



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie



Département Economie

MEMOIRE

de Maîtrise en Sciences Economiques

(4^{ème} Année - promotion sortante, « MANDA »)



thème

« MECANISME, PRATIQUE DE LA CORRUPTION ET DEVELOPPEMENT

: cas de Madagascar »

Date de Soutenance : 26 Janvier 2007

Présenté par :

Hery Lanto TOTOMARO

Encadreur :

Mr Fredy Mamisoa ANDRIAMALALA
ECONOMISTE ET POLITOLOGUE

Année : 2006

REMERCIEMENT

Ce travail ne voit jamais le jour sans l'aide des quelques personnes. Ainsi je tiens à remercier d'abord le Tout Puissant qui me donne la capacité intellectuelle et la bonne santé pendant l'élaboration de ce mémoire.

Ensuite, je dédie mes spéciaux remerciements à mon collègue Joceline F. RAKOTOSOLOFO pour les précieuses aides qu'elle m'a accordées.

Sans oublier, Monsieur Fredy Mamisoa ANDRIAMALALA, qui ne cesse de conseiller pour l'amélioration du contenu de ce travail, en tant que mon encadreur. Surtout, Monsieur Jean Marie RAKOTONDRA SOLO, Conseiller Principal du Département Relations Publiques au BIANCO pour les documents et les informations qu'il m'a fournies.

Mes remerciements aussi à Monsieur Nicolas RAJAOBELINA, Gérant de la société « I2C » pour les services qu'il m'a rendus. Grâce à lui que les recherches de documents, l'édition et la duplication de ce travail s'effectuent facilement.

Finalement, je remercie tous ce qui me soutient psychologiquement, matériellement surtout financièrement pour l'achèvement de ce mémoire.

AVANT PROPOS

La corruption en tant que forme d'économie informelle est devenue ces derniers temps un des sujets les plus importants de point de vue aussi bien économique que politique et même social. C'est pourquoi le choix du « Mécanisme, pratique de la corruption et développement : cas de Madagascar » comme sujet de réflexions est intéressant actuellement.

A Madagascar, a été institué le Conseil Supérieur contre la corruption placé sous l'autorité du Président de la République, par décret n°2002-1128 du 30 septembre 2002¹. Le sujet est récent quoique les faits corruptifs soient très anciens et augmentent en nombre.

La présente étude essaiera de voir le ralliement de différents domaines. En effet, si au départ, la corruption a plus occupé le domaine social, culturel, juridique depuis la constatation des résultats de son existence, les domaines de l'histoire, de l'économie, de la psychologie (social : éducation et éthique) sont de plus en plus concernés.

Un des objectifs de ce travail est de relater aussi bien l'importance de l'impact de la grande corruption que celle de la petite corruption. La particularité de la petite corruption sera même mise en évidence comme son impact n'est pas négligeable.

En effet, le présent travail a pris source de la collecte d'informations, des documents provenant des enquêtes et travaux des organismes (indépendants ou non) ainsi les revues de presses et les pages webs qui montrent les différents faits et événements sur le sujet.

La collecte a été généralisée. La sélection s'est accentuée lors des regroupements d'idées apportées. La mise à jour des informations s'est avérée importante étant donné que le sujet est préoccupant à Madagascar et que l'apparition de nouveaux événements s'y rajoutent.

¹ DSRP, p. 55.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENT	2
AVANT PROPOS.....	2
TABLE DES MATIERES.....	3
INTRODUCTION	5
PARTIE I : MECANISME, ESPACE ET PRATIQUE DE LA CORRUPTION	8
I.1. Une brève historique de la corruption à Madagascar	8
I.2. Définitions et indices de perception de la corruption.....	10
I.2.1. Quelques définitions	10
I.2.1.1. La corruption selon « Transparency International »	10
I.2.1.2. La corruption selon « BIANCO »	10
I.2.1.3. La corruption selon des Economistes	11
I.2.2. L'indice de la perception de la corruption (IPC), ou CPI (Corruption Perception Index).....	11
I.3. Différents concepts de la corruption.....	13
I.3.1. Les formes de corruption et infractions assimilées	13
I.3.2. Typologies de la corruption.....	14
I.3.1.1. Corruption passive et corruption active	15
I.3.1.2. Petite et grande corruption	16
I.3.1.3. Corruption législative et administrative	16
I.3.3. Sociogramme du système de la corruption	17
I.3.4. Autres approches.....	17
I.4. Acteurs et espace de la corruption.....	19
I.4.1. Acteurs	20
I.4.1.1. Agents administratifs.....	20
I.4.1.2. Opérateurs économiques et intermédiaires.....	22
I.4.2. Espace.....	23

PARTIE II : L'IMPLICATION DE LA CORRUPTION SUR LE DEVELOPPEMENT	27
II.1. Elément d'analyse.....	27
II.1.1. Implication sur les secteurs économiques	27
II.1.1.1. l'impact de la corruption dans le secteur privé	27
II.1.1.2. l'impact de la corruption dans le secteur public.....	28
II.1.1.3. l'impact de la corruption sur le revenu.....	29
II.1.2. Implication sur l'IDE et l'APD	29
II.1.3. Effet sur le développement humain durable	31
II.2. Analyse de la politique anti-corruptive à Madagascar.....	35
II.2.1. La politique anti-corruptive à Madagascar	35
II.2.1.1. Suivant le DSRP et le MAP	35
II.2.1.2. Les Organes anti-corruptions	38
II.2.2. Conséquences, Efficacité et crédibilité des organes de lutte contre la corruption.....	40
II.2.3. La Bonne gouvernance à Madagascar.....	41
II.2.3.1. Indicateur de bonne gouvernance et corruption à Madagascar.....	41
II.2.3.2. La mise en place de l'E-gouvernance	50
II.3. Debats	53
II.3.1. l'obstacle de la politique anti-corruptive à Madagascar	53
II.3.2. Solutions et Recommandation.....	54
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE ET LIENS INTERNET	61
LISTE DES ABREVIATIONS.....	63
LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET SCHEMAS.....	64

INTRODUCTION

La corruption, si elle peut être qualifiée de maladie, ronge le pays où elle s'implante, au moins sur deux plans : social et économique. Elle est considérée comme étant un problème pour le développement. La corruption est un phénomène ancien. Elle ne date pas d'hier. La corruption fait partie des éléments explicatifs du dysfonctionnement de l'administration.

Le phénomène touche aussi bien les pays développés que les pays en voie de développement. Ses degrés d'intensité et ses formes varient d'un pays à un autre. Par ailleurs, ce phénomène de corruption devient endémique et banal. Il fait également partie de la pratique sociale dans les pays du Sud comme Madagascar.

Depuis ces dernières décennies, la corruption ne cesse de s'intensifier à Madagascar comme dans d'autres pays. Dans le cas de Madagascar, durant la période de mise en œuvre de programme d'ajustement structurel, politique préconisées par les institutions de Bretton Woods qui visait essentiellement à rétablir les déséquilibres macro-économiques internes et externes, le programme de lutte contre la corruption n'était pas parmi les priorités fixées même si les bailleurs de fonds en accordaient une attention particulière.

Entre 1996 et 1999, périodes pendant lesquelles le DCPE (Document Cadre de la Politique Économique) a été mis en place. Les bailleurs de fonds ont commencé à mettre des mesures visant à promouvoir la « *good governance* » c'est-à-dire l'amélioration et la transparence dans la gestion des politiques publiques des pays bénéficiaires de leur aide dont Madagascar.

La lutte contre la corruption devient parmi les priorités des bailleurs de fonds sur leurs interventions dans les économies des pays pauvres très endettés dans le cadre du DSRP (Document Stratégiques pour la Réduction de la Pauvreté).

Dès lors, tous les acteurs de développement ont reconnu ensemble que la corruption est aujourd'hui présentée comme le principal obstacle au développement économique des pays du Sud.

La lutte contre la corruption occupe une place centrale dans les discours aussi bien des responsables étatiques que des institutions internationales.

À Madagascar, des programmes de lutte contre la corruption inscrite dans l'axe stratégique ont été mis en œuvre depuis l'adoption du DSRP.

Dans ce travail, par rapport à l'ampleur de la corruption à Madagascar, la question de départ qui se pose est de savoir : Est-ce que le phénomène de corruption présente-t-il un obstacle majeur au développement ?

D'autres questions spécifiques surgissent également :

- Quels sont les pratiques socialement légitimées et publiquement illégales, et l'espace de la corruption ?
- Qui sont les acteurs de la corruption ?
- Quels sont les impacts sociaux et économiques du phénomène de la corruption ?

Le travail se divise en deux parties. La première partie essaiera de montrer le problème en relatant le mécanisme, l'espace et la pratique de la corruption. Et dans la deuxième partie, sera exposée l'implication de la corruption sur le développement.

La première partie essaiera de montrer le problème en relatant le mécanisme, l'espace et la pratique de la corruption. Une brève historique de la corruption à Madagascar sera avancée ainsi que quelques définitions de la corruption. Les différents concepts de la corruption seront définis par les éléments théoriques. Seront déterminés successivement, qui sont les plus exposés à la corruption et attirant notre attention, comment se manifeste-t-elle dans quelques domaines étudiés et pourquoi reste-t-elle persistante.

Dans la deuxième partie, sera exposée l'implication de la corruption sur le développement. Deux faces en seront étudiées : l'analyse de son impact indéniablement néfaste et l'état de lieux de la politique anti-corruptives et la bonne gouvernance mises en œuvre à Madagascar. Des débats suivis de quelques recommandations termineront l'analyse dans cette seconde et dernière partie du travail.

PARTIE I :

MECANISME, ESPACE

ET PRATIQUE DE LA CORRUPTION

PARTIE I : MECANISME, ESPACE ET PRATIQUE DE LA CORRUPTION

I.1. Une brève historique de la corruption à Madagascar

Le BIANCO² a fait un historique de la corruption à Madagascar.

Dans ce chapitre, des termes malgaches de différentes régions seront utilisés. Ceci expliquera le fait que toutes les régions de Madagascar, aussi bien celles très fréquentées étant des lieux où les activités économiques prennent une vitesse supérieure à d'autres et celles plus enclavées. De même, si le terme corruption est plus connu depuis quelques années, le fait ou l'acte a été désigné par différentes appellations avant d'arriver à cette nomination qui devient commune et rapproche presque toutes les références sur le phénomène.

Dans le temps des *Mpanjaka*, les « kabaro », séance traditionnelle de règlement communautaire de litiges et conflits, ceux qui s'acquittent d'un cadeau ou d'une somme d'argent auront la faveur du *Mpanjaka* ou *Anakandria* (dignitaires de la communauté).

En avançant dans le temps, depuis l'époque pré-coloniale, la corruption consiste à payer les bourreaux chargés de la préparation du tanguin (*tangena*) utilisé lors de l'ordalie, afin de n'obtenir qu'une faible dose du poison mortel ce qui assurera la survie des corrupteurs et qui les acquitte en conséquence.

Vers le début des années 80, le terme *risoriso* est apparu pour indiquer les actes de malversations, des détournements des produits de première nécessité. C'était l'époque où Madagascar a adopté une politique orientée vers le socialisme et où l'État intervient dans la conduite de l'économie du pays et donc dans la répartition de la richesse. Ce qui a provoqué un phénomène de rareté au niveau des ménages. Les besoins n'étant pas satisfaits à la limite du nécessaire, et le *risoriso* a pris de l'ampleur. L'acte de corruption émane ici des détenteurs du pouvoir au

² Source BIANCO : Compte rendu du SNLCC – Tome I

niveau de l'État ou de ce ceux qui entretiennent des relations proches à ceux qui sont désignés plutôt.

Plusieurs termes sont communément utilisés dans différentes régions de Madagascar. Parmi ces termes sont les *sisiky* (de Maintirano) (ou *manisika* de Sambava) consistant à faire glisser une somme d'argent à un agent public, *kolikoly*, *tsolotra*, *afera*, utilisé pour désigner les arrangements proposés désirant de ne pas être sanctionné d'une faute commise par l'usager fautif ou non, *manao lala-manapaka* (prendre un raccourci) utilisé dans la région de Sambava ayant pour but d'obtenir le laissez-passer aux barrages sans paiement de ristournes locales, *manentsina* (de Sambava) voulant dire boucher, *gofo*, *dramotse*, *dramotry*, *kiteritery* (de Maintirano) ayant pour signification de contraindre quelqu'un à donner, *manomeza kely* (donnez un peu), *kafe kely* (un peu de kafe), *sigara kely* (un peu de cigarettes) insinuant une demande directe de sorte de pourboire ou de remerciement, *rara tefaky*, *friry* (du Sud-Est) signifiant un petit don améliorant l'ordinaire et *manamboatra* (d'Antananarivo courant aussi à Maintirano), qualifiant des actes de l'usager corrupteur actif.

Les termes font entendre que les actes sont mauvais.

Mais d'autres termes plus imagées sont aussi utilisées, tels les *boaty* ou *tranon'afokasoka* (boîtes d'allumettes), *valopy* (enveloppe), *lava tagnan'akanjo*. Ces termes quant, à eux, reflètent le caractère caché insinuant que l'acte étant illégal et que même le moral ne l'accepte pas, par conséquent, la corruption est à garder en secret.

En outre, d'autres actes sont qualifiés de corruption aux Etats-Unis en exemple mais acceptés par la coutume à Madagascar, tels sont les remerciements appelés aussi *hafaliam-po*, *sasa tagna*, *saotry*.

De ces différents termes et de ces évolutions historiques nous nous rendons compte de la propagation de l'acte de corruption dans le temps et dans l'espace. Et des études faites nous donneront les points de vue théoriques sur le phénomène.

I.2. Définitions et indices de perception de la corruption

I.2.1. Quelques définitions

Comme, il n'existe pas une définition unique de la corruption. Voici donc, quelques définitions pour aider à bien cerner le problème de la corruption qui fera l'objet de cette étude.

I.2.1.1. La corruption selon « Transparency International »

Transparency International est une ONG internationale luttant contre la corruption des gouvernements. Cette organisation qui fait des études sur la corruption à l'échelle internationale est financée par plusieurs firmes internationales, et soutenue par la banque mondiale.

Selon TI, la corruption c'est « *l'usage du pouvoir dont on est investi pour obtenir des gains personnels* »³. Elle définit aussi la corruption comme « *l'abus d'une fonction publique à des fins d'enrichissement personnel* »⁴.

I.2.1.2. La corruption selon « BIANCO »

La BIANCO (*Bureau Indépendant ANTi-COrruption*), une institution anti-corruption à Madagascar, a défini la corruption comme étant des actes entretenus pour soutirer de l'argent dont le taux n'est pas celui déterminé par la loi, ou bien pour en tirer des profits non justifiés obtenus de manière illégale (enrichissement illicite). Ces actes émanent de simples citoyens, des Hommes de pouvoir ou encore des dirigeants au sein des entreprises.

« [...] la corruption existe quand un fonctionnaire déjà rémunéré exerce ses attributions officielles en échange d'argent [...] la définition de la corruption donnée par le droit français et transposée dans le droit malgache n'est pas compatible avec la conception malgache héritée de la culture asiatique. En effet, la notion de "remerciement/reconnaissance" (anticipé ou non) est fondamentale dans la culture malgache. »⁵

^{3, 4} Source BIANCO : Compte rendu du SNLCC – Tome I

⁵ Transparency International, *Hearing sur la Corruption à Madagascar*, Rapport de synthèse (Initiative Madagascar, Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, Friedrich Ebert Stiftung, p. 4).

Selon le Bianco, les reconnaissances⁶ ou remerciements⁶ qui sont des pratiques coutumières dans quelques régions peuvent être le centre d'une discussion. Elles ne sont pas considérées comme de la corruption pour les magistrats. Mais le fait d'en obtenir n'influe-t-il pas la décision de ces derniers ou bien, ne pas l'obtenir tout en sachant que la pratique est une habitude ? et du côté de celui qui offre, ne se sent-il pas obligé de se plier devant cette coutume ?

I.2.1.3. La corruption selon des Economistes

Enfin, la perception des économistes de la corruption souligne trois définitions :

- C'est le noyautage du bien commun par des intérêts particuliers
- La mauvaise utilisation du pouvoir dont on est investi pour servir des intérêts personnels.
- Un mauvais usage du pouvoir dont on est investi à des fins personnels ou comme la commercialisation du pouvoir administratif.

Les valeurs culturelles, sources de différences d'appréciation de la corruption sont en partie modelées par l'histoire.

I.2.2.L'indice de la perception de la corruption (IPC), ou CPI (Corruption Perception Index)

Publié chaque année depuis 1995, l'IPC présente et classe à peu près cinquante pays grâce à des scores obtenus à partir de synthèses de perceptions de milliers de spécialistes en business, analyse des risques et journalisme économique. Les résultats varient entre 0 (très corrompu) et 10 (parfaitement propre).

Du point de vue quantitative, les coefficients IPC étaient basés sur quatre régressions des moindres carrés ordinaires (MCO) de log IDE entrants, log exportation, log importation et log IDE sortants sur la corruption (IPC), log population, log PIB/habitant, distance des États-Unis, distance de la France, distance de la Chine, liens économiques (membre d'une intégration régionale), risque politique et présence d'une section nationale de TI. Les quatre modèles étaient statistiquement significatifs et les R au carré ajustés s'élevaient

^{6,6} BIANCO : Compte rendu du SNLCC – Tome I

respectivement à 0,65, 0,91, 0,87 et 0,41. Un coefficient IPC positif révèle un effet négatif de la corruption sur la variable dépendante, puisqu'une note plus élevée à l'IPC indique un pays « plus propre ».⁷

L'IPC n'est pas un indicateur fixe. Il évolue suivant les enquêtes effectuées par TI. Exemple, l'IPC 2003 est un indice composite basé sur des sondages qui reflètent la perception des milieux d'affaires, des universitaires et des analystes de risques, tant résidents que non-résidents. Elle se fonde sur 17 enquêtes réalisées par 13 organismes indépendants. L'IPC dont les enquêtes ont été soumises à TI entre 2001 et 2003 ne comprend que les pays qui ont fait l'objet d'au moins trois enquêtes. « Il est important de souligner que l'IPC 2003, même s'il porte sur 133 pays, ne représente qu'un instantané, a précisé Peter Eigen. Il n'existe pas de données suffisantes sur d'autres pays, dont un grand nombre présentent sans doute un niveau de corruption très élevé. »⁸

L'Indice de Perception de la Corruption 2006 est un indice composite établi à partir de plusieurs sondages d'opinion d'experts se prononçant sur leur perception du niveau de corruption dans les secteurs publics de 163 pays (panel le plus large analysé dans l'IPC depuis sa création en 1995). Le TI classe les pays sur une échelle de zéro à dix, zéro indiquant un degré de perception de la corruption élevé et dix indiquant un degré de corruption perçu comme faible⁹.

Bien que l'IPC aie donné lieu à plusieurs révisions méthodologiques au cours du temps, ses principes de base restent les mêmes. Les sources doivent mesurer la corruption et proposer un classement de plusieurs pays suivant une approche commune. Pour qu'un pays soit inclus¹⁰, il faut qu'il existe au moins trois sources différentes de données de base. Pour une année donnée, les informations portant sur les trois années antérieures sont prises en considération et traitées comme s'il s'agissait de sources indépendantes.

⁷ Transparency International, *Transparency International publie son Rapport mondial sur la corruption 2006* Paris, 10 May 2006 sur le site <http://www.transparency.org>

^{8,9} Transparency International, *Rapport Transparency International (TI), 2003 et 2006 sur le site* <http://www.transparency.org>

¹⁰ Razafindrakoto Mireille et Roubaud François, "Dans quelle mesure peut-on se fier à l'opinion des experts? Une expérience basée sur des enquêtes en Afrique francophone", IRD, DIAL, Paris, Mai 2006

I.3. Différents concepts de la corruption

I.3.1. Les formes de corruption et infractions assimilées

La corruption et infractions¹¹ assimilées auxquelles attaquent le BIANCO sont :

La Corruption active : c'est le fait pour toute personne de proposer à un agent public ou à un élu un avantage illégal pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions.

La Corruption passive :

- dans le secteur public : c'est le fait pour tout agent public ou élu de solliciter ou d'accepter d'un usager un avantage illégal pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions.

- dans le secteur privé : c'est le fait pour toute personne exerçant dans le secteur privé de solliciter ou d'accepter un avantage illégal pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions.

La Concussion : c'est le fait pour une personne investie d'une autorité publique ou chargée d'une mission de service public de percevoir une somme indue.

Le Trafic d'influence : c'est le fait pour toute personne d'abuser de son influence réelle ou supposée pour obtenir d'une autorité ou d'une administration publique, une décision favorable. Celui qui cède aux sollicitations ou qui propose ainsi que celui qui sert d'intermédiaire sont également punis.

L'Exonération et franchise illégales : c'est le fait pour une personne investie d'une autorité publique ou chargée d'une mission de service public d'accorder des exonérations illégales de droits, impôts ou taxes ou de donner gratuitement des produits des établissements publics.

La Prise d'avantage injustifié : profiter d'une position publique pour recevoir ou conserver un intérêt ou avantage dans une entreprise ou opération économique quelconque.

La Prise d'emploi prohibé : c'est le fait pour un agent public chargé d'une mission de contrôle, de surveillance, d'administration ou de conseil d'une entreprise privée, d'exercer après cessation de ses fonctions, un mandat social ou une activité rémunérée dans cette entreprise.

¹¹ BIANCO, *A propos du BIANCO*, sur le site web de bianco <http://www.bianco-mg.org>, 2005

Le Favoritisme : c'est le fait pour un agent public ou un élu ou toute personne agissant pour eux, de favoriser, par un acte irrégulier, un soumissionnaire dans un marché public.

L'Abus de fonction : c'est le fait pour un agent public de faire un acte illégal pour obtenir un avantage indu.

Le Conflit d'intérêt : c'est le fait pour un agent public ou une autorité publique, de ne pas déclarer un intérêt privé coïncidant avec un intérêt public, cette situation étant susceptible d'influencer ses décisions.

Le Cadeau illicite : c'est le fait pour un agent public d'accepter un cadeau ou un avantage susceptible d'influencer une décision liée à ses fonctions.

L'Enrichissement illicite : c'est le fait pour un agent public ou un élu de ne pas pouvoir raisonnablement justifier une augmentation substantielle de sa fortune par rapport à ses ressources légitimes. Les détenteurs des produits de cet enrichissement sont également punis.

Le Défaut de déclaration de patrimoine ou divulgation des informations :

- c'est le fait pour les personnes assujetties à la déclaration de patrimoine de ne pas faire une déclaration après rappel, ou de refuser par pure mauvaise foi de faire une déclaration de son patrimoine,
- c'est le fait pour toute personne de divulguer ou publier des informations confidentielles contenues dans le formulaire.

La Dénonciation abusive : c'est le fait d'accuser quelqu'un d'acte de corruption en sachant pertinemment que les faits sont inexistantes.

Le Commerce incompatible : c'est le fait pour des fonctionnaires d'autorités de se livrer au commerce des produits de première nécessité vins, boissons dans la circonscription territoriale où ils exercent leurs fonctions.

I.3.2. Typologies de la corruption

Le rapport sur le développement humain¹² avance trois types de corruptions. La première est celle qui différencie la corruption active de la corruption passive (cette distinction est faite par rapport au rôle des acteurs de la corruption). La

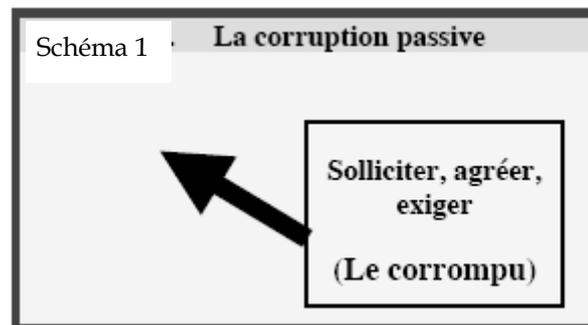
¹² PNUD, Rapport sur le développement humain - Burkina Faso - 2003

deuxième distingue la grande corruption de la petite corruption. Enfin la dernière distingue la corruption législative de la corruption administrative.

I.3.1.1. Corruption passive et corruption active

La corruption passive est le fait de solliciter, d'agréer ou d'exiger, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant directement de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou un acte illicite par sa fonction, sa mission ou son mandat.

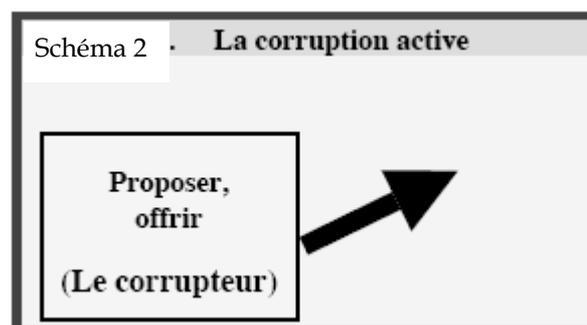
Schéma 1 : La corruption passive



Source : Rapport sur le développement humain - Burkina Faso - 2003

La corruption active est le fait de proposer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne en charge d'une fonction, d'un mandat ou d'une mission, qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.

Schéma 2 : La corruption active



Source : Rapport sur le développement humain - Burkina Faso - 2003

I.3.1.2. Petite et grande corruption

La deuxième typologie est celle qui distingue la grande corruption¹³ de la petite corruption. La corruption est souvent caractérisée de grande, parce qu'elle est manoeuvrée par les décideurs – cadres moyens, cadres supérieurs, élites au pouvoir – chargés de gérer ou de créer les règles et procédures du système de gouvernance. La grande corruption a très souvent un collier de diamants: de gros intérêts sont en jeu. Synonyme de la corruption du sommet ou des dirigeants, elle se situe à des échelons nationaux ou internationaux, aussi bien dans les sphères du secteur public que dans celles des organisations de la société civile ou du secteur privé.

À contrario, la corruption est dite petite lorsqu'elle est le fait d'exécutants souvent appelés petits fonctionnaires qui n'ont aucun pouvoir de décision. Elle a souvent pour support de petits pots-de-vin. Cependant, il n'y a pas de démarcations claires entre la grande et la petite corruption. Il existe de multiples combinaisons possibles. Ainsi, certains actes de corruption sont à cheval entre la "grande" et la "petite" corruption. Il peut arriver que la petite corruption soit à la base de la grande. Des réseaux pyramidaux se constituent au sein d'un même organisme; l'accumulation d'actes de corruption à la base donne naissance à une corruption à un niveau.

I.3.1.3. Corruption législative et administrative

Cette typologie considère qu'une corruption est législative¹⁴ si les politiciens trahissent leurs électeurs en vendant leurs voix à des groupes de pression.

Elle est par contre dite administrative, lorsque les fonctionnaires permettent en échange de pots-de-vin, à un particulier d'obtenir un marché ou d'assurer son immunité après avoir fraudé le fisc.

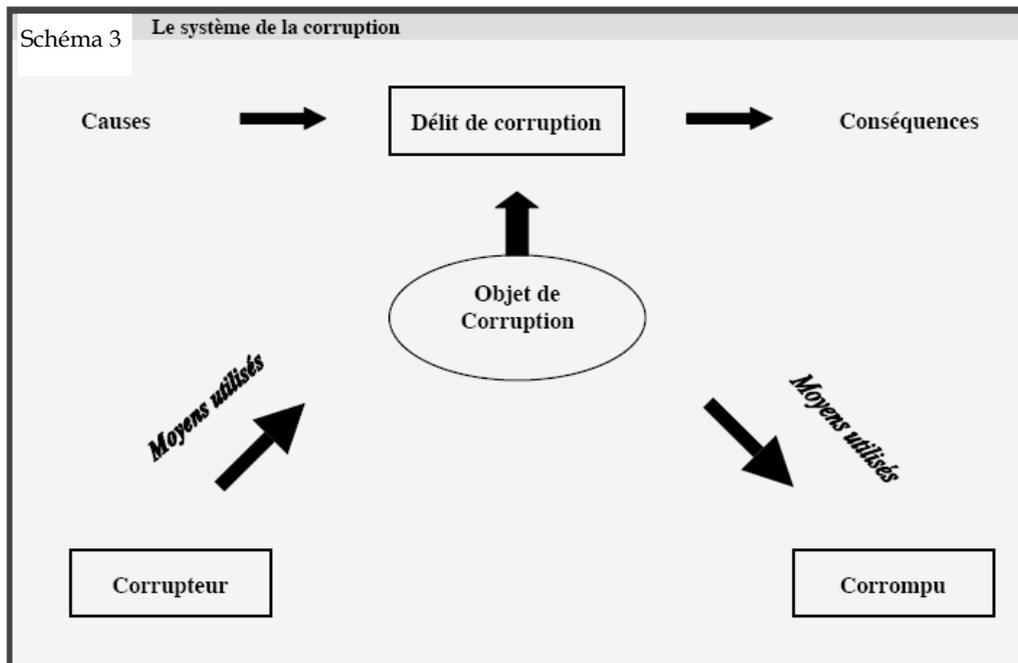
Quelle que soit la manifestation de la corruption, il s'agit d'une atteinte à la moralisation de la vie publique, économique et sociale. C'est un dysfonctionnement des règles de base de l'éthique qui peut relever du secteur

^{13, 14} PNUD, Rapport sur le développement humain - Burkina Faso – 2003,

public, du secteur privé ou de la société civile, et ceci tant à un niveau national qu'international.

I.3.3. Sociogramme du système de la corruption

Schéma 3 : Le système de la corruption



Source : Rapport sur le développement humain - Burkina Faso - 2003

I.3.4. Autres approches

Bien que des essais de définitions nous aient été donnés au début de ce travail, le nombre que nous pouvons recenser démontre qu'aucune ne peut s'avérer exacte et ni donner une mesure d'intensité universelle. C'est une des raisons pour lesquelles les débats théoriques se sont plus focalisés au début sur la question des définitions¹⁵, mais aussi sur les difficultés de mesure, les tentatives pour repérer les causes et les conséquences du phénomène, vue l'étendue du problème, et par la suite ont fait naître de nouvelles approches. Ceci est expliqué par le fait que la corruption est un phénomène que nous pouvons qualifier de banal mais en même temps complexe nécessitant des réflexions profondes, si bien

¹⁵ BLUNDO Giorgio, "Monnayer les pouvoirs, espaces, mécanismes et représentations de la corruption", p.13, nouveaux cahiers de l'IUED – Genève.

que pour Clifford Geerts¹⁶ c'est une notion à la fois proche et éloignée de l'expérience, puis « elle relève de significations qui puisent en même temps dans le langage savant (celui du droit, de l'économie, de la science politique) et dans le langage populaire ».

La rareté (Blundo et Olivier de Sardan)¹⁷ des enquêtes empiriques sur la corruption selon les techniques consacrées par l'anthropologie de terrain incite vers des recherches axées sur des critiques de différentes méthodologies. Mais, aussi bien la « grande corruption » attirant nombreuses réflexions que « la petite corruption » prennent des ampleurs quant aux impacts sur l'économie et la vie en société (plus précisément l'éthique) privant la majorité de la population de leur droit (le corrompu, le corrupteur et des victimes).

De plus, comme la corruption se propage à très grande vitesse, si les mesures ne sont prises sur la même échelle, le mécanisme n'en sera qu'amorcé. Si bien que dans leur étude économétrique appliquée à la corruption dans la fonction publique américaine, R. Goel et D. Rich¹⁸ « *On the economic incentives for taking bribes* » montrent cette accentuation d'autant plus forte lorsque la probabilité d'être inculpé est faible, la punition est légère, les écarts entre salaires publiques et salaires privées sont importants, le taux de chômage est bas, et que l'effet de la publicité incite à accroître la consommation.

La corruption prend de plus en plus ample espace au fil du temps, selon que le fait est complexe. Le degré de compréhension (d'ignorance) face à ce qui fait partie des services publics et privés ainsi que la considération motivée par les faits sociaux (appartenance ethnique, familiale, qui se rajoute à l'éducation colorée parfois de subjectivité involontaire des éducateurs) relate la différence d'appréciation des événements. En effet, selon Médard¹⁹, pour une différenciation entre public et privé, il faut une distinction analytique de la corruption (non respect de la distinction entre public et privé) et du patrimonialisme (ignorance de

^{16, 17, 18, 19} Cités par BLUNDO Giorgio, dans "*Monnayer les pouvoirs, espaces, mécanismes et représentations de la corruption*", nouveaux cahiers de l'IUED – Genève.

la distinction entre public et privé). Comme déjà cité dans le chapitre de l'historique, certains actes sont banalisés, faisant partie de la coutume et entraînent par conséquent une confusion entre public et privé. Ce cas touche plus les pays africains où la circulation d'informations connaît de grands obstacles techniques, technologiques, mais aussi déviées par le niveau éducationnel assez bas.

A cet effet, la corruption est un fait complexe (complexe de la corruption : Olivier de Sardan), que des échanges illicites ornés de caractères clandestins se traitent de manière ambivalente car elle est tantôt sanctionnée juridiquement et tantôt tolérée par la société.

Mais toutes les couches sociales s'exposent à la corruption et si l'on reprend les différents travaux sur l'Empire romain, l'Église catholique médiévale, Florence ou l'Empire ottoman, il n'est sans doute pas d'État sans corruption. La corruption devient familière : *« des pouvoirs politiques ou administratifs sont monnayés, négociés, contre l'attribution juridiquement et/ou éthiquement induite d'avantages exclusifs à des groupes ou individus, suivant des logiques clientélistes, claniques, népotistes, ou la poursuite des gains personnels. »*²⁰

Toujours est-il que la corruption est reconnue étant un fait néfaste. Elle se pratique à l'encontre des règles juridiques, sociales et économiques établies. Elle renverse alors l'ordre social, et se pratique en conséquence de manière cachée. Ce qui nous amène à voir qui sont plus exposés à la corruption, comment se manifeste-t-elle et pourquoi se propage-t-elle dans une mesure inquiétante ?

I.4. Acteurs et espace de la corruption

La corruption est un phénomène omniprésent dans le temps et dans l'espace. Tous les domaines en connaissent, et elle est de plus en plus fréquente au niveau du service public. Les acteurs y sont alors de plus en plus assujettis. Mais ceci n'exclut pas les acteurs au niveau du service privé.

²⁰ BLUNDO Giorgio, "Monnayer les pouvoirs, espaces, mécanismes et représentations de la corruption", p.14, nouveaux cahiers de l'IUED – Genève.

I.4.1. Acteurs

En général, les acteurs de la corruption rassemblent *le corrupteur*²¹ et *le corrompu*²².

Le corrompu est celui à qui est affecté la charge de faire un travail au sein d'un organe ou de rendre du service et qui en détient en conséquence le pouvoir. Il peut être un agent administratif d'un service déterminé ou un opérateur économique, mais peut être aussi un intermédiaire.

Le corrupteur est un terme utilisé pour désigner ceux qui deviennent victime en offrant une contrepartie illicite aux agents qui ont rendu service.

Les agents administratifs étant déjà cités plus haut, l'on peut distinguer quelques domaines : la justice et la police, la douane, le service domanial, tout en sachant que bien d'autres sont concernés par le même problème.

I.4.1.1. Agents administratifs

Presque tous les domaines d'administration sont exposés à la corruption, mais seront étudiés ici quelques uns.

- **La justice et la police**

Les deux entités ne seront pas étudiées distinctement car en réalité le travail entamé par l'un est continué par l'autre.

On a la police administrative²³ formée par la police nationale et la gendarmerie assurant l'ordre public et la police judiciaire² assurant l'application et le respect de la loi.

« Dans le secteur de la justice et de la police, les rabatteurs sont constitués par d'anciens détenus ou de prisonniers en main d'œuvre pénale, et qui travaillent dans les couloirs des tribunaux. Les rabatteurs : Ils sont les premiers instigateurs de la corruption... »²⁴

²¹, ²² Terme utilisé dans le compte rendu du SNLCC – Tome I, p. 69.

²³ BIANCO: Tome I p. 90-91.

²⁴ Transparency International-, *Hearing sur la Corruption à Madagascar*, Rapport de synthèse (Initiative Madagascar, Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, Friedrich Ebert Stiftung, p. 5.)

Le service de la justice connaît l'existence des rabatteurs qui attirent directement les justiciables et rapportent directement l'affaire chez le juge avec qui ils se partagent le butin.

Ici l'ordre de la procédure n'est pas respecté. L'affaire peut s'arrêter au premier niveau au détriment du droit de l'autre partie ou bien il ne passera pas par la hiérarchie qui constituera d'organes vérificateurs.

- **Service domanial**

Le service domanial ou foncier est aussi l'un des domaines favorables pour la corruption.

Par ce service, passe différente couche de la population. La plupart du temps, les demandeurs de services domanial passent à côté des informations que même s'ils en auront en leur possession, ne sauront pas les interpréter étant donné le niveau de connaissance acquise assez bas. De même que pour les autres services, la procédure ne sera pas respectée.

Le résultat d'un sondage²⁵ sur quatre régions (Antananarivo, Ambatondrazaka, Mahajanga et Fort-Dauphin) a donné que plus de la moitié des usagers « (394/645) qui ont traité des dossiers fonciers ont eu recours à la corruption » et que « dans 75 % des cas, ce sont les agents des services traitant des dossiers qui sont les initiateurs de la corruption ».

Voici un tableau illustrant le montant moyen de l'argent payé ou exigé en contrepartie des services demandés :

Tableau 1 : Montant moyen de pot-de-vin exigé par le service domanial

Service	Montant
Service domanial	392 450 Fmg
Service topographique	184 700 Fmg
Service communal	156 105 Fmg

²⁵ BIANCO, SNLCC – Tome I, p. 62-63, Étude réalisé par le cabinet INNOVIA, janvier et février 2004, financé par l'USAID.

Source : BIANCO, étude réalisé par le cabinet INNOVIA, janvier et février 2004.

- **Administration des douanes**

L'administration des douanes assure une triple fonction, fiscale, économique et administrative. Les agents de douanes ont en effet des pouvoirs très étendus en matières d'investigation et de répression d'infraction économique et fiscale.

Ici, la corruption²⁶ se voit sur trois niveaux : au niveau des services centraux (traitement de problème d'exonération, de franchise et de poursuite d'infractions), au niveau des bureaux des douanes où s'exécutent les opérations douaniers et au niveau de la constatation d'infraction.

*« Les intermédiaires dans le secteur douanier sont des déclarants occasionnels qui s'occupent du dédouanement de marchandises pour le compte de clients qui veulent s'adonner à la corruption ».*²⁷

Dans ce service, la corruption se manifeste entre autres par l'abus de pouvoir. Si la réglementation des douanes est respectée, une fuite se trouve entre la saisie et la caisse de l'État.

Mais, tout comme pour les agents administratifs (le secteur public), le secteur privé est aussi touché.

I.4.1.2. Opérateurs économiques et intermédiaires

Le cas ici peut se référer à ce qui est appelée « la grande corruption »²⁸. Mais ceci n'exclut pas la « petite corruption ».

La corruption touche toutes les couches sociales et presque tous les secteurs d'activité. Les opérateurs économiques qui se vaquent à la rentabilisation de leurs activités s'y exposent. Tous les secteurs d'activités sont concernés que ce soit opéré individuellement ou en groupes ou même en réseau. Au niveau international, les acteurs sont les partenaires de développement, les investisseurs étrangers, les ONG internationales ou même les bailleurs de fond.

²⁶ BIANCO, SNLCC – Tome 1, p. 71.

²⁷ Transparency International, *Hearing sur la Corruption à Madagascar*, Rapport de synthèse (Initiative Madagascar, Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, Friedrich Ebert Stiftung, p. 1)

« Les acteurs et les secteurs changent selon qu'il s'agisse de petite corruption ou de corruption à grande échelle.

La petite corruption fait intervenir des agents à l'échelon inférieur ou intermédiaire de la fonction publique, et elle touche directement le grand public comme c'est le cas en matière de police de la circulation. La corruption à grande échelle a pour acteurs de hauts commis de l'Etat qui sont le plus souvent en relation avec de grands hommes d'affaires (marché public, douane). »²⁹

I.4.2. Espace

Il n'existe pas un endroit unique pour pratiquer la corruption. N'importe qui, à n'importe quel lieu et à n'importe quel moment peut effectuer un acte de corruption selon sa volonté de le faire ou non.

Ainsi, la corruption touche presque toutes les couches sociales à Madagascar. Elle se produit donc là où convergent les intérêts politiques, bureaucratiques et économiques. On parle de corruption législative lorsque les politiciens trahissent leurs électeurs en vendant leurs votes à des groupes de pression, et de corruption administrative lorsque des fonctionnaires acceptent des pots-de-vin pour permettre à quelqu'un d'emporter un marché ou de s'assurer l'immunité après avoir fraudé le fisc. En fait, les occasions d'infractions existent à tous les niveaux, de la grande corruption chez les hauts fonctionnaires à la petite corruption tout en bas de l'échelle.

Pour la plupart des économistes, la corruption plonge ses racines dans la délégation de pouvoir. C'est l'usage discrétionnaire du pouvoir et la position souvent monopolistique dont jouissent certains agents publics lorsqu'ils passent des marchés qui rendent possible la corruption. Les incitations à la corruption et ses occasions dépendent de la taille des rentes ou du profit personnel que les agents publics peuvent tirer de l'attribution de ces marchés.

²⁸ BIANCO, SNLCC – Tome 1, p. 94.

²⁹ Transparency International, *Hearing sur la Corruption à Madagascar*, Rapport de synthèse (Initiative Madagascar, Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, Friedrich Ebert Stiftung, p. 2.)

La corruption peut se manifester de différentes manières :

- L'extorsion des fonds³⁰ auprès des administrés en faisant des déclarations différentes pour un même dossier.
- L'abus de pouvoir, la pression et la menace² à l'encontre des administrés ignorant leur droit (les plus pauvres sont plus exposés à ce problème ainsi que les ruraux qui n'ont pas reçu d'éducation suffisantes pour connaître leur droit).
- Le non application (non respect) de la procédure et la manipulation d'information pour étouffer la vérité.
- Elle peut aussi apparaître sous forme d'usage de faux pour permettre qu'une action, dans l'intérêt particulier non permise par la loi ni par la procédure, se fasse. De la même façon, l'on rencontre souvent l'abus sur l'utilisation de biens communs.

Voici trois secteurs cités par la SNLCC³¹:

- Le secteur privé financier sous forme de blanchiment par bancarisation ou par financement de l'économie.
- Le marché international par l'abus de position dominante empêchant le fonctionnement d'une saine concurrence.
- L'abus de puissance publique, exploitation des impacts des crises, la fausse déclaration pour permettre la circulation des produits ou d'une certaine quantité de produits (arrangements).

Voici un tableau indiquant les espaces et la valeur des pots-de-vin versé respectivement. Comme toutes les couches sociales sont concernées, la manifestation et la propagation en sont variables. En général, les domaines indiqués par le tableau suivant sont presque des services publics. Ce sont donc, les services fournissent : par le système judiciaire, la Police de circulation, les Domaines Communes/urbaines, sur l'Electricités, sur le permis de conduire, Téléphone, Sécurité sociale, Permis de construire, Eau, Contributions directes, le

³⁰ BIANCO : Rapport du SNLCC - Tome 1

³¹ BIANCO: Rapport du SNLCC - Tome 1

Santé publiques, les Services postaux, sur le Taxes/impôts, Voirie, Education publique, Préfecture/commune rurale etc.....

Tableau 2 : Montant de pot-de-vin payé selon le ménage à Madagascar

Tableau 3- 5. Montant des pots-de-vin payés (en FMG) selon les ménages, Madagascar

	N	Minimum	Maximum	Montant	Moyenne
Système judiciaire	66	100	8,000,000	27,613,470	416,659
Police de la circulation	175	400	3,000,000	11,846,952	67,780
Domaines/Commune urbaine	199	100	4,000,000	8,565,393	43,034
Électricité	77	400	800,000	3,018,551	39,146
Permis de conduire	115	200	600,000	4,189,601	36,452
Téléphone	5	5,000	100,000	156,627	31,560
Sécurité sociale	18	100	300,000	529,189	30,039
Permis de construire	54	1,000	300,000	1,251,169	23,027
Eau	37	2,000	200,000	762,193	20,575
Contributions directes	83	400	300,000	1,436,851	17,311
Santé publique	137	60	300,000	2,328,246	17,024
Services postaux	15	100	200,000	235,028	15,390
Taxes/Impôts	187	200	150,000	2,759,613	14,768
Voirie	3	5,000	40,000	32,071	11,225
Éducation publique	64	200	50,000	561,595	8,818
Préfecture/commune rurale	142	100	200,000	832,181	5,851
Total	1,377	15,360	18,540,000	66,118,730	798,659

Source : Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Mai 2006

D'après ce tableau, le pot-de-vin minimum était de 15.360 FMG et le maximum 18.540.000 FMG. La plupart des pots-de-vin étaient assez petits. Dans la municipalité, par exemple, la moyenne était de seulement 5.851 FMG (ou de 65 cents US).

En somme, la corruption touche presque tous les secteurs à Madagascar. Elle occupe, donc, une espace très vaste.

PARTIE II :

**L'IMPLICATION DE LA CORRUPTION
SUR LE DEVELOPPEMENT**

PARTIE II : L'IMPLICATION DE LA CORRUPTION SUR LE DEVELOPPEMENT

II.1. Élément d'analyse

II.1.1. Implication sur les secteurs économiques

Comme le secteur privé est considéré comme moteur de la croissance économique, alors il est essentiel de voir l'impact de la corruption sur ce secteur d'abord.

II.1.1.1. l'impact de la corruption dans le secteur privé

La pratique de la corruption pervertit l'environnement économique dans lequel se développe l'entreprise. Elle détruit la saine et libre concurrence et réduit ainsi les chances d'expansion du secteur privé.

De plus, la corruption est souvent à l'origine de projets non prioritaires, voire inutiles. Leur programmation se fait en fonction de leur capacité à générer des commissions plutôt qu'en fonction de leur utilité économique.

Des entreprises du secteur privé se donnent bonne conscience en justifiant le versement des pots-de-vin par :

- la difficulté d'obtenir des contrats sans passer par cette voie ;
- le fait que tout le monde agit ainsi ;
- la préservation ou la création d'emplois.

Cette argumentation est abusive et anti-économique. Les actes de corruption portent en eux des risques majeurs pour les entreprises qui les tolèrent.

Afin d'occulter les paiements de pots-de-vin, les entreprises ont recours à une comptabilité truquée, des déclarations d'impôts mensongères et au versement de pourcentages à certains membres du personnel. Elles cultivent ainsi une ambiance où le résultat financier justifie les activités frauduleuses, voire criminelles.

Tôt ou tard la compagnie se retrouvera elle-même victime de comportements semblables de la part de ses employés.

Dans un environnement économique de plus en plus sévère, beaucoup de chefs d'entreprises s'interrogent : les entreprises « éthiques » peuvent-elles être

compétitives dans des marchés corrompus ? La réponse est indiscutablement affirmative. La corruption ne peut jamais être un facteur de compétitivité soutenue, ne serait-ce que parce qu'une image de marque détériorée produit des retombées négatives. À l'inverse, une réputation d'intégrité contribue à l'amélioration des performances économiques.

II.1.1.2. l'impact de la corruption dans le secteur public

L'existence de la corruption montre l'inefficacité de l'administration. Elle fausse les priorités sectorielles et entraîne la baisse des impôts et les redevances prélevées. Ainsi, la corruption a pour effet de faire basculer les dépenses publiques vers les projets qui permettent plus facilement d'encaisser des pots-de-vin, aux dépens de programmes prioritaires. D'où la prolifération de projets non aboutis qu'on appelle des "éléphants blancs". En général, les dépenses d'armement ont la préférence par rapport aux dépenses d'éducation, car il est difficile de comparer les prix d'équipements de hautes technologies fabriquées "sur mesure".

La corruption peut être responsable de la dégradation des biens et des services publics, et même menacer la sécurité.

La corruption fausse aussi le rôle redistributif de l'Etat. Elle alimente le secteur informel et incite à la fraude fiscale. Elle dénature également les programmes de lutte contre la pauvreté et mine les programmes internationaux d'aide et de reconstruction.

La corruption augmente les coûts de transaction ainsi que l'incertitude. Elle conduit en général à des résultats économiques inefficients. Elle nuit à l'investissement étranger et intérieur à long terme, entraîne une mauvaise répartition des talents en faveur des activités de recherche de rentes, et fausse les priorités sectorielles de même que les choix technologiques. Elle entraîne les entreprises dans l'économie souterraine, ce qui amoindrit les recettes publiques, de sorte que des impôts de plus en plus lourds frappent un nombre de contribuables de plus en plus restreint. L'État est alors incapable de fournir des biens collectifs essentiels, notamment d'assurer la primauté.

II.1.1.3. l'impact de la corruption sur le revenu

La corruption a un impact très remarquable sur le revenu³².

Ainsi dans une étude de 1995 sur les données relatives aux risques d'investissement et de crédit portant sur 52 pays, Alberto Ades et Rafael Di Tella ont découvert que si le revenu par habitant s'accroissait de 4 400 dollars, le classement d'un pays s'améliorerait de deux points par rapport à un indice de corruption (0 pour un pays totalement corrompu, 10 pour un pays parfaitement intègre). Une plus forte exposition à la concurrence entraînerait aussi une amélioration de ce classement.

A l'instar de n'importe quel marché, la corruption se fonde sur un contrat passé entre différents intérêts. Entreprises, groupes de pression et citoyens essaient de maximiser leurs gains en versant des pots-de-vin, tandis que des agents publics tentent de maximiser leurs revenus illégaux et les politiciens leur pouvoir et leur fortune. Ceux qui versent les pots-de-vin peuvent chercher à éviter ou à réduire des coûts en diminuant illégalement l'impôt dû, en appliquant de façon laxiste la réglementation, en sous-estimant le loyer d'un logement social ou en renonçant à des poursuites pénales. Les multinationales peuvent payer des pots-de-vin juste pour passer devant tout le monde en cas de liste d'attente et obtenir plus vite un local ou une ligne téléphonique. Même l'obtention d'une bourse d'étude suppose souvent un pot-de-vin. Quant aux corrupteurs, ils peuvent eux aussi se voir contraints de payer. C'est ce qu'on appelle de l'extorsion de fonds.

II.1.2. Implication sur l'IDE et l'APD

La corruption affecte négativement l'efficacité économique. En effet, elle diminue le taux d'investissement du secteur privé dans la mesure où les pots-de-vin versés (ou commissions) constituent une ponction sur l'épargne privée. Elle favorise également les fuites des capitaux car les pots-de-vin ne sont généralement pas réinvestis dans l'économie, mais placés à l'étranger. Ils échappent donc aux

³² Jean CARTIER - BRESSON, « L'économie de la corruption », Université de Reims, décembre 2000

taxes directes ou indirectes sur les revenus. La plupart des commissions reçues servent à des consommations ostentatoires ou de prestiges qui grèvent les importations et, de ce fait, détériorent la balance commerciale.

La corruption altère les choix des investissements désormais influencés par des intérêts particuliers qui n'ont aucun lien avec leurs effets bénéfiques attendus pour la nation entière. Dans les pays corrompus, les investissements choisis présentent presque toujours un ratio coût/bénéfice élevé par rapport aux autres. Dans les pays caractérisés par une faiblesse de l'épargne intérieure et qui font appel à l'Aide Publique au Développement pour financer les investissements publics, la grande corruption a souvent orienté ces ressources rares vers des projets et programmes dont la mise en oeuvre leur a procuré des pots-de-vin au détriment des priorités nationales comme la réduction de l'analphabétisme et de la mortalité infantile. Les éléphants blancs qui ont poussé en Afrique sont des exemples éloquents de projets non aboutis, financés sur l'Aide Publique au Développement.

Ils ont contribué à l'alourdissement du poids de la dette et ont compromis les chances de développement des générations futures.

Selon l'économiste Jean CARTIER-BRESSON³³ : « *la corruption réduit le montant global des investissements* ». Ainsi, une économie minée par la corruption exerce un effet répulsif sur les investisseurs extérieurs potentiels et les bailleurs de fonds publics. Or, le développement exige que les flux financiers soient attirés par le pays qui en a besoin. "Le succès appelle l'argent. Le gaspillage, l'échec et la gabegie le font fuir" comme l'a dit Serge Michailof³⁴. Et si les investisseurs sont déterminés à faire des affaires, ils recherchent, à l'exception des aventuriers, des pays d'accueil où le climat est stable et prévisible. On connaît ainsi des entrepreneurs qui se sont retirés de certains pays africains - pourtant dotés de ressources - en raison des contraintes de la corruption qu'ils jugeaient insupportables.

Quant aux bailleurs de fonds publics, ils hésitent de plus en plus à apporter une aide financière à des pays qui gèrent mal leurs propres ressources. C'est en cela que réside l'une des causes de ce qu'on appelle la lassitude en matière d'aide

³³ Jean CARTIER - BRESSON, « L'économie de la corruption », Université de Reims, décembre 2000

³⁴ MICHAÏLOF Serge, cité par Jean CARTIER-BRESSON, dans « L'économie de la corruption », Université de Reims, décembre 2000

publique ("aid fatigue"). Pourquoi d'ailleurs les institutions d'aide financière n'iraient-elle pas jusqu'à la suspension de la coopération en cas flagrant de corruption et de mauvaise gestion, comme elles le font lorsqu'il y a violation grave des droits de l'homme ? Inversement, la bonne gestion des affaires publiques ("good governance") devrait devenir le critère déterminant de l'allocation de l'aide.

James Wolfensohn, le Président de la Banque mondiale a expliqué, à la réunion annuelle de la Banque mondiale et du F.M.I. d'octobre 1996, que « *la corruption était un cancer pour le développement et qu'elle réduisait l'efficacité de l'aide au développement* ».

En dépit du fait que la corruption est une caractéristique de toutes les sociétés, elle est d'une importance spéciale aux pays en voie de développement parce qu'elle mine leurs efforts vers le développement, décourage l'investissement étranger et réduit les ressources nécessaires aux infrastructures, services publics et programmes anti-pauvreté. Elle réduit également l'efficacité des projets de développement financés par les dons et mine les institutions politiques en affaiblissant leur légitimité et leur comptabilité des gouvernements.

La corruption devient dévastatrice quand les pots-de-vin sont importants et endommagent l'économie à cause, notamment, des opportunités ratées pour les investisseurs ainsi que l'usage fait des pots-de-vin par les corrompus. Dans d'autres cas, l'effet négatif de la corruption est perçu en termes de types de nouveaux droits créés ou transférés.

II.1.3. Effet sur le développement humain durable

Peter EIGEN, Président de *Transparency International* avance ceci : « *la corruption entraîne à la pauvreté car elle ne rime pas avec développement durable* ». Cela sous-entend que la corruption est un obstacle majeur pour la réalisation du développement humain et durable.

L'équité que prône le DHD est la capacité de la dynamique de développement à offrir à tout individu, sans discrimination aucune, la possibilité de bénéficier des opportunités de tous ordres, notamment, économiques, politiques, sociales et culturelles créées par la nation. C'est un principe élémentaire

des droits humains. Tout doit être mis en oeuvre afin qu'aucun être humain ne soit marginalisé dans le processus productif, dans la définition des choix de la société. L'homme et la femme sont couverts par les mêmes droits: droit à l'éducation, à la terre, au crédit ou droit de vote. La bonne gouvernance doit fonder son assise sur la base de l'équité pour un renforcement de la sécurité individuelle, collective et politique de la nation. La participation dans l'équité à la définition des choix de société permet d'orienter les ressources rares pour la réalisation des priorités véritablement nationales.

La corruption, qu'elle soit active ou passive, est une utilisation abusive des règles et procédures qui réglementent et encadrent le comportement économique, politique, culturel et social de chaque individu. Elle donne des avantages indus à ses acteurs au détriment de la majorité. Elle est donc un facteur qui aggrave les inégalités sociales.

Ceux qui ne contournent pas les règles et procédures établies, fondement actif de la corruption, sont désavantagés et donc exclus des opportunités de participer aux processus de création des biens et services.

Le développement humain durable prône également un rôle repensé de l'État. Il a ainsi orienté ses actions vers la réalisation d'infrastructures de base à but social à savoir, l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Dès lors, le budget de l'État, instrument privilégié de l'action gouvernementale, a, dans ses composantes, un intérêt plus prononcé pour la facilitation des services de santé de base, d'éducation, d'eau potable et d'assainissement. Ceci, pour mieux satisfaire les besoins des plus pauvres.

Voici un tableau, tiré du « Rapport sur le développement humain - Burkina Faso - 2003 », montrant les effets négatifs de la corruption sur le développement humain durable. Ce tableau résume donc, toutes les conséquences de la corruption sur le développement en général.

Tableau 3 : Les principaux effet négatifs de la corruption sur la DHD

Tableau 1.1. Les principaux effets négatifs de la corruption sur le DHD		
	Au plan micro	Au plan macro
Secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Exécution inefficace et inefficente des projets, • Nuisances à l'investissement privé par suite du biais introduit au niveau de la concurrence, • Informalisation des entreprises, • Mauvaise répartition des talents et leur propension à rechercher des activités de rentes plutôt que des activités productives, • Délocalisation des entreprises, 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des investissements étrangers et intérieurs à long terme, • Baisse de la compétitivité de l'économie par suite de l'internalisation des coûts de transaction et de l'incertitude qui ont augmenté, • Baisse de la croissance économique, • Baisse de l'épargne privée, • Fuite des capitaux, • Chômage,
Secteur public	<ul style="list-style-type: none"> • Inefficacité de l'administration, • Fausse les priorités sectorielles (les secteurs de l'éducation et de la santé sont relégués au second plan par rapport à des secteurs comme la défense), • Emplois fictifs, • Baisse des impôts et redevances prélevées, 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des inégalités, • Accroissement de l'inflation, • Accroissement de la pauvreté humaine, • Baisse des recettes publiques, • Accroissement de la dette publique, • Accroissement des déficits budgétaires, • Apparition d'arriérés de paiement, • Augmentation de la pauvreté humaine des populations, • Détérioration de la balance des paiements,
Gouvernance démocratique	<ul style="list-style-type: none"> • Négation des droits humains, • Assassinats de journalistes, • Fermeture de médias, • Absence de transparence et d'imputabilité, 	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalité, • Insécurité nationale et perte de légitimité de l'État, • Instabilité politique, • Coups d'État, • Justice à deux vitesses,

Source : PNUD, Corruption et développement Humain au Burkina Faso, chapitre 1 : Problématique de la corruption Et développement humain, p21

D'après ce tableau, tant sur le secteur privé que public surtout sur la gouvernance démocratique, les effets néfastes de la corruption sont très nombreux non seulement sur le cadre microéconomique mais aussi macroéconomique.

En effet, au plan microéconomique, d'abord dans le secteur privé, la corruption favorise l'informalisation des entreprises. C'est à dire elle donne avantage au développement illicite des secteurs informels. Donc, elle nuit à la concurrence sur le marché. Ensuite, pour le secteur public, non seulement qu'elle

entraîne la faiblesse du gouvernement, la création des emplois fictifs mais aussi la fausse priorités sectorielles et la baisse des impôts prélevés par l'Etat.

Puis, sur une gouvernance démocratique, la corruption peuvent être les sources des crises sociales et politiques. Elle nuit à la démocratie et au respect des droits de l'homme.

Sur le plan macroéconomique, lorsque la corruption sévit dans le secteur de la santé et de l'éducation, les pauvres qui n'ont pas de ressources en sont exclus. Les médicaments subventionnés par l'État sont vendus par des agents de santé à leur profit. Et comme les recettes ne sont pas reversées, les stocks ne sont évidemment pas renouvelés.

La corruption érode le pouvoir de l'État en affectant sa crédibilité et donc sa légitimité. Elle a très souvent été citée comme la principale cause des coups d'États dans de nombreux pays dans le monde et surtout en Afrique. De ce fait, elle est le canal par lequel des régimes d'exception ont confisqué le pouvoir au peuple et ont dénié à l'individu toute possibilité de participer à la gestion de la cité. Elle sape les fondements de la bonne gouvernance qui est la gestion transparente et saine des affaires publiques par le Gouvernement en partenariat avec le secteur privé et la société civile. Elle détruit le principe de transparence que prône la bonne gouvernance.

Plus fondamentalement, la corruption inhibe l'ensemble des droits humains. Les droits communs tels les droits civiques, les droits économiques et sociaux, les droits politiques sont bafoués. Quand un individu se voit obligé de payer un pot-de-vin pour obtenir un papier officiel comme une pièce d'identité ou un permis de conduire, il perd une partie de ses droits civiques. Le détournement de ressources financières va à l'encontre des droits économiques (surtout de la frange la plus pauvre de la population). De même, quand les ressources financières servant à la construction d'une école sont récupérées à des fins privées, l'éducation ne peut plus être assurée dans les meilleures conditions; les droits de l'enfant ne sont plus garantis.

II.2. Analyse de la politique anti-corruptive à Madagascar

II.2.1. La politique anti-corruptive à Madagascar

II.2.1.1. Suivant le DSRP et le MAP

Le DSRP Madagascar, mis à jour en 2005, a défini des politiques pour lutter contre la corruption dans le pays. Voici donc, les politiques mise en œuvre tirées intégralement de ce document ³⁵ :

Dans le DSRP, cette politique est un sous-programme dans l'axe stratégique d'intervention n°1 : RESTAURER UN ETAT DE DROIT ET UNE SOCIETE BIEN GOUVERNANCEE. Cet axe, dont l'objectif est d'assurer un environnement favorable au développement rapide et durable, regroupe un ensemble d'actions qui ont trait à l'amélioration, à la modernisation et au renforcement d'un cadre institutionnel de bonne gouvernance. Cet axe permettra (i) à l'Etat notamment d'assumer avec efficacité et dans la transparence son rôle de facilitateur et d'animateur de l'économie, et (ii) au secteur privé de créer les richesses et l'emploi, (iii) à la société civile d'assurer l'intermédiation entre les citoyens et l'Etat, d'expliquer, sensibiliser la population sur leurs droits et responsabilités.

Pour la restauration d'un Etat de droit et afin d'assurer une société bien gouvernée, le Gouvernement a défini quatre (4) objectifs globaux présentés ci-après :

OBJECTIF GLOBAL N° 1 : REUSSIR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'atteinte de cet objectif passe par l'accomplissement des objectifs spécifiques suivants :

- Développer et mettre à jour une stratégie nationale de lutte contre la corruption
- Renforcer le cadre légal de la lutte contre la corruption
- Mettre en oeuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption
- Préparer et exécuter la réforme de la fonction publique

³⁵ Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) mise à jour, Juin 2005, p.60

PROGRAMME GOUVERNANCE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Objectif global : Réussir la lutte contre la corruption

Tableau 4 : Axe stratégique sur la lutte contre la corruption

Sous-programme	Objectifs spécifiques	Activités	Indicateurs / par objectifs spécifique
Lutte contre la corruption	Développer et mettre à jour une stratégie nationale de lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> . Etudes . Consultation publique . Mission extérieure . Ateliers régionaux . Convention nationale de lutte contre la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> . Rapports Document de Stratégie Nationale de la lutte contre la corruption . Rapport d'étude
	Renforcer le cadre légal de la lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> . Elaborations et ratification des textes:loi protocole d'accord, convention.... 	<ul style="list-style-type: none"> . Textes élaborés
	Mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> . Action de prévention et d'éducation de la population en matière de lutte contre la corruption . Mise en application des textes sur la lutte contre la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> . Rapport d'activités . Nombre d'émission télévisée et radiodiffusée
Réforme de la fonction publique	Préparer et exécuter la réforme de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> . Mise en place d'un cadre juridique . Régularisation des situations administratives des agents de l'Etat . Harmonisation de la structure de classification des postes et fonction des agents de l'Etat . Instauration et développement du fichier unique . Motivation des agents de l'Etat . Développement de l'éthique et du professionnalisme dans la fonction publique . Mise en œuvre de la politique nationale de la formation . Modernisation la gestion des agents de l'Etat . Amélioration de la qualité des formations professionnelles des agents de l'Etat . Mise à disposition des données mensuelles et d'une structure de suivi, d'évaluation et de régulation fiable pour la prise de décision en matière de gestion des ressources humaines . Modernisation de centre de formation administrative (ENAM, CNFA) 	<ul style="list-style-type: none"> . Stratégie et plan de réforme élaboré . Manuelle de description de postes disponibles

Source : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) mise à jour Juin 2005.

Comme dans le DSRP, le Plan d'Action Madagascar a mis en évidence cette politique anti-corruption.

Ainsi, le MAP : Madagasikara Am-Perin'asa ou Madagascar Action Plan ou Plan d'Action Madagascar est un document contenant les programmes du gouvernement de la République de Madagascar. C'est un plan d'action qui définit la feuille de route et les priorités de la nation de 2007 à 2012. Ce document contient les 8 engagements du gouvernements qui sont : le Gouvernance Responsable, l'Infrastructure Reliée, la Transformation de l'éducation, le Développement Rural, la Santé, Planning familial et Lutte contre le VIH/SIDA, l'Economie à forte croissance, l'Environnement ainsi que la Solidarité Nationale.

Ainsi la lutte contre la corruption est l'un des grands objectifs dans le MAP. C'est-à-dire l'amélioration de l'IPC de 2,8 en 2005 à 5,0 en 2012.

La **réduction de la corruption** est un défi n°3 dans l'engagement 1 intitulé: "GOUVERNANCE RESPONSABLE" du MAP.

En effet, on y trouve, deux objectifs pour réduire la corruption :

Objectifs 1 : "La corruption sera réduite substantiellement par le changement de valeurs et de la mentalité et l'application de la Code de conduite."

Objectifs 2 : " Confiance accrue du public et des entreprises dans un traitement juste et équitable par les tribunaux, par l'Administration publique (notamment douanes, impôts et foncier) et par les forces de sécurité."

Pour atteindre ces objectifs, le MAP propose quatre (4) stratégies bien déterminées :

Stratégies 1 : Faire migrer les valeurs de l'intérêt personnel vers le bien commun et l'intérêt national.

Stratégies 2 : Réduire les circonstances et les pratiques favorables à la corruption

Stratégies 3 : Appliquer les sanctions lourdes pour les acteurs de corruption

Stratégies 4 : Mobiliser la conscience publique sur la corruption et sur la bonne gouvernance.

Voici, donc, le tableau résumant le projets et activités prioritaires à mettre en œuvres ainsi que les indicateurs de l'évaluation.

Tableau 5 : Projets et activités prioritaires, et indicateurs pour la réduction de la corruption

PROJETS ET ACTIVITES PRIORITAIRES	RESPONSABLE DU PROJET	
1. Distribuer et faire approprier le Code de Conduite par tous les agents publics, et en contrôler l'application.	Ministre responsable de la Fonction Publique	
2. Installer les meilleurs systèmes de contrôle en cohérence avec les procédures simplifiées dans les secteurs particuliers de l'Administration	Ministre responsable de la Fonction Publique	
3. Faire adopter des lois pour renforcer les rôles des organismes non étatiques de contrôle (watchdogs), et protéger les interpellateurs (whistleblowers)	Directeur Général du BIANCO	
4. Augmenter le financement des institutions luttant contre la corruption	Ministre responsable du budget	
5. Renforcer et contrôler la déclaration de patrimoine des ministres, membre du Parlement, magistrats, secrétaires généraux et directeurs généraux, Chefs de Régions, Chefs de Districts, Maires, Directeurs de projets et autres autorités similaires	Directeur Général du BIANCO	
6. Rendre la Chaîne pénale Anti-Corruption plus complète, indépendante et transparente et en assurer le suivi	Ministre responsable de la Justice	

INDICATEURS	2005	2012
Indice de perception de la corruption de Transparency International (base 10)	2.8	5.0
Proportion des dépenses moyenne des ménages utilisées à la corruption pour obtenir des services publics (Source : enquête annuelle du CSI)	3,6%	1,5%

Source : MAP, page 030

II.2.1.2. Les Organes anti-corrptions

Le CSLCC³⁶

L'Initiative

Madagascar s'est engagé officiellement depuis l'année 2002 dans la lutte contre la corruption. Cette volonté politique s'est traduite en juillet 2003 par la création du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) qui a élaboré la stratégie nationale, le cadre législatif et créé les structures chargées de mettre en œuvre la lutte anti-corrruption.

L'objectif

L'objectif de cette politique est de combattre la corruption et les infractions assimilées prévues par loi sur la lutte contre la corruption et qui touche aussi bien le secteur public que le secteur privé.

Le CSLCC devient CSI

« Du changement dans l'air. Depuis le 21 mars 2006, le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption CSLCC, devient Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité CSI. Avec sa nouvelle dénomination, cet organisme se voit attribuer une nouvelle tâche entrant dans le cadre de la Bonne Gouvernance. Il assure désormais le volet « intégrité de l'Etat »³⁷.

Le CSI axera ainsi ses efforts sur le développement du système national d'intégrité et ce, en insistant plus sur la justice.

Rôle : Pilotage de la composante Intégrité du Programme National de Bonne Gouvernance.

Le BIANCO

En effet, Le Bureau Indépendant Anti-Corrruption (BIANCO) est créé par le décret 2004-937 du 05 Octobre 2004 pour mener la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption. Le Bureau a été officiellement mis en place le 28 octobre 2004, date de prestation de serment du Directeur Général suivie de celle du personnel le 04 novembre 2004 au Palais de Justice à Anosy Antananarivo.

³⁶ Source : <http://www.madagascar-presidency.gov.mg/index.php/item/355>

³⁷ L'express de Madagascar : *Lutte Contre La Corruption – Le CSLCC devient CSI*, du 27 mars 2006

Mission du BIANCO

Suivant les articles 2 et 3 du Décret N° 2004-937 du 05 Octobre 2004, le BIANCO, doté d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle et de gestion, est chargé de conduire la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption, notamment :

- la mise en application de la législation anti-corruption ;
- la prévention par l'élimination des opportunités de corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur public et privé ;
- l'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption.

Organisation générale du BIANCO

Les dispositions des articles du Décret N° 2004-937 du 05 Octobre 2004 portant création du BIANCO ont définies la structure et l'organisation générale du Bureau.

Organigramme du Bianco

Le Bureau a son siège à Antananarivo et comporte la Direction Générale et les Branches Territoriales implantées au niveau provincial. Les Branches Territoriales comprennent des Divisions Prévention, Relations Publiques, Investigations et Administrations et Finances.

Le BIANCO est appuyé par des Organes de conseils et de consultations, notamment le CSLCC et les Comités Consultatifs.

Vision : « Madagascar libéré de la corruption »

La structure du BIANCO a été conçue en fonction de sa mission. Ses trois départements techniques chargés respectivement de la Prévention (respect des procédures), l'Education (respect des valeurs nationales) et l'Investigation (respect des lois) sont appuyés par un conseiller juridique et un département chargé de l'administration et des finances.

CPAC : Chaîne Pénale Anti-Corruption

Guichet unique judiciaire spécialisé dans le traitement des dossiers de corruption (Police Judiciaire – Parquet – Instruction – Jugement – Appel)

II.2.2. Conséquences, Efficacité et crédibilité des organes de lutte contre la corruption

Pendant cinq années de lutte contre la corruption, Madagascar se trouve à la 84^{ème} sur 163 pays, s'il était au 96^{ème} rang sur 120 pays en 2002. Ce rapport montre qu'il y a un avancement de la lutte contre la corruption à Madagascar. Et les politiques sur la lutte anti-corruptive pratiquées permettent de trouver des résultats satisfaisants.

Le tableau³⁸ ci-après présente l'évolution de la position de Madagascar selon l'IPC, enquête menée par *Transparency International*, depuis l'année 2002 :

Tableau 6 : L'évolution de la position de Madagascar selon l'IPC

Année	Indice de Perception de la Corruption	Classement
2002	1,7	96ème sur 120 pays
2003	2,6	88ème sur 133 pays
2004	3,1	82ème sur 146 pays
2005	2,8	97ème sur 159 pays
2006	3,1	84ème sur 163 pays

Niveau 10 : haut niveau de probité / Niveau 0 : corruption élevée

Source : site web du BIANCO

L'objectif pour l'année 2015 est que Madagascar atteigne le niveau 7, IPC du Japon en 2003.

Avec un IPC 1,7 sur 10, Madagascar était classé parmi les pays le plus corrompu en 2002. C'est l'année pour laquelle la lutte contre la corruption commence à mise en œuvre dans le pays par la création des organes anti-corruptions susmentionnés. Une année plus tard, c'est-à-dire en 2003, Madagascar gagne 1 point en IPC. Cette évolution continue en 2004, et permet de classer le pays

³⁸ BIANCO, *l'évolution de la position de Madagascar*, sur le site web <http://www.bianco-mg.org>

au rang de 82ème sur 146 pays. Pourtant, l'année 2005, Madagascar connaît un échec en terme des politiques anti-corruptions. L'IPC 3,1 en 2004, il ne reste que 2,8 en 2005.

Mais depuis 2006, Madagascar reprend le souffle, et recommence à améliorer son score. Ce dernier devient 3,1 sur 10 en 2006, et place le pays au rang de 84ème sur 163.

En général, il y a, donc, une efficacité de la politique mise en œuvre à Madagascar en matière de la lutte contre la corruption.

Voici, une partie du discours de Son Excellence Monsieur RAVALOMANANA Marc, Président de la République de Madagascar, illustrant encore la réussite de cette politique anti-corruptive.

*« Le Conseil de la Lutte contre la Corruption a été mis en place, c'est un grand pas en avant et il fait déjà du bon travail. Il a mon soutien ainsi que celui du gouvernement. La corruption a tendance à diminuer. Les mentalités commencent à évoluer. Les responsables savent qu'avec plus d'honnêteté et d'intégrité, notre pays se portera mieux. Ils savent aussi, qu'en simplifiant les procédures et en rendant les contrôles plus sévères, la tentative de corruption sera plus difficile. Mais la bonne gouvernance ne s'arrête pas à la lutte contre la corruption. La bonne gouvernance, c'est aussi la clarté, la transparence et l'efficacité de l'administration publique ».*³⁹

II.2.3. La Bonne gouvernance à Madagascar

II.2.3.1. Indicateur de bonne gouvernance et corruption à Madagascar

La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont intimement liées.

La situation actuelle de Madagascar en matière de gouvernance, dans une perspective de long terme, en cherchant à connaître le point de vue de la population quant aux causes profondes du sous-développement du pays, en distinguant les facteurs internes et les facteurs externes.

³⁹ Discours du Président de la République à l'occasion de la Cérémonie de Présentation de vœux 2006, sur http://www.madagascar-embassy.ca/contents/discours_pr%20E9sident_2004.htm

Des cinq options proposées, « la mauvaise gestion des dirigeants du pays » est de très loin la plus citée. Près de quatre Malgaches sur dix (38%) considèrent qu'il s'agit d'un frein « très important » au développement. Si on y ajoute ceux qui répondent « plutôt important », ce sont au total 91% de la population qui dénoncent la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement de Madagascar. Le problème de gouvernance n'est pas perçu comme conjoncturel, récent ou passager, mais au contraire comme un fait structurel qui affecte le pays de longue date. Dans l'ordre des causes, « la mentalité et les comportements de la population » arrivent en deuxième position. 72% de la population lui imputent une part de responsabilité dans la pauvreté du pays. Après avoir stigmatisé ses dirigeants, les Malgaches semblent faire une sorte de mea culpa en s'auto-imputant (collectivement) une part importante de responsabilité dans le sous-développement du pays.

Vient ensuite « la faiblesse des ressources naturelles du pays », invoqué par un peu plus de la moitié des citoyens (52%). Enfin, « le poids du passé (histoire coloniale, etc.) », et « les interventions étrangères (bailleurs de fonds, firmes multinationales) », ne recueillent respectivement que 33% et 18% des suffrages. S'ils n'exonèrent ni la colonisation, ni la domination des puissances extérieures,

Voici des tableaux⁴⁰ montrant l'indicateur de bonne gouvernance et corruption à Madagascar.

Pour tous les tableaux qui suivent, l'analyse est effectuée à travers la construction des indicateurs mesurant la gouvernance et la corruption. Les indicateurs peuvent prendre des valeurs entre 0 et 100. Pour les interpréter, il est important de se souvenir que, plus la valeur de l'indice de corruption monte, plus le problème est grave. Réciproquement, plus la valeur de l'indicateur de gouvernance monte, plus la qualité de cette dimension particulière de gouvernance s'améliore.

⁴⁰ Source : La firme Casals & Associates, Inc. avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale USA, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport Final, résultats d'analyse enquêtes nationales sur la corruption, Rapport présenté au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) Antananarivo, Mai 2006*

Tableau 7 : Indicateur de gouvernance et de corruption par groupe d'institutions

Tableau A5-1. Indicateurs de gouvernance et de corruption par groupe d'institutions

Groupe d'agences	Accès des pauvres	Mechanimes d'audit	Supervision des règles	Application des règles	Mission	Franchise des décisions	Politicisation	Qualité des règles
Min. chargés de l'éducation	73	65	74	71	80	63	18	70
Min. de la Santé	60	67	80	77	78	60	14	71
Min. chargés des Affaires sociales	67	72	81	77	86	54	16	73
Min. chargés des arrangements institutionnels	45	62	82	80	82	56	12	71
Min. de la Police	83	73	86	85	83	70	11	77
Min. de la Justice	54	68	80	78	80	58	17	69
Min. charges de l'infrastructure	69	58	71	73	72	44	22	72
Min. chargés de agriculture, environnement	67	68	81	77	77	62	14	71
Min. de l'Économie	69	68	82	81	84	64	12	77
Government local-Communes	73	69	78	76	78	67	20	73
Présidence & Primature	67	68	81	81	80	63	20	73
Ensemble du pays	68	67	79	76	80	62	16	72

Source : *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport Final, résultats d'analyse enquêtes nationales sur la corruption, Rapport présenté au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) Antananarivo, Madagascar par la firme Casals & Associates, Inc⁴¹, avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale USA, Mai 2006.*

En effet, selon ce tableau, d'abord sur l'accès des pauvres aux services publics, en moyenne pour l'ensemble du pays, 68 sur 100 l'affirment. En tête le Ministère de la Police avec 83 pour 100 des interrogés remarquent l'accès des pauvres. Comme dans le Ministère de l'Education qu'au Gouvernement local-Commune, 73 pour cent affirment cet accès des pauvres. Par contre, pour le

⁴¹ Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC), créé afin de réduire sensiblement la corruption à Madagascar, a la charge de développer la stratégie nationale de lutte contre la corruption et de surveiller sa mise en oeuvre. En novembre 2004, le CSLCC retenait les services de la firme Casals & Associates, Inc. (C&A), en partenariat avec Vanderbilt University, pour la réalisation d'une enquête nationale sur la corruption auprès de la population malgache et pour lui donner les outils adaptés afin d'effectuer des observations annuelles subséquentes. En juillet 2005, à la demande du CSLCC, C&A entamait les travaux sur le terrain avec le mandat d'effectuer deux enquêtes sur la corruption: (1) auprès des ménages et (2) auprès des agents de l'État. C&A confiait alors lesdits travaux d'enquêtes sur le terrain au cabinet malgache Agence Capsule.

Ministère chargés des arrangements institutionnels et la Ministère de la Justice, il n'y a que, respectivement, 45% et 54% confirment l'accès des pauvres aux services publiques. Pour les autres Ministère, le taux de confirmation varie entre 67% et 69%.

Enfin, à propos de la politicisation, les réponses obtenues dans chaque groupe d'agence constituent un indice très bas. Dans l'ensemble du pays, en moyenne, seule 16% qui remarque la politicisation dans les services publiques. On trouve comme indice minimum toujours dans le Ministère de la Police 11% des enquêtés qui partagent cette vision; et 22% comme indice maximum procuré dans le Ministère chargé de l'Infrastructure.

Tableau 8 : Indicateur de gouvernance et de corruption par groupe d'institutions (suite)

Tableau A5-1. Indicateurs de gouvernance et de corruption par le groupe d'institutions, à suivre.

Groupe d'agences	Ressources	Transparence	Voix	Satisfaction par rapport au salaire	Services	Rotation entre secteur privé et public	Méritocratie
Min. chargés de l'éducation	46	66	71	18	69	38	67
Min. de la Santé	48	64	76	23	72	36	76
Min. chargés des Affaires sociales	50	75	65	22	76	33	69
Min. chargés des arrangements institutionnels	43	66	82	26	70	36	87
Min. de la Police	42	75	81	33	75	37	79
Min. de la Justice	46	65	74	24	65	37	69
Min. chargés de l'infrastructure	45	51	73	15	79	41	58
Min. chargés de agriculture, environnement	51	69	73	21	71	38	78
Min. de l'Économie	49	71	67	18	75	36	77
Government local-Communes	45	75	70	24	70	37	71
Présidence & Primature	52	72	73	23	76	37	84
Ensemble du pays	47	68	72	22	72	37	73

Source : Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport Final, résultats d'analyse enquêtes nationales sur la corruption, Rapport présenté au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) Antananarivo, Madagascar par la firme Casals & Associates, Inc. avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale USA, Mai 2006.

En matière de transparence, pour l'ensemble du pays, 68 pour cent affirme l'existence de la transparence. Cela veut dire que la transparence règne à Madagascar particulièrement dans le secteur Public. Après le Gouvernement Local-Commune, qui affirme complètement la transparence à Madagascar, se

positionne la Présidence et Primature avec une réponse de 72%. Et au dernier rang le Ministère chargé de l'Infrastructure avec l'indice 51 sur 100.

La colonne indiquant la satisfaction par rapport au salaire représente des points médiocres. C'est-à-dire que les salaires des fonctionnaires restent encore à un niveau très bas à Madagascar. En moyenne, pour l'ensemble du pays, l'indice est de 22 sur 100. C'est-à-dire, il n'y a que le 22% des fonctionnaires qui affirment d'avoir satisfait à leur salaire. Donc, cela traduit une mauvaise qualité de gouvernance en terme de rémunération des fonctionnaires.

Tableau 9 : Indicateur de gouvernance et de corruption par groupe d'institutions (suite)

Tableau A5-1. Indicateurs de gouvernance et de corruption par groupe d'institutions, suite.

Groupe d'agences	Qualité du personnel	Qualité du budget et règles	Qualité de la prestation des services	Qualité des règles – achats publics	Politicisation des décisions relatives au personnel	Politicisation des décisions relatives au budget	Audit des décisions relatives au personnel	Audit des décisions relatives au budget
Min. chargés de l'éducation	71	65	82	82	24	14	63	67
Min. de la Santé	73	64	83	81	14	13	68	69
Min. chargés des Affaires sociales	76	64	83	88	15	18	79	69
Min. chargés des arrangements institutionnels	72	64	87	85	12	10	58	72
Min. de la Police	75	65	71	86	11	8	75	59
Min. de la Justice	72	62	84	80	16	19	69	67
Min. chargés de l'infrastructure	71	62	80	86	23	25	51	67
Min. chargés de agriculture, environnement	72	64	84	79	11	15	68	66
Min. de l'Économie	75	72	75	85	15	8	68	68
Gouvernement local-Communes	71	69	80	80	25	16	70	67
Présidence & Primature	72	69	87	87	21	21	67	68
Ensemble du pays	72	65	81	82	18	15	67	67

Source : *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport Final, résultats d'analyse enquêtes nationales sur la corruption, Rapport présenté au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) Antananarivo, Madagascar par la firme Casals & Associates, Inc. avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale USA, Mai 2006.*

Au niveau de la qualité de la prestation des services, presque tous les interrogés donnent des réponses positives. En général, quatre vingt deux pour cent étaient convaincu sur la bonne qualité des services publics, dans l'ensemble du

pays. Au niveau de chaque Ministère, les taux des réponses varient autour de 71 % pour le Ministère de la Police et 87% dans la Présidence et Primature.

Les principaux défis pour l'administration publique de Madagascar sur la gouvernance ont trait à l'étendue à laquelle les décisions relatives au personnel et au budget sont ouvertes à l'examen du public; mais aussi dans quelle mesure les mécanismes pour effectuer un audit sur les réponses des agents de l'État suggèrent que pour l'administration publique malgache, les plus grands défis auxquels fait face le système de gestion du personnel sont relatifs à l'absence d'ouverture dans les décisions prises par l'agence et de mécanismes d'audit adéquats. Soixante-trois pour cent des responsables considèrent que les décisions relatives au personnel sont ouvertes à l'examen du public issu de l'intérieur autant que de l'extérieur de l'institution. De même, 67 pour cent des sondés considèrent que dans ce domaine, leurs agences ont des mécanismes internes et externes pour l'audit des décisions sur le personnel, prises par leur institution.

Tableau 10 : Indicateur de gouvernance et de corruption par groupe d'institutions (suite et fin)

Tableau A5-1. Indicateurs de gouvernance et de corruption par le groupe d'institutions, suite.

Groupe d'agences	Franchise des décisions relatives au personnel	Franchise des décisions relatives au budget	Transparence des décisions relatives au personnel	Transparence des décisions relatives au budget	Corruption globale	Corruption - personnel	Corruption - budget	Corruption - marchés publics	Corruption administrative	Captation de l'État
Min. chargés de l'éducation	64	62	63	68	33	20	12	43	55	48
Min. de la Santé	63	56	64	63	37	13	11	45	55	53
Min. chargés des Affaires sociales	50	so	80	72	22	11	8	22	52	37
Min. chargés des arrangements institutionnels	54	57	68	63	46	4	9	50	65	68
Min. de la Police	72	69	84	70	27	11	8	30	47	33
Min. de la Justice	60	56	65	64	33	12	9	37	57	41
Min. chargés de l'infrastructure	48	35	46	51	33	17	16	30	51	52
Min. chargés de agriculture, environnement	63	62	74	66	35	12	12	37	55	53
Min. de l'Économie	63	66	68	74	40	9	9	43	61	58
Gouvernement local-Communes	66	70	80	72	35	8	12	34	52	55
Présidence & Primature	60	68	70	73	34	13	8	40	47	50
Ensemble du pays	63	61	63	67	35	13	11	38	55	50

Source : *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Rapport Final, résultats d'analyse enquêtes nationales sur la corruption, Rapport présenté au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) Antananarivo, Madagascar par la firme Casals & Associates, Inc. avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale USA, Mai 2006.*

Par contre, les agents de l'État considèrent que les décisions sur le personnel sont basées sur un système de mérite (73 pour cent) et considèrent que les règles régissant la gestion du personnel sont formellement écrites, bien communiquées et comprises par les employés du secteur public, et n'imposent aucun fardeau administratif pour le système.

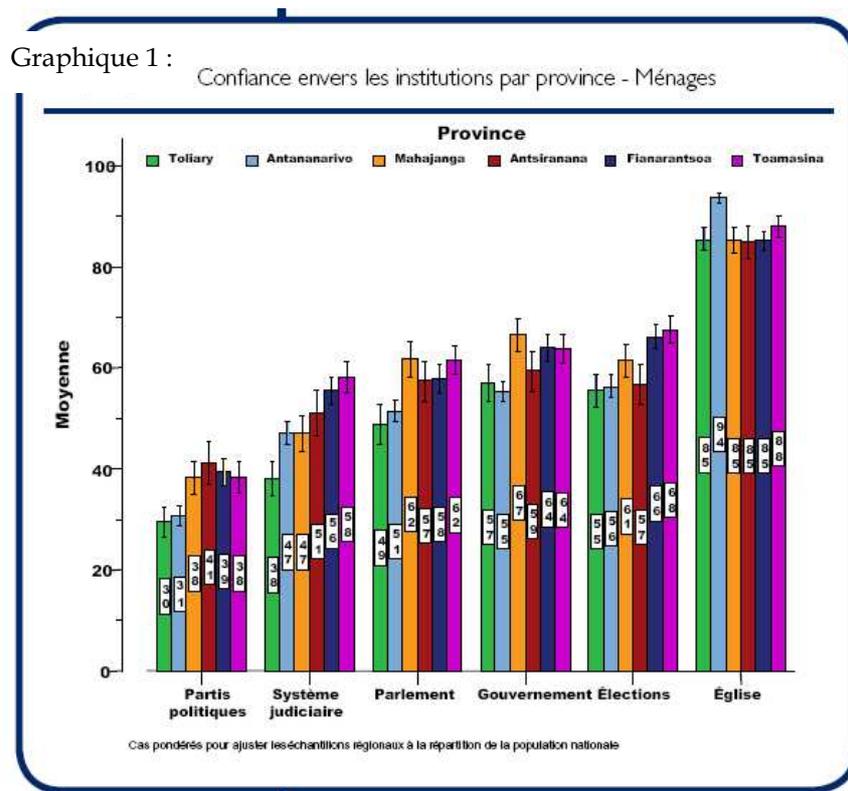
Selon les réponses des responsables, les agents de l'État ne viennent pas souvent du secteur privé pour rejoindre le secteur public. Ces caractéristiques du système d'administration du personnel pourraient aider à expliquer le fait que selon les indicateurs établis dans cette étude, la corruption dans le personnel n'est pas l'un des défis les plus graves auxquels Madagascar fait face. Quand on leur posait des questions sur la pratique de l'achat de postes dans le secteur public, les réponses des agents de l'État suggéraient que ce n'était pas très fréquent et il ne semble pas y avoir une différence considérable entre les niveaux hiérarchiques dans l'administration publique malgache.

Les indicateurs montrent qu'il existe d'importantes différences dans la manière dont chaque groupe d'agences opère; par exemple, les ministères chargés des aspects infrastructure, sur lesquels des données sont disponibles, font face à d'importants défis dans le volet gestion du personnel par rapport à la transparence et l'ouverture des décisions ainsi que dans l'existence de mécanisme d'audit. Bien que la politisation ne semble pas constituer l'un des plus grands problèmes affectant le secteur public malgache dans l'ensemble, c'est le cas pour les gouvernements locaux, où les décisions sur le personnel semblent souvent être influencées par une pression politique.

Indicateur de confiance envers les institutions

Dans l'ensemble, les Malgaches se montrent plutôt confiants dans leurs institutions. La situation est cependant très variable suivant le type d'institutions, celle qui bénéficie de l'aura présidentielle étant les plus appréciées. Ce bilan contraste fortement avec la perception d'une corruption endémique qui affecte tous les rouages de l'administration économique et de la sphère politique.

Graphique 1 : Confiance envers les institutions par province – Ménages



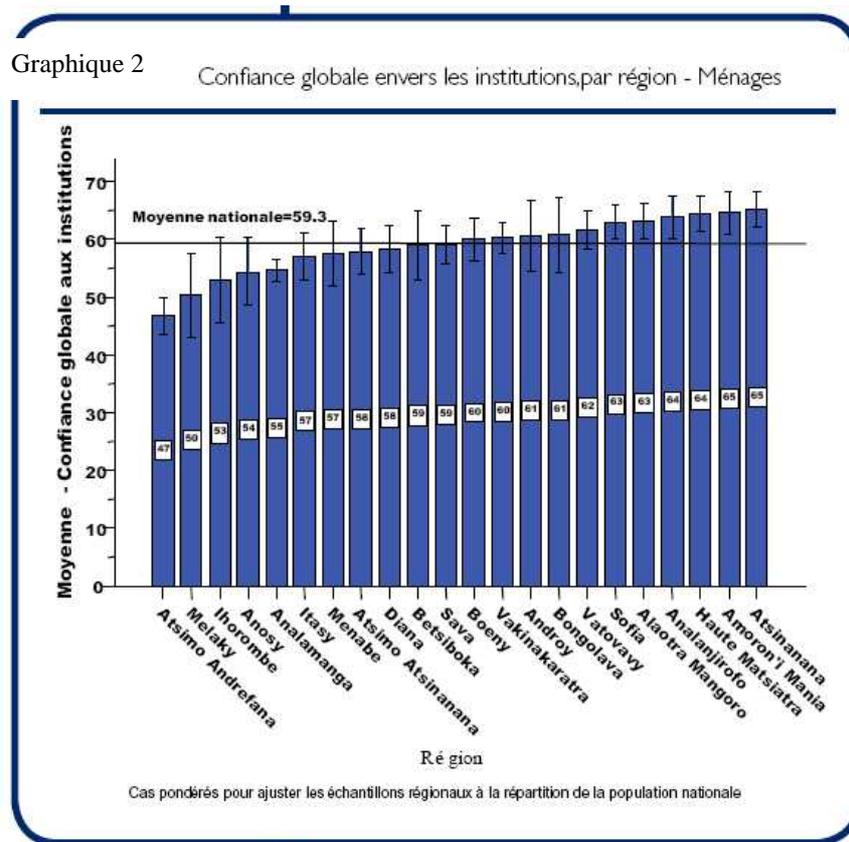
Source : Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Mai 2006

Il existe une différence substantielle dans la confiance vouée aux institutions entre les provinces. Ce graphe montre les moyennes et des intervalles de confiance de 95% pour chaque province, pour toutes les institutions analysées ci-dessus. Toliara et Antananarivo affichent les scores les plus faibles en matière de confiance aux partis politiques, par rapport aux quatre provinces restantes. Comme pour le système judiciaire, Toliara a encore le score le plus faible, tandis que Fianarantsoa et Toamasina présentent les niveaux de confiance les plus élevés.

Toliara et Antananarivo montrent aussi le niveau de confiance le plus faible envers le Parlement. A ces deux provinces se joignent Antsiranana dans le score le plus faible en matière de confiance au Gouvernement et aux élections.

Enfin, Antananarivo montre un niveau considérablement plus élevé de confiance en l'Église, comparé aux cinq autres provinces.

Graphique 2 : Confiance globale envers les institutions par région - Ménages



Source : Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar, Mai 2006

Les données au niveau régional permettent de comparer le niveau de confiance aux institutions d'une région avec celui des autres. Il est inclu ici une série de chiffres montrant la disparité de confiance aux institutions dans les régions à Madagascar.

Le rapport montre d'abord, sur ce la confiance globale aux institutions, calculée comme confiance moyenne pour toutes les institutions analysées ci-dessus, pour toutes les régions. Puis il inclue aussi des intervalles de confiance de 95% afin de déterminer où les différences entre les régions sont statistiquement significatives.

Bien qu'il existe clairement des régions qui ont des scores plus faibles que d'autres pour ce qui est de la confiance globale aux institutions, ces modèles varient aussi en fonction de l'institution spécifique que l'on considère. Par exemple, tandis que Diana montre une confiance moyenne d'un niveau intermédiaire à faible envers toutes les institutions (voir Graphique 2), c'est la région où les sondés,

en moyenne, montrent le niveau de confiance le plus élevé envers les partis politiques, comme le montre le Graphique 1.

Ainsi, comme indique le graphe ci-dessus (graphique 2), Les régions Atsimo Andrefana, Melaky, Ihorombe, Anosy et Itasy présentent des scores nettement plus faibles en matière de confiance globale aux Institutions. Cependant, les régions Atsinanana, Amoron'i Mania, Haute Matsiatra, Analanjirofo et Alaotra Mangoro montrent le niveau de confiance les plus élevés. Les autres régions ont une confiance globale moyenne envers les institutions existantes dans le pays.

II.2.3.2. La mise en place de l'E-gouvernance

L'E-gouvernance⁴² en marche à Madagascar.

Le concept de la bonne gouvernance que l'on veut instaurer à Madagascar mettra en exergue la planification, le suivi, le contrôle et la transparence dans la gestion des affaires de l'Etat. L'e-gouvernance devra améliorer la rapidité du traitement des tâches dans le service public et garantir la fluidité, la fiabilité et la disponibilité des informations. « Il ne s'agit pas seulement d'informer les gens sur les activités de l'administration, il s'agit aussi de leur donner un moyen de s'exprimer », explique Olivier Robinson, Directeur Général des TIC au sein du MTPC. Ce sera une gouvernance de proximité au sein de laquelle « la communication est plus percutante et plus rapide ». Avant d'arriver aux votes par Internet dans le cadre d'une élection officielle, on se contentera d'une meilleure performance du système et des agents de l'Etat. On appréciera l'outil d'aide à la décision mis à la disposition des administrés et des entreprises. Le projet e-gouvernance prévoit la mise en place d'un intranet institutionnel, la création d'un portail gouvernemental digne de ce nom et l'installation de grands serveurs de bases de données avec un accès transversal.

Le plan pour l'e-gouvernance sera exécuté pour la période 2005-2007. L'objectif est de « redonner à Madagascar une connectivité qui existait déjà dans les

⁴² CDEG : Cellule de Développement de l'E-Gouvernance, *L'e-Gouvernance en marche à Madagascar*, <http://www.mtpc.gov.mg>

années 60 mais qui est malheureusement en train de mourir faute de politique adaptée », souligne Olivier Robinson. Après la mise en place de l'infrastructure notamment le backbone en fibre optique, le gouvernement va procéder à la fourniture d'équipement et de connexion pour tous les responsables à partir du chef de service. L'e-gouvernance sera pilotée par une agence centrale qui regroupe plusieurs entités : l'académie de l'e-gouvernance pour la formation et le recyclage, le centre de développement qui traite des contenus, des applications et des portails, le centre informatique qui va abriter les différents serveurs, un laboratoire TIC pour les dépannages et enfin des bureaux et facilités.

Le coût de l'installation de cette super-agence est estimé à 7 milliards Fmg. Le budget pour l'achat des équipements peut varier entre 60 et 300 milliards Fmg selon les options. Le matériel acheté sera fonction de l'usage dont il fera objet. Il y aura donc beaucoup de matériel d'occasion. Aujourd'hui, c'est plutôt « qui peut faire plus peut faire moins ». Internet, téléphone, visioconférence...

L'Etat Malagasy affirmant sa volonté de conduire efficacement l'ensemble des actions de l'administration en vue du développement politique, économique et social du pays a décidé d'utiliser pleinement les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans l'application de la Bonne Gouvernance à Madagascar.

Ainsi, l'E-Gouvernance désigne « tout dispositif électronique qui cherche à promouvoir et à appliquer la gouvernance auprès des services de l'administration par le biais d'infrastructure publique ou privée, collective ou individuelle, et qui se traduit par la gestion informatisée de l'Etat et de ses rapports avec les citoyens sur toute l'étendue du territoire national », énoncé dans la loi 2005-023 du 17 octobre 2005.

L'E-Gouvernance repose techniquement sur l'Intranet de l'Etat. Il est composé de nouveaux équipements et de réseaux informatiques qui favoriseront une communication transversale pour créer un cadre collaboratif de coordination et d'échanges d'informations entre les services. Ainsi l'intranet de l'Etat constitue le point de départ de toutes les activités de l'E-Gouvernance.

Avantages

Ce qui permettra une gestion globale de l'administration publique malagasy de manière fluide et fiable. Les charges de travail des agents administratifs seront ainsi allégés et le traitement des tâches plus rapides. La mise en place de l'intranet de l'Etat favorisera des rapides échanges d'informations entre les services et permettra aux collaborateurs de l'Etat d'accéder immédiatement aux informations pratiques concernant les programmes, les instructions officielles, etc. Dans la même rubrique et concernant la formation, il est également prévu de renforcer la compétence des agents de l'Etat par le biais de l'e-learning et l'e-coaching. Tout ceci concerne l'E-administration et contribue à une plus grande efficacité de l'Etat.

L'intranet de l'Etat mettra également à disposition de chaque citoyen, entreprises, etc., jusque dans les régions éloignées, toutes informations et supports officiels dont ils auraient besoin. Ce dans un délai très court et à moindre coût (sans frais de déplacement...). Il permettra également aux usagers de connaître les procédures et droits légaux. Ce qui évitera toute tentation de corruption ou autres pratiques non conformes et facilite la diffusion de l'information en général. Ainsi l'E-services contribue à la satisfaction des besoins des usagers dans les démarches administratives utiles à leur vie familiale, sociale ou économique.

Enfin, et non des moindres, l'utilisation des TIC dans la gouvernance permet transparence et réactivité. Elle autorisera ainsi à tout un chacun d'exprimer ses remarques, suggestions, critiques et doléances auprès des institutions et d'autres fournisseurs de services.

Bref la participation citoyenne dans l'exercice de la démocratie. C'est ce que l'on entend par E-démocratie. Il favorisera le rapprochement du peuple malagasy avec ses gouvernants dans une relation de partenariat pour le développement du pays. Ces trois points : E-administration, E-services et E-démocratie, constituent les finalités de l'E-gouvernance.

Avancement du projet

Le Président de la République en date du 25 mai 2005 a signé le décret fixant le cadre institutionnel de mise en œuvre de la Politique Nationale en matière d'E-Gouvernance. Ce même décret institue la Cellule de Développement de l'E-Gouvernance (CDEG) et l'Agence Nationale de la Régulation et de l'Exécution de

l'E-Gouvernance (ANRE). Ces deux organes sont chargés de la mise en place et du développement de l'E-Gouvernance à Madagascar. La CDEG est coordonnée au niveau de la Présidence de la République tandis que l'ANRE est rattachée au Ministère des Télécommunications des Postes et de la Communication pour la réalisation opérationnelle de l'intranet de l'Etat.

Le document intitulé « Programme National E-Gouvernance » (PNEG) rassemble tous les éléments jusqu'ici réalisés et projette les activités à mettre en oeuvre jusqu'en 2007 ainsi qu'une vision globale horizon 2010.

II.3. Debats

II.3.1. l'obstacle de la politique anti-corruptive à Madagascar

Nombreux sont les facteurs qui existent encore à Madagascar et freinent la politique anti-corruption.

Madagascar possède plusieurs éléments d'une démocratie moderne, mais ses institutions sont faibles et soumises à l'influence de l'exécutif. En général, le Gouvernement a respecté les droits de ses citoyens; toutefois, des problèmes ont existé dans certains domaines. Une justice pas tellement indépendante a appliqué la loi de manière sélective. Une culture de l'impunité a entretenu une corruption parmi le public. La société civile est restée faible et incapable de contrer les excès du gouvernement. L'accès à l'information publique demeurerait inadéquat tant pour la société civile que pour le Gouvernement.

La peur, le «*henamaso*» (honte du quelqu'un de plus proche ou de supérieur), ainsi que la manque de liberté d'expression dans le pays restent des blocages pour l'avance rapide de la lutte anti-corruption. Les «*Kiantranoantrano*» (entre famille) constituent un problème majeur de la lutte contre la corruption. Les «*Fahafantaran'olon-dehibe*» (connaissance des haut responsables et hautes autorités) pour faciliter les choses. Ce sont les racines de la corruption à Madagascar.

De plus, l'esprit conservateur cultivé dans la plupart des Malagasy, fait aussi un obstacle pour la lutte contre la corruption : «*Aza miala amin'ny mahazatra fa, manahirana.* » Donc, c'est difficile pour les Malagasy de changer la mauvaise habitude.

Il y aussi les mauvaises conduites des entreprises tant privées que publiques vis-à-vis de la loi. L'abus de la pratique des Cadeaux pendant les règlements des affaires personnelles.

Enfin l'absence de primauté de droit. C'est-à-dire qu'il y a encore quelques catégories des personnes qui échappent à la loi. Par exemple certains dirigeants de l'Etat et Haut fonctionnaires. En malagasy ces gens sont qualifiés comme des « *tsy maty manota* ».

II.3.2. Solutions et Recommandation

Des solutions ont été proposées par l'ICC (International Chamber of Commerce).⁴³

Depuis plusieurs années, la lutte contre la corruption dans le secteur privé a fait l'objet de multiples réflexions et analyses. Nombre d'initiatives ont été prises dans ce sens, tant au niveau national que sur le plan international. Dans ce paragraphe, nous n'en évoquerons que quelques-unes, à titre indicatif.

La prévention des fraudes dans les opérations d'achat

Payer des pots-de-vin dans le cadre de contrats d'achat est la forme la plus usitée de fraude dans le secteur privé, probablement plus que ne le pensent les employeurs. Bien qu'elles ne soient pas suffisantes à elles seules, plusieurs mesures peuvent réduire les risques de corruption à ce niveau :

- faire évaluer les offres par différentes personnes sur plusieurs étapes ;
- éviter des spécifications qui avantagent un fournisseur plutôt qu'un autre ;
- s'assurer de l'envoi des mêmes spécifications à tous les fournisseurs;
- surveiller les relations de longue durée avec les fournisseurs.

On observe d'autre part que la fraude s'adapte aux achats par voie électronique. Cela dit, les systèmes électroniques enregistrent méticuleusement tous les échanges et il existe des progiciels performants de recherches de données qui permettent de déceler et de mettre en évidence les opérations douteuses.

⁴³ Source : ICC, *l'extorsion et la corruption dans les transactions commerciales internationales*, Révision de 1999, site Internet : http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/rules/1999/briberydoc99.asp (French version)

Les points à vérifier dans ces opérations et qui sont recommandés par un rapport récent comprennent :

- la vérification du nom de la société, de sa constitution et de son inscription au registre du commerce ;
- la vérification de l'adresse commerciale et du siège social ;
- l'étude des comptes des trois dernières années ;
- l'établissement des noms et adresses des directeurs et actionnaires ;
- la vérification des autres postes de responsabilité dans les situations de conflits d'intérêts ;
- la recherche de comptes rendus de décisions de justice ou d'avis de faillite;
- la vérification des adresses de courrier électronique ;
- la vérification que l'adresse postale n'est pas celle d'un bureau de services ou celle d'une boîte postale ;
- l'identification du prestataire de services

Des règles de bonne conduite pour les entreprises

La pratique exemplaire exige des entreprises du secteur privé de :

- obéir à la loi dans tous les pays où elles opèrent ;
- veiller à ce que les directeurs aient pleinement conscience de leur responsabilité juridique ;
- exiger une clarification ou un renforcement de la loi, si la loi actuelle met l'entreprise dans une situation désavantageuse par rapport à ses concurrents ;
- introduire des clauses spéciales contre la corruption dans les codes de conduite d'entreprise et veiller à ce que tous les employés s'y conforment ;
- encourager les directeurs à surveiller activement l'application et l'efficacité des codes de conduite d'entreprise ;
- encourager tout corps professionnel international auquel les directeurs sont affiliés à inclure une clause anti-corruption obligatoire dans son code de conduite ;
- appuyer le Pacte d'intégrité dans le cadre de tout appel d'offres important.

... Et pour les employés

Beaucoup de grandes entreprises consacrent une bonne partie de leur code de conduite à définir des règles pour les employés, afin de renforcer l'éthique dans les affaires commerciales notamment, à signaler des cas de corruption et surtout à prévenir des risques de corruption. Parfois, certains employés, dont le comportement peut laisser penser qu'il y a malversation, sont mis sous surveillance de leur hiérarchie. Des éléments de cette surveillance ont même été répertoriés.

Des signaux d'alerte d'employés potentiellement corrompus peuvent être énumérés.

Ces indicateurs indiquent les circonstances où les directeurs devraient examiner de près le comportement de leurs employés :

- refuser un poste même accompagné d'avancement ou d'avantages ;
- rester souvent tard au bureau lorsque peu de gens sont présents ;
- ne pas prendre de vacances ;
- acheter fréquemment du matériel chez un même fournisseur, même si c'est pour des sommes modestes ;
- payer en espèces ou effectuer des paiements par anticipation ou en retard ;
- produire fréquemment des rapports sur la perte de marchandises ou sur la passation par pertes et profits de stocks ou dettes irrécouvrables ;
- accorder trop de facilités de crédit ;
- changer brusquement et inexplicablement de train de vie ;
- pratiquer une déférence excessive vis-à-vis des dirigeants ou des fournisseurs ;
- s'entourer de collaborateurs amis ou incompetents ;
- développer des relations fréquentes avec des personnes suspectes ;
- faire beaucoup d'efforts pour développer une image de probité ;
- lenteur excessive dans le traitement des dossiers.

Selon l'Association of Certified Fraud Examiners, la confiance et les abus de confiance sont à l'origine de la fraude sur le lieu de travail. Il recommande un bon équilibre entre faire trop confiance aux employés et ne pas en faire assez.

Il propose :

- l'initiation par les cadres dirigeants d'une entreprise de sa ligne de conduite
 - éthique ;
 - un code de conduite écrit ;
 - la vérification des références des employés ;
 - la nomination d'une personne responsable, non liée aux opérations de rapprochement bancaire, qui examinera les relevés de compte de la société et qui devra faire attention aux opérations répétées et aux sorties de capitaux inhabituels ;
 - la création d'un canal officiel et sûr (numéro vert) permettant aux employés de signaler les fautes professionnelles ;
 - la création d'un cadre de travail positif.

La réglementation de la pratique des cadeaux

Les contacts personnels dans les affaires comme dans d'autres domaines se traduisent souvent par des échanges de cadeaux et de gestes d'hospitalité. Mais dans les affaires, lorsque des acheteurs et des vendeurs potentiels se rencontrent, cela prend un sens plus significatif. Très rapidement survient la question de savoir si un cadeau est opportun ou non. Lorsqu'un agent commercial est payé par exemple à la commission ou bénéficie de primes à la performance, ou qu'il a besoin de conclure un contrat pour conserver son poste, la tentation est grande d'user de tous les moyens disponibles (y compris les « cadeaux » aux clients).

Il est fortement recommandé que les entreprises aient des politiques et règles internes régissant le don et la réception de cadeaux, à défaut de quoi il serait souhaitable de les interdire. À l'origine, l'idée de rédiger une « politique de cadeaux » est née dans un cabinet danois de consultants. Après l'arrivée d'une nouvelle direction, il fut décidé qu'il était dans l'intérêt de la firme de maîtriser ces pratiques considérées comme abusives. En général, les « cadeaux visibles », licites

dans le pays où le travail a été réalisé furent considérés comme étant une pratique commerciale normale.

En revanche, les « cadeaux invisibles » furent classés dans la catégorie pots-de-vin et proscrits. Curieusement, une exception était admise : les sommes officieuses à verser pour remplir les tâches quotidiennes liées au travail commandé (obtention de permis, visas, branchement de téléphone, etc.) et considérées comme « pratique courante et inévitable » dans certains pays. Dans ce cas, une note devait être jointe à la demande de remboursement des frais en expliquant les mesures prises pour l'éviter.

Cette exception tolère une pratique qui devrait être tout autant répréhensible que celle des « cadeaux invisibles ».

La nécessité des initiatives internationales

De nombreuses institutions intergouvernementales, des syndicats professionnels internationaux et de grandes ONG ont pris de multiples initiatives ces dernières années visant à lutter contre la corruption dans le secteur privé et dans les transactions commerciales internationales. Certaines de ces démarches ont nécessité des années de préparation et de négociations, parfois difficiles, pour aboutir à des décisions qui engagent des gouvernements et des multinationales.

Les initiatives internationales pour promouvoir des normes d'intégrité

Les règles de conduite élaborées par la Chambre de commerce internationale (CCI) pour combattre l'extorsion ont été adoptées dès 1977. Elles ont été révisées et mises à jour une première fois en 1996, et une deuxième fois en 1999. Les règles de la CCI vont au-delà du minimum requis par la loi dans de nombreux pays. Une fois appliquées, les règles induiraient de nombreux changements dans la conduite des affaires internationales. Cependant, ces règles sont conçues comme « méthode d'autorégulation », et dans l'espoir que « leur adoption volontaire par les entreprises promouvra non seulement des normes élevées d'intégrité dans les transactions commerciales, mais procurera également une protection défensive précieuse aux entreprises soumises aux tentatives d'extorsion ».

Les entreprises s'empressèrent de souscrire à ce document mais aucune ne s'est vraiment sentie obligée d'obéir aux règles, car le rôle consultatif de la CCI réduit ses capacités à surveiller ses membres et à mettre sur pied des mécanismes de contrôle efficaces. La CCI a réagi aux critiques en révisant ses règles et en cherchant à les rendre plus efficaces.

CONCLUSION

La corruption peut être considérée donc, comme maux économiques. Elle est omniprésente dans tous les secteurs d'activités. Elle attaque tout le monde. En commençant par les hauts responsables jusqu'aux simples paysans, pratiquent et sont tous victimes de la corruption. Elle sape les bases d'un développement harmonieux des générations futures en alourdissant le fardeau de la dette, en dégradant l'environnement et en accroissant de la pauvreté dont elle n'encourage pas l'éradication. Donc c'est un obstacle sérieux pour le développement humain durable pour pays en développement.

Le cas de Madagascar montre que les effets de la corruption peuvent entraîner un échec du développement en général. Cela a dû grâce ses nombreux impacts négatifs non seulement sur les secteurs privés mais aussi publics. Tels que l'encouragement de l'évasion fiscale et la fuite des capitaux.

La pratique de la bonne gouvernance par la mise en place des politiques anti-corruptions est une mesure nécessaire pour lutter contre les problèmes de la corruption. Le dernier rapport du BIANCO sur l'évolution de cette lutte à Madagascar montre que l'IPC du pays s'améliore toujours. Depuis 2002, le rang de Madagascar en matière de la corruption ne cesse de tendre vers celui des pays classés à faible taux de corruption comme le Japon. Cela signifie que la politique menée à Madagascar était efficace jusqu'à maintenant.

Même s'il y a encore des nombreux obstacles qui freinent la réduction du taux de corruption dans le pays, les peuples Malagasy ont la volonté de lutter ensemble contre cette maladie.

En tant que phénomène international, la lutte contre la corruption n'est pas un combat d'une seule personne mais il s'agit d'une guerre pour tout le monde. Ainsi l'appui des organismes internationaux sera sollicité pour l'**éradiquer**. C'est difficile, mais on est optimiste, *rien n'est impossible* si on se mobilise ensemble. Changeons nos mauvaises attitudes et nos mentalités pour vaincre la corruption.

BIBLIOGRAPHIE ET LIENS INTERNET

Bibliographie

Transparency International, "Hearing sur la Corruption à Madagascar, Rapport de synthèse" (-Initiative Madagascar, Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, Friedrich Ebert Stiftung)

L'express de Madagascar : *Lutte Contre La Corruption – Le CSLCC devient CSI*, du 27 mars 2006

PNUD, "Rapport sur le développement humain - Burkina Faso" - 2003

BIANCO : Compte rendu du SNLCC - Tome I

BIANCO : SNLCC, Étude réalisé par le cabinet INNOVIA, Tome I, janvier et février 2004

CARTIER - BRESSON Jean, « L'économie de la corruption », Université de Reims, décembre 2000

BLUNDO Giorgio, *Monnayer les pouvoirs, espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, "nouveaux cahiers de l'IUED - Genève".

La firme Casals & Associates, Inc. avec la participation de **Vanderbilt University** et **l'Institut de la Banque Mondiale USA**, "EVALUATION DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION A MADAGASCAR", rapport final, résultats d'analyse enquêtes nationales sur la corruption, Rapport présenté au Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) Antananarivo, Madagascar, Mai 2006

DSRP (Document de Stratégie Pour La Réduction de la Pauvreté)

MAP (Madagascar action Plan ou *Plan d'Action Madagascar*)

Liens Internet

www.sni.mg et www.worldbank.org/wbi/governance : Evaluation de la lutte contre la corruption a Madagascar

<http://www.mtpc.gov.mg> : L'E-Gouvernance à Madagascar

<http://www.transparency.org> : (site de la Transparency International) : Rapport Transparency International (TI), 2003 et 2006

<http://www.bianco-mg.org> (site du BIANCO)

http://www.madagascar-embassy.ca/contents/discours_pr%E9sident_2004.htm : Discours du Président de la République à l'occasion de la Cérémonie de Présentation de vœux 2006

<http://www.madagascar-tribune.com>

<http://www.euforic.org>

<http://www.iccwbo.org> (*French version*)

<http://www.unccd.int>

LISTE DES ABREVIATIONS

TI : Transparency International

CPI : Corruption Perception Index

IPC : Indice de Perception de la Corruption

BIANCO : Bureau Indépendant ANti-Corruption

CSLCC : Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption

SNLCC : Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption

CPAC : Chaîne Pénale Anti-Corruption

CSI : Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité

CDEG : Cellule de Développement de l'E-Gouvernance

PNEG : Programme National E-Gouvernance

ANRE : Agence Nationale de la Régulation et de l'Exécution de l'E-Gouvernance

DHD : Développement Humain Durable

DCPE : Document Cadre de la Politique Économique

DSRP : Document de Stratégie Pour La Réduction de la Pauvreté

MAP: Madagasikara Am-Perin'asa ou Madagascar Action Plan ou *Plan d'Action Madagascar*

MCO : Moindres Carrés Ordinaires

IDE : Investissement Direct Etranger

PIB : Produit Intérieur Brut

ONG : Organisation Non Gouvernementale

FMI : Fonds Monétaire International

MTPC : Ministère des Télécommunications des Postes et de la Communication

CCI : Chambre de Commerce Internationale

TIC : Technologie de l'Information et de la Communication

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET SCHEMAS

Schémas

Schéma 1 : La corruption passive	15
Schéma 2 : La corruption active.....	15
Schéma 3 : Le système de la corruption	17

Tableaux

Tableau 1 : Montant moyen de pot-de-vin exigé par le service domanial	21
Tableau 2 : Montant de pot-de-vin payé selon le ménage à Madagascar	25
Tableau 3 : Les principaux effet négatifs de la corruption sur la DHD	33
Tableau 4 : Axe stratégique sur la lutte contre la corruption	36
Tableau 5 : Projets et activités prioritaires, et indicateurs pour la réduction de la corruption.....	37
Tableau 6 : L'évolution de la position de Madagascar selon l'IPC.....	40
Tableau 7 : Indicateur de gouvernance te de corruption par groupe d'institutions.....	43
Tableau 8 : Indicateur de gouvernance te de corruption par groupe d'institutions (suite).....	44
Tableau 9 : Indicateur de gouvernance te de corruption par groupe d'institutions (suite).....	45
Tableau 10 : Indicateur de gouvernance te de corruption par groupe d'institutions (suite et fin)	46

Graphiques

Graphique 1 : Confiance envers les institutions par province – Ménages	48
Graphique 2 : Confiance globale envers les institutions par région - Ménages	49

Titre: "Mécanisme, pratique de la corruption et développement : cas de Madagascar "

Nombre de pages : 64 pg - Nombre de tableaux : 10 tb

Nombre de Graphique : 2 gf - Nombre de Schémas : 3 sc

Encadreur : Mr Fredy Mamisoa ANDRIAMALALA

Mots clés : corruption - mécanisme corruption - corruption et développement.

RESUME

A Madagascar, le mécanisme de la corruption se manifeste sous différente forme. Presque toutes catégories des personnes, dans tous les secteurs d'activité pratiquent cet acte. Ainsi, la corruption devient donc, un grand problème pour le développement en général à cause de ses conséquences négatives sur la croissance et l'environnement économique.

Des mesures sont déjà mise en œuvre pour combattre cela. La pratique de la bonne gouvernance, par la mise en priorité des politiques anti-corrupctions dans le pays, améliore la situation depuis 2002. Partant du 96^{ème} rang sur 120 pays, Madagascar est actuellement au 84ème sur 163 pays avec une indice de perception de 3,1. Cela montre l'efficacité de la lutte jusqu'à maintenant sous les actions menées par le BIANCO.

Pourtant, des nombreux obstacles empêchent encore l'éradication rapide de ces maux. En effet, l'urgence se repose sur la primauté de droit, le changement de mentalité et d'attitude, la résistance devant la tentation du pot-de-vin, surtout de mettre tout le monde au même pied d'égalité vis-à-vis de la loi, sans aucune exception. Sans négliger le renforcement de l'éducation citoyenne, et l'appel aux appuis internationaux. La participation de tout le monde tant nationaux qu'étrangers serait toujours nécessaires. Comme on a déjà cité, la lutte contre la corruption n'est pas un combat d'une seule personne, mais il s'agit d'une guerre pour tout le monde.

Auteur : Hery Lanto TOTOMARO

Adresse : tél.: 032 04 116 11 / e-mail: hery@imel.org

Spécialité: Développement et socio-économie