œuvre de la SNLCC ont été suffisant ?

5. Durabilité et appropriation

Ce critère permet d'analyser si les résultats escomptés par la SNLCC se maintiendront à long terme. L'évaluation de la durabilité nécessite de comprendre la présence de conditions sociales, économiques, politiques, institutionnelles et autres favorables et de faire, sur la base de cette évaluation, des projections sur les capacités à maintenir et garantir les résultats. L'appropriation des résultats de la SNLCC par les parties prenantes y sera également évaluée comme facteur de succès pour garantir la durabilité des résultats.

Les évaluateurs visent à répondre à la question principale suivante :

« Quelles sont les facteurs qui permettront la durabilité des résultats obtenus ? (Par exemple, mise en place de système, de structures, développement des capacités, etc.) »

Les sous questions permettant d'informer la question principale ont été :

- 5.1 Dans quelles mesures les différentes approches développées dans le cadre de la SNLCC ont-elles été institutionnalisées et pourront être répliquées ?
- 5.2 Dans quelles mesures les cadres juridiques, les politiques et les structures et processus de gouvernance existants (ou inexistant) présentent-ils des risques susceptibles de compromettre la durabilité des avancées de la SNLCC ?
- 5.3 Une stratégie de sortie a-t-elle été prévue ? Cette stratégie prévoit-elle des mesures pour pérenniser les résultats atteints par la SNLCC et renforcer les acquis en matière de LCC ?
- 5.4 Dans quelles mesures les parties prenantes ont-elles été impliquées dans la mise en œuvre et sont en mesure de soutenir la durabilité à long-terme de la LCC ?
- 5.5 Dans quelles mesures les leçons apprises sont-elles documentées de façon continue et partagées avec les parties prenantes dans un processus d'apprentissage en vue d'assurer la durabilité des effets de la SNLCC ?
- 5.6 Y-a-il eu des actions pour renforcer de manière durable les capacités des partenaires en matière de LCC ?
- 5.7 Est-ce que les ressources humaines formées (OSC, médias, autres, ...) dans le cadre de la SNLCC sont toujours affectées aux postes leurs permettant d'assurer la continuité des activités ?
- 5.8 Est-ce que la SNLCC a permis d'introduire des nouvelles approches ou d'améliorer de manière durable les interventions des partenaires ?
- 5.9 Est-ce que la SNLCC a permis d'établir des partenariats et des collaborations durables entre les acteurs locaux et/ou avec des acteurs nationaux et internationaux.

Annexe 3. Liste des parties prenantes rencontrées dans le cadre de la présente évaluation (en cours de compilation)

NOM ET PRENOMS	FONCTION	ENTITE
Secteur public		
RANDRIAMANANTENASOA Landy Mbolatiana	Garde des Sceaux, Ministre de la Justice	Ministère de la Justice
ANDRIANTSITOHAINA Naina	Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
RABENARIVO Sahondra	Présidente	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
ANDRIANIRINA Laza Eric	Directeur Général	Bureau Indépendant Anti-Corruption
RAJAONARISON Mamitiana	Directeur Général	SAMIFIN
RAMANANJATOVO Haja	Directeur Administratif et Financier	Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites
RABARIJOHN Rivonandrianina	Coordonnatrice	Direction de Coordination Nationale des Pôles Anti-Corruption
RAKOTOARISOA Indriamanga Miadantsata	Secrétaire Général du Gouvernement	Secrétariat Général du Gouvernement
ANDRIAMAMPIANDRA Hasina	Directrice des Etudes Juridiques	Présidence de la République
RAHARIJAONA Tolotra Christian	Directeur de l'Audit Interne	Ministère de l'Economie et Finances
RASOLONANAHARY Vololoniaina	Coordonnateur du contrôle de la juridiction et des établissements pénitentiaires	Ministère de la Justice
ANDRIANARANINTSOA TILAHY Désiré	Secrétaire Général	Ministère de la pêche et de l'économie bleue
RASAMOELINA Moïse	Secrétaire Général	Ministère de l'environnement et du Développement Durable
RABENARIVO Lanto Lauréat	Secrétaire Général	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction publique
RAZAFIMANDIMBY Tsiry Harivelo	Secrétaire Exécutif	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
JAONARY Gérald	Directeur de la lutte contre la corruption	Ministère des Mines
RANDRIANOELY Martin	Responsable de la cellule de bonne gouvernance et anti-corruption, Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire
RAVELOSAONA Anjara Lanto	Chef de l'unité en charge de la gouvernance	Ministère de l'Education Nationale

RAKOTONDRAMIHAMINA Jean de Dieu	Président de la Cour des Comptes	Cour des Comptes
RASAHAVELO	Directeur Général	Direction Générale du Contrôle Financier, MEF
ANDRIAMASY Olivier	Directeur de LCC et de la Discipline	Ministère de la Sécurité Publique
SOLONDRAIBE Tahiana	Cellule Anti-Corruption Ministère des Forces Armées	Ministère des Forces Armées
RANOELIMANANA Dimby	Chef du Service de la Structure de Lutte Contre la Corruption	Ministère de l'Economie et Finances
VONIMBOLA Ilda SARAH	Directeur Cellule Anti-Corruption Ministère de l'Intérieur	Directeur Cellule Anti-Corruption Ministère de l'Intérieur
RAVAONIRINA Voahangitiana	Chef de Service central de Lutte contre la Corruption	Ministère de la Sécurité Publique
JAOMANORO Joel	Directeur technique	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
RABEMANANTSOA Princia Nicole	Chef de Service central de Lutte contre la Corruption	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
RANAIVOARISOA Rija Haja	Chef de Structure Anti-Corruption	Direction de la Brigade Financière et de l'Audit, MEF
Taskforce SNLCC/CSI	Taskforce SNLCC/CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
Les membres du CSI (experts comptables, Avocats, Médiature, FCCIM, OSC, OJM)		
RAVELOMANANA Andriamisa	Ordre des experts comptables	Ordre des experts comptables
RASOLOMAHANDRY Nadia	Membre bureau	Ordre des experts comptables
RAZAKAMAHEFA	Membre bureau	Ordre des experts comptables
HARIMALALA Harijesy	Membre bureau	Ordre des experts comptables
RAJKOTONIAINA Santa	Membre bureau	Ordre des experts comptables
RABENORO David	Membre bureau	Ordre des experts comptables
RAONDRY Alain	Bâtonnier	Ordre des Avocats
RAKOTONJATOVO Mamisoa	Membre bureau	Ordre des Avocats
Haritiana RAMANANDRAIBE	Membre bureau	Ordre des Avocats
Annie RAVELOARITREMA	Membre bureau	Ordre des Avocats
Solo RATRIMOARIVONY	Membre bureau	Ordre des Avocats
RATSIRAHONANA Lala	Médiateur	Médiature
RAKOTOARISON Hery Philippe	Chargé de mission	Médiature
RALAIVAO Tamby Ny Soa M.	Chef de Service Documentation	Médiature
RAKOTOARISOA Mampionona T.	Chargé d'études	Médiature
RAZAFINARIVO Robson Vahatriniaina	Chef de service législation et Administration	Médiature
RAMIANDRISOA Bernardin	Directeur Général	Fédération des Chambres de commerce et d'Industrie de Madagascar

VOLASAY Elina	Membre	Fédération des Chambres de commerce et d'Industrie de Madagascar
NOMENA	Membre	Fédération des Chambres de commerce et d'Industrie de Madagascar
RANAIVOSON GARRY Fabrice	Membre	Ordre des journalistes
Organisation de la Société civile		
ANDRIAMAZAVARIVO Tsimhipa	Coordonnateur	ONG TOLOTSOA
RANDRIAMAMPIANINA Mialisoa	Directrice Exécutive	Transparency International Initiative Madagascar
MANANIHOAVY Voarisoa		Organisation de la Société Civile sur les Industries Extractive
RASOLOFO Fety		Coalition Nationale de Plaidoyer Environnemental
RAFANOMADIO Arlette	Avocat	
RAKOTOBÉ Arnelle	Directrice Exécutive	IVORARY
TOLOJANAHARY	Membre	KMF CNOE
Partenaires Techniques et Financiers		
VAN RIJN Natasha	Représentante résidente	PNUD
Dubuisson Jean-Francois	Représentant résident adjoint	PNUD
Williams Andrew	Supr. Financial Management Officer Office of Financial Management	USAID
RAKOTONDRAMANANA Joseph	Specialist, Financial Investigations Green Corruption Programme - Madagascar	Institut de Bale pour la Gouvernance
RAFANOMEZANTSOA Simon	Chief of Party Anti-corruption and combating wildlife trafficking Activity - Madagascar	WWF Madagascar Country Office
CABREJO LE ROUX Amanda	Senior Specialist / Deputy Head, Green Corruption	Institut de Bale pour la Gouvernance
COSTE Laurence	Senior Counsel Governance and Anti-Corruption	FMI
BELLANTONI Alessandro	Director, Policy and Partnerships	Open Government Partnership
NESH-NASH Tarik	Senior Regional Coordinator, Africa and the Middle East	Open Government Partnership
ANDRIAMAHOLY Ravakaso	Chargée de Programmes Gouvernance et Média	Délégation de l'Union européenne auprès de la République de Madagascar et de l'Union des Comores

Annexe 4. MATRICE D'ACTIVITES DU PLAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

OBJECTIF STRATEGIQUE 1 : Renforcer l'Etat de Droit de manière à disposer d'un Etat capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens									
PROGRAMMES = LIGNES D'ACTIVITÉS	ACTIVITÉS	INDICATEURS DE RÉUSSITE	ACTEURS		PÉRIODES DE RÉFORME/VALEUR CIBLE	NIVEAU DE RÉALISATION (2020-2024)			
			RESPONSABLES	PARTIES PRENANTES	2018-2020 (PHASE CONFIRMATION)	DONNÉES EXISTANTES	SOURCE DE VÉRIFICATION	ANALYSE	EVALUATION DE L'ATTEINTE DE LA LIGNE D'ACTIVITÉ
Axe d'intervention 1 : LE CADRE INSTITUTIONNEL									
LA 1. Renforcer l'autonomie et l'efficacité des organes anti-corruption	1.1 - Renforcer le cadre juridique des organes anti-corruption existants	Performance accrue	Comité de Réformes SNLCC	Primature, SGP, Parlement, HCC	Agenda juridique réalisé à 100%	Tous les textes réglementaires de CSI, Bianco, Samifin, ARAI et PAC existent et sont adoptés	<p>Informations fournies par CSI :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2015-1036 du 30 juin 2015 Portant abrogation du décret n° 2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé « sampandraharaha malagasy iadianaamin'nyfamotsiambolasyfamatsiambola nyfampihorohoroana » dénommé "SAMIFIN". 2. Décret n° 2022-937 du 22Juillet 2022 portant organisation du Comité de coordination de la Lutte Contre Le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme. 3. Décret N°2016-1536 du 19 Décembre 2016 modifié par le décret n°2022-437 du 30 mars 2022 portant organisation et fonctionnement de la Direction de Coordination Nationale et du Comité de Suivi Evaluation des Pôles Anti-Corruption ou PAC. 4. Décret n°2018-1681 du 15 Décembre 2018 fixant les modalités d'application de la loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-corruption. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le cadre juridique pour la mise en place des Organes de LCC a été adopté. - Les mesures préventives qui devraient être mises en place par le cadre juridique nécessitent d'être complétées pour plus d'exhaustivité. - Les dispositions juridiques sur l'incrimination et la répression devraient être périodiquement mises à jour pour tenir compte des évolutions sur le plan international. 	PARTIELLEMENT ATTEINTE

						<p>5. Décret n° 2021-960 du 29 septembre 2021 portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'Agence de Recouvrement des Avoirs illicites.</p> <p>6. Décret 2020-013 portant restructuration du Bureau Indépendant Anti-Corruption</p> <p>Décret n° 2006- 207 du 21 mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité modifié et complété par les décrets n°2016-034 du 20 janvier 2016 et n° 2019-1545 du 04 août 2019</p> <p>2019-1545 du 04 août 2019</p>	
1.2 - Mettre en place les Pôles Anti-Corruption (PAC)	Meilleure réponse judiciaire	Comité de Réformes SNLCC	Primature, SGP, Parlement, HCC	Les PAC de Mahajanga et de Fianarantsoa opérationnels à 100%	3 /6 PAC ont été mis en place	<p>Loi n°2016 – 021 modifiée et complétée par la loi n°2021-015 du 5 août 2021 sur les Pôles anti-corruption. Selon le rapport annuel 2022 du CSI : Le PAC Antananarivo est opérationnel depuis juin 2018 et celui de Mahajanga depuis octobre 2020. L'opérationnalisation du PAC de Fianarantsoa avait démarré en 2024. La mise en œuvre de la nouvelle loi n° 2021.015 du 5 août 2021 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016. 021 sur les PACs. Les amendements apportés par cette nouvelle loi modifient considérablement le fonctionnement des PACs concernant notamment le mandat des magistrats, la composition du Comité de Suivi et d'Évaluation (CSE) des PAC et les compétences dans le traitement des infractions économiques et financières.</p>	<p>- La répression des infractions économiques et financières ne relève plus de la compétence exclusive des PAC (dossiers du PAC liés aux infractions douanières, fiscales, environnementales et minières sont donc limités).</p> <p>- Bien qu'un protocole d'accord ait été conclu entre HCJ et PAC, l'attente des décisions de mise en accusation par l'Assemblée Nationale du suspect justiciable devant la HCJ, entraîne, dans certains cas, l'expiration des</p>

								titres de détention des complices et co-auteurs placés sous mandat de dépôt par le PAC. Les retards dans la mise en place des PAC n'ont pas permis de démontrer des résultats rapides et ont contribué à une accumulation de dossiers provenant du BIANCO qui dispose de six directions territoriales dans les six Chefs-lieux de Province ainsi que de deux antennes régionales.	
LA 2. Disposer de chaînes pénales fonctionnelles et capables d'appliquer les sanctions et mettre fin à l'impunité	2.1- Etablir un protocole d'accord des OAC composant la chaîne pénale	Ratio investigation/ poursuite/ condamnation en constante augmentation	Comité de Suivi Evaluation du PAC	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Agence de recouvrement	Pas clair 90%	Information non disponible			Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	2.2- Evaluer la mise en œuvre du protocole d'accord	Taux d'actions correctives mises en œuvre/problèmes identifiés	Comité de Suivi Evaluation du PAC	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Agence de recouvrement	90%	Information non disponible			
	2.3- Organiser des formations conjointes des agents des OAC	Qualité des dossiers de poursuite pénale attestée notamment par la réduction des vices de formes	Coordonnateur PAC	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Agence de recouvrement	0% de vice de forme	Information non disponible			

	2.4-Optimiser le système de suivi informatique du traitement des dossiers (affaires pénales de corruption)	Délai de traitement en constante diminution Nombre de dossiers non tracés	Coordonnateur PAC	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Agence de recouvrement	Délai réduit de 75% 0 dossiers introuvables	Information non disponible			
LA 3. Coordonner les actions des différents organes de contrôle des services publics	3.1 - Harmoniser les programmes de travail (PTA) des organes de contrôle des services publics	Programme Annuel	Primature	Cour des Comptes, IGE, Inspections techniques ministérielles et des directions	Programmes Annuels de Contrôles Harmonisés (2019-2020) adopté	Information non disponible			Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	3.2- Evaluer la mise en œuvre du Programme	Taux d'actions correctives mises en œuvre/problèmes identifiés	CSI	Cour des Comptes, IGE, Inspections techniques ministérielles et des directions	90%	Information non disponible			
	3.3- Organiser des formations conjointes des organes de contrôle	Qualité des dossiers de poursuite disciplinaire/financière attestée notamment par la réduction des vices de formes	ENAM	Cour des Comptes, Conseil d'Etat, IGE, Inspections techniques ministérielles et des directions	0% de vice de forme	Information non disponible			

LA 4. Assurer une couverture géographique des activités de lutte contre la corruption	4.1- Etablir des groupes de travail conjoints au niveau régional (GTRAC)	Couverture régionale	BIANCO	OSCs (Rohy, TI-IM, IVORARY), Administrations Régionales	12 régions couvertes	Non existant	Données du rapport annuel Bianco 2020 : En ce qui concerne l'accompagnement des Services Techniques Déconcentrés à l'opérationnalisation des Structures Anti-Corruption, 48 nouvelles structures ont été mises en place, 165 ont été opérationnalisées et 269 ont fait l'objet de suivi par l'équipe territoriale du BIANCO. Quant à l'accompagnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, 69 STAC ont été créées et 38 communes rurales ont été accompagnées dans la mise en place et l'opérationnalisation de leurs standards de service durant l'exercice 2020. Données rapport annuel Bianco 2021 : Le BIANCO dispose de six directions territoriales, basées dans les chefs-lieux des six provinces, et de deux antennes régionales, basées à Morondava et à Sambava, rattachées respectivement aux Directions Territoriales d'Antananarivo et d'Antsiranana.	Des structures du BIANCO au niveau déconcentrées existe et un accompagnement vers les collectivités territoriales décentralisées ont été mis en place toutefois selon les rapports annuels 2020 et 2021 de BIANCO, il n'existe pas de référence à la mise en place de groupes de travail conjoints au niveau régional (GTRAC).	Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	4.2- Evaluer l'effectivité des GTRAC	Taux d'actions correctives mises en œuvre/problèmes identifiés	CSI	BIANCO, OSCs (Rohy, TI-IM, IVORARY), Administrations Régionales	90%	Information non disponible			
	4.3- Appuyer les échanges d'expériences entre GTRAC	Taux de réalisations des Plans d'actions des GTRAC	BIANCO	OSCs (Rohy, TI-IM, IVORARY), Administrations Régionales	90%	Non existant			
LA 5. Disposer d'associations d'utilité publique qui assurent la surveillance dans la mise en	5.1- Adopter des critères d'admission comme associations d'utilité publique anti-corruption	Légitimité du cadre juridique	Comité de Réformes SNLCC	Ministère de l'Intérieur, ministère de la Population, Plateformes des OSCs	Information non disponible	Information non disponible			Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité

application dessauctions	5.2- Mettre en place un programme d'incubation d'OSC anti-corruption	Nombre et qualité de projets	BIANCO	OSCs (Mouvement Rohy, IVORARY)	60 projets soutenus	Des conventions ont été signées	Rapports annuels 2021 Bianco : 2 conventions majeures ont été signé avec des Organisations de la Société Civile (OSC), s'inscrivaient dans le cadre de la contribution des OSC dans l'éducation et la mobilisation des citoyens à la lutte contre la corruption, à savoir : Hetsika Fampiraisana Kristianina ho an'ny Firenena (HFKF) - couvrant 57 entités et l'Alliance Voahary Gasy (AVG). Parallèlement, le BIANCO a associé les entités-relais, issues des Organisations de la Société Civile dans ses actions relatives à l'éducation et la prévention. A ce titre, quatre cent neuf (409) nouvelles collaborations ont été recensées en 2021 avec des entités issues de la Société Civile.	
	5.3- Mettre en place un système de financement pérennes pour les associations reconnues d'utilité publique à combattre la corruption	Volume de financement local octroyé	Agence de recouvrement	Comité de Réformes, ministère des Finances, OSCs (Mouvement Rohy)	30 projets financés			
	5.4- Développer et mettre en œuvre un mécanisme de qualification et de contrôle	Nombre d'OSC admis	CSI	Comité de Réformes SNLCC	30 OSCs admis			

LA 6. Améliorer la législation en matière de prévention et de répression de la corruption	6.1-Réviser la loi sur la lutte contre la corruption (2004-030)	Incriminations et peines renforcées, dispositions sur la déclaration de patrimoine améliorées, procédures de poursuite rendues efficaces	Comité de Réformes SNLCC	Primature, SGP, Parlement, HCC	Agenda juridique réalisé à 100%	Nouvelle loi adoptée	Loi n° 2016 – 020 sur la lutte contre la corruption (Article 2 de la loi : « Afin de promouvoir la transparence dans l'exercice des fonctions publiques, de garantir l'intégrité des serviteurs de l'Etat et d'affermir la confiance du public envers les Institutions, outre les personnalités visées par les dispositions des articles 40 et 41 de la Constitution, les agents publics visés à l'alinéa suivant est tenu d'une obligation de déclaration périodique de patrimoine et d'intérêts économiques. » ; Décret n° 2004 – 983 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002- 1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine (DP) par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires. Un nouveau projet sur les déclarations de patrimoine est en cours de discussion au niveau du ministère de la Justice pour en assurer une gestion plus dynamique. Données rapport annuel BIANCO : En 2021, le BIANCO a reçu 4 190 DP contre 1 332 en 2020 de la part des assujettis légaux relevant de sa compétence. Il convient de préciser que le dépôt peut se faire de manière individuelle ou collective. En 2021, sept (07) cérémonies de dépôt collectif de DP ont été enregistrées. Le rapport annuel du CSI 2023 recommande "[d] adopter le projet de texte sur la gestion dynamique des déclarations de patrimoine".	
	6.2- Mettre en place un cadre juridique sur les conflits d'intérêts	Appropriation du mécanisme de gestion des conflits d'intérêts par les administrations publiques	CSI	Comité de Réformes SNLCC, Primature, SGP	Agenda juridique réalisé à 70%	Disposition incluse dans le Code Pénale	Art 182 du Code pénal qui réprime la non-déclaration de conflit d'intérêt, la participation ou prise de décision en connaissance de cause, ceux qui ont bénéficié d'un avantage dans la commission de l'infraction en connaissance de cause	Pas de régime propre ni d'appropriation du mécanisme de gestion des conflits d'intérêts par les

PARTIELLEMENT ATTEINTE

								administrations publiques	
	6.3- Réviser et faire adopter la loi sur la LBC/FT national	Conformité aux standards et normes internationaux	SAMIFIN	Min Jus, Comité de Réformes SNLCC, CSBF, PTF (COMESA, ARINSA) ESAAMLG	Agenda juridique réalisé à 100%	Nouvelle loi adoptée	Loi n° 2018 – 043 modifiée et complétée par la loi n°2023-026 du 01 février 2024 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme		
	6.4- Adopter une loi assurant l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales	Transparence du financement assurée	Comité de Réformes SNLCC	Primature, SGP, Parlement, HCC, Plateformes OSCs	Agenda juridique réalisé à 70%	Texte juridique sur les partis politiques existe	-Loi 2011-012 relative aux partis politiques (Chapitre VI) -Décret n° 2018-795 du 17.7.2018 relatif à la Commission de contrôle du financement de la vie la Politique (CCFVP)	Cadre juridique à renforcer	
Axe d'intervention 2 : LA RÉPRESSION									
LA 7. Détecter avec professionnalisme les cas de corruption	7.1-Mettre en place un mécanisme d'incitation et de protection des lanceurs d'alerte, des témoins et des dénonciateurs	Nombre et qualité des informations citoyennes en constante augmentation	SAMIFIN, BIANCO	Organisations communautaires (VOI), Police Nationale, Gendarmerie Nationale, Marine Nationale	70%	Une plateforme digitale a été mise en place	Données du rapport annuel 2021 de BIANCO : « I-Toroka » est une plateforme numérique de dénonciation conçue dans le cadre de la mise en œuvre de la SNLCC. Elle est opérationnelle depuis le mois de mars 2019. Elle permet de recevoir des dénonciations illimitées provenant des dénonciateurs ou des lanceurs d'alerte. Cent quatre-vingt-seize (196) doléances ont été reçues via cette plateforme pendant l'année 2021, dont 87 ont été transformées en Rapport de Première Information (RPI) et les 109 restantes sont encore en attente d'informations complémentaires.		ATTENTE

7.2-Développer un système de détection des opérations suspectes hors circuit financier légal	Nombre d'opérations suspectes hors circuit financier détectées	SAMIFIN, BIANCO	Organisations communautaires (VOI), Police Nationale, Gendarmerie Nationale, Marine Nationale	200	Information non disponible		
7.3- Déployer les outils informatiques pour l'échange et la déclaration des informations confidentielles entre les membres de la chaîne anti-blanchiment	Nombre d'établissements interconnecté par un système informatisé	SAMIFIN	PTF, Etablissements assujettis à la DOS, MFB (DGI, DGD, DGT, DGAI), Mines, Forêt, Min Jus, PAC, BIANCO, GN, Police nationale, Min Déf, Min Int, CIM, Registre de Commerce, ARMP, PAF	20	Information non disponible		
7.4- Etablir des lignes directrices pour les banques pour leur permettre de détecter et déclarer les opérations suspectes au Samifin dans le cadre de passation des marchés publics	Nombre de DOS sur les passations de marchés publics transmis au parquet	SAMIFIN	Banques, PAC, BIANCO	45 DOS	Rapports Annuels SAMIFIN.	Rapport annuel 2021 : La majorité des DOS proviennent des banques. Cette profession présente une avance considérable concernant la mise en œuvre des mesures de vigilance en matière de LBC/FT car chaque opérateur est doté d'une fonction chargée de l'analyse des risques en la matière. En 2021, le nombre de DOS provenant des banques connaît une diminution de l'ordre de 41%, un grand nombre de déclarations reçues de ces institutions a fait l'objet d'enregistrement dans la base de données du SAMIFIN sans créer de DOS pour traitement.	

	7.5- Développer le journalisme d'investigation	Nombre et qualité de reportages transmis aux autorités de poursuite	Ordre des Journalistes	BIANCO, PAC, SAMIFIN	36 reportages	Données disponibles sur le nombre de reportages/articles	<p><u>Données du rapport annuel 2021 :</u> Le BIANCO à organisé des formations sur la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance au profit de 40 journalistes (à l'initiative du Ministère de la Communication et de la Culture).</p> <p><u>Données du rapport du CSI 2023 :</u> Collaboration avec l'OJM dans l'organisation de formations des journalistes dans les provinces en matière de gouvernance et de LCC. Ces formations ont permis la publication de quatre-vingt-seize articles sur des thématiques relatives à la gouvernance et la LCC</p>	
	7.6 Tenir et centraliser les statistiques nationales sur les BC/ FT et Criminalité transnationale Organisée	Pourcentage de données statistiques sur les BC/FT et CTPO disponibles au SAMIFIN	SAMIFIN	PTF, MinJus, BIANCO, MFB, SNOLT, MinPop, Min Int, GN, Police Nationale	80% des données statistiques disponibles centralisée au SAMIFIN, en format numérique	Rapports annuels SAMIFIN	Le SAMIFIN dispose de données de statistiques sur la BC/FT	

LA 8. Appliquer les lois anti-corruption à tous les niveaux et pour tous les acteurs	8.1-Mettre en place la Haute Cour de Justice	Représentants Elus	Ministère de la Justice	Autorités désignatrices		Texte adopté	<p>Loi n° 2014-043 relative à la Haute Cour de Justice</p> <p><u>Le rapport annuel 2021 du BIANCO</u>, souligne au sujet de la loi " une révision de la loi organique n°2014-043 relative à la Haute Cour de Justice (HCJ) est vivement souhaitée en ce qui concerne le blocage des dossiers au niveau de l'Assemblée Nationale face à l'inégalité de traitement des dossiers impliquant des personnes visées par l'article 133 de la Constitution. La limitation de la durée de traitement des dossiers émanant de la HCJ au sein de cette chambre basse du Parlement est recommandée. Un ordre de poursuite devrait suffire sans attendre la mise en accusation".</p> <p><u>Le rapport annuel du CSI 2023</u> recommande de " Revoir la nécessité d'une mise en accusation par le Parlement pour une répression effective auprès de la Haute Cour de Justice. A l'instar de la Cour de Justice française où le pouvoir de poursuite revient au Procureur général près de la Cour de cassation qui peut déclencher la poursuite dès réception de la plainte.</p>		PARTEILLEMENT ATTEINTE
	8.2-Réviser les dispositions légales sur les immunités et privilèges en matière pénale	Egalité devant la loi et les juridictions pénales améliorée	Ministère de la Justice	Comité de Réformes SNLCC, Primature, SGP, Parlement, HCC, Plateformes OSCs	Dispositions légales révisées à 100%	Non existant			
	8.3-Adopter et mettre en œuvre une Politique d'Investigation proactive	Enjeux financiers des dossiers d'investigation proactive en augmentation	BIANCO	SAMIFIN, PAC	Dispositions légales révisées à 100%	Saisine d'initiative du BIANCO	La saisine d'initiative du BIANCO est consacrée par la Loi n° 2016 – 020 sur la lutte contre la corruption (Article 44).		

LA 9. Recouvrer les produits de la corruption	9.1- Mettre en place l'Agence chargée de recouvrement des avoirs détournés	Politique et mécanismes de gestion des avoirs saisis définis	Comité de Réformes SNLCC	Primature, SGP, Parlement, HCC	L'Agence chargée de recouvrement des avoirs détournés opérationnelle à 100%	Agence mise en place	Décret n° 2021-960 du 29 septembre 2021 portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'Agence de Recouvrement des Avoirs illicites.	Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	9.2- Identifier les avoirs extérieurs des criminels impliqués dans les dossiers transmis par le SAMIFIN au parquet à travers les réseaux internationaux	Pourcentage des valeurs des produits de crime à l'étranger identifiés	SAMIFIN	ARIN-SA, EGMONT, FIU homologues, Interpol	20%	Information non disponible		
	9.3- Identifier les produits du crime placés dans le pays relatif aux dossiers transmis par le SAMIFIN au parquet	Pourcentage de valeur de produit de crime placés à l'intérieur du pays identifiés	SAMIFIN	ARIN-SA, EGMONT, FIU homologues, Interpol	40%	Information non disponible		
LA 10. Adopter une politique pénale orientée vers une répression sévère des actes de corruption	10.1-Poursuivre l'amélioration et la mise en œuvre de la politique pénale anti-corruption	Taux de conformité des décisions de poursuite pénale à la politique adoptée	PAC, BCCJEP...	Ministère de la Justice, CSI, BIANCO, SAMIFIN	100%	Information non disponible	La SNLCC a parachevé la mise en place de cadre institutionnel et juridique relatif à la répression de la corruption. Le niveau de confiance du public dans une la répression effective de la corruption n'a toutefois pas été positivement impacté par ces mesures. Une répression effective de la corruption mettant fin à l'impunité demeure une des principale préoccupation et revendication de l'ensemble de la société malgache. Le faible niveau de sanctions pénales et disciplinaires dans des affaires de corruption d'envergure constitue un obstacle majeur à une répression effective de la corruption.	PARTIELLEMENT ATTEINTE
	10.2-Evaluer l'effectivité de la politique pénale	Taux d'actions correctives mises en œuvre/problèmes identifiés	CSI	PAC, BIANCO, OSCs (Rohy, TI-IM, IVORARY), Ministère de la Justice, SAMIFIN	90%	Information non disponible		
	10.3- Communiquer au public les résultats de la politique pénale	Nombre de retours de la part du grand public/ Nombre de retombées presse et Internet sur le PAC	PAC, BCCJEP...	PAC, BIANCO, OSCs (Rohy, TI-IM, IVORARY), Ministère de la Justice, SAMIFIN	3000/150	Information non disponible		

Secteur prioritaire 1 : JUSTICE

11.1-Renforcer les inspections et investigations sur les cas de corruption et d'atteinte au code de l'éthique et de la déontologie au sein de la Justice	Nombre annuel des sites faisant l'objet de missions d'inspections en matière d'intégrité	Ministère de la Justice (BCCJEP)	CSM, Cour Suprême, BIANCO	50	Information non disponible				Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
11.2-Prendre des mesures garantissant l'intégrité des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature	Confiance des magistrats au CSM accrue	Comité de Réformes SNLCC	Ministère de la Justice, Secrétariat Général CSM	75%	Information non disponible				
11.3-Mettre en place un système d'évaluation et de sanction du personnel judiciaire incluant la satisfaction des usagers et lié à l'allocation des primes de performance	Objectivité des décisions de nomination et d'avancement mesurée par la baisse du taux de recours contre les décisions	Ministère de la Justice	CSM, Cour Suprême	10%	Information non disponible				
11.4-Dynamisation des Conseils en Ethique et Déontologie, structures en charge de la promotion des règles d'éthiques et déontologiques au sein de la Justice	Taux de satisfaction de professionnels conseillés	Ministère de la Justice	OSC (MEDEM)	90%	Information non disponible				

	11.5-Développer et mettre en œuvre des solutions locales pour l'intégrité judiciaire	-Effectivité des solutions -Confiance des justiciables aux juridictions cibles accrue	Commission de Réformes pour l'Intégrité Judiciaire (CRIJ)	CSI, Ministère de la Justice, OSCs (IVORARY, ISLP-UK)	Solutions mises à l'échelle sur 12 juridictions (+50%)	Information non disponible			
Secteur prioritaire 2 : SECURITE									
LA 12. Réduire les risques de corruption auprès des forces de sécurité	12.1-Assainir les contrôles de police/gendarmerie sur les grands axes routiers	Nombre/durée des barrages de police/gendarmerie réduits au strict nécessaire	Autorité Routière	Ministère des Transports, Ministère de la Sécurité Publique, Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie	10%/2 heures	Information non disponible			Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	12.2-Séparer la fonction de visite technique automobile (centre de sécurité routière privatisé) de celle de contrôles techniques sur route (autorité routière et gendarmerie)	Pourcentage des véhicules inaptes après contrôle technique sur route Augmentation des amendes perçus	Autorités Routière/Transports Terrestres	Ministère des Transports, Ministère de la Sécurité Publique, Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie, Secteur Privé (Centre de visite privatisé)	10%	Information non disponible			
	12.3-Placer des équipements de surveillance électronique (camera) aux points de contrôles des aéroports	Nombre de points surveillés	Ministère des Transport	BIANCO, ACM, ADEMA	50%	Information non disponible			

	12.4-Rationaliser la catégorisation et le mode d'engagement des forces de l'ordre	Diminution des interventions hors périmètre assigné et réquisition réglementaire	Primature	SGP, Ministère de la Sécurité Publique, Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie, Ministère de la Défense	à définir	Information non disponible			
	12.5-Dépolitiser et rendre objectifs les critères d'avancement en grade et de nomination aux hauts emplois au sein des forces de sécurité	Nombre de décisions d'avancement et de nomination non conformes aux propositions des chefs de forces en diminution	Primature	SGP, Ministère de la Sécurité Publique, Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie, Ministère de la Défense	à définir	Information non disponible			
	12.6-Contractualiser en performance (technique et intégrité) les postes de commandement d'unité opérationnelle des forces de sécurité	Taux d'achèvement des objectifs de performance accrue	Primature	SGP, Ministère de la Sécurité Publique, Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie, Ministère de la Défense	à définir	Information non disponible			
Secteur prioritaire 3: FONCTION PUBLIQUE									
LA 13. Rendre effectifs les codes de conduite et de déontologie	13.1-Prendre des mesures réglementaires et pratiques pour sectoriser le conseil de discipline dans l'application des sanctions administratives	Célérité des procédures et effectivité des sanctions	Ministère de la Fonction Publique	BIANCO, Ministères techniques des secteurs prioritaires	Conseils de discipline sectoriels au sein de 100% des Ministères techniques des secteurs prioritaires fonctionnels	Conseils de discipline au niveau du ministère de la Fonction publique uniquement	<u>Données du rapport 2022 du CSI :</u> Il est noté un faible usage du processus disciplinaire dans les quinze (15) Ministères issus des 9 secteurs prioritaires de la SNLCC. Le BIANCO, à l'issue de ses investigations, n'est pas tenu d'envoyer aux Conseils de Disciplines les dossiers de corruption impliquant des agents de l'État		PARTIELLEMENT ATTENTE

	13.2-Renforcer la compétence éthique des fonctionnaires	Test éthique pris en compte dans les décisions d'avancement et de nomination	Ministère de la Fonction Publique	BIANCO, Ministères techniques des secteurs prioritaires	Mécanisme fonctionnel au sein de 100% des Ministères techniques des secteurs prioritaires		Il existe un décret (n° 2003-1158 du 17 décembre 2003) portant Code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des Agents de l'État. <u>Données rapport annuel BIANCO 2021</u> : L'insertion de la dimension « LCC » dans les programmes de formation des futurs agents publics à travers une collaboration des centres de formation avec le BIANCO en 2021 (l'Ecole Supérieure de la Gendarmerie Nationale de Moramanga et le Centre National de Formation des Techniciens Forestiers (CNFTF) d'Angavokely). L'éducation des agents publics se fait par le biais des Structures Anti-Corruption (STAC) implantées au sein des organismes publics. Durant l'année 2021, elles ont pu réaliser 485 activités d'éducation telles que la tenue de séance d'appropriation du code de conduite sectoriel, le rappel des principales infractions de corruption à éviter dans l'exercice des fonctions officielles, la causerie morale lors des rassemblements de levée des couleurs ou lors de l'Assemblée Générale, la vulgarisation de supports en interne et la production et diffusion de supports audiovisuels.		
	13.3-Publier en ligne les décisions des conseils de discipline	Nombre de consultations et Nombre de retombées media	Ministère de la Fonction Publique	BIANCO, Ministères techniques des secteurs prioritaires	Décisions annotées publiées	Non existant			

LA 14. Sensibiliser les agents publics en matière de LCC	14.1-Inserer des modules de formation sur la LCC dans les programmes de formation initiale et continue des agents de la fonction publique	Nombre de formations dispensées et d'élèves formés	Ministère de la Fonction Publique	Ecoles professionnelles des secteurs prioritaires, BIANCO	Module dispensé dans 100% des Ecoles professionnelles des secteurs prioritaires	Données exactes par rapport à la cible non disponible	<p>Rapport annuel BIANCO 2021 :</p> <p>L'éducation des agents publics se fait par le biais des Structures Anti-Corruption (STAC) implantées au sein des organismes publics. Durant l'année 2021, elles ont pu réaliser 485 activités d'éducation telles que la tenue de séance d'appropriation du code de conduite sectoriel, le rappel des principales infractions de corruption à éviter dans l'exercice des fonctions officielles, la causerie morale lors des rassemblements de levée des couleurs ou lors de l'Assemblée Générale, la vulgarisation de supports en interne et la production et diffusion de supports audiovisuels.</p>	Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	14.2-Prendre des mesures pratiques et transparentes pour la vérification a priori et obligatoire des antécédents judiciaires et disciplinaires des candidats aux postes de hauts emplois de l'Etat, y compris les pressentis membres du gouvernement.	Ratio candidats vérifiés/proposés	SGP	Primature, Ministère de la Fonction Publique, CSI	100%	Information non disponible		
	14.3-Publier en ligne et mettre à jour régulièrement les fichiers de malversations et condamnation pour corruption et infractions assimilés dans	Nombre de consultations et Nombre de retombées media	IGE	Ministère de la Fonction Publique, BIANCO	Fichiers mis à jour et accessible par le public	Information non disponible		

	l'administration publique								
	14.4-Vulgariser le contenu du rapport public	Nombre de retours des leaders d'opinion, Nombre de retombées media	Cour des Comptes	Ministère de la Justice, Ministère de la Fonction Publique	2200	Information non disponible			
	14.5-Organiser annuellement des prix de champions d'intégrité dans la fonction publique	Nombre de candidats proposés	Ministère de la Fonction Publique	Ministère Techniques des secteurs prioritaires, BIANCO	500	Information non disponible			
15. Assurer la transparence et la sincérité des modes de recrutement dans la fonction publique	15.1-Renforcer la sécurisation des concours administratifs	Nombre de concours certifiés conformes aux procédures réglementaires de sécurisation	BIANCO	CSI, Ministère de la Fonction Publique, OSCs (Associations professionnels, Ivorary)	100% certifiés	Pas de données disponibles sur la certification	<u>Rapport Annuel Bianco 2021</u> : Concernant l'assistance aux concours administratifs, conformément à la méthodologie faire-faire (MOFF) qui consiste à responsabiliser davantage l'entité organisatrice du concours, une nouvelle approche a été adoptée. Pour ce faire, l'entité concernée doit d'abord mettre en place sa propre structure anti-corruption (STAC) qui sera chargée de veiller au respect des mesures de sécurisation des concours avec l'appui de l'équipe du BIANCO. Dix (10) autres concours ont été accompagnés durant l'année 2021 suivant l'approche MOFF. Seul, le concours de recrutement d'élèves magistrats organisés par l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes a été appuyé directement par le BIANCO.		Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	15.2-Mettre en place une Agence Indépendante	Transparence et équitabilité du mode recrutement assurées	Primature	Ministère de la Fonction Publique, CSI	100% des agents recrutés via l'Agence	Information non disponible			

	chargée du recrutement des agents publics								
	15.3-Relier les bases de données des ressources humaines de l'Etat avec celles du SIGFP	Concordance des deux bases et économie en dépenses de solde	Ministère de la Fonction Publique, Ministère chargé du budget	PREA, CSI	100%	Information non disponible			

OBJECTIF STRATEGIQUE 2 : Créer les conditions d'émergence d'un développement économique

PROGRAMMES = LIGNES D'ACTIVITES	ACTIVITES	INDICATEURS DE REUSSITE	ACTEURS		PERIODES DE REFORME/VALEUR CIBLE	NIVEAU DE REALISATION		
			RESPONSABLES	PARTIES PRENANTES		DONNEES EXISTANTES	SOURCE DE VERIFICATION	EVALUATION DE L'ATTEINTE DE LA LIGNE D'ACTIVITE
Axes d'intervention 3 : « Réduire les risques/opportunités de corruption »								
LA 16. Réduire les opportunités de corruption par des dispositifs préventifs	16.1-Créer et rendre opérationnelle une cellule anti-corruption et mettre en place des dispositifs spécifiques de prévention au niveau de tous les secteurs	Nombre de CAC fonctionnelles, Taux de réalisation des plans d'actions des CAC, Effectivité des DAC	Ministères techniques des secteurs prioritaires	BIANCO, OSC	Niveaux provincial et régional complétés	21 STAC au niveau central	<u>Rapport annuel CSI 2022</u> : En 2022, 21 ministères disposent de structure de LCC au niveau central avec des responsables désignés. <u>Rapport annuel BIANCO 2021</u> : Un seul Ministère dispose d'une Politique Sectorielle de LCC validée et signée tandis que huit (08) Ministères sont en phase d'élaborer la leur. Les Directions Territoriales du BIANCO opèrent en collaboration avec les démembrements de ceux-ci dont les Directions interrégionales	PARTIELLEMENT ATTEINTE

							ou régionales et les organismes rattachés afin de mettre en place des dispositifs anti-corruption comme les structures anti-corruption (SAC), les Programmes Anti-Corruption (PAnCo) ou de plans d'actions annuels. Durant l'année 2021, 462 STAC ont été créées dont 205 redynamisées nécessiteraient d'être redynamisés.	
16.2-Evaluer la performance des CAC et l'effectivité des DAC	Publication annuelle de classement de performance	CSI	Ministères techniques des secteurs prioritaires, BIANCO, OSC	Classements annuels publiés	Non existant			
16.3-Procéder à l'évaluation nationale des Risques de BC/FT	Stratégies révisées en fonction des risques	SAMIFIN	SNOLT, Primature, PTF, membres de la chaîne anti-blanchiment	Rapport de suivi de mise en œuvre des recommandations disséminé	Effectué	Nouvelle stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour la période 2022-2026 Mise en place du Comité National d'Orientation et de Coordination pour la coordination stratégique de la mise en œuvre de la SNLBCFT		
16.4- Mettre en place des dispositifs de vigilance et de mécanismes de contrôle pour que les Organismes à But Non Lucratif (Association, ONG, Fondations) ne soient pas utilisés à des fins de	Pourcentage d'organismes à but non lucratif appliquant la transparence sur l'origine et l'utilisation de leur fonds	SAMIFIN	Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Population, Ministère des FB, OSC	40%	Information non disponible			

	blanchiment de capitaux et de Financement du Terrorisme							
LA 17. Atténuer la vulnérabilité des acteurs face aux tentations de la corruption	17.1-Améliorer les conditions de vie et de travail des agents de l'Etat	Ratio salaire/coût de la vie	Présidence	Ministère des Finances et du Budget, Ministère de la Fonction Publique	Niveau des salaires des fonctionnaires indexé au coût de la vie	Information non disponible		Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	17.2-Appliquer le texte sur la rotation des fonctionnaires en contact direct avec les usagers	Nombre de fonctionnaires mutés	Ministère de la Fonction Publique	Ministères techniques des secteurs prioritaires	À définir	Information non disponible		
	17.3-Organiser les bénéficiaires et usagers des services publics	Nombre d'associations ou comités des usagers actifs dans les secteurs prioritaires	BIANCO	Médiature	90	Information non disponible		
LA 18. Promouvoir la culture de rendre compte aux citoyens de la manière dont les potentialités nationales sont gérées	18.1-Developper une plateforme collaborative en ligne pour rendre transparente et redevable la gestion des finances et ressources publiques	Nombre d'Administrations Publiques collaboratrices ; Publication annuelle de l'indice de transparence des administrations publiques	CSI	PREA, Ministère Techniques des secteurs prioritaires	100% des secteurs prioritaires	Information non disponible		PARTIELLEMENT ATTEINTE
	18.2-Adhérer à l'Open Government Partnership	Adhésion réussie	CSI	Présidence, Ministère de l'Economie	Lettre d'intention soumis et Plan d'Action validé	Non effectué		

	18.3-Redynamiser la Médiature	Nombre et taux de médiations réussies	Présidence	CSI, Médiature	70%	Information non disponible	Le rapport annuel 2021, 2022 et 2023 du CSI font état d'une coopération renforcée avec la Médiature, notamment dans le domaine de la gouvernance foncière, de la prévention et lutte contre la corruption selon une approche basée sur les droits de l'Homme.	
LA 19. Produire des connaissances informées et crédibles sur la corruption, de manière à réduire les risques de corruption	19.1-Promouvoir l'émergence de groupes de réflexion (Think Tank) sur l'intégrité public et la lutte contre la corruption	Nombre de groupes constitués ; Nombre d'écrits sur la corruption	BIANCO	Plateformes des OSCs, Ministère de l'Enseignement Supérieur, Collège des Présidents des Universités	3 ;36	Information non disponible		
	19.2-Mener des recherches sur la fonction de la corruption, notamment dans les secteurs prioritaires	Nombre de publication des résultats des recherches	BIANCO	Plateformes des OSCs, Ministère de l'Enseignement Supérieur, Collège des Présidents des Universités	10	14 analyses menées	<u>Données du rapport annuel 2021 du Bianco</u> : Analyse de risque de corruption suivant la méthode Anti-Corruption Works (ACWorks), élaboration d'un Guide simplifié « Analyse des risques de corruption » et organisation d'ateliers pour conduire des analyses de risques au niveau déconcentré et sur des filières spécifiques. Durant l'exercice 2021, 14 analyses des risques de corruption ont été réalisées par le BIANCO dont 03 au niveau central et 11 au niveau territorial. Les analyses portaient alors sur les différents thèmes	Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité

						<p>suivants: l'organisation des concours administratifs ; la passation des marchés publics ; l'électrification rurale ; le processus de délivrance de l'attestation portant agrément en zone et entreprise franches ; le processus de déclaration fiscale des entreprises (Régions Ihorombe et Haute Matsiatra) ; le processus de recrutement du personnel médical ; le processus d'approvisionnement de la société Fanalamanga ; la revue du système concernant la perception des ristournes des produits des ressources halieutiques et de l'économie bleue ; la délivrance de fiche individuelle de bovins Région atsimoandrefana ; le trafic illicite des tortues ; la gestion de ticket de marché ; l'assainissement de la filière vanille dans la région SAVA et le processus d'acquisition de terrain relevant du domaine privé de l'Etat</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

	19.3-Réaliser des études sur l'évaluation de la lutte contre la corruption	Pourcentage de recommandations concrétisées	CSI	BIANCO	100%	Information non disponible	Les rapports annuels du CSI présentent des éléments d'analyses de la lutte contre la corruption et formule des recommandations mais ne fait pas état d'évaluation proprement dite.	
LA 20. Interpeller et mener des plaidoyers	20.1-Développer un mécanisme d'évaluation de l'éthique des organes de presse	Annonceurs et public responsabilisés	Ordre des journalistes	CSI, Ministère de la Communication	Publications annuelles des résultats	Information non disponible		
	20.2-Mettre en place un système de dénonciation des opérations suspectes de BC/FT /AC on-line pour les citoyens	Nombre de dénonciation des opérations on-line par les citoyens reçus par le SAMIFIN	SAMIFIN, BIANCO	Plateformes des OSCs	300	Information non disponible		
	20.3-Réaliser des audits sociaux des dépenses de campagne électorale	Nombre de partis politiques audités	OSCs	Direction Général des Impôts, Partis Politiques, CENI	12	Information non disponible		
	20.4-Mener des analyses des programmes anti-corruption des partis politiques et des candidats aux élections publique	Nombre de programmes analysés	OSCs	Opérateurs Internet	5	Information non disponible		
LA 21. Promouvoir la demande de transparence, la redevabilité, l'engagement citoyen dans les actions de développement	21.1- Mettre en place un cadre juridique et institutionnel garantissant la liberté d'accès à l'information	Nombre de refus de demande d'accès en constante réduction	CSI	Comité de Réformes SNLCC, Primature, SGP, Parlement, HCC, Ordre des journalistes, Médiature	Agenda juridique réalisé à 70%	Non existant		PARTIELLEMENT ATTEINTE
	21.2- Publication en ligne des déclarations d'intérêts des agents publics assujettis par la loi LCC	Taux de déclarations publiées et vérifiées	BIANCO	Service du Registre de commerce et des sociétés	100% des assujettis	Non existant		

	21.3- Mettre en place une plateforme de reportage en ligne des citoyens sur les expériences de corruption	Cartographie de la corruption des services publics	OSCs	Opérateurs Internet	Chaîne de dépenses publiques et autre secteurs prioritaires	2 plateformes répertoriées	- Plateforme de dénonciation « I-toroka » -Plateforme de dénonciation en ligne de la corruption (TsyCoolKoly Dénouons la corruption à Madagascar)	
--	---	--	------	---------------------	---	----------------------------	--	--

Axe d'intervention 5 : « Coordonner et harmoniser les appuis internationaux à la LCC »

LA 22. Coordonner et harmoniser des interventions/appuis extérieurs aux activités de lutte contre la corruption	22.1- Centraliser les informations sur les interventions des partenaires techniques et financiers au niveau du Comité de Réformes	Alignement des interventions sur les objectifs spécifiques de la SNLCC favorisé	CSI	Primature (cellule de la coordination des aides), Ministère des affaires étrangères, Comité de Réformes		Non existant		NON ATTEINTE
	22.2-Etablir un groupe de travail conjoint LCC Comité de Réformes-PTF	Taux de résolution des problèmes de mise en œuvre de la SNLCC	CSI	Primature (cellule de la coordination des aides), Ministère des affaires étrangères, Comité de Réformes	80%	Non existant		
LA 23. Assurer la coopération internationale en matière de lutte contre la corruption.	23.1- Adopter la loi sur la coopération et l'entraide judiciaire internationaux	Nombre de coopérations et d'entraides réussies	Ministère de la Justice	Ministère des affaires étrangères, PAC	100% des Autorités judiciaires nationales formées	A compléter		PARTIELLEMENT ATTEINTE
	23.2- Assurer l'application des Conventions Internationales ratifiées par Madagascar	Nombre de recommandations concrétisées	BIANCO, SAMIFIN	Ministère de la Justice, Ministère des affaires étrangères, PAC	Commission d'intégration mise en place	Pas de mécanisme concerté et coordonné de suivi des recommandations	Les rapports annuels 2020-2021 du BIANCO ne font pas état du suivi des recommandations formulées dans le cadre de la mise en œuvre des Conventions Internationales Le rapport annuel 2022 du CSI présente un suivi des	

							recommandations faites dans le cadre d'examen de la mise en œuvre des conventions internationales	
	23.3- Encourager les OSCs de LCC à adhérer à la Coalition CNUC	Nombre des OSCs adhérents	Plateformes OSCs	CSI, BIANCO, Coalition CNUC		Effectué	Rapport de la Société Civile sur la mise en œuvre du Chapitre II (Prévention) et du Chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la Corruption à Madagascar a été élaboré et soumis par Transparency International - Initiative Madagascar	
	23.4- Intégrer le SAMIFIN et les autorités en charge d'identification des produits de crimes au réseau régional et international	Nombre de réseaux intégrés	SAMIFIN	PAC, Agence de Recouvrement, Groupe Egmont, ARIN-SA	2	Informations non disponibles		
Secteur prioritaire 4 : FINANCES PUBLIQUES ET DÉPENSES PUBLIQUES								
LA 25. Rendre la chaîne de recettes et de dépenses transparente et crédible, de manière à rationaliser la	Rendre transparente et impartiale les contrôles fiscaux	Critères et liste annuels des contrôles fiscaux publiés	Direction Générale des Impôts	Fédération Nationale des Chambres de Commerce, Ministères chargés du Commerce et du Secteur privé	3 publications	Information non disponible		Données et informations insuffisantes pour mesurer

gestion des biens publics	25.2- Mettre en place un mécanisme et d'échange d'informations et de partage de compétences entre le SAMIFIN et la DGI dans le cadre du traitement de dossiers ayant comme infraction d'origine d'infractions fiscales	Valeur de redressement fiscal dressé par la DGI par le bais des DOS provenant du Samifin	SAMIFIN	Direction Générale des Impôts, Direction Générale du Trésor	10Milliards MGA	Information non disponible	l'atteinte de cette ligne d'activité
	25.3- Mettre en place un système de mercuriales de prix dans la commande publique	Ecart des prix justifié	ARMP	Ministère des Finances et du Budget, PREA	100%	Information non disponible	
	25.4- Rendre publiquement accessible en ligne la comptabilité patrimoniale de l'État	Gestion transparente et rationalisée du patrimoine de l'État des trois composantes : matériels roulants, mobiliers, immobiliers	Ministère des Finances et du Budget	Direction Générale des Domaines, PREA,	Patrimoine complet publié	Information non disponible	
	25.5- Rendre publiquement accessible en ligne les contrats publics (commande publique, PPP) et la liste des entreprises exclues des marchés publics	Nombre d'analyse et de contrôle social	ARMP	PREA, Ministère des Finances et du Budget	Publiés à 100%	Information non disponible	
	25.6 - Prendre des mesures pratiques pour rendre obligatoire la divulgation des bénéficiaires ultimes des entreprises contractant avec l'État	Nombre de conflits d'intérêts détectés	ARMP	PREA, Ministère des Finances et du Budget	100% divulgués secteurs prioritaires	Information non disponible	
	25.7-Développer un système de "e-procurement"	Nombre d'occasions de contact face à face minimisé	ARMP	PREA, Ministère des Finances et du Budget	0% de contact secteurs prioritaires	Information non disponible	

25.8 - Prendre des mesures réglementaires et pratiques pour la revue systématique des contrats de gré à gré dépassant le seuil de 100 000 Ariary	Taux de contrats gré à gré sans fondement valide en diminution	Commission Nationale de Contrôles des Marchés publics	ARMP, Ministère des Finances et du Budget, PREA	À définir	Information non disponible	
25.9 - Renforcer l'intégrité organisationnelle et individuelle dans l'administration douanière	Performance et confiance en l'administration douanière accrue	Direction Générale des Douanes	Associations et Syndicats des Douaniers, Association des usagers des services douaniers, OSC (IVORARY)	Hausse 60%	Information non disponible	
25.11 - Assainir la profession de transitaire et de commissionnaire en douanes	Liste de méritants et d'exclus publiés	Direction Générale des Douanes	Association professionnelle des Transitaires et Commissionnaires en douanes, Ministère chargé du Commerce, Fédération Nationale des Chambres de Commerce	Listes annuelles 3 à 5 publiées	Information non disponible	
25.12- Compléter la dématérialisation des procédures douanières	Nombre d'occasion de contact face à face minimisé	Direction Générale des Douanes	PREA, Ministère des Finances et du Budget, Ministère chargé du Commerce, Fédération Nationale des Chambres de Commerce		Information non disponible	

	25.13-Systématiser l'emploi des SPECL	Protocole d'accord entre parties prenantes mis à jour - Mécanisme de suivi et de détection mis en place - Manuel de procédures élaboré - Logiciel de gestion et de contrôle des SPECL mis à jour - Logiciel opérationnel	Direction Général du Trésor	BIANCO	X	Information non disponible		
	25.13-Mettre en place un système de traçabilité accessible de la procédure de paiement du Trésor aux bénéficiaires et parties prenantes clés	Taux de dérogation au principe de first in first out en diminution	Direction Générale du Trésor	Ministère des Finances et du Budget, PREA	À définir	Information non disponible		
LA 26. Rendre fonctionnel le budget citoyen (version simplifiée du budget)	26.1-Publier une version du budget citoyen comportant une ventilation chiffrée par commune	Nombre de retours de la part des citoyens	Ministère des Finances et du Budget	Ministère des Finances et du Budget, PREA, OSC (MSIS Tatao)	1 par commune pour toute les communes	De initiatives sont encourus	L'enquête sur le budget ouvert 2021 formule une recommandation sur l'amélioration de l'exhaustivité du Budget des citoyens en mettant en place des mécanismes permettant d'identifier les besoins du public en matière d'informations budgétaires et en diffusant le budget des citoyens au public par des méthodes autres que la publication en ligne	PARTIELLEMENT ATTEINTE
	26.2-Intégrer le programme "open budget"	Notation comparative et transparente du budget	Ministère des Finances et du Budget	CSI, BIANCO, OSC (MSIS Tatao)		Non effectué		

Secteur prioritaire 5 : RESSOURCES NATURELLES (ressources minières, fauniques, forestières, pêches)

LA 27. Protéger les potentialités nationales économiques porteuses de résultats immédiats en recourant à la coopération internationale	27.1-Prendre les dispositions utiles pour adhérer à l'ITIE	Statut de membre	Secrétariat Exécutif ITIE	Entreprises extractives, OSCs (PCQVP), Ministères techniques des secteurs prioritaires		Adhésion effectuée		PARTIELLEMENT ATTEINTE
	27.2-Prendre des mesures législatives et réglementaires pour rendre transparente la procédure d'attribution de licences d'exploitation de ressources naturelles et en limiter le pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif	Taux d'accessibilité aux procédures des demandes en cours	Primature	Ministères techniques des secteurs prioritaires, CSI, OSC (Alliance Voary Gasy)	100%	Code minier	Nouveau Code minier adopté	
	27.3-Prendre des mesures pratiques pour publier tous les accords d'exploitation des ressources naturelles	Taux d'accords publiés	Primature	Ministères techniques des secteurs prioritaires, CSI, OSC (Alliance Voary Gasy)	100%	Information non disponible		
	27.4-Renforcer la capacité des communautés locales dans les zones d'exploitation dans la gestion intégrée des royalties	Nombre de communautés formées	Ministère chargé de la Décentralisation	Grandes entreprises extractives, OSCs (IVORARY, VOI), Ministère des Finances et du Budget, Ministère Techniques des secteurs prioritaires		Information non disponible		
LA 28. Réduire toutes formes de trafics illicites des ressources naturelles	28.1-Rendre la chaîne de contrôle aux frontières efficace et redevable	Taux de résolution des problèmes d'action collective	Direction Générale des Douanes	Ministère de la Sécurité Publique (Police des Frontières), Secrétariat d'Etat à la Gendarmerie, ADEMA, Ports	90%	Information non disponible		PARTIELLEMENT ATTEINTE

	28.2-Analyser les risques de corruption dans les domaines des ressources naturelles	Les risques de corruption et les solutions aux trafics de ressources naturelles sont mieux appréhendés	OSCs (TI-IM)	BIANCO, Ministère de l'environnement		Effectué	Données du rapport annuel du BIANCO 2021 : 14 analyses des risques de corruption ont été réalisées par le BIANCO dont 03 au niveau central et 11 au niveau territorial. Parmi les thèmes retenus figure : la revue du système concernant la perception des ristournes des produits des ressources halieutiques et de l'économie bleue ; la délivrance de fiche individuelle de bovins Région atsimoandrefana ; le trafic illicite des tortues ; l'assainissement de la filière vanille dans la région SAVA.	
	28.3-Effectuer des actions de plaidoyer pour une meilleure gestion des ressources naturelles	Les acteurs étatiques mettent en œuvre les réformes nécessaires pour lutter contre le trafic illicite de ressources naturelles	OSCs (TI-IM)	*6		Information non disponible		
Secteur prioritaire 6 : DECENTRALISATION, FONCIER								
LA 29. Réduire les risques de corruption dans la gestion et le transfert des compétences et ressources des CTD	29.1-Promouvoir une meilleure gouvernance communale	Les communes d'action sont outillées pour gérer leurs ressources efficacement	OSCs (TI-IM)	Ministère de l'intérieur, CTD		PNDE Adopté	Une politique de décentralisation émergente (LPDE) a été adoptée par la loi n° 2021-011 du 11 août 2021. La LPDE ambitionne qu'en « 2030 la décentralisation est effective à Madagascar (i) à travers des CTD autonomes et responsables du développement de	PARTIELLEMENT ATTEINTE
	29.2-Plaidoyer pour une plus grande transparence des transferts aux CTD	Le montant des transferts et ressources dévolues aux communes est transparent	OSCs (TI-IM)	Ministère de l'intérieur, CTD				

						<p>territoires viables, (ii) dans le cadre d'une gouvernance fondée sur la territorialisation des politiques publiques afin (iii) d'assurer l'émergence socio-économique durable de la nation et de tout le territoire. » La mise en œuvre de la LPDE repose sur le Plan National de Décentralisation Emergente (PNDE) qui vise à traduire les actions de la LPDE en un cadre opérationnel cohérent. Ce plan se décline en six stratégies, à savoir : i) réformes institutionnelles et territoriales ; ii) territorialisation des politiques publiques stratégique ; iii) responsabilisation et autonomisation des CTD, iv) Participation citoyenne dans le choix de politique locale et dans le contrôle citoyen, v) Transfert de pouvoirs, de compétences et délivrance de services publics locaux, vi) réformes nécessaires au financement de la décentralisation. La mise en œuvre de la PNDE est répartie en trois phases : phase 1 : 2023-2024 ;</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

							phase 2 : 2025-2027 ; phase 3 : 2028-2030.
LA 30. Promouvoir la transparence dans la gestion foncière et domaniale	30.1-Renforcer la gouvernance foncière communale	Les communes d'action gèrent le foncier de façon transparente et inclusive	OSCs (TI-IM)	M2PATE, CTD			Rapport annuel CSI 2023 : Depuis 2022, des efforts ont été consentis pour renforcer la gouvernance foncière à Madagascar. En 2023, des recommandations pour améliorer le gouvernance foncière ont été émises sur la base de réunions de travail regroupant les départements concernés, notamment la Justice, les Domaines, la Décentralisation, l'Administration du territoire, le service Topographique et le BIANCO, d'une étude de bonnes pratiques au niveau de la commune rurale d'Andriambilany, réputée par sa capacité à avoir un zéro litige foncier et être un modèle en matière de gouvernance locale et de descentes au niveau de trois localités présentant des fréquences élevées de litiges fonciers à savoir Fianarantsoa, Toamasina, et Morondava. Ces recommandations n'ont toutefois pas été mise en œuvre selon le CSI, en
	30.2-Améliorer l'information foncière disponible aux citoyens	Les citoyens des communes d'action sont conscients de leurs droits fonciers et procèdent à la sécurisation de leurs terres	OSCs (TI-IM)	M2PATE, CTD		Information non disponible	

							raison de la « non disponibilité et l'incompréhension des textes en vigueur sur la gestion foncière, l'indisponibilité à temps des informations aux citoyens et aux responsables, le manque de moyens matériels et humains dans les administrations, le défaut de synergie d'actions et de fluidité dans les échanges d'informations entre les parties prenantes, le défaut de transparence dans les activités et les coûts appliqués par les auxiliaires de justice : huissiers, notaires, avocats etc.	
LA 31. Appliquer le budget participatif	31.1-Appuyer les communes dans l'appropriation des budgets participatifs	Les communes d'action mettent en œuvre des outils de gouvernance participative	OSCs (TI-IM)	CTD, Ministère des finances		PNDE		
	31.2-Renforcer le contrôle citoyen sur les budgets communaux	Les citoyens des communes d'actions participent au suivi des budgets communaux	OSCs (TI-IM)	CTD		PNDE		
Secteur prioritaire 7 : SANTE								
LA 32. Réduire les risques de corruption dans les services sanitaires	32.1-Développer des associations des usagers des centres de santé publiques pour le renforcement de	Nombre de plans d'actions associatifs	Ministère de la Santé Publique	OSCs (Associations des malades, IVORARY)	100% des CSB II	Information non disponible		Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité

et l'accès aux médicaments	l'intégrité des services de santé publique						
	32.2-Prendre des mesures réglementaires et pratiques pour rendre obligatoire un système sécurisé de traçabilité et de contrôle par les grossistes-importateurs	Nombre de saisis de médicaments non conformes	Ministère de la Santé Publique	Ordre des pharmaciens, Secteur Privé		Information non disponible	
	32.3-Assainir la profession de grossistes-importateurs de médicaments et celle des dépositaires de médicaments	Publication de la liste des distributeurs performants et ceux exclus de la profession	Ministère de la Santé Publique	Ordre des pharmaciens, Secteur Privé		Information non Disponible	

--	--	--	--	--	--	--	--	--

Secteur prioritaire 8 : ÉDUCATION

<p>LA 33. Produire des contenus pédagogiques pour la formation civique des jeunes</p>	<p>33.1-Insérer la dimension de la LCC dans le programme pédagogique des établissements scolaires</p>	<p>Nombre d'établissements scolaires participants</p>	<p>Ministère de l'Education</p>	<p>BIANCO, OEMC, OSC (IVORARY)</p>		<p>Effectué</p> <p>Données du rapport annuel 2021 du BIANCO : L'insertion de thématiques de LCC dans les programmes d'études du Ministère de l'Education Nationale (MEN). Insertion déjà effective depuis l'année scolaire 2019-2020 aux niveaux T10 et T11. Démarrage en début de l'année scolaire 2020-2021 du processus d'expérimentation aux niveaux T1, T4 et T7. Si la matière d'accueil est l'Education à la Citoyenneté (EAC) pour les onze (11) premiers niveaux d'étude, la LCC est insérée au niveau T12 en tant que thématique transversale dans les douze (12) thèmes de la bonne gouvernance inclus dans les matières suivantes : Français, Anglais, Malagasy, Philosophie et Histoire-Géographie. L'insertion s'étend d'ailleurs au système éducatif privé catholique avec lequel un partenariat a été engagé en 2021 aboutissant à l'insertion des thématiques de LCC dans les examens finaux du Certificat d'Etudes Primaires</p>	<p>PARTIELLEMENT ATTEINTE</p>
--	---	---	---------------------------------	------------------------------------	--	--	--------------------------------------

						Elémentaires (CEPE), du Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC) et du Baccalauréat catholiques.	
33.2-Evaluer l'impact de l'éducation en LCC	Taux d'actions correctives mises en œuvre/problèmes identifiés	CSI	Ministère de l'Education, BIANCO, OEMC, OSC (IVORARY)	90%	Information non disponible		

	33.3-Organiser des concours sur les activités anti-corruption des élèves	Nombre d'élèves participants	Ministère de l'Education	BIANCO, OEMC		Information non disponible		
LA 34. Développer l'intégrité organisationnelle des établissements scolaires (écoles publiques)	34.1-Développer la participation des FRAM dans la gestion des écoles publiques	Nombre de plans d'actions associatifs	Ministère de l'Education	FRAM, Association/Syndicat des Enseignants Publics	100% des écoles publiques	Information non disponible		PARTIELLEMENT ATTEINTE
	34.2-Etablir un classement national de performance des écoles publiques en fonction des budgets effectivement alloués	Nombre de retours des FRAM/ de retombées media	Ministère de l'Education	FRAM, Association/Syndicat des Enseignants Publics	500/50	Information non disponible		
	34.3-Promouvoir les réseaux d'honnêteté et d'intégrité au niveau des DREN	Nombre de réseau d'honnêteté créés et opérationnels	Ministère de l'Education	BIANCO	À définir	Effectué	<u>Données rapport annuel 2021 BIANCO :</u> Vingt-neuf (29) sur les 160 Réseaux d'Honnêteté et d'Intégrité (RHI) et les Mouvements de Jeunes (MJ). Actuellement opérationnels sont mis en place en 2021.	

Secteur Prioritaire 9 : SECTEUR PRIVE

LA 35. Développer une masse critique de PMI/PME par un système de certification	35.1-Encourager les chambres de commerce et groupements d'entreprise à mettre en place un système de certification de gestion intègre des petites et moyennes entreprises (PME)	Nombre de PME certifiées	Fédération Nationale de Chambres de Commerce	Groupement d'Entreprise, Ministères en charge du Commerce et du Secteur Privé, Organisme de Certification	À définir	Information non disponible sur le système de certification	<u>Données du rapport annuel 2021 du BIANCO/</u> En 2021, le BIANCO a renforcé sa relation avec le secteur privé en lui apportant un appui dans l'adoption de la politique anti-corruption dont la mise en place de STAC dans un premier temps. Cet appui s'est concentré sur la mobilisation du secteur privé à promouvoir l'éthique des affaires et une relation saine et intègre avec le secteur public. Par ailleurs, le BIANCO prévoit de vulgariser le Système de Management Anti-Corruption (SMAC) dans le secteur privé. Douze (12) STAC ont été créées et appuyées durant l'année 2021.	Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité
	35.2-Engager les grandes entreprises à avantager les relations d'affaires avec les PME certifiés	Nombre de grandes entreprises engagées	Fédération Nationale de Chambres de Commerce	Groupement d'Entreprise, Ministères en charge du Commerce et du Secteur Privé	À définir	Information non disponible		
LA 36. Développer un système d'octroi d'avantages compétitifs (business case) aux entreprises conformes aux standards	36.1-Promouvoir une charte d'engagement des entreprises œuvrant dans les secteurs prioritaires, incluant la gestion intègre des affaires et l'abstention aux pratiques corruptives	Nombre d'entreprises engagées	Ministères en charge du Commerce et du Secteur Privé	Ministère des Finances et du Budget, Fédération Nationale de Chambres de Commerce	À définir	Information non disponible	Données et informations insuffisantes pour mesurer l'atteinte de cette ligne d'activité	

d'intégrité dans les relations d'affaires avec l'Etat	36.2-Prendre des mesures pratiques d'incitations (avantages fiscaux et de marché) pour les entreprises engagées dans œuvrant dans les secteurs prioritaires	Nombre de demande d'avantages	ARMP, DGI	Ministère des Finances et du Budget, Fédération Nationale de Chambres de Commerce	À définir	Information non disponible	
	36.3-Renforcer la capacité du Conseil de la Concurrence	Nombre de décisions sur les pratiques anti-concurrentielles	Ministère du Commerce	Conseil de la Concurrence, Fédération Nationale de Chambres de Commerce	À définir	Information non disponible	

OBJECTIF STRATEGIQUE 3 : Susciter l'émergence d'un leadership national fort exprimant la volonté politique								
PROGRAMMES = LIGNES D'ACTIVITES+A6 : Q27	ACTIVITES	INDICATEURS DE REUSSITE	ACTEURS		NIVEAU DE REALISATION (2020-2024)			
			RESPONSABLE(S)	PARTIES PRENANTES	2018-2020 (PHASE CONFIRMATION)	DONNEES EXISTANTES	SOURCE DE VERIFICATION	EVALUATION DE L'ATTEINTE DE LA LIGNE D'ACTIVITE
Axe d'intervention 6 : « Doter la LCC de Financements nationaux suffisants et autonomes »								
LA 37. Doter les organes de lutte contre la corruption et les programmes de LCC de ressources financières suffisantes et autonomes	37.1-Mener des actions de plaidoyer intermédiaire en faveur du financement de la LCC	Etudes de rentabilité des organes de LCC publiés	CSI	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Ministère des Finances et du Budget, Parlement, OSC (Mouvement ROHY)	Publication 3-4-5	Information non disponible		NON ATTEINTE
	37.2- Garantir l'autonomie financière des organes anti-corruption	Augmentation et Effectivité du programme d'investissement	Ministère des Finances et du Budget	Comité de Réformes, Parlement	Ressources financières des OAC inscrites dans les LFI exécutées à 100% (0,15%)	Ressources financières du SAC en dessous de la cible des 0,3%	Données du rapport annuel du CSI 2023 : 2020 : 0,15% ; 2021 : 0,14% ; 2022 : 0,14% ; 2023 : 0,12% et 2024 : 0,10%	

		Mécanisme de financement durable des OAC effectif	CSI	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Ministère des Finances et du Budget, Ministère de la Justice, Agence de recouvrement des Avoirs,	Une (1) source proposée dans le mécanisme de financement est opérationnelle	Information non disponible		
LA 38. Associer la société civile, le secteur privé et les médias au suivi de l'octroi de financements pour la gouvernance et la lutte contre la corruption	38.1-Mettre en place un système intermédiaire de responsabilisation de la Société civile, du secteur privé et des médias dans le financement de la lutte contre la corruption	Programme d'interpellation et de veille adopté - Nombre d'interpellations réalisées	BIANCO	OSC	X	Information non disponible		PARTIELLEMENT ATTEINTE
	38.2-Fournir à la société civile toutes les informations budgétaires utiles	Maintien du niveau de financement adéquat	CSI	BIANCO, SAMIFIN, PAC, Ministère des Finances et du Budget, Parlement, OSC (Mouvement ROHY)	X	Effectué	Les rapports annuels du CSI fournissent des données chiffrées du niveau du financement du SAC à travers la LFI, la LFR et l'appui des PTF's	
Axe d'Intervention 7 : "Mobiliser la société dans la lutte contre la corruption, une des conditions de réussite de la LCC"								
LA 39. Inciter le public à se mobiliser pour la lutte contre la corruption	39.1-Mettre en place des plateformes de concertation en faveur de la mobilisation de masse	Nombre de conventions de partenariat signées - Plan d'actions adopté et mis en œuvre	BIANCO	OSC - Organes de presse	X	Effectué	Rapport annuel Bianco 2021 : La mobilisation citoyenne par l'intermédiaire des structures relais (OSC, notables, leaders D'opinions et médias) a été effectué à travers la mise en place de collaboration et	ATTEINTE

						partenariats à cet effet. Quatre cent neuf (409) nouvelles collaborations ont été recensées en 2021 avec des entités issues de la Société Civile	
		Augmentation du nombre de réseaux d'honnêteté créés - Rapport d'activité des réseaux		RHI - Etablissements scolaires - Universités - Administrations Publiques - OSC - organisations Confessionnelles	X	Effectué	<u>Rapport annuel Bianco 2021</u> : Mise en place et opérationnalisation des Réseaux d'Honnêteté et d'Intégrité (RHI) et les Mouvements de Jeunes (MJ). En 2021, 29 sur les 160 RHI et MJ ont été opérationnalisés
39.2-Renforcer la communication sur la LCC	Nombre de programmation sur la LCC par les médias -	BIANCO	Organes de presse	S1-S2	Effectué	<u>Données du rapport du CSI 2023</u> : Collaboration avec l'OJM dans l'organisation de formations des journalistes dans les provinces en matière de gouvernance et de LCC. Ces formations ont permis la publication de quatre-vingt-seize articles sur des thématiques relatives à la gouvernance et la LCC <u>Données rapports BIANCO 2021</u> :	ATTENTE

						<p>245 émissions éducatives « Aok'izaynyKolikoly » (AIK) ont été produites et diffusées auprès Des stations partenaires, parmi lesquels figurent la Radio Nationale Malagasy (RNM) dont l'audience S'étend sur tout le territoire national. Chaque Direction Territoriale a également beaucoup contribué dans La conception de l'émission pour une meilleure visibilité de la lutte anti-corruption à Madagascar. Les Thèmes évoquaient le MOFF dans tous ses aspects, la mise en place de l'ARAI, la corruption politique, L'anti-corruption dans le secteur privé, la Journée Nationale des RHI et la Journée Internationale de Lutte</p>
--	--	--	--	--	--	---

						Contre la Corruption.	
	Nombre de conférences réalisées		Organes de presse	S1-S2	Effectué	Nombres importants a à relever dans les rapports annuels de différents organes du SAC	
	Nombre d'évènements de partenaires avec la participation active du BIANCO		Tous les ministères - OSC - Etablissements scolaires et universitaires - Secteur Privé	S1-S2	Effectué	Nombres importants a à relever dans le rapport annuel du BIANCO	
	Nombre de supports mis à jour - Nouveaux types de supports produits - Nombre de supports diffusés		OSC - Organes de presse - Secteur privé	X	Effectué		
39.3-Developper l'utilisation de la NTIC pour les campagnes de mobilisation du public sur la LCC	Conventions de partenariats signées - Plan d'action mis en œuvre - Nombre de communication sur la LCC réalisé via les téléphones mobiles	BIANCO	Opérateurs de téléphonie mobile	X	Effectué		
	Conventions de partenariats signées - Plan d'action mis en œuvre - Nombre de communication sur la LCC réalisé via les produits et réseaux des entreprises		FIVMPAMA - GEM - ...	X	Effectué		
39.4-Effectuer des actions de sensibilisation à la lutte contre la corruption	Les citoyens prennent conscience de la nécessité de combattre la corruption	OSC (TI-IM)	Ministère de l'éducation, BIANCO		Effectué		

	39.5-Mobiliser les citoyens sur leur rôle d'acteur de la lutte contre la corruption	Les citoyens, en particulier les jeunes, s'engagent activement dans la lutte contre la corruption	OSC (TI-IM)	Ministère de l'éducation, BIANCO		Effectué		
LA 40. Encourager la société civile, le secteur privé et les médias à s'approprier et à être responsables de la mise en œuvre de la SNLCC	40.1-Développer les partenariats avec les OSC en vue d'une approche sectorielle	Plan d'actions sectorielles adopté - Rapport d'activités	BIANCO	OSC	X	Effectué	Bianco a relevé des partenariats dans son rapport annuel 2021 ainsi que le CSI de 2020 à 2023	ATEENTE
	40.2-Appuyer la société civile, le secteur privé et les médias dans leurs activités de veille et d'interpellation	Données collectées dans le cadre de veille sur la corruption diffusée aux relais - Nombre de relais formés	BIANCO	OSC - Organes de presse	X	Effectué	<u>Rapport annuel BIANCO 2021</u> : En matière éducative, les médias, les sociétés civiles, les organisations sont les principaux relais de mobilisation du public. En effet, en 2021, trois cent quatre-vingt-six (386) relais sont opérationnels	
	40.3-Accompagner les relais dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de mobilisation	Document stratégique élaboré et adopté - Plan d'actions mis en œuvre - Rapport d'activités	BIANCO	OSC - Organisations Professionnelles - Secteur Privé - Médias	X	Effectué		

- 2015, Examen de 1ere Cycle de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (Chapitre 3 et 4) par les experts de l'Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime (UNODC) associés aux experts Gouvernementaux du Nigéria et du Nicaragua, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1504021f.pdf>.
- 2021, Rapport de la Société Civile sur la mise en œuvre du Chapitre II (Prévention) et du Chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention de Nations Unies contre la Corruption à Madagascar par Transparency International - Initiative Madagascar <https://uncaccoalition.org/new-civil-society-report-on-madagascar-momentum-built-on-anti-corruption-initiatives-requires-concrete-legal-action-and-increased-political-will-to-advance-efforts/>
- 2012, U4, Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation, <https://www.u4.no/publications/theories-of-change-in-anti-corruption-work-a-tool-for-programme-design-and-evaluation>
- 2020, U4, How change happens in anti-corruption: A map of policy perspectives, <https://www.u4.no/publications/how-anti-corruption-change-happens.pdf>
- 2022, Madagascar - Systematic Country Diagnostic : The Urgency of Reforms - Structural Transformation and Better Governance at the Heart of the Strategy to Reduce Poverty , World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/551231652117328109/Madagascar-Systematic-Country-Diagnostic-The-Urgency-of-Reforms-Structural-Transformation-and-Better-Governance-at-the-Heart-of-the-Strategy-to-Reduce-Poverty>
- Baromètre de la corruption carcérale à Madagascar, <https://www.transparency.mg/actualites/barometre-de-la-corruption-carcerale-a-madagascar-b-corcar-une-premiere/>
- Industries extractives : un bilan socioéconomique des exploitations minières à grande échelle sur les femmes, les jeunes et les personnes en situation de handicap à Madagascar, <https://www.transparency.mg/actualites/industries-extractives-un-bilan-des-impacts-socioeconomiques-des-exploitations-minieres-a-grande-echelle-sur-les-femmes-les-jeunes-et-les-personnes-en-situation-de-handicap-a-madagascar/>