

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

Faculté de droit, d'économie, de gestion et de sociologie

Département **ECONOMIE**

MAITRISE option : « **ADMINISTRATION** »

Mémoire

Pour l'obtention du

Diplôme de **Maitrise es-sciences économiques**

**« BONNE GOUVERNANCE, CORRUPTION ET
POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES**

VUES A TRAVERS L'ADMINISTRATION DOUANIERE MALAGASY »

Impétrante : ANDRIATSARAFARA Malalanirina Arezo

Encadreur : Monsieur ANDRIAMALALA MamisoaFredy
(Maitre de conférences)

Président du jury : Monsieur RAVELOSON AndriamihajaHarimisa

Date de soutenance : Le Mardi 02 Mai 2014

A.U. : 2012-2013

« BONNE GOUVERNANCE, CORRUPTION ET POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES

VUES A TRAVERS L'ADMINISTRATION DOUANIERE MALAGASY »

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	i
RESUME	ii
ACRONYMES	iii
INTRODUCTION	1
PARTIE I :« CONCEPT THEORIQUE :	3
LA GOUVERNANCE, LA CORRUPTION ET LES POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES »	3
CHAPITRE I : ADMINISTRATION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE	
1. SECTION 1 : L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	5
1.1. SOUS-SECTION 1.1 : théorie de l'administration	5
1.1.1. L'administration selon WEBER.....	5
A) Trois types de pouvoir.....	5
B) Trois types d'obéissance	6
C) Trois types d'organisations	6
1.1.2. La direction administrative bureaucratique	6
A) Les spécificités des fonctionnaires individuels	6
B) Application de la bureaucratie :	7
1.2. SOUS-SECTION 1.2 : L'ADMINISTRATION DES DOUANES	
1.2.1. Présentation de l'administration	8
1.2.2. Les missions de l'administration des douanes.....	10
2. SECTION 2 : DELIMITATION DE LA GOUVERNANCE.....	13
2.1. SOUS-SECTION 2.1 : GENESE DU TERME	13
2.2. SOUS-SECTION 2.2 : Les repères de la bonne gouvernance	

2.2.1. Les THEORIES ECONOMIQUES.....	14
2.2.2. Les arguments de la bonne gouvernance.....	15
CHAPITRE II : LA CORRUPTION ET LES POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES	18
1. SECTION 1 : La CORRUPTION comme une dysfonction administrative	
1.1. SOUS-SECTION 1.1 : LES DEFINITIONS DONNEES A LA CORRUPTION	18
1.1.1. Les nations unis	18
2.2. SOUS-SECTION 2.2 : approche de la corruption.....	20
2.2.1. L'approche économique.....	20
2.2.2. Approche par structure de la gouvernance.....	20
2.2.3. : L'approche par le système	21
2.2.4.: approche par les caractéristiques et les typologies.....	22
2. SECTION 2: Les politiques publiques.....	24
2.1. SOUS-SECTION 2.2 : la nouvelle gestion publique NGP	
2.1.1. Perfection de la bureaucratie	25
2.1.2. Principes et outils de la NGP	27
2.1.3 Finalité de la NGP.....	28
A) L'Etat de droit.....	29
B) La bonne gouvernance	29
2.2. SOUS-SECTION 2.2 : LE BIANCO.....	29
2.2.1. Cadre juridique	30
2.2.2. Cadre stratégique	32
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE :	33
 PARTIE II : ANALYSE DE LA CORRUPTION	34
Chapitre III : LES LOGIQUES DE LA CORRUPTION	36

1.	SECTION 1 : Etats des lieux de la corruption	36
1.1.	SOUS-SECTION 1.1 : Au niveau international	36
1.1.1.	L'indice de perception de la corruption.....	36
1.1.2.	Pour Madagascar	38
1.2.	SOUS-SECTION 1.2 : Au niveau national	38
1.2.1.	Réception et conservation des déclarations de patrimoine.....	38
1.2.2.	Réception des doléances.....	40
2.	SECTION 2 : les mécanismes de la corruption au niveau de la douane	
2.1.	SOUS-SECTION 2.1 : Les actes de corruption	42
2.1.1.	La fraude douanière.....	43
A)	Diversité des produits.....	43
B)	Diversité des formes de fraude.....	43
2.2.	Les mauvaises gestions.....	46
A)	Définition.....	46
B)	Cas de mauvaises gestions.....	46
2.2.	SOUS-SECTION 2.2 : couts et conséquences de la corruption :.....	47
2.2.1.	Les répercussions économiques	47
2.2.2.	L'impact sur les recettes douanières.....	49
	CHAPITRE IV : LES AXES STRATEGIQUES DE LA DOUANE MALAGASY POUR	
		51
1.	SECTION 1 : les reformes douanière	51
2.	SECTION 2 : les METHODOLOGIES	53
1.1.	SOUS-SECTION 1.1 : management stratégique de l'administration	
1.1.1.	Les nouvelles actions 2008-2012 du management stratégique de l'administration douanière	53
1.1.2.	Analyse et commentaires.....	54
2.2.	SOUS-SECTION 2.2 : la lutte contre la fraude et la surveillance.....	54
2.2.1.	Les nouvelles actions 2008-2012 dans le domaine de la lutte contre la fraude.	54

Ces nouvelles actions sont présentées dans l'annexe.....	54
2.2.2. Analyse et commentaires.....	54
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE:	57
CONCLUSION GENERALE	59
 LISTE DES TABLEAUX :	
Tableau N°1 : Différence entre administration webérienne et administration NGP.....	26
Tableau N°2 : Les éléments constitutifs de la NGP.....	28
Tableau N°3 : Réception des déclarations de patrimoines.....	39
Tableau N°4 : Réception des doléances par secteur.....	41
Tableau N°5 : Evolution des recettes douanières par nature des taxes pour une période allant de 2002-2013.....	48
 LISTE DES GRAPHES :	
Graphes N°1 : Une mauvaise performance des gouvernements dans beaucoup de domaines...	30
Graphes N°2 : La situation économique du pays est mauvaise en 2013, comparativement à 2005 et 2008.....	47
 LISTE DES FIGURES :	
Figure N°1 : Organigramme de la Direction Générale de la douane	9
Figure N°2 : Interface entre les acteurs de la Gouvernance.....	21
Figure N°3 :Le système de la corruption	22
 LISTE DES ANNEXES :	
ANNEXE I : les formes élémentaires de la corruption	II
ANNEXE II : IPC 2013 (source : CAJAC).....	V

ANNEXE III: Les nouvelles actions 2008-2012 dumanagement stratégique de l'administration.....	X
---	---

ANNEXE V: Les nouvelles actions 2008-2012 dans le domaine de la lutte contre la fraude.....	XII
---	-----

BIBLIOGRAPHIE

WEBOGRAPHIE

REMERCIEMENTS

Gloire au Seigneur, pour m'avoir donné des jours afin de rédiger ce mémoire ; pour m'avoir donné de la force, de la santé et surtout de la capacité intellectuelle dans la réalisation de mes études. Jusqu'à présent, il ne m'a jamais laissé tomber ; et il me guide chaque jour dans ce que je suis censé de faire.

Mes sincères reconnaissances à toutes les personnes qui ont contribué, à la réalisation du présent ouvrage.

Je tiens à remercier tout particulièrement et à témoigner toute ma reconnaissance aux personnes suivantes :

- Professeur Armand René Panja RAMANOELINA, Président de l'Université d'Antananarivo.*
- Monsieur David RAKOTO, Doyen de la faculté DEGS.*
- Monsieur Fanjava REFENO, Chef de département Economie.*
- Monsieur HarimisaAndriamihaja RAVELOSON, Responsable de la quatrième année Economie.*
- Monsieur Fredy ANDRIAMALALA, Encadreur pédagogique.*

Je suis aussi reconnaissante envers :

-le BIANCO et la Direction Générale des Douanes ; pour leur accueil et leur conseil ; et de m'avoir permis à accéder à certains données.

En fin, je n'oublierai jamais le soutien de ma tendre famille, elle m'a beaucoup épaulée surtout pendant les moments difficiles.

RESUME

Que dire de la gravité de la corruption à Madagascar ? La corruption est un des fléaux qui plombent les ailes du pays pour son décollage tant espéré vers la prospérité. Personne ne peut le contre dire.

Actuellement, 55% des malgaches vivent dans des conditions de vie très mauvaises, seulement 11% ont une parfaite vie et 34% ont une vie moyenne. C'est-à-dire que l'on est loin d'être avancé. Pour 8 Malgaches sur 10, la mauvaise gestion est la principale source du mal développement du pays. Et que le gouvernement n'est pas performant dans plusieurs domaines, surtout dans la lutte contre la corruption. De ce fait, la mauvaise gouvernance et la corruption sont des faits causant la pauvreté.

Les recettes douanières recouvrent 50% du budget de l'état. Et que la douane est un instrument essentiel pour la gestion efficace d'une économie. Ainsi, elle adopte des stratégies de modernisation non seulement pour son propre développement, mais aussi pour la croissance de Madagascar. La lutte contre la fraude est vitale dans ces tactiques.

Malgré l'imposante structure de lutte, la corruption est toujours présente au sein de l'administration douanière. Elle se présente sous formes de magouilles liées au trafic de bois de rose et les autres éléments de tricherie au sein de cette administration.

De ce fait, on peut dire que l'administration douanière est non efficace dans sa lutte contre la corruption.

ACRONYMES

AB	Afro Baromètre
CECSED	Cellule de Coordination, de Suivi et d’Evaluation Douanière
CNUCED	Conférence des Nations Unis sur le Commerce et le développement
BM	Banque Mondiale
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-lutte de la Corruption
BMS	Brigade Mobile de Surveillance
DAJLCF	Direction des Affaires Juridiques et de la Lutte Contre la Fraude
DSE	Direction des Services Extérieurs
FMI	Fond Monétaire International
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IRIS	Institut de Relation International et Stratégique
MAP	Madagascar Action Plan
NGP	Nouvelle Gestion Publique
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Economique
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
ONU	Organisation des Nations Unis
PNUD	Programme des Nations Unis pour le Développement
RIL	Régime d’Importation Libéralisé
SECREN	Société d’Etude de Construction et de Réparation Naval
SGS	Société Générale de surveillance
SYDONIA	Système Douanier Harmonisé
TI	Transparency International
TIC	Technologie d’Information et de Communication
TVA	Taxe sur les Valeur Ajoutés

INTRODUCTION

En 2013, 62%¹ des Malagasy ont affirmé que la situation économique du pays est très mauvaise par rapport à l'année 2005 et 2008. A part la pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques est une grande réalité causant le marasme économique; et au total 91%² de la population ont dénoncé la mauvaise gouvernance comme le premier facteur de sous-développement de Madagascar. A cet effet, les institutions internationales sont présentes dans notre pays afin de rendre l'action publique plus efficace et proche de l'intérêt général. Et selon la BM et la FMI « *la bonne gouvernance devient incontournable dans la mise en place des stratégies de développement* ». Sachant que ces deux dernières sont les principaux utilisateurs de ce thème.

Elle est une expression employée maintes fois par les dirigeants politiques, afin de rassurer son peuple. De ce fait elle est un sujet dont ces deux parties ne peuvent échapper. Cela a été réitéré lors du discours du nouveau président malagasy Hery RAJAONARIMAPIANINA, pendant son investiture. Il avait insisté sur le fait de parvenir au développement durable de Madagascar et pour lutter contre la corruption, il faudrait renforcer la pratique de la bonne gouvernance dans tous les domaines.

La corruption étant une ennemie de la bonne gouvernance, se définit comme un abus de pouvoir dans le cadre d'un mandat public pour satisfaire des intérêts personnels. Elle est l'utilisation abusive d'un pouvoir reçu par délégation à des fins privées comme l'enrichissement personnel ou d'un tiers (famille, ami...). Elle consiste, pour un agent public, un élu, un médecin, un arbitre sportif, un salarié d'entreprise privée..., de s'abstenir de faire, de faire, de faciliter quelque chose, du fait de sa fonction, en échange d'une promesse, d'un cadeau, d'une somme d'argent, d'avantages divers.... De ce fait elle se présente partout et dans les domaines privé ou publique.

Au sein de la douane elle se présente, sur plusieurs formes. D'un côté les exportations frauduleuses et les trafics illicites de notre richesse qui se propagent de jour en jour. A titre de preuve : les trafics de bois de rose, des métaux précieux comme l'or, des animaux et même notre richesse sous-marine. D'un autre côté les opérateurs économiques locaux dans notre pays sont de plus en plus attirés par l'importation frauduleuse. Par exemple l'importation des produits de premières nécessités comme le riz, les médicaments...

Les actes cités ci-dessus sont favorisés par la pratique de la corruption au sein de la douane Malagasy. Ce fléau est une source de recul non seulement pour cette dernière mais aussi pour l'Etat Malagasy, sachant que les droits et taxes douaniers constituent 50%³ du budget de l'Etat. De ce fait, la

¹ Voir graphe n°2, p.47

² Source : enquête Afro Baromètre 2005.

³ Source : DG-Douane.

propagation de ce mal entrainera une baisse des recettes douaniers et même celles de l'Etat. La lutte contre ce mal devrait être primordiale non seulement pour la douane mais surtout pour l'Etat. C'est ainsi que pour gagner la bataille contre ce mal le BIANCO s'engage sur les valeurs d'honnêteté dans la gouvernance, de comportement juste et de primauté de droit.

A l'égard de tous ces faits, il est opportun d'examiner le sujet suivant « Bonne Gouvernance, Corruption et les politiques publiques associées : vu à travers l'administration douanière malagasy ».

Afin d'insister sur la bonne gouvernance, la douane adopte des stratégies de lutte contre la corruption et applique ainsi une réforme au sein de son administration. De plus, la douane a pour mission de recouvrement des droits et taxes douanières, la surveillance du territoire national contre les trafics illicites, la protection de l'économie nationale et la sécurisation de la chaîne logistique. Et surtout elle a pour mission le renforcement de la lutte contre la fraude, la facilitation des opérations en douane par l'utilisation des moyens technologiques modernes, et la modernisation de l'administration des douanes. La réalisation de ces missions devrait être efficace à 100%. Puisqu'elles sont des formes de la bonne gouvernance impliquant la grande croissance.

Selon l'IPC 2013, Madagascar se trouve au 127^{ème} rang sur 175 pays. Cela démontre qu'on est parmi les 48 pays les plus corrompus du monde, et que la corruption est un mal qui nous domine. Il est fort probable, qu'elle est présente dans tous les secteurs et les domaines induisant la croissance économique. Tel que la douane est un des instruments favorisant cette croissance. Or, dans ce cadre, les recettes s'évaluent ; et le nombre de doléances reçues par le BIANCO n'est que trois(3). De ce fait : **« L'administration douanière est-elle performante dans l'exercice de sa mission de lutte contre la corruption ? »**.

La réponse pourrait être négative, puisque au niveau théorique, la corruption est une dysfonction administrative et induit la mauvaise gouvernance. Et selon l'analyse de la corruption au niveau de l'administration douanière, la corruption a des impacts négatifs sur la croissance de celle-ci.

De ce fait, le présent mémoire permet d'étudier en premier lieu les concepts théoriques sur la gouvernance, la corruption et les politiques publiques associées. Et en second, l'analyse de la corruption au sein de la douane Malagasy.



PARTIE I : « CONCEPT THEORIQUE :

**LAGOUVERNANCE, LA CORRUPTION ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES »**

En 2013, 62%⁴ des Malagasy ont affirmé que la situation économique du pays est très mauvaise par rapport à 2005 et 2008. Afin d'amener cette opinion du publique vers une très bonne situation économique ; il faudrait perfectionner avant tous l'administration par la bonne gouvernance, et surtout de lutter contre la corruption. La bonne gouvernance est propice à la prévention de la corruption, en cela l'autorité et ses institutions sont tenus de rendre compte, efficace et efficience, participatives, transparentes, réceptives et équitable. Il est essentiel, dans la promotion de celle-ci de lutter contre les abus de pouvoir.

De ce fait pour lutter contre ce fléau, il est primordial d'avoir une parfaite connaissance sur ce que c'est : l'administration, la gouvernance, la corruption et les politiques publiques. C'est pourquoi, cette première partie se focalisera sur les concepts théoriques de la gouvernance, de la corruption et des politiques publiques associées.

Elle se divisera en deux grands chapitres :

- l'administration publique et la gouvernance ;
- et la politique de lutte contre la corruption.

Le premier chapitre consistera à exposer les concepts sur l'administration et la gouvernance, puisque une bonne administration va de pair avec une bonne gouvernance. En fait, pour expliquer la notion de l'administration publique on ne peut pas s'échapper à étudier la théorie de WEBER. Afin d'y voir plus clair sur cette théorie, prenons l'exemple de l'administration douanière. Par la suite on expliquera la bonne gouvernance à partir des définitions des institutions internationales ; puisque l'exécution des missions de cette administration s'accompagne avec une bonne gouvernance.

Le second chapitre se focalisera sur la corruption et les politique publiques associés. Dans ce cas, on expliquera la corruption comme une dysfonction administrative, et on évoquera par la suite ces différentes approches. Pour remédier ce mal dans l'administration, des politiques publiques seront adoptées par le BIANCO et la NGP est aussi une qui assure la bonne gouvernance.

⁴ Voir graphe n°2, p.47

CHAPITRE I : ADMINISTRATION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE

La perfection de l'administration est le reflet d'une bonne gouvernance. C'est-à-dire que l'efficacité de l'administration douanière est due grâce à la bonne gouvernance. De ce fait, avant de délimiter la bonne gouvernance, il est opportun de donner une théorie à l'administration publique en prenant l'exemple de l'administration douanière.

1. SECTION 1 : L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Afin de cerner la notion de l'administration publique, l'acquisition de la théorie Wébérienne est inéluctable. Afin d'illustrer celle-ci prenons le cas de l'administration douanière.

1.1. SOUS-SECTION 1.1 : théorie de l'administration

Dans cette théorie, Weber expose les différentes sortes de pouvoirs, d'organisation et d'obéissance. Ensuite elle démontrera la direction administrative bureaucratique.

1.1.1. L'administration selon WEBER

Lors de l'étude de l'administration publique Weber pose deux questions centrales. A savoir : « de quel type d'autorité vont avoir besoin les entreprises ? » et « quels sont les origines de la légitimité de l'autorité ? ».

Pour répondre à ces problématiques, il a su démontrer les fondements de trois types de pouvoir, ainsi que les trois facettes d'obéissance et d'organisation liés aux trois sortes d'autorités.

A) Trois types de pouvoir

Weber distingue trois types de légitimité de l'autorité : l'autorité traditionnelle, charismatique et rationnelle.

L'autorité traditionnelle⁵ repose sur la croyance que la tradition est sacrée. Cette tradition confère au détenteur sa légitimité et que l'ordre divin ne peut être mis en doute. Elle crée une relation personnalisée reflétant que l'obéissance est due à une personne et elle est fondée par le droit coutumier.

L'autorité charismatique⁶ est liée à une seule personne. Elle se repose sur la croyance que l'on peut pourvoir un individu des qualités exceptionnelles. Ensuite elle est fondée sur le caractère sacré et héroïque d'une personne. Le groupe formé sous son autorité représente une communauté émotionnelle. Elle n'est pas fondée sur le droit, elle est donc instable.

L'autorité rationnelle-légale⁷ est surtout fondée sur le droit, règles formelles et écrites. Elle se traduit par l'ensemble des règles abstraites s'appliquant aux cas particuliers. Elle a un caractère impersonnel, et soumise aux droits et aux règles pas à la personne. Elle est organisée hiérarchiquement

⁵ Pouvoir du roi, monarchie du droit divin.

⁶ Individus de forte personnalité : Adolf Hitler, Jules César..., les prophètes et les saints.

⁷ Le directeur d'une entreprise, la justice, les forces de l'ordre, les ministres et les politiques.

par le contrôle des supérieurs et possibilités de recours des subordonnées. Enfin elle se repose sur les compétences de ceux qui exercent les fonctions, et la séparation entre fonction et personne.

B) Trois types d'obéissance

Ces trois sortes d'obéissance liées aux trois types d'autorité se caractérisent par l'obéissance personnelle, à la personne et à la règle.

Ces trois dernières ont leurs spécificités respectives. L'Obéissance personnelle est liée à l'autorité traditionnelle et fondée sur une loyauté personnelle. L'Obéissance à la personne est liée à l'autorité charismatique, elle est fragile car dépendante du charisme de la personne. Enfin l'Obéissance à la règle liée à l'autorité rationnelle dont l'ordre est valide car la règle est édictée par une personne qui en a l'autorité.

C) Trois types d'organisations

De ces trois types d'autorité découlent trois types d'organisation : L'organisation traditionnelle⁸, l'organisation charismatique⁹ basée sur les qualités personnelles du leader, enfin l'organisation moderne, rationnelle ou bureaucratique est induite par l'essor du capitalisme. Selon Weber, cette dernière est la forme la plus efficace pour la direction des grandes organisations.

1.1.2. La direction administrative bureaucratique

Le type le plus pur de la domination légale est la domination par le moyen de la direction administrative bureaucratique. Seul le chef du gouvernement occupe la position de détenteur du pouvoir. Cela est en vertu soit d'une appropriation, soit d'une élection ou d'un successeur désigné. Dont ces attributions constituent des compétences légales. La totalité de la direction administrative se compose, dans le type le plus pur, de fonctionnaires individuels¹⁰. En s'approchant de ce type plus pur, la bureaucratie s'applique dans tous les domaines.

A) Les spécificités des fonctionnaires individuels

Les caractéristiques suivantes démontrent la particularité des fonctionnaires individuels :

- a) personnellement libres, n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction ;
- b) dans une hiérarchie la fonction solidement établie ;
- c) avec des compétences de la fonction solidement établies ;
- d) en vertu d'un contrat, en principe sur le fondement d'une sélection ouverte selon la qualification professionnelle ;
- e) la qualification professionnelle : dans le cas le plus rationnel, ils sont nommés¹¹ selon une qualification professionnelle révélée par l'examen, attestée par le diplôme;
- f) sont payés par des appointements fixes en espèces, la plupart donnant droit à retraite, le cas échéant¹² résiliables de la part des patrons, mais toujours résiliables de la part des fonctionnaires ;

⁸ Entreprise familiale

⁹ Apple, Ford

¹⁰ *Einzelbeamte*, monocratie, le contraire de la collégialité.

¹¹ Non élus

ces appointements sont avant tout gradués suivant le rang hiérarchique en même temps que suivant les responsabilités assumées, au demeurant suivant le principe de la « conformité au rang » ;

g) traitent leur fonction comme unique ou principale profession ;

h) voient s'ouvrir à eux une carrière, un « avancement » selon l'ancienneté, ou selon les prestations de service, ou encore selon les deux, avancement dépendant du jugement de leurs supérieurs ;

i) travaillent totalement « séparés des moyens d'administration » et sans appropriation de leurs emplois ;

j) sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle.

B) Application de la bureaucratie :

En principe la domination de la bureaucratie s'étend et se démontre historiquement, en s'approchant plus ou moins du type pur ; aux entreprises économiques de profit, aux entreprises charitables ou à n'importe quelle autre entreprise poursuivant des buts privés idéaux ou matériels.

La domination bureaucratique se réalise de la manière la plus pure là où le principe de nomination des fonctionnaires domine de la manière la plus pure. La hiérarchie des fonctionnaires élective n'a pas le même sens que la hiérarchie des fonctionnaires nommés : la discipline ne peut jamais atteindre d'elle-même, fût-ce de manière seulement approximative, à la même sévérité là où le subordonné peut se targuer, tout comme son supérieur, de son élection, là où les chances du subordonné ne dépendent pas du jugement du supérieur.

La nomination par contrat, par conséquent la sélection ouverte, est essentielle à la bureaucratie moderne. Là où des fonctionnaires non libres¹³ exercent leurs fonctions dans une structure hiérarchisée avec des compétences objectives, c'est-à-dire dans une sorte de bureaucratie formelle, nous parlerons de « bureaucratie patrimoniale ».

Dans la bureaucratie, l'étendue de la qualification professionnelle est en constante progression. Le fonctionnaire de parti ou de syndicat lui-même a besoin de connaissances spécialisées. Le fait que « ministres » et « chefs d'État » modernes soient les seuls fonctionnaires pour lesquels aucune qualification professionnelle n'est exigée, prouve qu'ils ne sont fonctionnaires qu'au sens formel et non au sens matériel, tout comme le « directeur général » d'une grande entreprise privée par actions.

Les « Fonctions » remplies à titre de « profession accessoire » et « fonctions honorifiques » appartiennent à d'autres catégories. Pour le fonctionnaire « bureaucratique », la fonction est la profession principale.

Cette application de la bureaucratie conduit vers l'exposition de l'administration des douanes.

1.2. SOUS-SECTION 1.2 : L'ADMINISTRATION DES DOUANES

Pour exposer l'administration des douanes, il est nécessaire de présenter l'administration et de comprendre ses missions.

¹² En particulier dans les entreprises privées

¹³ Esclaves, ministériels

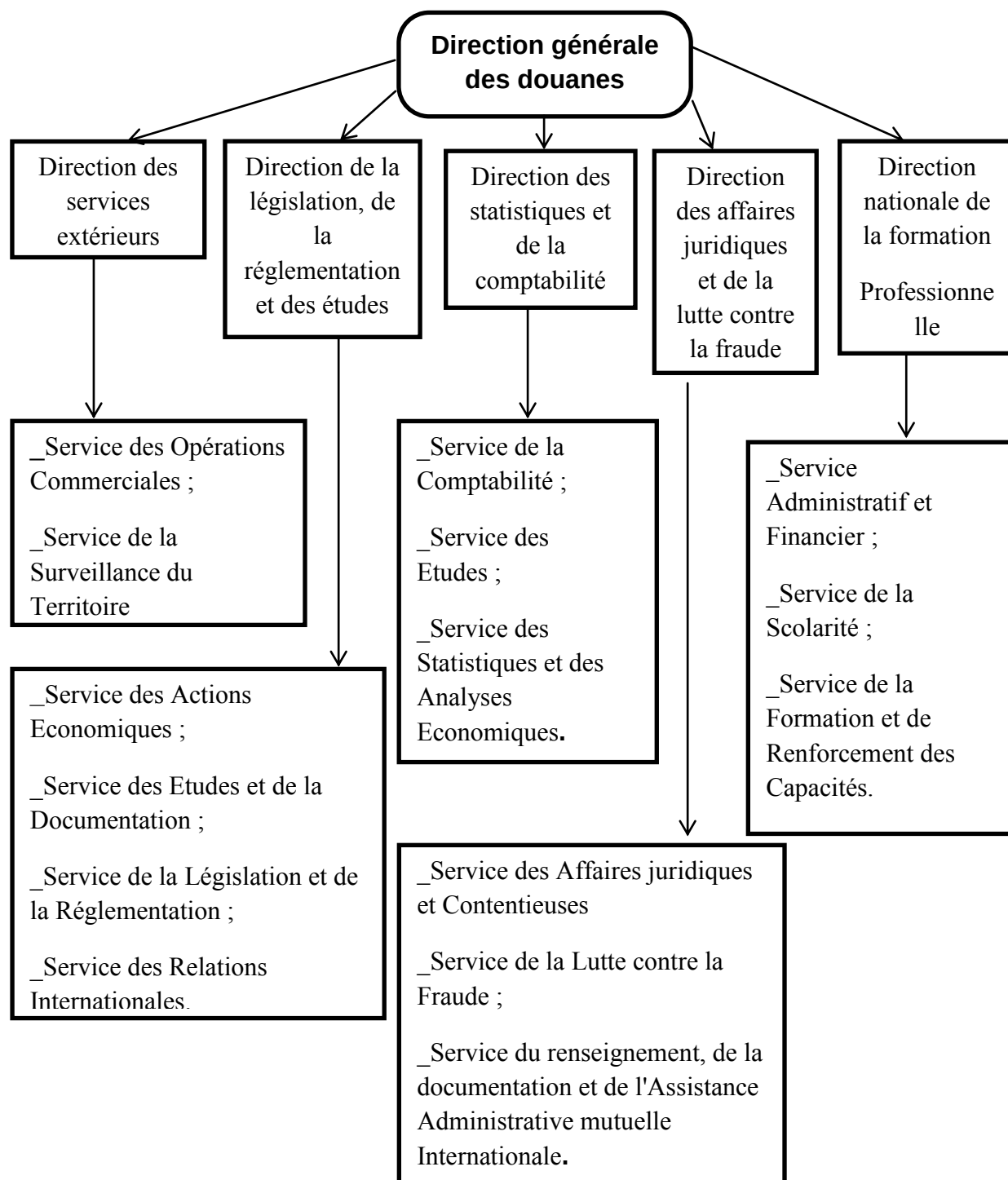
1.2.1. Présentation de l'administration

La Direction Générale des douanes est chargée de:

- proposer et d'exécuter la politique de l'Etat en matière douanière ;
- collecter avec efficacité les recettes douanières ;
- collecter et analyser les statistiques du commerce extérieur ;
- surveiller le territoire national ;
- lutter contre la fraude douanière ;
- sécuriser la chaîne logistique internationale

L'organigramme de la direction générale est présenté comme suit :

Figure N°1 :



SOURCE : DG-Douane

Chacun des directions ci-dessus ont leurs missions respectives :

La Direction des Services Extérieurs est chargée de : superviser et de contrôler les activités des bureaux des douanes, mettre en place les structures sur les territoires nationaux pour un dispositif de gestion plus rapprochée, superviser la surveillance générale du territoire national.

La Direction de la Législation, de la Réglementation et des Etudes est chargée de: préparer le projet de loi de finances , procéder à l'étude et au traitement des dossiers relatifs aux régimes

douaniers, aux tarifs des douanes, aux professions des commissionnaires en douane, à l'origine ainsi qu'à l'inspection des marchandises ;représenter l'Administration aux rencontres internationales sur la douane et de mettre en œuvre les engagements souscrits lors de ces rencontres ;assister les opérateurs pour l'application des textes ;concevoir et de diffuser les documents de travail ; et élaborer les textes législatifs et réglementaires en matière douanière.

La Direction des Statistiques et de la Comptabilité est chargée de : proposer et de participer à la mise en œuvre de la stratégie d'information des services des douanes ; traiter, d'exploiter, de diffuser et d'archiver les dossiers statistiques sur les recettes douanières et le commerce extérieur ; mettre en place et d'exploiter un système automatisé et intégré de comptabilité douanière dans le cadre du SIGFP/PGDI ; contrôler, de traiter et d'assurer le suivi et l'exploitation des données comptables ; coordonner et de gérer les interfaces internes et externes du système informatique mis en place et d'étendre leurs applications au niveau de la Direction Générale des douanes.

La Direction des Affaires Juridiques et de la Lutte contre la Fraude est chargée de: étudier et de traiter les dossiers relevant du contentieux répressif douanier ; procéder au contrôle a posteriori des déclarations en douane ; conduire les enquêtes dans les entreprises ; collecter, d'analyser et de gérer les informations sur la lutte contre la fraude ; la poursuite et de la répression de la fraude douanière.

La Direction Nationale de la Formation Professionnelle est chargée d'assurer la formation initiale des agents destinés à servir dans l'administration douanière ; organiser la formation continue et le perfectionnement des agents des douanes ; former les auxiliaires des douanes ; former les fonctionnaires des douanes étrangères.

1.2.2. Les missions de l'administration des douanes

La question qui s'est toujours posée de savoir si l'administration des douanes est une administration fiscale, ou une administration économique. En effet, son rattachement au ministère des finances, et surtout à la suite de la création générale des douanes à la place de la simple direction, voulait que certain voient en elle un collecteur d'impôt aux frontières, tandis que aux yeux desquels le droit de douane apparaissent avant tout comme instrument de protection, reconnaissance à cette administration une vocation essentiellement économique dont l'utilisation de l'informatique pour assurer la fiabilisation et la sécurité des données statistiques n'est que la conséquences logique.

L'accroissement et la diversification de ses taches font en sorte que nul ne conteste plus à ce service sa triple mission économique, d'information statique et surtout fiscale.

A) Mission économique de la douane

Cette mission économique résulte d'événements de crise perpétuelle qui ont imposé des mesures protectionnistes le plus souvent étrangères à toute pensée théorique. Ce système de protectionnisme par COLBERT, utilisé à nos jours jusqu'à une époque récente, n'était que l'un des aspects de cette forme particulière de mercantilisme. A cet égard, le politique douanier fut au service d'un objectif

unique : la protection de l'industrie locale donc la production nationale (cas de la SECREN d'Antseranana, de la COTONA d'Antsirabe...qui bénéficiaient d'une franchise presque permanente des droits et taxes pour la première et du régime de longue durée avec des taux privilégiés pour les autres).

Que cette protection va du protectionnisme prohibitif¹⁴ au protectionnisme simple crée pour contrôler l'utilisation du peu de devises dont disposent les pouvoirs publics, l'objectif reste de la politique restrictive de l'importation visant essentiellement à rétablir l'équilibre de la balance de paiements.

Sachant que les mesures tarifaires et non tarifaire sont les principales mesures du protectionnisme. D'un côté la mesure tarifaire comme le droit des douanes consiste à imposer des droits de douanes aux importations. C'est-à-dire taxer les produits entrant afin d'augmenter leur prix et de diminuer les quantités achetées par les consommateurs. Et d'un autre coté les mesures non tarifaires sont : les dédouanements, les normes techniques ou sanitaires, les quotas et les autres normes professionnelles. Mais ici le plus dominant est le dédouanement. Ce dit mesure consiste à alourdir les procédures administrative pour les importations.

La période postérieure à 1975 a montré un développement important des techniques de protection : prélèvement sur le tissu par exemple lors de la mise en place de la reforme tarifaire en début de l'ajustement structurel, licence d'importation même s'il Ya eu le régime d'importation libéralisée (RIL), autorisation d'importation et surtout le contrôle de change. Notons tout simplement que dans le cadre de ses activités, la douane offre également un visage libéral notamment à la suite de la PAS dont une conditionnalité de la BM est la libéralisation du commerce extérieur. En plus sa mission traditionnelle de surveillance, la douane encourage les exportations et contribue à l'équilibre de la balance commerciale par la promotion des échanges.

Par conséquent, les missions économiques de la douane sont : la surveillance extérieurs et contrôle de la réglementation y afférente ; surveillance physique des mouvements des marchandises ; mise en place de mécanisme d'activité exportatrice.

B) mission d'information statistique

Depuis 1981, le système douanier automatisé ou SYDONIA¹⁵ a pour rôle de doter le service central appelé Service Central des Statistiques douanières et les grands bureaux¹⁶ d'ordinateur à tel point que les déclarations en douane établies par les assujettis, lors de leurs opérations de dédouanement, sont directement saisie sur disquettes dans les recettes et exploitées au niveau central. A cet égard, il est utile pour les pouvoir publics de préparer les données statistiques demandées par les bailleurs de fond afin d'avoir une idée précise du commerce extérieur et de la situation des importations et des exportations malgaches et d'en prévenir ou d'en corriger éventuellement les effets, par la mise en œuvre de mesures économiques appropriées ou d'avoir une analyse exhaustive des

¹⁴ Cas de la prohibition générale d'importation d'un grand nombre de produits selon les dispositions du décret numéro 94.134 du 22/02/94

¹⁵ Année 2005 a vu l'implantation du SYDONIA++ dans les grands bureaux

¹⁶ Antananarivo-Ivato, Toamasina-Port, Mahajanga, Toliary, Antsiranana

structures du commerce extérieur en vue d'améliorer l'analyse conjoncturelle de ce secteur de l'économie pour une étude des tendances à long terme des échanges.

L'exécution de toutes les tâches statistiques de l'état revient à la Banque générale des données de l'état à Antananarivo, à partir des statistiques douanières. D'ailleurs grâce au chiffre fournis par les agents des douanes, les pouvoirs publics informent la BM et l'utilisateur du commerce extérieur dans les délais les plus courts, des chiffres de plus en plus élaborés et diversifiés¹⁷.

Enfin grâce, à ces moyens électroniques sophistiqués, la douane contribue à des recherches opérationnelles dans divers domaines au sein de sa direction : contrôle de l'évolution des prix et des mouvements des marchandises en matière d'évaluation de la douane, simulation afin d'avoir un taux de change propre aux opérations de dédouanement...

C) mission fiscale de la douane

Il est à noter que la douane passe pour une administration exclusivement fiscale si l'on considère le montant des rentrées fiscales qu'elle perçoit¹⁸. Elle se charge en effet, des impositions douanières proprement dites mais aussi de toutes les impositions fiscales ou parafiscales frappant les marchandises à l'importation ou à l'exportation.

C-1) Perception des recettes douanières

La perception des recettes douanières qui contribue à assurer la mission fiscale, constitué et constitue encore une source importante de rentrées fiscales donc d'instrument commode et efficace d'alimentation du budget surtout si ce dernier est en difficulté.

Sachant que les catégories d'imposition en vigueur à Madagascar sont liées soit aux franchises de la frontière soit en fonction de la présence de la marchandise sur le territoire. Les droits et taxes liés au franchissement de la frontière¹⁹ sont le droit de douane et les taxes intérieures perçues à l'importation qui sont les droits d'accise et la TVA.

C-2) Perception des recettes non douanières

L'administration des douanes est aussi chargée en plus de la perception des impôts du commerce extérieur proprement dit, du recouvrement d'un certain nombre de droits ou taxes touchant à divers domaines de la fiscalité ou de parafiscalité.

Il s'agit d'imposition dont certain relèvent de la compétence exclusive de la douane dans le secteur de la fiscalité portuaire, au profit des ports autonome ou des collectivités ou établissements publics gestionnaire des ports. Ceci rentre dans le domaine de ce qu'on appelle recette de trésorerie²⁰. Il y a lieu aussi d'ajouter les nombreux contrôles fiscaux que ce service exerce pour le compte d'autre administrations : cas de la taxe de vérification des produits agricoles à l'exportation au profit du service de contrôle de la qualité et du conditionnement des produits.

¹⁷ Par nature de produits, par régime douanier

¹⁸ Près de 50 voire 60 % des recettes totales des budgets de l'état.

¹⁹ Droit sur le commerce extérieur

²⁰ Péages appelés droits sur les marchandises, et droits sur les passagers quand ils portent sur les passagers.

Par conséquent, la perfection de la réalisation de ces missions est due, grâce à une bonne administration. Mais est-elle aussi due à une bonne gouvernance ?

2. SECTION 2 : DELIMITATION DE LA GOUVERNANCE

Afin de délimiter l'approche de la gouvernance il est opportun d'avoir une certaine acquisition sur la genèse du terme.

2.1. SOUS-SECTION 2.1 : GENESE DU TERME

Autrefois, le mot « gouverner » a été une expression traduisant le fait de conduire un navire ou un char, dont Platon était le premier utilisateur de ce dernier par le verbe kubernáo (Κυβερνάω). Selon lui, de façon métamorphique, kubernao désignait le fait de gouverner des personnes. De même selon la direction d'une société nécessite un individu qui soit « seul assis au gouvernail de l'Etat, gouvernant tout, commandant à tout et rendant tout profitable ». Ainsi, dès son origine, le verbe gouverné est associé à l'ascendant hiérarchique d'une personne sur les autres.

D'un autre côté, le latin a repris ce même terme à partir du verbe « gubernare ». D'où le fondement du premier substantif : « gubernatio », qui signifiait aussi la direction du navire et gouvernement des hommes. En suite dans le latin du moyen âge apparaît le second : « gubernantia » avec un sens équivalent à celui de gouvernement. Ces deux expressions sont traduites en français par gouvernement et gouvernance, gobierno et gobernanza en espagnol, governo et governança en portugais enfin gouvernement et gouvernance en anglais. Cette ère était nommée par Jean-Pierre Gaudin²¹ spécialiste français des politiques publiques sous le nom « premier âge de la gouvernance ».

Par contre le second âge était identifié par lui lors du siècle des lumières. La gouvernance est associée à des ajustements mutuels entre intérêts économiques et sociaux et elle est également utilisée dans les débats de philosophie politique surtout en France.

Malgré la désuétude du terme gouvernance en France au milieu du XV^{ème} Siècle, un troisième âge survenait. Ce dernier correspond au retour du terme gouvernance dans le courant du XX^{ème} Siècle dont les nombreux usages ont tous en commun de s'inspirer des sciences économiques. De nos jours, thème classique des relations internationales, la gouvernance globale n'est apparue qu'en 1992, sur la scène internationale avec la création par l'ex-chancelier Ouest-Allemand Willy Brandt de la « *Commission on global Governance* » auprès de l'ONU, et dans le monde universitaire au sein de la London School of Economics du « *Center for the Study of Global Governance* » et avec l'ouvrage « *Governance without government* » de James Roseau et Otto Czempiel.

²¹ GAUDIN (Jean-Pierre), Gouverner par contrat. L'action publique en question, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p.12

2.2. SOUS-SECTION 2.2 : Les repères de la bonne gouvernance

Aucun véritable consensus ne se dégage autour d'une définition commune de la gouvernance ni de son utilité. C'est pourquoi on a intérêt à repérer la bonne gouvernance selon les théories économiques et les institutions internationales.

2.2.1. Les THEORIES ECONOMIQUES

Le terme gouvernance est réapparu au XXème siècle dans le domaine économique aux Etats-Unis à travers l'article de Ronald Coase²². La gouvernance désignait alors les modes de coordination interne permettant de réduire les coûts de transaction générés par les marchés.

Cette théorie fut reprise par les économistes néo-institutionnalistes, dans les années 1970 et 1980, dont Oliver E. Williamson²³. Il poursuit la réflexion amorcée par Coase à propos de l'existence de la firme. Ce dernier définissait la *corporate governance* comme l'ensemble des mécanismes de coordination réglant l'organisation interne de l'entreprise dans le but d'une plus grande efficacité. Ses théories se basent sur la possibilité d'organiser les entreprises selon un modèle moins hiérarchique, dans un but d'efficacité.

La notion de gouvernance s'est donc inspirée de cette vision des économistes américains selon laquelle les coordinations économiques nécessaires à une entreprise reposent sur des conventions, des normes, et des accords ponctuels.

Ce concept inspiré du néo-institutionnalisme va naviguer de l'économie vers le champ politique notamment grâce au succès remporté par le nouveau paradigme économique néo-libéral monétariste²⁴. Nous faisons référence aux nouvelles théories véhiculées par l'Ecole de Chicago dont Ronald Coase était membre. Selon ces théories, l'Etat est résiduel, il n'existe que pour garantir l'autorégulation du marché.

Le courant néo-conservateur qui est apparu en se réunissant autour du paradigme néo-libéral a été le premier vecteur de déplacement de la gouvernance des sciences économiques vers d'autres champs disciplinaires. En faisant de ce paradigme leur l'identifiant idéologique, les néo-conservateurs l'ont importés dans les arènes électorales des pays occidentaux notamment avec Margaret Thatcher, Ronald Reagan, ou un peu plus tard, en 1986, avec Jacques Chirac en France. Cela a eu pour conséquence que la nouvelle génération d'acteurs politiques a cherché, dans le monde entier, à légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie. Ils ont véhiculés l'image d'une gouvernance qui «

²² R. Coase, "The Nature of the firm", *Economica*, 4, 1937, 405p.

²³ Oliver Williamson (ouvrage *Markets and Hierarchies*) est l'inventeur de l'expression « nouvelle économie institutionnelle » qui devient à partir des années 1990 la référence de divers courants théoriques actifs, unis par l'idée que les institutions comptent et qu'elles peuvent être analysées avec les instruments de la théorie économique standard, sous réserve d'ajustements apportés à cette dernière

²⁴ Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking In Britain" en *Comparative politics*, vol.25, n°3.

marginalise le politicien, met les dinosaures bureaucratiques au musée et esquisse l'idée d'une action publique où l'intérêt général émergerait d'une coopération horizontale entre partenaires égaux ». Et ce sont ces acteurs, parmi d'autres, qui sont ainsi à l'origine du succès de la notion de gouvernance.

2.2.2. Les arguments de la bonne gouvernance

Chacune des institutions suivantes ont leur manière respective d'analyser la «bonne gouvernance » :

A) La banque mondiale :

Afin d'adapter les structures de l'Etat aux exigences du libéralisme économique, dans le contexte des plans d'ajustement structurel, la Banque Mondiale²⁵ a optée l'expression de la « bonne gouvernance ». Ce concept de gouvernance est défini de façon assez large, comme “ *la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement* ”. La bonne gouvernance concerne donc le fonctionnement des pouvoirs publics et plus spécialement de l'Etat.

La "manière d'exercer le pouvoir" doit faire appel à quelques principes :

- _la “transparency”, avec la liberté d'accès aux documents administratifs, prolongement de la liberté d'information, et la garantie d'une bonne justice administrative, tout comme la motivation des décisions.
- _l’“accountability”, la responsabilité des décideurs, les contrôles “ sur ” l'administration, le contrôle des marchés publics, de la gestion des deniers publics, etc.
- _l’“empowerment”, c'est à dire donner la capacité aux acteurs de "participer" au développement.

La bonne gouvernance peut être caractérisée par plusieurs traits :

- _elle concerne les pays du sud, "en développement", et non ceux du Nord (qui seraient naturellement dotés d'une "bonne" gouvernance),
- _elle est justifiée par les exigences d'un environnement institutionnel sain pour l'économie, plus que par des impératifs explicitement politiques,
- _elle vise l'efficacité de l'Etat, axée sur le renforcement de sa "légalité" (Etat de droit), plus que sur sa "légitimité",
- _elle s'exprime par un certain nombre de règles et de prescriptions à caractère universel,
- _elle crée un nouveau système de conditionnalités à caractère politique pour l'aide au développement et l'intervention des institutions de Bretton Woods,
- _elle diffuse ainsi un modèle particulier d'Etat, celui du néolibéralisme du "consensus de Washington".

²⁵World Bank (1992), *Governance and development*, World Bank, Washington, DC

De plus la Banque Mondiale²⁶ a joué un rôle central dans la conceptualisation de la notion de bonne gouvernance en finançant deux célèbres rapports. Le premier de ces rapports, intitulé *De la crise à la croissance durable*, date de 1989 et est consacré à l'Afrique subsaharienne. La gouvernance y est définie comme « exercice du pouvoir politique dans la gestion d'une nation », dans cette acception la gouvernance est donc assimilée à l'art de gouverner, art dont la Banque Mondiale établit les règles dans un second rapport. Le second rapport qui date de 1992 s'appelle *Gouvernance et développement* précise la doctrine de la Banque Mondiale en fixant les caractéristiques de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance, selon la définition de la Banque Mondiale, est un produit direct du paradigme néo-libéral car les règles d'administration qu'elle promeut vont dans le sens d'une libéralisation économique par la suppression des barrières douanières et d'une réduction du périmètre de l'Etat.

Ici déjà une autre posture consiste aussi à définir d'une autre manière la gouvernance. Cette position est exposée par le PNUD.

B) Le PNUD :

Pour le PNUD, Gouvernance²⁷ vient du verbe gouverner, diriger. Il a pour synonyme gérer, c'est à-dire : administrer, s'occuper de quelqu'un ou quelque chose de fait de diriger une administration, une banque mais aussi une exploitation agricole.

La « Bonne Gouvernance » une nécessité nationale visant à rechercher l'efficacité.
Gestion efficace de l'Etat.

Le PNUD résume la Bonne Gouvernance en six (6) points :

- Obligation de rendre compte : les administrations publiques devront être capables de montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectives manières suivies et attentive. Gérer, terme au sens élargi, il s'applique aussi bien au précis et convenus.
- La transparence : l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques devront, dans une certaine mesure être, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures.
- L'efficience et efficacité : les administrations publiques devront s'attacher à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veiller à ce que leurs prestations de par leur efficacité répondent à l'intention des responsables de l'action publique.
- La réceptivité : Les autorités publiques devront disposer des moyens et de
La flexibilité voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société, ils doivent

²⁶ La banque mondiale assumera un rôle de leader ship, notamment à travers deux documents : *Gouvernance and développement* (1992) et *Gouvernance : the world bank perspective* (1999)

²⁷ EXPOSÉ SUR LE CONCEPT DE BONNE GOUVERNANCE, Dr. Moïse MODANDI WA-KOMBA, Consultant

Tenir compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt Général et elles devront être prêts à faire l'examen critique du rôle de l'État.

-La prospective : Les autorités publiques se doivent d'anticiper les problèmes qui se posent à partir des données disponibles et des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux, par exemple).

-La primauté du droit : Les autorités publiques doivent faire appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.

Par conséquent, la bonne gouvernance est basée sur quatre piliers :

- L'Intégrité comme système de règles et de valeurs encadrant la responsabilité de sauvegarde des ressources et biens publics et garantir leur utilisation efficiente;
- La transparence, essentielle pour garantir l'accès public aux informations exactes et à jour avec possibilité de diffusion;
- L'intégrabilité comme engagement collectif pour assurer une large participation de l'ensemble des acteurs de la société dans la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques;
- La responsabilisation et la reddition des comptes afin de garantir une gestion optimale des ressources matérielles et humaines et de lier les réalisations aux objectifs tracés.

Plusieurs insuffisances et dysfonctionnements touchent la gouvernance à Madagascar et ce à tous les niveaux. Telle que la corruption est comme l'une des manifestations de la mauvaise gouvernance. De ce fait, les politiques publiques mises en œuvre pour combattre ce mal devraient être efficaces.

Cela implique à exposer en second chapitre la conception de la corruption et les politiques publiques associées.

CHAPITRE II : LA CORRUPTION ET LES POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES

La corruption est un fléau qui se situe dans tous les domaines. Elle est un problème à résoudre. La solution vient avec la découverte du fondement de celui-ci. Et la politique publique existe afin de résoudre ce mal.

A cet effet, ce chapitre se consacrerait sur la notion de corruption et les mesure de lutte contre celle-ci.

1. SECTION 1 : La CORRUPTION comme une dysfonction administrative

La théorie Wébérienne de la bureaucratie est critiquée sur les dysfonctions administratives. Weber ignore ces dysfonctions d'où la remise en question de sa théorie. Ces idéaux types ne reflètent pas les réalités administratives.

A partir de ces idéaux types Weber faits de la recherche empirique, et à découvert dans la réalité des différences entre ces derniers et la pratique de la société. Il y a des dysfonctions administratives dans le cas où le pouvoir légal rationnel pourrait être influencé par l'administration.

Prenons l'exemple de la corruption, qui est une grande révélation d'une grave dysfonction administrative. Puisque qu'il existe un sentiment d'insécurité personnel et la faiblesse de l'administration. De ce fait pour délimiter le concept de la corruption, il est nécessaire de donner ces diverses définitions ainsi que ces multiples approches.

1.1. SOUS-SECTION 1.1 : LES DEFINITIONS DONNEES A LA CORRUPTION

Le concept de la corruption, qui provient du latin corruption, se définit comme une altération du jugement, du goût, du langage. Ce nom est le dérivé du verbe corrompre, venant du latin *corrumpere*, briser complètement, détériorer, physiquement ou moralement. Cette définition est plutôt classique, d'ailleurs c'est une notion difficile à définir et que les économistes ne sont pas parvenus à s'accorder sur une seule et même définition de ce mot. Alors, en se limitera d'expliquer la corruption selon les grandes institutions internationales.

Plusieurs sont les définitions données à la corruption par les institutions qu'elles soient nationales ou internationales. Pour cela, cette sous-section énoncera les multiples facettes de délimitation de cette dernière.

1.1.1. Les nations unis

Conformément à la Convention des Nations Unis la corruption est définie comme : *"le fait de commettre ou d'inciter à commettre des actes qui constituent un exercice abusif d'une fonction (ou un abus d'autorité), y compris par omission, dans l'attente d'un avantage ou pour l'obtention d'un avantage, directement ou indirectement promis, offert ou sollicité, ou à la suite de l'acceptation d'un avantage directement accordé, à titre personnel ou pour un tiers"*²⁸.

²⁸PNUD, Rapport sur le développement humain- Burkina Faso – 2003, p.2

1.1.2. L'OCDE

— La convention de l'OCDE portant sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales définit la corruption comme *"le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage pécuniaire indu, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international". "Le fait de se rendre complice d'un acte de corruption d'un agent public étranger, y compris par instigation, assistance ou autorisation; la tentative et le complot en vue de corrompre un agent public étranger"*²⁹ est assimilé à de la corruption.

1.1.3 Banque Mondiale

— La Banque mondiale³⁰ retient la définition suivante pour la corruption : « *Utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel* » dans d'autres écrits de la Banque Mondiale, on parle de corruption « *lorsqu'un individu place de manière illicite ses propres intérêts au-dessus de ceux des gens et des idéaux qu'il s'est engagé à servir* », ou encore « *chaque fois qu'une personne utilise le pouvoir que lui confère une charge publique pour en retirer des avantages privés* ». Il s'agit donc d'un « abus de pouvoir » en vue de satisfaire des intérêts privés.

1.1.4. Transparency International

— La Transparency International délimite la corruption en tant que : « *La perception de l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel* ». De ce fait elle est admise comme un comportement par les agents publics ou fonctionnaires publics de trafiquer les pouvoirs dont ils sont investis pour obtenir des gains personnels.

De ces différentes sortes de définitions on peut résumer la corruption comme usage par un agent public d'une position de force pour chercher ou extorquer un avantage. Or, d'après la convention des nations unisces tentatives de définitions ne sont pas suffisamment larges et peuvent omettre certains aspects ou manifestations de la corruption; c'est pourquoi certains pays avaient proposé de recenser les actes de corruption. Plusieurs actes ont ainsi été énumérés et définis dans la convention des Nations Unies ³¹(voir annexe page II).

²⁹ Rapport sur le développement humain- Burkina Faso – 2003, p.3

³⁰ Rapport de la banque mondiale en 1997

³¹ Voir les éléments de la corruption(*le Petit Robert, Code pénal, Convention des Nations-Unies*), annexe, page II.

2.2. SOUS-SECTION 2.2 : approche de la corruption

On retient quatre approches principales de la corruption:

- _ L'approche économique ;
- _ l'approche par les structures de la gouvernance ;
- _ l'approche par le système ;
- _ l'approche par les caractéristiques ;

2.2.1. L'approche économique

L'approche de la corruption se réfère à deux écoles.

La première s'agit du libéralisme. Pour elle, la corruption dans le secteur public est le résultat de la faiblesse de l'offre de biens et services publics par rapport à une demande forte et pressante. C'est une situation qui engendre de longues files d'attente pour le demandeur. Lorsque celui-ci dispose d'un pouvoir d'achat substantiel par exemple, il peut être amené à proposer un pot-de-vin à l'agent dépositaire de l'autorité publique en charge de l'offre des biens et services publics en vue de contourner la file d'attente. Pour certains analystes cette approche en termes d'offre et de demande expliquerait assez bien la corruption dans les pays en développement, compte tenu de l'insuffisance d'offres de services publics.

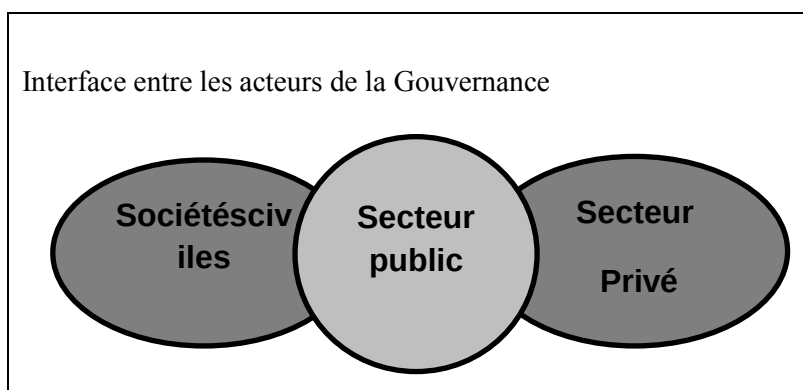
La seconde est l'institutionnaliste. Pour cette école l'approche économique, le pouvoir discrétionnaire très souvent mis à la disposition des agents publics est l'une des causes de la corruption. Le "pot-de-vin" peut alors devenir l'élément déterminant pour le choix des bénéficiaires des services et des biens publics. Ce pouvoir discrétionnaire peut être couplé à des situations de monopole. Ces cas sont très fréquemment rencontrés dans le secteur des entreprises d'État gérant des rentes de situation. Par exemple au sein des entreprises publiques des secteurs des télécommunications ou de l'électricité L'établissement d'une ligne téléphonique ou d'un branchement électrique.

De ces deux visions, on peut en déduire que l'approche économique de la corruption est restrictive. Puisqu'elle résume à un acte par lequel une charge publique est utilisée par une personne particulière en contrepartie d'un avantage illégitime.

2.2.2. Approche par structure de la gouvernance

Selon cette approche, la corruption se retrouve au cœur du dispositif institutionnel du cadre de la gouvernance et de l'interaction de ses acteurs. Sachant que les acteurs principaux de la gouvernance sont : les sociétés civiles, les secteurs publics et secteurs privés. Par conséquent on constate une liaison entre la corruption et bonne gouvernance et cela est réitéré par la figure suivante.

Figure N°2 :



Source : PNUD, Rapport sur le développement humain - Burkina Faso – 2003, p5

De la relation entre ces protagonistes de la gouvernance naît la corruption et même un délit de corruption qui est « la pression sur un tiers comme le harcèlement physique et ou moral servent alors de moyens pour "abuser d'un pouvoir donné pour des fins privées".

Il est opportun de repérer la corruption à l'égard de ces personnages de la gouvernance.

Dans le secteur privé en dehors de toute administration publique, il se peut qu'un entrepreneur veuille corrompre ses subordonnés pour un profit strictement personnel. Il n'y a ni détournement de biens public, ni utilisation frauduleuse d'un fond public. De même la société civile se trouve dans des certains cas les biens public ou privé n'est pas extorqué. A titre d'exemples l'abus sur des enfants par des Organisations non gouvernementales ou par des autorités religieuses est nombreux. Dans ces deux cas on parle d'un délit de corruption.

D'un autre côté l'Etat a le pouvoir de manipuler les sociétés civiles et privé, puisqu'il est l'acteur clé de la bonne gouvernance en faveur du développement humain. Cela implique un indice de corruption. Tel que la corruption étatique s'installe dans le domaine de l'administration publique, législative et judiciaire.

Par conséquent la corruption est décelée dans tous les secteurs qu'il soit privé ou public et aussi dans la société civiles. Alors ici une définition du délit de corruption fait son apparition : « *toute implication des personnes investies de pouvoir (public, privé, société civile) dans toute relation faisant consciemment des entorses aux règles et procédures établies ou utilisant leurs limites inhérentes pour obtenir pour elles ou pour une tierce personne des avantages quelconques autres que ceux officiellement prévus est illégale* ».

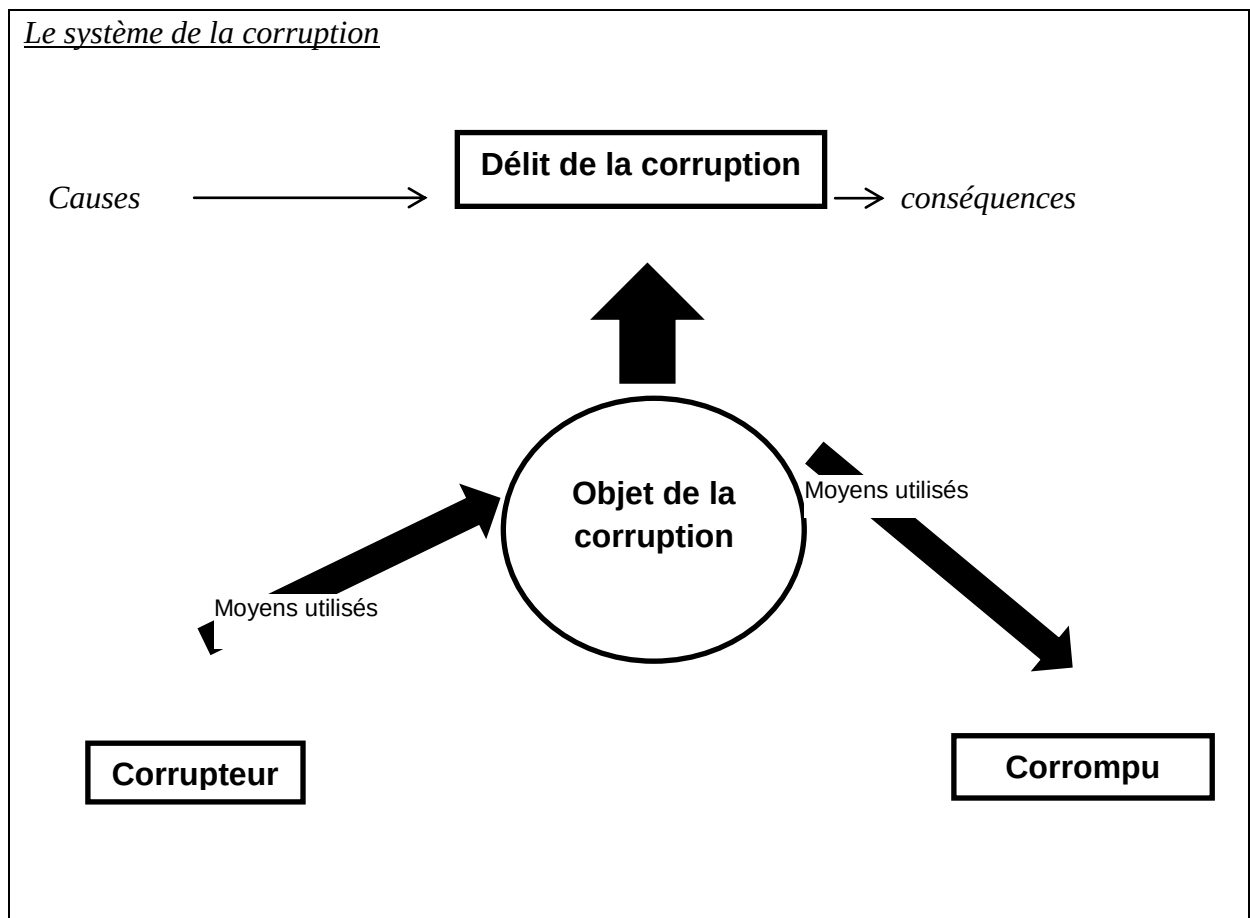
2.2.3. : L'approche par le système

Le délit de la corruption peut être aussi démontré par cette approche, en évoquant les causes et les conséquences de celle-ci. Ce délit implique l'objet de la corruption, des acteurs et des moyens. Et c'est sur cet objet que va porter le délit de corruption perpétré par des acteurs. D'un côté, il y a le

corrupteur qui souhaite que le dépositaire d'une autorité contourne les règles et procédures établies qu'il est chargé d'appliquer ou contrôler pour lui procurer un avantage indu. Lorsque le dépositaire du pouvoir accepte la transaction, il est dit corrompu.

Pour atteindre ces objectifs, le corrupteur dispose de moyens matériels ou moraux. Le corrupteur peut avoir un poids social considérable ou détenir un secret que le corrompu cherche à cacher. Le corrupteur peut alors le faire chanter pour obtenir ce qu'il désire. L'ensemble constitué de l'objet, des acteurs et des moyens de corruption génère le délit de corruption. Ce système est illustré par le schéma suivant.

Figure N°3:



Source : PNUD, Rapport sur le développement humain - Burkina Faso – 2003, p.8

2.2.4.: approche par les caractéristiques et les typologies

Les aspects de la corruption sont analysés selon leurs caractères et leurs typologies.

A) Les caractéristiques de la corruption

Le délit de la corruption a quatre caractères. Elle est à la fois frauduleuse, abusif, secret et toléré.

A-1) Frauduleux

Sa première caractéristique est son aspect frauduleux et illégal. La corruption se pratique toujours en dehors des règles et procédures connues ou utilise leurs limites inhérentes.

A-2) Abusif

La deuxième caractéristique de la corruption est son aspect abusif. On parle "d'abus de pouvoir". En effet, le pouvoir est abusé lorsqu'une personne accepte, sollicite ou exige un avantage particulier en échange de l'exercice ou du non accomplissement de sa fonction, de son mandat, ou de sa mission. De même, le pouvoir est abusé lorsqu'une personne offre un avantage particulier pour contourner les règles et procédures ou pour les faire appliquer. Le plus souvent, cet avantage se manifeste sous la forme d'un pot-de-vin. Cependant, la corruption peut se faire sans le versement de pot-de-vin. Il s'agit des cas de népotisme, de patronage ou de surfacturation.

A-3) Secret

Le troisième trait fondamental est son caractère secret. Le délit de corruption s'accomplit dans l'ombre, à l'abri des regards, de façon occulte. Seules les personnes impliquées dans la corruption en sont instruites et la chose n'est pas divulguée. C'est pourquoi les pots-de-vin sont souvent appelés des "dessous-de-table" ou des "enveloppes".

A-4) Toléré

Enfin si la corruption perdure, elle s'élargit et devient systémique, autrement dit implicitement tolérée.

Quelles sont maintenant les typologies de la corruption ?

B) Les typologies de la corruption :

Elle peut être classée suivant trois typologies :

- _la corruption passive et active ;
- _la grande et petite corruption ;
- _la corruption administrative et législative ;

B-1) La corruption passive et 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.

_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.

B-2) Petite ou grande corruption :

_La corruption est souvent caractérisée de grande, parce qu'elle est manœuvrée 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.

_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.

B-3) Corruption législative et administrative :

_Cette typologie considère qu'une corruption est législative 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.

Par conséquent, le problème de la corruption est expliqué par quatre (4) approches : économique, structures de la gouvernance, le système et les caractéristiques. De ces derniers on en déduit que ce mal frappe tous les secteurs qu'ils soient privé ou public. Mais pour résoudre cet obstacle qui empêche le développement de la société et de l'Etat, des politiques publiques sont instaurés.

2. SECTION 2: Les politiques publiques

Au sein d'une société donnée, tout problème est susceptible de devenir politique, la question est de savoir à travers quels mécanismes?

Ici on affronte une difficulté qui est la corruption au sein de la douane. La nouvelle gestion publique ou NGP et le BIANCO sont deux grands éléments instaurés afin de lutter contre celle-ci. De ce fait ce sont des politiques publiques applicables pour combattre ce phénomène afin de parvenir à la bonne gouvernance.

De ce fait après avoir démontré le concept de la NGP on exposera les politiques du BIANCO.

2.1. SOUS-SECTION 2.1: la nouvelle gestion publique NGP

La NGP est une politique publique puisqu'elle dénoue les problèmes au sein de l'administration. En effet, afin de démontrer le concept de la NGP étant une politique publique, il est nécessaire de prouver qu'elle est une perfection de la bureaucratie ; en évoquant ces principes et ces outils ainsi que sa finalité.

2.1.1. Perfection de la bureaucratie

la NGP est conçue pour la perfection de la bureaucratie et la modernisation rationnel de la relation traditionnelle de l'administration et politicien. Perfection de la bureaucratie de Max Weber puisque la théorie wébérienne se focalise sur l'individualisme, qui est un des grands critiques. De ce fait la gestion participative est une correction de l'individualisme.

De plus, l'idée principale de la NGP est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement³², non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée. De ce fait on ne peut pas s'échapper à comparer la théorie Wébérienne et la NGP, afin de concevoir que la NGP est une perfection de la bureaucratie.

Le tableau qui suit démontrant unedissemblable entre la NGP et la bureaucratie.

³² Effet Léviathan,

Tableau n°1 : Différence entre administration wébérienne et administration NGP

	<u>Administration wébérienne</u>	<u>Administration NGP</u>
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : A. Amar, L. Berthier ; Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites ; p.3

Ce tableau démontre que : la bureaucratie wébérienne semble manquer de souplesse dans l'environnement actuel mêlant mondialisation des échanges, globalisation financière, intégration spatiale et mutation technologique. Le risque que le respect des règles impersonnelles prenne l'ascendant sur l'accomplissement des missions de l'administration n'est pas inexistant³³. À l'opposée, la conception décentralisée issue de la NGP permet aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités gagne également en clarté. En trois effets, dans un schéma wébérien, les fonctions politique et administrative apparaissent le plus souvent interdépendantes³⁴. Ce schéma n'est pas forcément négatif et problématique selon les cas, toutefois le passage à un modèle d'administration basé sur la NGP autorise une meilleure séparation des deux

³³ Merton, 1957

³⁴ La décision du politicien ne peut être prise sans les capacités d'expertise des fonctionnaires

domaines. Les pouvoirs publics fixent les objectifs alors que les fonctionnaires et les agences doivent les atteindre.

2.1.2. Principes et outils de la NGP

La mise en œuvre des principes de management³⁵ implique non seulement une réforme du fonctionnement interne de l'administration publique mais aussi une modification des relations entre pouvoir politique et (hauts) fonctionnaires. Ces innovations découlent toutes du grief de non efficience porté contre la bureaucratie wébérienne qui se caractérise notamment par la hiérarchisation des fonctions, la professionnalisation et l'impersonnalité des règles. Il s'agit dès lors d'assurer une plus grande flexibilité de l'organisation du travail administratif, par opposition aux hiérarchies bureaucratiques. De plus, la modernisation du secteur public doit accorder plus de poids aux clients de l'administration et à leur satisfaction qu'aux injonctions du pouvoir politique. Plusieurs instruments de management ont été développés et appliqués pour traduire en réformes opérationnelles les principes affirmés dans la rhétorique de la NGP.

Et cela est renforcé par le tableau démontrant les éléments constitutifs de la NGP.

³⁵Pour une présentation synthétique des ambitions de la NGP, voir HOOD C., "A Public Management for All Seasons ?", *Public Administration*, 1991, n° 69(1), pp. 3-19 ; POLLITT C., "Management Techniques for the Public Sector : Pulpit and Practice", in PETERS B.G. and SAVOIE D.J., (eds), *Governance in a Changing Environment*, Montreal / Kingston, McGill-Queens's University Press, 1993, pp. 203-238 ; POLLITT C. and BOUCKAERT G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Tableau n°2 : Les éléments constitutifs de la NGP

<u>Principes de la NGP</u>	<u>Outils de la NGP</u>
Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration ; Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics.	Négociation de contrat de prestations, qui fixent des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs.
Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).	Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement
Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité).	Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.
Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasis marchés).	Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs.
Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives ; Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money).	Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking).
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.	Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Source : C. de VISSCHER et F. VARONE, « La nouvelle gestion publique "en action » », *Revue internationale de politique comparée*, 2004/2 Vol. 11, p. 180.

2.1.3. Finalité de la NGP

Les prés-requis de la méthode de la NGP sont l'Etat de droit et la bonne gouvernance.

A) L'Etat de droit

Cette expression désigne la condition socio-politique d'un pays où les droits de l'homme et les principes de la démocratie fondée sur la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire) sont respectés de façon constante. Sans liberté de contester et de proposer en effet, pas possibilité d'évoluer ni de créer. Alors que la liberté et la créativité constituent un aspect essentiel des méthodes de gestion en question.

B) La bonne gouvernance

L'idée de la bonne gouvernance doit être comprise ici dans son sens pratique. Elle désigne tout simplement une gestion transparente des ressources et moyens de l'Etat. C'est justement cette signification que semble avoir retenue la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation de Février 1990. C'est également dans ce sens que le gouvernement entendait cette expression quand, dans les années 1996 et 97, il faisait marquer sur les courriers officiels la mention : « Bonne gouvernance m'obligerait... ».

Aucune méthode de gestion, quelle qu'en soit la performance, ne peut donner de résultat satisfaisant dans le cadre de la mauvaise gouvernance. Mieux, sans même qu'il soit nécessaire de parler de résultat, on peut s'attendre à ce que la plupart des méthodes envisageables ne puissent même pas être mises en œuvre.

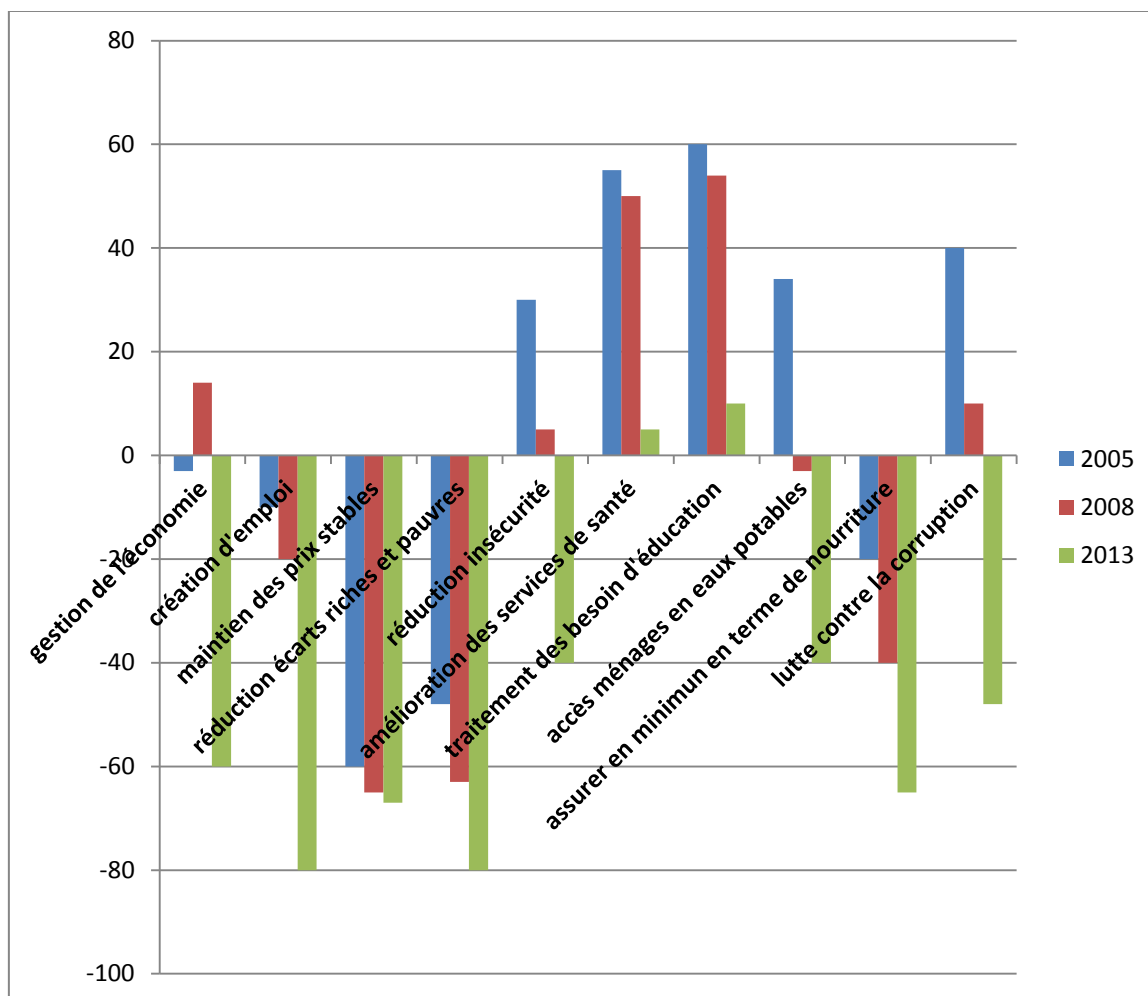
Suite à ces principes et outils de la NGP, voyons maintenant les politiques publiques du BIANCO dans sa lutte contre la corruption.

2.2. SOUS-SECTION 2.2 : LE BIANCO

La lutte contre la corruption n'est pas primordiale pour l'état malagasy. Une note entre -40 à -60 est donnée au gouvernement, puisqu'il n'est pas performant dans le domaine de lutte contre ce mal.

Le graphe suivant montre cette situation :

GRAPHE N°1 : Une mauvaise performance des gouvernements dans beaucoup de domaines



SOURCE : Enquête AB Madagascar 2013

De cette mauvaise performance du gouvernement dans la lutte contre la corruption, le Bianco devrait insister et perfectionner sur cette dernière.

Sachant que le BIANCO est rattaché administrativement et financièrement à la Présidence de la République de Madagascar. L'autonomie opérationnelle du BIANCO est garantie par la sécurité de la fonction de ses dirigeants et la disponibilité de ressources suffisantes, suivant les termes du Chapitre II de la loi 2004- 030 du 09 septembre 2004.

La cadre juridique et stratégique est deux facettes à retenir pour parler du BIANCO.

2.2.1. Cadre juridique

Ce cadre juridique évoque son cadre organisationnel et légal.

2.2.1.1. Cadre organisationnel

Le Bureau Indépendant Anti-Corruption est constitué par une Direction Générale, sise à son Siege << Villa la Piscine >>Ambohibao ANTANANARIVO et par six (6) Branches Territoriales installées dans le Chef-Lieu des Ex- Provinces de Madagascar.

La Direction Générale est composée d'un :

- Cabinet formé de Conseillers Juridiques et Techniques et d'Inspecteur, chargés respectivement de l'appui juridique, d'études et d'expertise technique et du contrôle interne de gestion et d'éthique ;
- Département Programmation, Contrôle et Suivi – Evaluation, dont la principale mission consiste en l'encadrement des structures opérationnelles et la coordination des activités des Branches Territoriales;
- Département Ressources Humaines, garant de la mise en œuvre du Règlement Général du Personnel;
- Département Administration et Finances, chargé de l'administration générale, du budget et de la tenue de la comptabilité du BIANCO ;
- Département Communication, responsable de l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et de la stratégie de communication du Bureau.

Chaque Branche Territoriale, rattachée directement au Directeur Général, comporte une :

- Division Education – Prévention, qui conduit principalement les activités opérationnelles de mobilisation du public et des secteurs, dans sa circonscription respective, à la mise en application des dispositifs pour l'éradication de la pratique de corruption et à la mise en œuvre du Programme de lutte contre ce fléau;
- Division Investigation, qui effectue essentiellement le traitement des dossiers de corruption et des infractions assimilées dont la Branche a été saisie, d'une part, et de la réception des déclarations de patrimoine, d'autre part. Les documents de déclaration de patrimoine sont regroupés et conservés auprès de la Branche Territoriale d'Antananarivo ;
- Division Administration, Finances et Ressources Humaines, responsables des activités administratives et comptables ainsi que celles se rapportant à l'administration du personnel de la Branche.

2.2.1.2. Cadre légal

La lutte contre la corruption s'inscrit dans le cadre du programme d'actions prioritaires entrepris par le Gouvernement, en vue d'un renforcement de la bonne gouvernance et de l'instauration d'un Etat de droit.

La conception d'une stratégie nationale, la ratification des instruments internationaux de lutte contre la corruption, l'adoption d'une législation nationale appropriée et la mise en place de structures

chargées de son application, sont autant de mesures concrétisant la volonté politique de contribuer à la vision d'un Madagascar meilleur.

2.2.2. Cadre stratégique

Ce domaine ferait ressortir la mission et les objectifs à atteindre.

A) Mission du BIANCO

Conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n°2004-030 sur la lutte contre la corruption, les missions dévolues au BIANCO consistent à :

- exploiter les informations et enquêter sur les doléances relatives aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées dont il est saisi ;
- rechercher dans la législation, les règlements, les procédures et les pratiques administratives les facteurs de corruption afin de recommander les réformes visant à les éliminer ;
- dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou organisme public ou privé et recommander des mesures, notamment d'ordre législatif et réglementaire de prévention de la corruption ;
- éduquer la population sur les dangers de la corruption et la nécessité de la combattre, mobiliser les soutiens publics ;
- recueillir et conserver les déclarations de patrimoine des personnes de la vie publique ;
- saisir le ministère public à l'issue des investigations des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ;
- soumettre au comité consultatif des investigations les faits ne constituant pas des infractions de corruption et les plaintes non susceptibles d'enquêtes ;
- sur leur demande, prêter son concours aux autorités judiciaires ;
- coopérer avec les organismes nationaux, étrangers et internationaux de lutte contre la corruption et infractions assimilées.

B) Objectifs à réaliser

Les principaux objectifs visés par la mise en œuvre du Programme National de Lutte Contre la Corruption consistent à :

_réduire significativement la corruption par le changement de valeurs et de mentalité, d'une part, et par l'application des dispositifs anti-corruption, d'autre part ;

_accroître la confiance 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.

La réalisation de ces objectifs tend vers :

_L'instauration d'un environnement social amélioré et d'un milieu des affaires assaini;

_La mise en place d'une administration probe et efficace ;

_la promotion d'une bonne gestion des ressources nationales.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE :

L'administration des douanes a triple mission : économique, statistique et fiscal. Elle est chargées de proposer et d'exécuter la politique de l'Etat en matière douanière ; de collecter avec efficacité les recettes douanières ; de collecter et analyser les statistiques du commerce extérieur ; de surveiller le territoire national ; de lutter contre la fraude douanière ; et de sécuriser la chaîne logistique internationale. La réalisation de ces tâches marque la bonne gouvernance et l'efficacité au sein de cette administration. Or, dans l'exercice de ces fonctions, la corruption est un mal qu'elle ne peut-échapper. Par conséquent, il faudrait que cette dernière renforce la bonne gouvernance par la NGP ; et que le BIANCO soit transparente dans l'exercice de sa mission.

De ce fait si la corruption est encore un fléau frappant l'administration douanière, celle-ci est inefficace. Ainsi, cela amène notre étude à analyser la corruption au sein de la douane Malagasy.



PARTIE II : ANALYSE DE LA CORRUPTION
Cas de la douane à Madagascar

Selon la TI, le Botswana, l'île Maurice, le Cap vert, les Seychelles, et l'Afrique du Sud constituent les tops cinq(5) des pays moins corrompus d'Afrique. Par rapport à ces pays Madagascar fait partie des 48 pays le plus corrompus du monde.

Le problème de corruption est universel et observé de longue date, dans les pays avancés comme dans les pays moins avancés, dans le secteur public que privé. L'analyse de ce dernier sera basée sur le cas de la douane à Madagascar.

La corruption, depuis les petits pots de vin et le népotisme jusqu'au vol à grande échelle, peut avoir un impact dévastateur. Compromettant le développement, détruisant la confiance publique et accablant la vie de nombreuses personnes, et des pauvres en particuliers, sa portée est insidieuse et ses effets destructeurs. Au sein de la douane, elle a des impacts négatifs sur l'évolution des recettes douanières.

De ce fait cette seconde partie se consacrera à exposer deux grandes chapitres :

- les logiques de la corruption ;
- et les axes stratégiques de la douane malagasy pour une bonne gouvernance.

Le troisième chapitre, se focalisera d'un côté sur l'état des lieux de la corruption au niveau international et national. Cela est dû par : l'indice de perception de la corruption (IPC) et par la perception des doléances et de la déclaration du patrimoine au BIANCO. Et d'un autre côté, de ses mécanismes dont-on indiquera les causes ainsi que les conséquences.

Enfin, dans le dernier chapitre, on expliquera les axes stratégiques adoptés par la douane. Telle que la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance induisent des réformes au sein de l'administration douanière. Et des méthodologies sont appliquées pour la réalisation de ces dernières.

Chapitre III : LES LOGIQUES DE LA CORRUPTION

Pour comprendre les logiques de la corruption, il faudrait en premier lieu analyser son état des lieux au niveau national et international. Cela est nécessaire afin de situer la corruption, surtout au sein de la douane Malagasy. Puis en second lieu d'analyser les mécanismes de la corruption dans l'administration douanière et évoquer le coût et les conséquences de la corruption.

1. SECTION 1 : Etats des lieux de la corruption

L'état des lieux de la corruption se trace au niveau international et national

1.1. SOUS-SECTION 1.1 : Au niveau international

L'ONG Transparency International³⁶, créée en 1993 pour combattre la corruption, s'est attachée à prendre la mesure du phénomène et son ampleur relative d'un pays à un autre. Elle a été ainsi conduite à élaborer plusieurs indices, qui ont en commun d'être des indices de perception, fondés sur des sondages.

1.1.1. L'indice de perception de la corruption³⁷

Le premier d'entre eux, dont la conception revient à chercheur allemand, Johan Graf Lambsdorff, est publié chaque année depuis 1995. TI s'est efforcée d'améliorer sa qualité d'année en année, mais a toujours souligné ses limites, que les médias omettent trop souvent de rappeler lors de la présentation qu'ils en font.

A) Les chiffres

Ce qui frappe à la lecture des chiffres de l'indice 2013³⁸, c'est d'abord à quel point la corruption apparaît répandue. Peu de pays, principalement des pays nordiques, apparaissent relativement épargnés. Sur 175 pays recensés, seulement 11 pays ont un score proche de 100 qui est le meilleur score. Ces pays atteignent des scores entre 80 et 92, sachant qu'ils sont : Danemark, la Nouvelle Zélande, la Finlande, la Suédois, la Norvège, le Singapour, la Suisse, le Pays-Bas, l'Australie, le Canada, et le Luxembourg. Et que seulement 30% de ces 175 pays sont à la moyenne obtenant un score plus de 50. C'est aussi à quel point le mal est profondément enraciné dans une grande partie du monde : 122 pays, soit plus de 70%, ne franchissent pas la barre de la moyenne. Ces derniers sont au-dessous de la moyenne, pour un score moins de 50. Les pays industrialisés y font globalement meilleur figure que les pays en développement ou en transition, moins sans doute à cause de leur richesse que parce que leurs administrations y ont plus solides traditions.

³⁶ TI

³⁷ IPC

³⁸ Voir annexe

Mais pour ne pas tirer de ces indices une conclusion erronée, il est essentiel d'en bien mesurer la portée.

B) Le principe

Comme son nom l'indique, l'IPC ne prétend pas mesurer le niveau de la corruption des différents pays qu'il couvre, mais seulement le jugement que portent les gens sur le degré de corruption qui prévaut dans l'appareil politique et administratif de ces pays.

Il se fonde sur une compilation de sondage réalisé par une série d'instituts. Les sondages retenus recueillent, pour l'essentiel, les opinions d'hommes d'affaires et d'analystes financiers, mais aussi de journaliste et d'universitaire, ressortissant ou non des pays notés.

Point capital : l'indice ne porte que sur la corruption passive et plus précisément sur la corruption passive du secteur publique, autrement dit sur l'appréciation qu'ont les personnes interrogés de la plus ou moins grande facilité avec laquelle les agents public ou fonctionnaires, sont portés à abuser de leur pouvoir à des fins privée ou partisans . Les sondages utilisés ne distinguent pas la corruption administrative et la corruption politique, mais là où certains instituts ont fait la distinction, on observe une étroite corrélation entre les deux.

La note attribuée à chaque pays varie de 100 à 0, allant des pays considérés comme les moins touchés aux plus touchés par la corruption. Pour chaque pays, en regard de la note et du rang auquel elle conduit, sont mentionnés le nombre de sondages utilisés, un écart-type et l'amplitude des note recueillies : plus de sondages sont nombreux et plus les écarts sont faibles, plus les indices sont fiables.

C) Les modalités

Seuls sont retenus pour figurer dans l'indice les pays sur lesquels on dispose d'au moins trois sondages. L'échantillon recensé a plus que triplé depuis l'origine. Les instituts dont TI utilise les études peuvent varier et ils apportent parfois des modifications à leur programme³⁹, ce qui impose beaucoup de prudence dans la comparaison d'une année à l'autre.

On reproche à ce tableau une précision illusoire. Peut-on affirmer, dit-on que Somali, dernière de la liste en 2013, est vraiment plus corrompue que la Corée ou Afghanistan qui le précèdent ? Non, bien sûr, ne serait-ce que parce qu'il s'agit, encore une fois, d'un indice de perception. Supprimer les décimales aurait, en multipliant les ex-aequo, atténué cet inconvénient mais crée par contre de fâcheux effets de seuil. Il a aussi été suggéré à TI de se borner à regrouper les pays en quatre ou cinq catégories : corruption généralisé, corruption courante, corruption occasionnelle, corruption très

³⁹ Inclusion ou abandon d'un pays, modification de l'échantillon interrogé, légères variations de méthode

exceptionnelle.... Mais alors une différence minimale aurait suffi à faire basculer un pays d'une catégorie à une autre.

L'indice utilise d'autre part, lorsque c'est possible, des séries triennales, plutôt que les seules données de l'année la plus récente. Il évite ainsi les variations soudaines que pourrait, par exemple, entraîner, dans l'appréciation du public, la dénonciation d'un scandale, qui parfois s'inscrit dans un effort pour combattre la corruption.

1.1.2. Pour Madagascar

Dans l'IPC 2013 Madagascar se situe à la 127^{ème} place sur 175. Son score est de 28, et il est loin d'atteindre la moyenne. Plusieurs enquêtes sont faites afin de ressortir les indices. La banque mondiale et la banque de l'Afrique pour le développement font parties des 8 enquêteurs à Madagascar. Les sondages sont élevés puisque sur les 13 grandes institutions, 8 ont su enquêter à Madagascar. De ce fait, ces sondages nombreux plus un écart type de 1,9 qui est très faible prouvent l'efficacité des indices.

1.2. SOUS-SECTION 1.2 : Au niveau national

A Madagascar le BIANCO est rattaché administrativement et financièrement à la Présidence de la République de Madagascar. L'autonomie opérationnelle de celui-ci est garantie par la sécurité de la fonction de ses dirigeants et la disponibilité de ressources suffisantes, suivant les termes du Chapitre II de la loi 2004- 030 du 09 septembre 2004. Le BIANCO pour obligation de rendre compte des résultats de ses activités par le biais d'un rapport annuel adressé au Président de la République et au Parlement. Les Comptes du BIANCO sont soumis au contrôle annuel effectuée par la Cour des Comptes.

Afin d'appliquer les stratégies de lutte contre la corruption, le BIANCO doit appliquer la loi et remplir ces obligations par la réception et conservation des déclarations des patrimoines et ensuite par la réception et traitement des doléances et résultat des investigations.

1.2.1. Réception et conservation des déclarations de patrimoine

Tableau indiquant la réception des déclarations du patrimoine est représenté par le tableau suivant :

Tableau n°3 : Réception des déclarations de patrimoines

Catégorie de personnes assujetties	J.	F.	M.	A.	M.	J.	J.	A.	S.	O.	N.	D.	TOT. cumulé 2013
Catégorie I:													
▪ Premier Ministre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
▪ Membres du Gouvernement	1	2	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	7
Catégorie II:													0
▪ Sénateurs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
▪ Députés	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Catégorie III: Membres de la Haute Cour Constitutionnelle	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	20
Catégorie IV:													0
▪ Chefs de Régions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
▪ Maires	5	1	6	3	1	3	3	2	2	4	2	0	32
Catégorie V: Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier	0	6	22	9	9	4	45	0	0	0	1	3	99
Catégorie VI : Fonctionnaires occupant des postes de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère	20	29	17	20	3	1	1	1	0	2	6	1	101
Catégorie VII : Inspecteurs des domaines, du trésor, des douanes, des impôts et des finances	4	21	16	18	5	3	4	0	0	0	4	3	78
Catégorie VIII : Chefs de Formation Militaire	2	20	6	1	1	0	0	0	0	0	1	1	32
Catégorie IX : Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat, Inspection Générale de l'Armée, Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale	1	3	0	1	0	1	0	1	1	0	0	3	11
Catégorie X : Toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire	528	606	103	441	16	104	105	1	1	0	0	25	1930
Total	561	699	173	493	35	116	158	5	4	7	14	46	2311
Autres (*)	69	17	8	2	1	2	0	0	0	2	1	1	103
TOTAL	630	716	181	495	36	118	158	5	4	9	15	47	2414

Source : BIANCO

L'interprétation du tableau est comme suit :

Le Bureau Indépendant Anti-Corruption a reçu, depuis l'entrée en vigueur du décret 2004 -983 du 12 Octobre 2004, un total de vingt-quatre mille trois cent soixante-six (24.366) déclarations de patrimoines dont deux mille quatre cent quatorze (2.414) ont été enregistrées pour l'année 2013. La situation des déclarations de patrimoine par catégorie des personnes assujetties reçue par le BIANCO.

Il convient de signaler au passage que l'ensemble du personnel du BIANCO est soumis à l'obligation annuelle de déclaration de patrimoine, conformément aux dispositions du règlement intérieur du personnel du BIANCO et en respect des principes généraux du Bureau et des valeurs fondamentales en matière d'intégrité, d'honnêteté et de conduite de ses agents.

L'analyse du tableau donnant les chiffres de déclarations de patrimoine ci-dessous, fait par les catégories de personne assujetti, ressort que les personnes concernées ne sont pas motivées de déclarer leur patrimoine.

Si on prend le cas des inspecteurs, dont les inspecteurs des douanes font partie, seulement 78 ont fait l'acte tout au long des douze mois de l'année 2013. Ce nombre est loin d'être le chiffre exact des nombres des inspecteurs à Madagascar. Or, pour être honnête dans son travail, les inspecteurs des douanes devraient faire une déclaration des patrimoines, pour ne pas être soupçonné de corrompre.

1.2.2. Réception des doléances

Le BIANCO ne se contente non seulement de recevoir les doléances mais il traite les doléances afin de ressortir les résultats d'investigation. C'est-à-dire que à l'achèvement de sa mission le BIANCO donne les chiffres des cas de corruption investigables, de corruption traitées, des dossiers traités, transmis à la juridiction et en cour d'investigation et ceux en cour d'instance. De plus il lui appartient aussi de faire apparaître les données des doléances de corruption et non corruption et les doléances par secteur. Puisqu'elles les doléances reçues par le BIANCO ne sont pas tous des faits ou des mécanismes de corruption. Alors ce bureau distingue les plaintes de corruption et de non corruption selon le cas. C'est-à-dire si les personnes déposant leur doléance sont individualisé ou anonyme.

Le tableau indiquant la répartition des doléances reçues par secteur est comme suit :

Tableau n°4 : Réception des doléances par secteur

SECTEURS CONCERNES	J.	F.	M.	A.	M.	J.	J.	A.	S.	O.	N.	D.	TOT. cumulé 2013
Justice :			3	3	2	4	3	4		3	5	1	28
Collectivités décentralisées :	2	4	3	7	2		3	2	3	4	5	3	38
Foncier : Domaine - Topo :	6	4	6	2	2	4	2	3	2	6	2	3	42
Police :		1	2	1	4	2	1	2	1	1			15
Gendarmerie :	4	4	3	2		1	6	3	2	5		2	32
Armée :					1	2	1						4
Education :	2	1	2	3	5		2	2	3	1	2	2	25
Santé :		2	3			2				1		1	9
Impôts :	2	3	4			1			1				11
Trésors :			4			1							5
Douanes :				1	1			1					3
Economie, Finances et budget :		1	1	2	1	1	1	1		3			11
Energie et Mines :	1	1	1	1	4	2							10
Institutions de l'Etat et ministères :	1		1		2	1		1	1		1		8
Poste - Télécommunication et communication:							1						1
Intérieur, Administration Territoriale :	2		1							2			5
Environnement, Eaux et Forêts :			1			1			1			1	4
Travaux Publics :	1	2		1	2	1	1		1		2		11
Agriculture, Elevage et Pêche :			1		2			1				1	5
Fonction publique et Travail :			1	3	1	1				1	2		9
Culture et Tourisme :	2		1										3
Décentralisation et Aménagement du Territoire:				1	2			4					7
Jeunesse et Sport :					1	1							2
Population, Protection sociale, Loisirs :		1		1				1					3
Relation internationale (Affaire Etrangère) :	1												1
Commerce :				1									1
Secteur privé :		2	1		3				1				7
Profession libérale, association et ONG :								1					1
Représentation diplomatique et organisation internationale :													0
Autres :	4	2	4	4	1	3	1	1	1	1		3	25
TOTAL :	28	28	43	33	36	28	22	27	17	28	19	17	326

Source : BIANCO

L'interprétation du tableau est comme suit :

Comme pour les années précédentes, les secteurs les plus décriés de la pratique de corruption restent les Collectivités Territoriales Décentralisées, les forces de l'ordre notamment la Gendarmerie Nationale et la Police Nationale, la Justice, les Services Fonciers (Domaines et Topographiques) et l'Education. Il convient toutefois de noter au passage qu'une baisse du nombre des doléances reçues pour un secteur ne traduit pas forcément un faible niveau de pratique de la corruption dans ces mêmes secteurs. A titre d'exemple, les secteurs de la Santé Publique, l'Environnement et les Forêts, la Pêche et les Douanes ne font pas l'objet d'un nombre important de dénonciations, sans que l'on puisse en déduire que la pratique de la corruption y soit de moindre importance par rapport aux autres secteurs. Elle pourrait s'expliquer, du moins en partie, par une entente malsaine entre les deux parties qui pensent qu'un tel accord serait « bénéfique » pour les deux parties.

Donc, ici les douanes ne présentent que trois nombre de doléances pour l'année 2013, en mois d'Avril, Mai et Aout. Ce chiffre est très restreint, pourquoi ? y-a-t-il un rapport avec le petit nombre de déclaration des patrimoines fait par les inspecteurs des douanes. Sachant que dans la loi de lutte contre la corruption il est obligatoire pour le haut fonctionnaire de l'Etat de faire une déclaration des patrimoines. Par contre ce nombre n'explique pas et ne démontre pas que les douanes ne sont pas corrompues ou qu'il n'existe point de corruption au sein de ce secteur. De ce fait il est opportun de savoir qu'elle genre de corruption pourrait exister dans ce secteur et que s'il existe des corruptions au sein des douanes pourquoi le nombre de doléance est si faible ? Pour cela les mécanismes de la corruption au sein de la douane devaient être avoués.

2. SECTION 2 : les mécanismes de la corruption au niveau de la douane

Les actes et les conséquences de la corruption se combinent pour former les mécanismes de la corruption. Voyons en premier lieu les causes de la corruption puis ses conséquences.

2.1. SOUS-SECTION 2.1 : Les actes de corruption

Le niveau très bas des rémunérations des agents des douanes fait partie des causes de la corruption au sein de l'administration douanière. On peut répondre qu'il y a d'autres agents qui touchent les mêmes rémunérations mais qui sont moins corrompus. Peut-être n'en ont-ils pas l'occasion. Les causes les plus déterminantes doivent être cherchées dans la baisse de la moralité publique, l'incivisme et la mentalité même de la société qui tolère que des personnes qui ont pillé l'Etat soient entourées de considération alors qu'elles devraient être frappées sanctions légales.

Les actes de corruption sont divers et variés. Les importateurs payent de l'argent liquide aux agents de la douane par exemple pour protéger leur marché. D'autres offrent des cadeaux de type varié⁴⁰. D'autres encore créent des amitiés très poussées dont ils profiteront continuellement.

La corruption des fonctionnaires de la douane implique les agents suivants : les importateurs, les déclarants des agences en douane, les agents des postes frontaliers, les agents de la recherche douanière, les vérificateurs, les chefs de bureaux jusqu'à la direction.

Les circuits de corruption changent selon les circonstances et les acteurs en jeu.

Pour démontrer les véritables actes de corruption au sein de l'administration douanière, il est nécessaire de les prouver par la fraude douanière et la mauvaise gestion.

2.1.1. La fraude douanière.

Il est difficile d'avoir une estimation assez précise de la fraude du fait de l'absence de structure spécialisée dans la centralisation des informations.

Cependant, le montant des recettes collectées sur les amendes et ventes des marchandises saisies, sans pour autant être un indicateur précis, montre que ce phénomène existe.

A) Diversité des produits.

Pour la grande partie, les produits importés frauduleusement sont des produits de consommation courante parmi lesquels on peut cependant distinguer deux catégories qui diffèrent par leur importance relative et par les motivations qui en commandent le trafic illicite.

Une première catégorie, consiste en un trafic frontalier de pénurie par lequel les ressortissants de pays voisins amènent à Madagascar des marchandises pour y acheter en échange des produits indispensables qui font défaut chez eux.

Une seconde catégorie, plus importante en volume, est le trafic qui trouve son mobile dans l'existence de prohibition ou de droits de porte très élevés.

Les marchandises importées frauduleusement sont notamment le riz, la farine, les médicaments....

Les produits exportés frauduleusement sont la drogue, la vanille...

B) Diversité des formes de fraude.

On peut répertorier deux formes de fraudes : la contrebande et les fausses déclarations qui affectent les opérations de dédouanement des marchandises dans les principaux bureaux de douane.

B-1) La contrebande⁴¹.

⁴⁰Voitures, liqueurs, bijoux, etc

La fraude est l'appellation normale donnée aux infractions aux lois et règlements divers que la douane est chargée d'appliquer. La contrebande est sa forme la plus aggravée. Elle consiste à faire franchir la frontière des marchandises, en dehors des bureaux de la douane. C'est donc un franchissement irrégulier de la frontière.

Par exemple, un individu est surpris en train de franchir la frontière en rase campagne, alors qu'il transporte une marchandise non déclarée. Dans ce cas, on se trouve dans une situation analogue à celle du flagrant délit de droit commun, par exemple un voleur surpris au moment où il soustrait frauduleusement un objet appartenant à autrui.

La contrebande est également toute violation des dispositions légales et réglementaires relatives à la détention ou au transport de marchandises à l'intérieur du territoire douanier.

A ce niveau, on peut distinguer deux types de fraude : une fraude d'infiltration et une fraude de grandes masses.

-La fraude d'infiltration : Elle consiste en un échange entre habitants de villages frontaliers. Elle porte sur toute une gamme de produits très variés et surtout sur les produits de première nécessité : riz, sucre. Ces produits sont transportés par petites quantités et par tous moyens⁴¹. La connaissance du terrain et des habitudes des fonctionnaires des douanes, le réseau des relations qui relie entre eux les habitants des villages frontaliers donnent souvent l'avantage aux contrebandiers.

-La fraude de grandes masses : Le trafic à grande échelle porte sur divers produits et exige la constitution d'entreprises de fraude. Ici, les contrebandiers sont des fraudeurs professionnels organisés. Ils ont des passages et chemins clandestins, ils traversent la frontière pendant la nuit ou transportent des marchandises camouflées. Par exemple : Le bois de rose.

S'ils sentent que la douane soupçonne quelque chose et s'ils pensent que leur entreprise comporte des risques d'échec, ils se créent des alibis et des moyens de défense divers.

S'ils sont pris, leur attitude devant la douane et la justice est toujours la même, ils nient, jusqu'à clôture de l'instruction et devant le tribunal, même si tous les accusent. Quand ils consentent à reconnaître les faits parce qu'ils ne peuvent faire autrement, ils refusent de faire connaître leurs fournisseurs et les destinataires des marchandises.

⁴¹« L'introduction ou la sortie et la vente clandestine de marchandises prohibées ou soumises à des droits dont on fraude les autorités locales ». Illustré par le petit Larousse.

⁴²Voiture, bicyclette ou autrement

B-2) Les fausses déclarations.

Il s'agit ici de fausses déclarations portant sur les déclarations de détail, c'est-à-dire sur les documents authentiques permettant de satisfaire à la réglementation douanière et les éléments significatifs entrant dans la détermination et la liquidation des droits et taxes.

Il s'agit notamment de :

-La fausse déclaration de valeur : La législation douanière définit la valeur à déclarer ou valeur en douane des marchandises importées comme le prix normal, c'est-à-dire le prix réputé pouvoir être fait pour ces marchandises, au moment où les droits deviennent exigibles lors d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendant. On y inclut les frais se rapportant à la vente et à la livraison des marchandises tels que les frais de transport, d'assurance, les commissions, les comptages, etc. Pas mal d'importateurs sont tentés de diminuer la valeur des marchandises pour payer moins de droits de douane. Il arrive même des cas où la valeur à inscrire sur la facture est en réalité dictée par l'acheteur importateur. Les vendeurs arrivent même à donner des factures vierges.

-La fausse déclaration d'origine : L'origine peut être définie comme le bien géographique qui suit une marchandise à un pays dont elle est réputée issue. La notion d'origine présente un intérêt évident. En effet, l'origine est l'élément qui, constitué avec l'espèce tarifaire, va déterminer le taux des droits de douane à percevoir. Or, le tarif des douanes actuellement en vigueur édicte des taux différents pour une même marchandise, selon qu'elle est originaire tel ou tel pays ou groupe de pays. La valeur douanière est fonction également de l'origine des marchandises. L'importateur est tenté de faire usage de faux en ce qui concerne le certificat d'origine et de faire connaître l'origine où le niveau de réduction est élevé.

-La fausse déclaration d'espèce tarifaire : Classer une marchandise dans son espèce tarifaire telle qu'elle est établie par la nomenclature, revient à procéder à la qualification de la marchandise. Il existe plusieurs types de nomenclature dans le commerce international, mais la plus usitée est celle du Conseil de Coopération Douanière de Bruxelles (N.C.C.D.).

Les critères de la N.C.C.D. sont les suivants :

- critère de l'origine du produit (origine végétale, animale, minimale) ;
- critère de la matière constitutive pour les marchandises regroupées par chapitre (bois, cuir, caoutchouc) ;
- le degré d'ouvrage, le produit fini étant généralement plus imposé que la matière première ou le produit semi-fini dont il est issu.

Les méthodes de classifications permettent, dans l'immense majorité des cas, d'assigner à une marchandise une position tarifaire certaine. Mais l'importateur peut changer d'espèce tarifaire.

-La fausse déclaration sur la quantité des marchandises : Les importateurs peuvent dédouaner une petite quantité des marchandises et introduire les autres clandestinement. Par ces échantillons, ils gagnent la confiance des fonctionnaires de la douane, en se faisant passer pour des citoyens qui s'acquittent de leur devoir fiscal.

2.2.2. Les mauvaises gestions

La mauvaise gestion est l'équivalent de la mauvaise gouvernance. Celle-ci existe au niveau de l'administration puisque la bonne gouvernance est sous-estimée.

De ce fait, avant de déclarer le cas des mauvaises gestions dans l'administration douanière, il est primordial de définir ce que c'est les mauvaises gestions.

A) Définition

Les mauvaises gestions sont des attitudes ou des opérations ayant pour objectif de compromettre les rentrées de recettes dans les coffres du Trésor public.

B) Cas de mauvaises gestions.

Ce dernier se traduit par l'abus des régimes suspensifs, problèmes des exonérations, la sous-évaluation et le non recouvrement des créances.

B-1) L'abus des régimes suspensifs.

Les contrôles douaniers portent souvent sur les opérations classiques d'importation et d'exportation. Or, on constate que ces régimes sont l'occasion d'un manque à gagner énorme pour le Trésor Public notamment par le fait d'une mauvaise gestion de ces régimes. Par exemple, une marchandise est placée sous admission temporaire alors qu'elle devrait être mise à la consommation, ceci afin de différer le paiement des droits et taxes.

B-2) Le problème des exonérations.

Les exonérations sont accordées au vu des demandes introduites par les bénéficiaires. Le suivi et le contrôle de ces exonérations sont en principe assurés par l'administration des douanes. Cependant, dans la pratique, la douane n'effectue qu'un contrôle formel puisqu'elle n'est pas juge de ces exonérations.

B-3) Les sous-évaluations.

Il y a des marchandises qu'on présente à la frontière alors que leur valeur n'a pas été déterminée. L'assiette imposable fait l'objet d'une négociation entre le vérificateur et l'importateur.

Le risque de sous-évaluation est grand. L'importateur va réaliser une économie de droits et taxes, le vérificateur va s'enrichir au détriment du Trésor.

B-4) Le non recouvrement des créances.

Selon le Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les dossiers de malversation financière déjà établis par l'Inspection Général des Finances non encore poursuivis judiciairement, beaucoup de créances dues à l'administration des douanes ne sont pas poursuivies en recouvrement.

2.2.SOUS-SECTION 2.2 : couts et conséquences de la corruption :

Les coûts et les conséquences de la corruption s'entremêlent tout autant que ses causes. La corruption systémique et omniprésente pose de sérieuses difficultés face au développement, et ce, de diverses façons.

En général, la corruption érode la capacité institutionnelle des gouvernements, car on ne respecte plus les procédures, on draine les ressources, on recrute les fonctionnaires et on leur accorde des promotions sans tenir compte de leurs compétences. La corruption menace les gens, en particulier les très pauvres, qui ne disposent d'aucune ressource pour se mesurer à ceux qui consentent à verser des pots-de-vin.

La corruption coûte-t-elle vraiment aussi cher qu'on entend dire couramment ? En réalité elle coûte plus cher. Les bénéfices immédiats que nous pouvons attendre d'une attitude accommodante ont de lourdes contreparties, économiques et financières d'abord, mais aussi politiques et sociales.

2.2.1. Les répercussions économiques

Les conséquences de la corruption sur l'économie sont variables. Elle peut entraîner la réduction de la croissance économique, de l'investissement direct étranger et de l'investissement national. La corruption peut également affecter la taille et la composition des dépenses publiques, les systèmes financiers, le secteur privé ainsi que la mesure dans laquelle les sociétés sont entraînées dans l'économie clandestine.

En général, les recherches menées à l'échelle nationale démontrent que la corruption nuit à la croissance économique⁴³. Selon des études statistiques regroupant un ensemble de données, et préparées par des sociétés indépendantes en vue d'aider les entreprises à choisir les endroits où investir, la solidité des institutions juridiques et gouvernementales associée à un faible taux de corruption a des effets bénéfiques sur la croissance, ainsi que d'autres variables économiques⁴⁴. Il

⁴³À cet égard, on peut consulter Pzeworski et Limoni (1993) et Barro (1994) qui passent en revue la documentation existante sur la démocratie et la croissance

⁴⁴Pour en savoir davantage sur ces questions, consulter : USAID, *A Handbook for Fighting Corruption*, Centre for Democracy and Governance, Technical Publications Series, février 1999; *Corruption and Good Governance*,

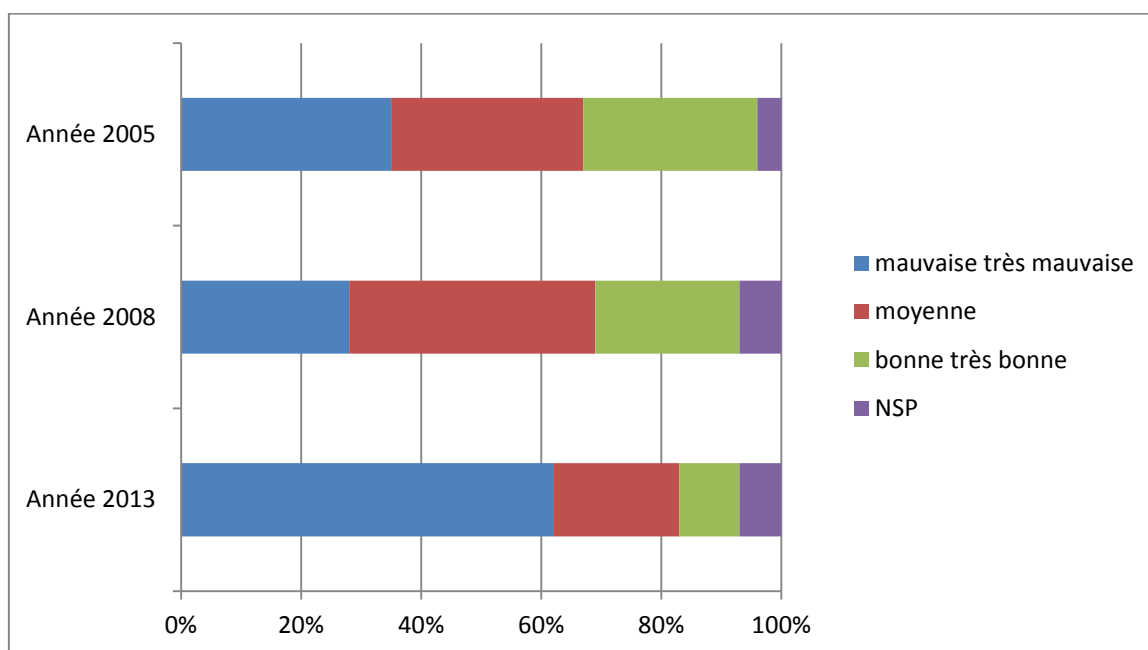
existe également une documentation de plus en plus abondante sur la relation entre la corruption et le faible rendement, de même que sur la compétitivité et la corruption.

La corruption nuit de plusieurs façons à l'investissement national. De toute évidence, elle réduit la compétitivité et l'efficacité. Elle favorise les riches, ceux qui ont des relations, et elle décourage les entrepreneurs moins bien nantis, qui eux n'ont pas de relations. De plus, la corruption peut nuire à l'investissement en encourageant les investisseurs nationaux⁴⁵ à investir à l'extérieur du pays dans un environnement plus sûr. En général, elle érige des obstacles artificiels à la compétitivité entraînant des effets négatifs sur l'efficacité de l'investissement national.

Par conséquent, selon les résultats de la 5ème série d'enquête afro baromètre à Madagascar, une réponse à la question : D'une manière générale, comment décririez-vous la situation économique actuelle du pays? Est très mauvaise. Cette réponse est démontrée par le graphe suivant.

GRAPHE N°2 : La situation économique du pays est mauvaise en 2013.

Comparativement à 2005 et 2008



SOURCE : enquête AB Madagascar 2013

Discussion Paper 3, PNUD, New York, juillet 1997; Appendix 1: *High Costs of Poor Public Governance for Economic Development in Special Governance Zones: A Practical Entry Point for a Winnable Anti-Corruption Program*, Shang-Jin Wei, Conseiller, la Banque mondiale.

⁴⁵De manière licite ou autrement

De ce graphe, la situation économique de Madagascar est très mauvaise, dont 62% des malagasy l'affirment. Par rapport aux années 2005 et 2008 cette situation est contrariante. La corruption et la mauvaise gestion font partie d'une des causes principales de ce marasme économique.

De ce fait si la corruption a de l'impact sur la situation économique, a-t-elle aussi de l'impact sur les recettes douanières?

2.2.2. L'impact sur les recettes douanières

Par l'analyse du tableau suivant montrant l'évolution des recettes douanières pour une période de 2002 à 2013, la corruption a de l'impact sur les recettes douanières.

Tableau n°5: Evolution des recettes douanières par nature des taxes pour une période allant de 2002-2013

TAXES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	208,7	342,6	445,2	491,3	628,9	774,5	1007,8	753,4	829,5	997,1	1048,6	1172,3
<i>Objectif final</i>		323,8	441,7	483,7	623,1	718,7	1011,4	756,0	809,4	1034,3	1110,7	1290,4
ECART		18,9	3,4	7,6	5,8	55,8	- 3,6	- 2,6	20,1	- 37,2	- 62,1	- 118,1
Taux de réel		106%	101%	102%	101%	108%	100%	100%	102%	96%	94%	91%
Var°			29,9%	10,4%	28,0%	23,1%	30,1%	25,2%	10,1%	20,2%	5,2%	11,8%
Source : DG - Douanes												

Commentaire du tableau

De ce tableau, on constate que les objectifs visés par la douane sont toujours atteint pour la période de 2002 à 2013. Les taux de réalisations se trouvent autour de 90 à 110%.

Entre 2002 à 2008, on remarque une évolution croissante des recettes douanières de 208,7 à 1007,8. De 2009 à 2010, elles ont rechuté de 753,4 ; en 2011 elles ont remonté de 829,5 et continuent de remontée jusqu'en 2013.

Sachant que la période entre 2009-2014marquée une situation d'instabilité et de crise à Madagascar. Il est forte probable que la corruption est l'un des principales causes de cette baisse. En effet, la douane met 5 années pour rattraper la valeur de 2008.Il est à noter aussi que pendant cette période de crise plusieurs sont le cas de corruption comme les trafics à grandes échelles, exemple le bois de rose.

Par conséquent, la corruption a de l'impact négatif sur l'évolution des recettes douanières.

En guise de conclusion, la corruption a notamment les effets négatifs suivants sur une administration des douanes :

- érosion de la confiance du public dans les institutions gouvernementales;
- affaiblissement de la confiance et réduction de la coopération entre les administrations des Douanes et d'autres administrations;
- baisse de moral du personnel et de "l'esprit de corps";
- coûts accrus se reportant au final sur la communauté;
- baisse du respect spontané de la législation douanière en vigueur;
- moins-values fiscales;
- mesures d'incitation économique détournées;
- affaiblissement de la sécurité nationale et protection réduite de la communauté; et
- création d'un obstacle inutile aux échanges internationaux et à la croissance économique.

Afin de résoudre à ce problème de corruption, la douane a mis en place des stratégies. Ces dernières sont les politiques instaurées pour combattre ce mal. Elles sont aussi une forme de la NGP, dont sa finalité est la bonne gouvernance.

Cela mène déjà au dernier chapitre : les axes stratégiques de la douane malagasy pour une bonne gouvernance.

CHAPITRE IV : LES AXES STRATEGIQUES DE LA DOUANE MALAGASY POUR

UNE BONNE GOUVERNANCE

Au début de l'année 2005 les plus hautes autorités de l'Etat malgache et un grand partenaire au développement de Madagascar⁴⁶ avaient souhaité qu'une Stratégie à moyen terme soit établie pour la modernisation des douanes malgaches. Cette stratégie avait été rédigée en commun en mai juin 2005 entre un groupe de cadres de la direction générale des douanes malgaches représentant l'ensemble des services et un expert de l'Organisation Mondiale des Douanes. Elle a pour but d'améliorer l'administration, de lutter contre la corruption et d'instaurer la bonne gouvernance. Cette Stratégie pour la modernisation des douanes malgaches évoque des grandes transformations qui seront énumérer ci-après.

1. SECTION 1 : les reformes douanière

Des énormes changements sont constatés lors de l'application de cette fameuse stratégie. Elles sont vérifiées au sein de l'administration même.

Durant cette période limitée⁴⁷ les douanes malgaches ont connu de profondes et substantielles transformations telles que :

_la mise en œuvre du nouveau système informatique de dédouanement Sydonia ++ de la CNUCED (Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) ;

_l'installation de scanners dans les principaux points de dédouanement (ports de Toamasina, Mahajanga, et Toliara, aéroport d'Irato et bientôt à AntanimenaSorano) au titre de la sécurisation des opérations de la chaîne logistique du commerce international à partir du mois de juillet 2005 ;

_la fin du contrat de « Renforcement des capacités de l'administration des douanes malgaches et de lutte contre la fraude » d'une durée de quatre années signé en 2003 avec la société SGS (Société Générale de Surveillance) prévoyant notamment la pré inspection, la certification de la valeur des marchandises et la réconciliation des opérations douanières et après l'intervention continue pendant près de quinze années de diverse sociétés de service spécialisées dans la certification en douane des marchandises ;

_la continuation sous une forme encore plus innovante de la collaboration de la douane malgache avec la SGS au travers de la création de la société de droit malgache Gasynet (détenue à 70 % par la SGS et à 30 % par l'administration des douanes malgaches), de la mise en service du Bordereau de Suivi des Cargaisons (BSC) et du démarrage effectif de Tradenet qui constitue le nouveau lien

⁴⁶La Banque Mondiale

⁴⁷De 30 Mois

technologique qui à terme très rapproché va mettre en réseau l'ensemble des partenaires privés et publics concernés par les opérations de commerce international ;

_la refonte complète du Code des Douanes avec notamment l'introduction de nouvelles dispositions confortant la modernisation des outils et des procédures, l'élimination de certaines dispositions exorbitantes du droit commun et l'encadrement des sanctions des infractions douanières ;

_la finalisation et la stabilisation de la simplification du dispositif de taxation à la porte avec l'adoption au premier janvier 2006 d'un tarif national à quatre taux comportant un taux maximal de 20 % et l'élimination progressive de toutes les autres taxes et redevances ;

_l'adoption et la mise en application d'un nouvel organigramme de l'ensemble des services de la Direction Générale des Douanes correspondant aux besoins d'une administration moderne avec la création notamment d'une Direction des Services Extérieurs (DSE) et d'une Direction des Affaires Juridiques et de la Lutte contre la Fraude (DAJLCF) et également la mise en application d'une nouvelle organisation type des bureaux de douane qui tient compte des bouleversements technologiques et des nouvelles procédures et qui concerne l'ensemble des grands bureaux de dédouanement ;

_la création, l'équipement, l'installation et la mise en service progressive des Brigades Mobiles de Surveillance (BMS) afin de couvrir beaucoup plus efficacement l'ensemble du territoire douanier malgache et de mieux appréhender toutes les formes traditionnelles et nouvelles de contrebande et de fraudes douanières et notamment celles qui portent un grave préjudice aux revenus de l'État, mettent en péril les richesses nationales (ressources halieutiques, produits des mines, espèces rares et flore et faune protégées) et portent atteinte à la santé et à la sécurité des consommateurs (drogues, armes, contrefaçons) ;

_l'amélioration du partenariat et du dialogue avec les opérateurs économiques par l'institution de rencontres régulières permettant de débattre très librement des difficultés rencontrées par les agents économiques lors du processus de dédouanement et la signature récente d'un protocole tripartite entre les groupements représentatifs des opérateurs économiques, la société Gasynet et l'administration des douanes afin de garantir des délais de dédouanement dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle prestation Gasynet ;

_l'établissement enfin d'une convention avec le Bianco (Bureaux Indépendant Anti-Corruption) afin d'améliorer l'éthique professionnelle des agents des douanes et de lutter plus efficacement contre toutes les formes de corruption.

La mise en application de l'ensemble de ces nouvelles dispositions, de ces nouvelles techniques et méthodes de dédouanement a mobilisé l'ensemble de la hiérarchie douanière. La Stratégie a par

ailleurs reçu l'appui marqué des institutions internationales et un soutien financier constant notamment de la part de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne, de la Banque Africaine de Développement et de la Coopération française qui ont permis de mener à bien l'acquisition d'équipements, l'édition de la documentation et de nombreuses actions de formation des agents des douanes. La Société Générale de Surveillance et la société Gasynet désormais, ont également apporté un soutien constant aux réformes douanières et financé de très nombreuses actions d'acquisition de matériels, de missions à l'étranger et de formation. Les premiers résultats bénéfiques issus de ces efforts conjoints et constants se font déjà sentir tant pour le budget de l'Etat, avec une progression des recettes mensuelles de l'ordre de plus de 50 % en deux années, que pour les opérateurs économiques qui enregistrent désormais des taux de contrôle et des délais de dédouanement beaucoup plus acceptables depuis quelques mois.

En conclusion, les réformes douanières induisent une évolution des recettes douanières, mais quelles sont les méthodologies pour parvenir à ce but ?

2. SECTION 2 : les METHODOLOGIES

La méthodologie retenue pour l'établissement de ces stratégies consistera à présenter en premier lieu pour chaque domaine d'action de la Nouvelle Stratégie de modernisation des douanes malgaches 2008-2010 les acquis issus de la mise en œuvre de la première Stratégie pour les douanes malgaches 2005-2007 et de lister ensuite sous forme de points concis les nouveaux chantiers, les délais de réalisation, les services concernés, les coûts estimatifs lorsque cela est possible et l'ordre de priorité dans des tableaux synthétiques.

A la suite de ces tableaux d'actions par thèmes des analyses et commentaires pourront être ajoutés pour faciliter la compréhension et éclairer si nécessaire les contextes spécifiques et les enjeux particuliers de certaines activités nouvelles ou restant encore à développer.

Plusieurs sont les domaines d'action mais le sujet se limite du management stratégique de l'administration et de la lutte contre la fraude et la surveillance.

1.1. SOUS-SECTION 1.1 : management stratégique de l'administration

Le management stratégique retrace la NGP comme une politique publique et instaure la bonne gouvernance au sein de l'administration douanière.

Ce style de management expose ces nouvelles actions comme suit :

1.1.1. Les nouvelles actions 2008-2012 du management stratégique de l'administration douanière

Ces nouvelles actions sont présentées dans l'annexe⁴⁸.

⁴⁸ Annexe III.

1.1.2. Analyse et commentaires

La mise en œuvre de la première Stratégie de modernisation des douanes malgaches a de toutes évidences souffert de réelles difficultés de compréhension d'une grande part des agents des douanes. Le rôle de relais de la hiérarchie intermédiaire n'a que très partiellement fonctionné. Afin cette fois de permettre la meilleure appropriation des grandes orientations de cette Nouvelle Stratégie il apparaît indispensable d'organiser la consultation préalable des agents et des opérateurs économiques avant sa publication officielle.

Il convient en effet de développer la consultation préalable pour le plus grand nombre possible de chantiers ouverts par l'administration des douanes afin de mieux garantir l'opportunité des mesures et l'appropriation des réformes et du changement par l'ensemble des agents et de mieux associer en permanence les opérateurs économiques aux changements qui les concernent directement et influent sur leurs méthodes de travail, sur leur efficacité et sur leur compétitivité.

Il convient également en même temps de continuer à expliquer à toutes les autorités que les administrations douanières sont désormais des administrations aux multiples fonctions et non plus seulement des administrations de collecte de la recette. Les missions économiques de promotion des activités nationales, de régulation et de lutte contre les trafics de toutes natures susceptibles de porter atteinte aux ressources nationales devront être mises en avant pour que les décideurs utilisent pleinement toutes les capacités d'une administration des douanes moderne.

2.2. SOUS-SECTION 2.2 : la lutte contre la fraude et la surveillance

Cette politique de lutte contre la fraude et la surveillance est aussi une politique publique adopté par la douane afin de résoudre la fraude et surtout la corruption.

Les nouvelles actions dans ce domaine sont présentées comme suit :

2.2.1. Les nouvelles actions 2008-2012 dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Ces nouvelles actions sont présentées dans l'annexe⁴⁹.

2.2.3. Analyse et commentaires

A l'occasion de cette Nouvelle Stratégie il est apparu opportun pour des raisons essentiellement opérationnelles de regrouper les thèmes de la surveillance et de la lutte contre la fraude sous un chapitre commun.

En effet avec le déploiement progressif des Brigades Mobiles de Surveillance et la mise en œuvre de la nouvelle organisation administrative de l'administration qui met en évidence une unique Direction chargée de la lutte contre la fraude et tranche nettement avec la situation précédente il

⁴⁹ Annexe IV.

convient de rechercher l'action la plus coordonnée et la plus opérationnelle dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Par ailleurs au moment même de l'élaboration de cette Nouvelle Stratégie avec le groupe de travail composé de cadres de l'administration des douanes malgaches il est apparu indispensable de tenir compte des nouvelles orientations politiques dans le domaine de la protection des richesses nationales, cette dimension faisant l'objet désormais de très nombreuses interventions des autorités politiques et administratives et d'une priorité d'affirmée dans le Madagascar Action Plan⁵⁰.

Le domaine de la lutte contre la fraude comporte de multiples mesures techniques à la hauteur des enjeux nationaux de cette mission traditionnelle et rénovée de l'administration douanière. Il convient en effet de souligner que la communauté internationale a souhaité confier aux administrations douanières la sécurité des opérations du commerce international et de la chaîne logistique internationale.

Cette nouvelle charge de la sécurité, qui pèse désormais sur les administrations douanières, a été reprise au sein de l'organisation technique intergouvernementale de référence en charge des administrations douanières dans le monde (OMD) sous la dénomination du Cadre de Normes. La République de Madagascar a approuvé en 2007 ce dispositif de l'Organisation Mondiale des Douanes qui prévoit un certain nombre de mesures entre les administrations des douanes et avec les opérateurs pour sécuriser la chaîne logistique internationale. Ces mesures doivent donc être intégrées progressivement dans la démarche des services douaniers et constituent autant de contraintes, d'axes du travail et d'interventions supplémentaires.

Dans la double optique des contraintes nationales et internationales il s'est avéré indispensable de poser d'abord comme principe d'analyser en profondeur les choix à opérer pour l'administration des douanes malgaches dans le domaine de la lutte contre la fraude.

De nombreuses réflexions doivent donc être rapidement menées :

_tant pour mettre en œuvre et généraliser les nouvelles techniques de contrôle dans la lutte contre la fraude, comme l'analyse de risque ;

_pour utiliser de façon optimale les nouveaux outils technologiques appliqués pour le dédouanement ;

_pour mettre à niveau les agents des douanes en assurant la spécialisation d'un certain nombre de services ;

_pour emporter l'adhésion de ces mêmes agents aux nouvelles orientations d'action de l'administration douanière ;

⁵⁰MAP

_pour tenir compte de l'implantation des nouveaux services de surveillance (les BMS) et de leur extension éventuelle sur tout le territoire en fonction de multiples besoins et développements ;

_pour intégrer les préoccupations des plus hautes autorités et de nombreux partenaires étrangers dans le domaine de la protection des ressources nationales ;

_pour envisager enfin les formes les plus opérationnelles de coordination des interventions des administrations concernées par les nouvelles orientations, au travers de Protocoles de coopération afin de renforcer l'action de l'Etat, d'éviter la dispersion des moyens et d'optimiser les investissements réalisés dans ce nouveau domaine prioritaire de l'action des autorités.

La remise à niveau de la lutte contre la fraude et la prise en compte des nouvelles priorités des autorités constituent une opportunité exceptionnelle pour l'administration des douanes malgaches de faire connaître ses compétences traditionnelles dans ces domaines et de proposer une offre de services adaptée aux autorités en réponse à leurs soucis immédiats.

L'adhésion des agents à ces nouvelles orientations semble acquise mais il conviendra de prendre toutes les dispositions préalables nécessaires pour les associer à la préparation de ce changement majeur d'orientations afin également de ne pas perdre de vue la mission traditionnelle de la sécurisation des recettes fiscales qui demeure encore très importantes Madagascar.

La population en général et les opérateurs licites en particulier devront être également associés à ces réflexions pour leur faire comprendre la nécessité de ces nouvelles orientations et pour leur faire accepter de nouvelles méthodes de travail dans un contexte d'équité, de transparence, d'efficacité et de sécurité de leurs opérations commerciales et industrielles tant à l'importation qu'à l'exportation.

Ces nouvelles orientations devront être décidées rapidement pour mettre en œuvre toutes les mesures identifiées et il convient d'ores et déjà de ne pas sous-estimer la quantité de travail à réaliser pour prétendre atteindre les nouveaux objectifs à moyen terme rapproché.

Si telles-sont les axes stratégiques de la douane pour une bonne gouvernance ; est-elle vraiment efficace dans sa lutte contre la corruption ?

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE:

En bref, la corruption met en péril le bon fonctionnement de la société. Elle diminue la capacité de la douane à accomplir sa mission.

Si la douane est corrompue : elle ne parviendra pas à recouvrir les recettes qui reviennent normalement à l'Etat ; elle sera dépourvue d'efficacité dans la lutte contre le trafic illicite, et elle fera obstacle à la croissance du commerce international licite et entravera le développement économique.

Or, De cette analyse on peut déduire que les recettes douanières ne sont pas tout à fait en évolution croissante, et on remarque une certaine baisse en 2009. De ce fait, on peut affirmer que la douane est corrompue, et cela est prouvé par les différentes sortes de trafic illicite pendant la période de crise. Ainsi, malgré les axes stratégiques de la douane visant à sa modernisation, elle reste corrompue.

Par conséquent, la réponse à notre problématique est négative. Puisque l'administration douanière Malagasy n'est pas performant dans sa lutte contre la corruption.

CONCLUSION GENERALE

Dans la conception de la bonne gouvernance, quatre conditions devraient être remplis selon la BM. Ces différentes modalités sont : la transparence ; la bonne administration des deniers publics ; la responsabilité des techniciens de développement et des politiciens ; la transparence de l'information. Dans ce cas, la mauvaise administration des deniers publics ; la corruption des Etats bénéficiaires des aides ; l'irresponsabilité des techniciens de développement et des politiciens et l'absence de l'information sont les causes de l'échec. A cet effet, si la corruption frappe l'administration, ce dernier sera handicapé.

La position de Madagascar dans l'IPC, démontre qu'il est parmi les pays les plus corrompu du monde. Pour cela il est nécessaire de mettre en place une politique de lutte contre la corruption. Celle-ci est mise en place par la BIANCO vers l'année 2004. A part les politiques publiques de cette dernière, la NGP est aussi une autre. Puisqu'elle garantit l'efficacité de l'administration, ainsi que la bonne gouvernance et l'état de droit. De ce fait, il faudrait lutter contre ce mal puisqu'elle n'a que d'impact négatif sur le processus de développement. De ce fait il faudrait accepter, prévenir et combattre la corruption. Pour cela il est nécessaire d'analyser la corruption sur toutes ses facettes.

Le cas de la douane est intéressant, puisqu'elle est un élément de croissance pour l'état Malagasy, puisqu'elle remplit la moitié des recettes de l'Etat. De ce fait, il faut supprimer tous les obstacles qui pourraient nuire son développement.

Même s'il existe des axes stratégiques de la douane consistant à l'application des technologies d'information et de communication (TIC), et appuyant l'évolution et la modernisation de l'administration douanière ; on constate toujours des dysfonctionnements comme : le retard sur la signature des papiers d'exportation ou d'importation, la fausse déclaration, le trafic des marchandises interdites, le non-respect des textes sur la franchise douanière et les dérogations, complexité et manque de transparence dans les procédures et aux taux appliqués, absence de transparence sur les importations et exportations, le détournement de fonds publics par organismes de rattachement, pas de transparence des procédures douanières. Dans ce même domaine, les infractions de corruption sont la corruption active et passive, le trafic d'influence, abus de fonction, l'exonération, franchises illégales et l'usage de faux. Ces dysfonctions sont prouvées par une certaine baisse des recettes douanières pendant la période de crise de 2009.

En dépit de ces obstacles rencontrés dans l'administration douanière, les doléances de corruption reçues par la BIANCO pour le secteur douanier est si minime. Et le nombre de déclarations de patrimoine fait par les inspecteurs des douanes et les hauts fonctionnaires ne correspond pas à l'effectif total de ces derniers. Comment peut-on expliquer ce cas ? Vu les chiffres des doléances,

pourrait-on dire qu'il n'existe pas de corruption au sein de l'administration douanière ? et pourquoi le nombre de déclaration des patrimoines n'est pas conforme au nombre des fonctionnaires ?

Ces chiffres ne démontrent point l'inexistence de la corruption. Par contre, le fait que les hauts fonctionnaires au sein de cette administration ne faisant pas de déclaration de patrimoine, n'est pas un signe de transparence. Et il est probable que les usagers des services de la douane ne déposent pas de doléances auprès de la BIANCO, puisqu'ils obtiennent des avantages particuliers.

De ce fait, la corruption est un mal qui est toujours présent au sein de cette administration. Et cette dernière n'est pas performante dans sa mission de lutte contre la corruption.

Pour réduire au minimum l'incidence de la corruption, en premier lieu, renforcer et préserver la confiance du public, les administrations des douanes doivent aborder la question de manière logique et systématique. Elles doivent élaborer et mettre en œuvre des solutions correspondant à leurs besoins et adaptées au milieu de travail propre à la douane. Puis fortifier l'éthique qui est un ensemble d'attitudes positives favorisant un comportement et des pratiques professionnelles honnêtes et conformes à la déontologie, au sein de l'administration douanière.

En outre, peu importe la nature des mesures de lutte contre la corruption appliquées si le risque réel d'être découvert est faible. Pour que la dissuasion soit efficace, ces mesures doivent représenter pour les contrevenants un risque réel. Dans le cas contraire, même les sanctions les plus sévères ne dissuaderont pas la corruption. La crainte d'être découvert doit être plus forte que les avantages associés à la corruption.

Finalement, si ces recommandations sont suivies à la lettre, Madagascar pourrait-elle se mesurer aux pays les moins corrompus du monde comme celui de Danemark?

LISTE DES TABLEAUX

Tableau N°1 : Différence entre administration webérienne et administration NGP.....	26
Tableau N°2 : Les éléments constitutifs de la NGP.....	28
Tableau N°3 : Réception des déclarations de patrimoines.....	39
Tableau N°4 : Réception des doléances par secteur.....	41
Tableau N°5 : Evolution des recettes douanières par nature des taxes pour une période allant de 2002-2013.....	48

LISTE DES GRAPHES

Graphe N°1 : Une mauvaise performance des gouvernements dans beaucoup de domaines...	30
Graphe N°2 : La situation économique du pays est mauvaise en 2013, comparativement à 2005 et 2008.....	47

LISTE DES FIGURES

Figure N°1 : Organigramme de la Direction Générale de la douane	9
Figure N°2 : Interface entre les acteurs de la Gouvernance.....	21
Figure N°3 : Le système de la corruption	22

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES :

<u>ANNEXE I</u> : les formes élémentaires de la corruption	II
<u>ANNEXE II</u> : IPC 2013 (source : CAJAC).....	V
<u>ANNEXE III</u> : Les nouvelles actions 2008-2012 du management stratégique de	X
l'administration.....	X
<u>ANNEXE V</u> : Les nouvelles actions 2008-2012 dans le domaine de la lutte contre la fraude.....	XII

ANNEXE I

LES FORMES ELEMENTAIRES DE LA CORRUPTION :

Abus de fonction : actes intentionnels consistant pour un agent public à agir ainsi qu'il suit:

- prendre une décision d'émettre une résolution ou un avis manifestement contraire à la loi et de s'abstenir ou refuser d'accomplir un acte relevant de ses fonctions, ou de l'ajourner;
- abuser de son mandat ou de sa fonction en assumant des fonctions publiques autres que celles qui lui incombent en vertu de la loi.

Avantages indus : le fait pour un agent public ou une personne qui exerce des fonctions publiques, de solliciter, directement ou indirectement, tout objet ayant une valeur pécuniaire ou tout autre avantage indu ou une somme supérieure à celle prévue par la loi, à titre d'impôt ou de contribution, de surtaxe, de droit, de traitement ou d'émoluments (voir aussi rétribution induue ou concussion).

Chantage : action d'exiger de quelqu'un de l'argent ou quelque avantage en abusant d'un pouvoir quelconque, sous la menace d'une imputation diffamatoire, de la révélation d'un scandale.

Commission : pourcentage qu'un intermédiaire perçoit pour un service rendu. La commission devient une pratique de corruption lorsqu'un fonctionnaire est payé par un bénéficiaire d'un service public, pour le service rendu. Ces pratiques se retrouvent de nos jours au cœur du fonctionnement administratif de plusieurs pays en développement: paiement pour accélérer les formalités administratives, la règle des 10 % ou 15 % (selon les pays) au niveau des marchés publics que le fonctionnaire reçoit, s'il réussit à faire obtenir le contrat à un particulier soumissionnaire.

Concussion (droit pénal): perception illicite par un agent public de sommes qu'il sait ne pas être dû.

Détournement de biens (CNU): acte par lequel un agent public détourne de leur destination, à son profit ou à celui de tiers, des biens meubles ou immeubles, de l'argent ou des valeurs appartenant à l'État ou à un particulier, qui ont été mis en sa possession en raison de ses fonctions à des fins de gestion, de garde ou autres.

Enrichissement illicite : augmentation significative du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport aux revenus perçus légitimement dans l'exercice de ses fonctions.

Gratification non statutaire : somme d'argent, donnée à un agent public, supérieure à ce qui lui est dû. Lorsqu'une faveur est faite par un agent public à un particulier et qu'il sait que cela donnera lieu à des cadeaux ("pourboires de l'agent public"), nous nous approchons plus

vers une pratique de corruption. Malheureusement, il est difficile aujourd'hui de distinguer dans les administrations les cadeaux véritables (cadeaux après coup, laissés à l'initiative de l'utilisateur), des cadeaux anticipés, sollicités ou même attendus. Dans tous les cas, cette pratique du cadeau contribue à brouiller les pistes. Par exemple: "lors des restitutions de l'enquête réalisée au Bénin, Sénégal et Niger, un cadre des douanes, qui revendiquait un rôle actif dans la lutte contre la corruption, a raconté comment ayant *bien travaillé* pour opérer un dédouanement avec célérité et selon les règles, il a été remercié par le commerçant par une somme de 500!000 F CFA. Il opposait ce cadeau légitime aux pratiques de corruption" (G. Blundo, et Olivier de Sardan: "La Corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal", p.19).

Harcèlement : action de soumettre quelqu'un, physiquement ou moralement, à de petites attaques répétées, à de rapides assauts incessants, sans répit.

Malversation : faute grave, généralement inspirée par la cupidité, commise dans l'exercice d'une charge, d'un mandat.

Népotisme : abus qu'un homme en place fait de son crédit, de son influence pour procurer des avantages, des emplois à sa famille, à ses amis (terme proche du *favoritisme*).

Patronage : appui donné par un personnage puissant ou un organisme. Par extension, avantage accordé par une autorité reconnue en échange d'une faveur quelconque.

Perruque : usage du matériel étatique pour des comptes personnels. Cette pratique est également très courante dans les administrations des pays en développement. Du mobilier au matériel bureautique (ordinateurs, chaises, photocopieuses) en passant par le matériel de transport, leur usage privé semble aujourd'hui la règle en vigueur dans les administrations publiques.

Piston : échanges de faveur, usage de ses relations pour obtenir des services publics ou pour accéder plus facilement à un emploi. Par exemple, pour se faire

établir une pièce d'identité civile avant le délai d'une semaine, il faudrait verser un pot-de-vin ou connaître quelqu'un au sein de l'administration policière. Ce comportement tend de plus en plus à devenir une règle.

Pot-de-vin : somme d'argent ou autre faveur, offerte à une personne occupant une position de pouvoir, afin d'influencer ses vues ou sa conduite.

Recel: Acte intentionnel consistant à dissimuler, à détenir ou à transmettre des biens meubles ou des fonds, ou à faire office d'intermédiaire afin de les transmettre (ou à les retenir), en sachant que ces biens meubles ou ces fonds proviennent de l'une des infractions établies conformément à la convention des Nations Unies.

Rétribution : on parle de "rétribution induite d'un service public" dans le cas d'une vente pure et simple de ce service public. Par exemple, une des pratiques la plus courante dans l'administration policière est celle qui consiste à payer les frais d'essence pour le

déplacement de la police en cas de besoin.

Surfacturation : action de surélever la nature et les prix des marchandises vendues, des services exécutés.

Trafic d'influence (Convention des Nations Unies) : acte intentionnel par lequel un individu promet, offre ou accorde, (sollicite ou accepte), directement ou indirectement, tout avantage indu, de quelque nature que ce soit, pour (abuser) obtenir d'un agent public ou de toute autre personne, qu'il ou elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'État, tout avantage indu ou toute décision favorable, pour lui-même ou elle-même ou pour toute autre personne.

Trafic d'influence par une personne privée (Convention des Nations Unies) : Acte ou omission de toute personne qui, elle-même, par personne interposée ou comme intermédiaire, cherche à obtenir des pouvoirs publics une décision dont serait illicitement tiré, pour elle-même ou pour un tiers, un avantage ou un bénéfice quelconque.

Tribut ou péage : contribution forcée par une autorité supérieure. Les commerçants importateurs racontent souvent que pour éviter les "tracasseries" (les contrôles consistant à fouiller le véhicule) de la Douane, le chauffeur devrait disposer d'une somme cotisée par l'ensemble des voyageurs, pour acheter le "regard" des douaniers.

Source : le Petit Robert, Code pénal, Convention des Nations-Unies.

ANNEXE II : IPC 2013 (source : CAJAC)

IPC 2013

Country Rank	Country / Territory	WB Code	IFS Code	Region	Country Rank	CPI 2013 Score	Surveys Used	Standard Error	90%		Scores range		Data sources											FH
									Lower	Upper	MIN	MAX	AFDB	BF (SGI)	BF (BTI)	IMD	ICRG	WB	WEF	WJP	EU	GI	PERC	TI
1	Denmark	DNK	128	EU	1	91	7	2,2	87	95	83	98	97	97		96	98	87	89	88	83			
1	New Zealand	NZL	196	AP	1	91	7	2,3	87	95	83	98	97	97		89	98	96	86	88	83			
3	Finland	FIN	172	EU	3	89	7	1,7	86	92	83	98	89	89		89	98	90	87	88	83			
3	Sweden	SWE	144	EU	3	89	7	2,3	85	93	83	98	97	97		83	98	86	89	88	83			
5	Norway	NOR	142	EU	5	86	7	2,3	82	90	80	98	81	81		80	98	85	88	88	83			
5	Singapore	SGP	576	AP	5	86	9	2,3	82	90	75	99			75	87	79	88	84	88	83	88	99	
7	Switzerland	CHE	146	EU	7	85	6	2,5	81	89	73	89	89	89		85	89	85		88	73			
8	Netherlands	NLD	138	EU	8	83	7	2	80	86	73	89	73	73		82	89	82	87	88	83			
9	Australia	AUS	193	AP	9	81	8	1,5	79	83	74	88	81	81		78	79	74	83	88	83	81		
9	Canada	CAN	156	AM	9	81	7	2,4	77	85	72	89	81	81		78	89	72	74	88	83			
11	Luxembourg	LUX	137	EU	11	80	6	2,9	75	85	71	89	81	81		77	89	87		71	73			
12	Germany	DEU	134	EU	12	78	8	2,4	74	82	73	89	73	73		79	89	73	75	88	73		74	
12	Iceland	ISL	176	EU	12	78	6	2,8	73	83	71	89	73	73		84	89	76		71	73			
14	United Kingdom	GBR	112	EU	14	76	8	1,3	74	78	71	81	73	73		80	79	81	73	71	73		77	
15	Barbados	BRB	316	AM	15	75	3	7,1	63	87	64	88						64		88	73			
15	Belgium	BEL	124	EU	15	75	7	2,3	71	79	71	89	73	73		74	89	76	72	71	73			
15	Hong Kong	HKG	532	AP	15	75	8	2,4	71	79	65	83				76	69	83	83	71	73	65	82	
18	Japan	JPN	158	AP	18	74	9	2,4	70	78	57	81	57	57		79	79	81	78	71	73	79	73	
19	Uruguay	URY	298	AM	19	73	6	1,4	71	75	69	79			79	69		72	71	71	73			
19	United States	USA	111	AM	19	73	9	4	66	80	50	89	89	89		74	69	64	71	88	73	76	50	
21	Ireland	IRL	178	EU	21	72	6	4,2	65	79	54	83	73	73		83	69	82		54	73			
22	Bahamas	BHS	313	AM	22	71	3	1	69	73	69	73								71	73			
22	Chile	CHL	228	AM	22	71	9	1,8	68	74	63	79	65	65		77	79	73	67	71	73		63	
22	France	FRA	132	EU	22	71	8	2,4	67	75	57	79	57	57		72	79	68	74	71	73		77	
22	Saint Lucia	LCA	362	AM	22	71	3	0,8	70	72	70	73					70							
26	Austria	AUT	122	EU	26	69	8	3,2	64	74	54	81	81	81		64	79	67	71	54	63		74	

26	United Arab Emirates	ARE	466	ME	26	69	7	4,7	61	77	54	87			58	81	60		87	68	54	73			
28	Estonia	EST	939	EU	28	68	9	2,7	64	72	54	81			81	75	70	60		70	71	54	63		66
28	Qatar	QAT	453	ME	28	68	6	7,2	56	80	45	92				45	78	50		92		71	73		
30	Botswana	BWA	616	AF	30	64	7	1,6	61	67	60	71	65			62		60		60	69	71	63		
31	Bhutan	BTN	514	AP	31	63	4	2,6	59	67	57	70				62			70	57			63		
31	Cyprus	CYP	423	EU	31	63	5	3,9	57	69	49	71			49		69			61		71	63		
33	Portugal	PRT	182	EU	33	62	7	3	57	67	54	73			73		55	60		57	61	54	73		
33	Puerto Rico	PRI		AM	33	62	3	6	52	72	51	71								51		71	63		
33	Saint Vincent and the	VCT	364	AM	33	62	3	5,6	53	71	54	73							58			54	73		
36	Israel	ISR	436	ME	36	61	6	1,6	58	64	54	65			65		64	60		63		54	63		
36	Taiwan	TWN	528	AP	36	61	7	4,3	54	68	49	79				79	62	50		61		54	73	49	
38	Brunei	BRN	516	AP	38	60	3	10	43	77	41	76						41		76			63		
38	Poland	POL	964	EU	38	60	10	2,3	56	64	50	73			73	66	55	50		52	65	54	63	58	
40	Spain	ESP	184	EU	40	59	7	4,9	51	67	41	73			57		41	69		46	73	71	52		
41	Cape Verde	CPV	624	AF	41	58	4	4,8	50	66	49	70	62							70	49		52		
41	Dominica	DMA	321	AM	41	58	3	2,3	54	62	54	63								58		54	63		
43	Lithuania	LTU	946	EU	43	57	8	3,8	51	63	41	71			65	66	48	41		48		71	63	55	
43	Slovenia	SVN	961	EU	43	57	9	3,6	51	63	36	73			57	62	36	60		47	55	54	73	68	
45	Malta	MLT	181	EU	45	56	5	2,4	52	60	49	63			49			60		54		54	63		
46	Korea (South)	KOR	542	AP	46	55	10	2,4	51	59	44	67			57	58	59	50		44	67	54	52	46	
47	Hungary	HUN	944	EU	47	54	10	3,6	48	60	35	71			49	58	35	50		39	65	71	63	57	
47	Seychelles	SYC	718	AF	47	54	4	8,2	41	67	32	71	32							59		71	52		
49	Costa Rica	CRI	238	AM	49	53	5	4,1	46	60	41	66				66		41		50		54	52		
49	Latvia	LVA	941	EU	49	53	8	3,6	47	59	41	73			73	53	43	41		49		54	52	60	
49	Rwanda	RWA	714	AF	49	53	5	5,7	44	62	40	74	52			40				47	74		52		
52	Mauritius	MUS	684	AF	52	52	5	1,1	50	54	49	55	55			49				51		54	52		
53	Malaysia	MYS	548	AP	53	50	9	3,4	44	56	31	62				49	57	41		61	62	54	42	53	
53	Turkey	TUR	186	EE	53	50	9	2,4	46	54	38	58			57	53	58	41		49	48	38	52	57	
55	Georgia	GEO	915	EE	55	49	6	6,9	38	60	22	70				49				47	64	70	22	44	
55	Lesotho	LSO	666	AF	55	49	5	3,6	43	55	42	63	42			45				47	47		63		
57	Bahrain	BHR	419	ME	57	48	5	5,4	39	57	36	65				36		50		65		38	52		
57	Croatia	HRV	960	EU	57	48	9	3,3	43	53	31	66			49	66	39	31		43	47	54	52	50	
57	Czech Republic	CZE	935	EU	57	48	10	3	43	53	34	62			49	62	36	41		34	55	54	52	41	
57	Namibia	NAM	728	AF	57	48	6	3,4	42	54	38	63	47			49		50		44		38	63		
61	Oman	OMN	449	ME	61	47	5	7,8	34	60	28	69				28		41		69		38	63		
61	Slovakia	SVK	936	EE	61	47	8	4,7	39	55	26	62			57	62	29	41		26		54	52	52	
63	Cuba	CUB		AM	63	46	4	4,5	39	53	36	54				36		41				54	52		
63	Ghana	GHA	652	AF	63	46	9	3,3	41	51	28	58	55			49		41		58	40	37	54	52	
63	Saudi Arabia	SAU	456	ME	63	46	5	6,7	35	57	36	72				36		41		72		38	42		

66	Jordan	JOR	439	ME	66	45	7	2,4	41	49	36	54				36	49	41	44	50	54	42					
67	Macedonia	MKD	962	EE	67	44	6	5	36	52	21	55				49			55	48	21	42					50
67	Montenegro	MON	943	EE	67	44	4	2,2	40	48	39	49				49			46			42					39
69	Italy	ITA	136	EU	69	43	7	2,5	39	47	38	55			49		38	41	38	55	38	42					
69	Kuwait	KWT	443	ME	69	43	5	3,9	37	49	32	52				32	41	41	51		38	52					
69	Romania	ROM	968	EU	69	43	9	3	38	48	31	57			57	53	37	31	34	43	38	42				50	
72	Bosnia and Herzegov	BIH	963	EE	72	42	7	2,9	37	47	35	59				40		35	59	39	38	42				42	
72	Brazil	BRA	223	AM	72	42	8	3,7	36	48	30	62				62	35	41	30	45	38	52			37		
72	Sao Tome and Princi	STP	716	AF	72	42	3	5	34	50	32	47	47					47				32					
72	Serbia	SCG	905	EE	72	42	7	3,4	36	48	31	53				53		31	37	35	38	52				47	
72	South Africa	ZAF	199	AF	72	42	9	2,8	37	47	32	55	55			45	32	41	40	43	54	32			36		
77	Bulgaria	BGR	918	EU	77	41	9	3,3	36	46	26	58			49	58	26	31	39	38	38	42				50	
77	Senegal	SEN	722	AF	77	41	9	1,5	39	43	33	47	45			45		41	47	38	41	38	42			33	
77	Tunisia	TUN	744	ME	77	41	7	1,9	38	44	32	46	45			32		41	46	45	38	42					
80	China	CHN	924	AP	80	40	9	2,9	35	45	28	55				28	34	31	49	45	38	42			35	55	
80	Greece	GRC	174	EU	80	40	7	4,5	33	47	21	57			57		40	31	37	49	21	42					
82	Swaziland	SWZ	734	AF	82	39	4	1,8	36	42	35	42	35						42		38	42					
83	Burkina Faso	BFA	748	AF	83	38	7	3,9	32	44	20	50	50			32		31	47	20	42						
83	El Salvador	SLV	253	AM	83	38	6	2	35	41	31	45				45		31	35	38	38	42					
83	Jamaica	JAM	343	AM	83	38	6	1,8	35	41	31	44				36		31	39	44	38	42					
83	Liberia	LBR	688	AF	83	38	7	3,3	33	43	28	52	52			45		41	35	30	28	32				-	
83	Mongolia	MNG	948	AP	83	38	7	2,2	34	42	31	47				40		31	47	32	33	38	42				
83	Peru	PER	293	AM	83	38	7	2,5	34	42	29	49				49	38	31	36	29	38	42					
83	Trinidad and Tobago	TTO	369	AM	83	38	4	5,1	30	46	31	52						31		31	38	52					
83	Zambia	ZMB	754	AF	83	38	8	2,1	35	41	32	50	50			32		41	35	37	36	38	32				
91	Malawi	MWI	676	AF	91	37	8	1,7	34	40	31	45	42			45		31	35	35	36	38	32				
91	Morocco	MAR	686	ME	91	37	8	2,9	32	42	25	47	47			32	31	31	47	25	38	42			32		
91	Sri Lanka	LKA	524	AP	91	37	7	2,1	34	40	28	44				28		41	35	35	44	38	42				
94	Algeria	DZA	612	ME	94	36	6	2,8	31	41	25	42	42			36		31	25		38	42				37	
94	Armenia	ARM	911	EE	94	36	6	3,5	30	42	21	47				40		21	47	38		32					
94	Benin	BEN	638	AF	94	36	6	3,4	30	42	25	47	45			32		47	25		38	32					
94	Colombia	COL	233	AM	94	36	7	2	33	39	28	45				45	36	41	28	36	38	32					
94	Djibouti	DJI	611	AF	94	36	3	8,6	22	50	23	52	32					23				52					
94	India	IND	534	AP	94	36	10	2,2	32	40	24	47				45	33	41	47	31	24	38	32	30	36		
94	Philippines	PHL	566	AP	94	36	9	2,5	32	40	21	45				45	38	31	41	34	21	42	31	38			
94	Suriname	SUR	366	AM	94	36	3	3,2	31	41	31	42						31	35		42						
102	Ecuador	ECU	248	AM	##	35	6	3,6	29	41	21	46				32		41		46	39	21	32				
102	Moldova	MDA	921	EE	##	35	8	2,8	30	40	25	47				40		31	47	25	25	38	42			31	
102	Panama	PAN	283	AM	##	35	6	2,2	31	39	28	42				28		31	39	23	38	42					

102	Thailand	THA	578	AP	##	35	8	1.2	33	37	31	40				40	36	31		35	33	38	32	39	
106	Argentina	ARG	213	AM	##	34	8	2.4	30	38	20	40				40	34	31		20	40	38	32	38	
106	Bolivia	BOL	218	AM	##	34	7	3.7	28	40	17	47	*			36		31	47	29	17	38	42		
106	Gabon	GAB	646	AF	##	34	5	1.5	32	36	31	38	32					31		38	38	32			
106	Mexico	MEX	273	AM	##	34	9	1.8	31	37	27	42	41				37	31		32	29	38	42	27	
106	Niger	NER	692	AF	##	34	5	3.7	28	40	21	42	42				40	21	35			32			
111	Ethiopia	ETH	644	AF	##	33	8	2.5	29	37	21	42	42				23	21	35	35	36	38	32		
111	Kosovo	LWI	EE	EE	##	33	3	2.3	29	37	29	36					36		35					29	
111	Tanzania	TZA	738	AF	##	33	8	2.7	29	37	22	47	47				32		31	35	26	33	38	22	
114	Egypt	EGY	469	ME	##	32	7	3.1	27	37	17	44	17				32		31		30	44	38	32	
114	Indonesia	IDN	536	AP	##	32	9	3.5	26	38	21	50					36	42	50	39	23	21	22	24	33
116	Albania	ALB	914	EE	##	31	7	2.1	28	34	23	38					32		31	23	23	38	32		37
116	Nepal	NPL	558	AP	##	31	5	1.4	29	33	28	35					28			35	28	32	32		
116	Vietnam	VNM	582	AP	##	31	8	2.6	27	35	21	41					28		41	35	36	35	21	22	33
119	Mauritania	MRT	682	AF	##	30	5	4.1	23	37	21	42	37				28			23	21		42		
119	Mozambique	MOZ	688	AF	##	30	7	2	27	33	23	38	25				28		31	35	23		38	32	
119	Sierra Leone	SLE	724	AF	##	30	8	2.4	26	34	21	40	40				36		21	35	29	28	21	32	
119	Timor-Leste	TLS	537	AP	##	30	3	3.2	25	35	23	34								23	34		32		
123	Belarus	BLR	913	EE	##	29	5	4	22	36	21	43					32		21		43		22		26
123	Dominican Republic	DOM	243	AM	##	29	6	3.5	23	35	21	42					23		21		23	28	38	42	
123	Guatemala	GTM	258	AM	##	29	6	2.6	25	33	21	36					36		31		32	21	21	32	
123	Togo	TGO	742	AF	##	29	5	3.7	23	35	21	42	27				32		21				42		
127	Azerbaijan	AZE	912	EE	##	28	6	3.5	22	34	21	40					28		21		40		38	22	21
127	Comoros	COM	632	AF	##	28	3	7.5	16	40	17	42	17							23			42		
127	Gambia	GMB	648	AF	##	28	5	6.7	17	39	12	50	17						31	12	50		32		
127	Lebanon	LBN	446	ME	##	28	6	3.3	23	33	17	38					23		21		17	35	38	32	
127	Madagascar	MDG	674	AF	##	28	8	1.9	25	31	22	38	22				28		31	23	23	31	38	32	
127	Mali	MLI	678	AF	##	28	6	3.3	23	33	20	40	40				28		21	35	20		22		
127	Nicaragua	NIC	278	AM	##	28	7	2.4	24	32	21	37					28		21	23	37	32	21	32	
127	Pakistan	PAK	564	AP	##	28	8	3	23	33	19	42					19		31	23	29	20	38	42	23
127	Russia	RUS	922	EE	##	28	9	2.3	24	32	21	43					28	29	21	30	31	21	22	43	23
136	Bangladesh	BGD	513	AP	##	27	7	4.1	20	34	21	50					23		50	23	21	21	21	32	
136	Côte d'Ivoire	CIV	662	AF	##	27	8	2.3	23	31	19	38	32				19		21	23	28	32	38	22	
136	Guyana	GUY	336	AM	##	27	4	2.9	22	32	21	33						21	23	33		32			
136	Kenya	KEN	664	AF	##	27	8	2.7	23	31	19	37	35				28		21	35	37	19	21	22	
140	Honduras	HND	268	AM	##	26	6	2.5	22	30	21	35					32		21	35	25		21	22	
140	Kazakhstan	KAZ	916	EE	##	26	8	3.3	21	31	11	39					28	38	21		39	30	21	11	23
140	Laos	LAO	544	AP	##	26	4	5	18	34	19	41					19			23	41		22		
140	Uganda	UGA	746	AF	##	26	8	3.3	21	31	12	38	35				36		21	12	20	24	38	22	

144	Cameroon	CMR	622 AF	##	25	8	2,9	20	30	12	40	40	28	31	23	21	12	21	22		
144	Central African Republic	CAF	626 AF	##	25	4	5,4	16	34	11	37	37	28		23				11		
144	Iran	IRN	429 ME	##	25	6	3,9	19	31	15	41		15	21		32	41	21	22		
144	Nigeria	NGA	694 AF	##	25	9	3,1	20	30	14	40	40	36	21	35	14	17	21	22	19	
144	Papua New Guinea	PNG	853 AP	##	25	5	4,2	18	32	11	35		28	31	35			21	11		
144	Ukraine	UKR	926 EE	##	25	8	1,7	22	28	18	32		28	26	21	24	18	21	32		29
150	Guinea	GIN	656 AF	##	24	7	3,6	18	30	12	40	32	40	21	12	19		21	22		
150	Kyrgyzstan	KGZ	917 EE	##	24	6	2,3	20	28	18	35		23		35	22	18	22			26
150	Paraguay	PRY	288 AM	##	24	5	3,1	19	29	19	36		36	21		19		21	22		
153	Angola	AGO	614 AF	##	23	7	2,8	18	28	19	40	40	19	21	23	19		21	22		
154	Congo Republic	COG	634 AF	##	22	6	3,8	16	28	12	40	40	19	21	12			21	22		
154	Democratic Republic	COD	636 AF	##	22	5	4,2	15	29	12	37	37	19	21	12			22			
154	Tajikistan	TJK	923 EE	##	22	5	3,8	16	28	11	32		15		23	32		11			26
157	Burundi	BDI	618 AF	##	21	5	2,6	17	25	12	27	27	23		12	22		22			
157	Myanmar	MMR	518 AP	##	21	6	3,9	15	27	11	39		15	21		17		21	11	39	
157	Zimbabwe	ZWE	698 AF	##	21	8	4,3	14	28	0	38	17	23	12		36	18	38	22		
160	Cambodia	KHM	522 AP	##	20	7	3	15	25	11	30		15		12	29	23	21	11	30	
160	Eritrea	ERI	643 AF	##	20	4	11	2	38	5	52	5	10		12				52		
160	Venezuela	VEN	299 AM	##	20	7	2,3	16	24	12	29		19	29	12	13	25	21	22		
163	Chad	TCD	628 AF	##	19	5	3,8	13	25	9	30	30	23		12	9			22		
163	Equatorial Guinea	GNQ	642 AF	##	19	3	2,2	15	23	15	22	15						21	22		
163	Guinea-Bissau	GNB	654 AF	##	19	4	2,4	15	23	12	22	20		21	12			22			
163	Haiti	HTI	263 AM	##	19	5	3,1	14	24	11	26		23	12	23	26			11		
167	Yemen	YEM	474 ME	##	18	6	2,6	14	22	11	28		28	21	12	15		21	11		
168	Syria	SYR	463 ME	##	17	4	3,8	11	23	6	22		6	21				21	22		
168	Turkmenistan	TKM	925 EE	##	17	3	2,9	12	22	11	21		19					11			21
168	Uzbekistan	UZB	927 EE	##	17	6	2	14	20	11	22		15		12		22	21	11		21
171	Iraq	IRQ	ME	##	16	4	2,4	12	20	11	21		19	12				21	11		
172	Libya	LYB	672 ME	##	15	6	3,3	10	20	2	24	2	19	12		24		21	11		
173	South Sudan		AF	##	14	3	1,6	11	17	12	17	17	15		12						
174	Sudan	SDN	732 ME	##	11	6	3,5	5	17	0	21	20	15	2				21	11		
175	Afghanistan	AFG	512 AP	##	8	3	3,3	3	13	1	12		10		12				1		
175	Korea (North)	PRK	AP	##	8	3	3,4	2	14	1	12		10	12					1		
175	Somalia	SOM	726 AF	##	8	4	1,9	5	11	5	12	5	6	12					11		

ANNEXE III: Les nouvelles actions 2008-2012 du management stratégique de

L'administration.

Intitulé de l'action	Délai de réalisation	Service Responsable	Coût estimatif	Ordre de priorité
Sensibilisation renouvelée des autorités politiques, administratives et économiques aux missions de l'administration des douanes et en particulier développement d'un message permanent insistant : - 1) sur la technicité de l'administration des douanes, sur sa neutralité et sa transparence envers les opérateurs de toutes natures - 2) sur les services possibles au bénéfice de l'économie du pays et de la protection en particulier des ressources nationales.	Immédiat	Directeur général et directeurs techniques et responsables locaux (Receveurs)	Sans coût	Très élevé
Consultation des personnels via la Commission Administrative Paritaire (CAP) sur les grands chantiers de la Nouvelle Stratégie afin d'aboutir à un consensus interne sur les grandes orientations. Action identique vers les opérateurs économiques pour associer l'ensemble des acteurs concernés.	3 mois	DG, SAF	Sans coût	Très élevé
Vulgarisation de la nouvelle Stratégie dans les principaux bureaux de douane de Madagascar sous la forme de 7 ateliers d'une semaine initialement prévus pour expliquer la Stratégie initiale. BAD + OMD	Deuxième et troisième trimestre 2008	CECSED, SAF, D1 + D5	Financement BAD assuré	Très Elevé
Formation des Chefs de Bureau au management, au	Immédiat lors			

Sydonia ++ et aux outils de gestion du Sydonia ++.	des nominations	SAF + D5 +D3 + DSE	Coût forfaitaire par bénéficiaire	Très élevé
Mise en service effective des tableaux de bord des bureaux et des brigades et étude de la confection automatique pour les données traitées par le Sydonia ; édition d'un guide de confection des tableaux de bord.	Immédiat à 3 mois	CECSED +D1 +D3	Sans	Très élevé
Développement de la programmation en appui de la mise en œuvre de la Nouvelle Stratégie pour cerner les actions et leurs coûts et préparer les grands projets à présenter aux partenaires.	Immédiat à 6 mois	CECSED + SAF	Sans	Elevé
Clarifier le rôle du SAF (Service des Affaires Financières) par rapport aux Directions Techniques) pour permettre une programmation efficace et réaliste et éviter les chevauchements de compétence.	6 mois	DG, SAF, D1 à D5	Sans	Elevée

Source : DG-Douane

ANNEXE IV: Les nouvelles actions 2008-2012 dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Intitulé de l'action	Délai de réalisation	Service responsable	Coût estimatif	Ordre de priorité
Approfondir la réflexion et finaliser l'organisation générale de la lutte contre la fraude en y incluant la priorité nouvelle de la protection des richesses nationales : ➤ en précisant les attributions spécifiques de tous les services impliqués au sein des douanes ; ➤ en prévoyant la coordination interne des services notamment pour l'emploi des Brigades Mobiles de Surveillance, afin d'éviter les conflits de compétence et d'optimiser l'action complémentaire des services ; ➤ en envisageant tous les axes de coopération administrative avec les autres administrations impliquées ; ➤ en choisissant d'établir des protocoles de coopération administrative avec les autres administrations les plus impliquées, les plus dynamiques et les plus proches de la douane (gendarmerie, pêches, mines, eaux et forêts ?)	2008	D4 + D1	Sans	Très élevé

Préparer un exposé technique de la situation de la lutte contre la fraude douanière et du contexte national, à l'attention des plus hautes autorités politiques, administratives et des partenaires extérieurs de Madagascar pour présenter le nouveau dispositif de lutte contre la fraude déployé au sein de l'administration des douanes et souligner les capacités de l'administration des douanes dans le domaine de la protection des ressources nationales en particulier.	Mi 2008	D4 + CECS ED	Support OMD	Très élevé
Favoriser l'adhésion et l'appropriation par tous les agents de ces nouvelles orientations en portant également à leur connaissance le contexte du nouveau dispositif de lutte contre la fraude envisagé et des nouvelles priorités de l'Etat.	Mi 2008	D4 +D1+ D5 + CECS ED	Sans	Très élevé
Mettre en réseau l'ensemble des services centraux de la lutte contre la fraude (SRDAAMI, SLF, SAJC, SST) et les recettes des douanes pour les échanges rapides d'informations relatives à la fraude et ce avec une structure organisationnelle appropriée.	2008	D3 + D1 +D4 + SAF		Très élevé
Présenter le nouveau dispositif d'échange d'informations entre tous les services pour la lutte contre la fraude. Souligner l'aspect confidentiel de ce document d'information.	2008	D4 +D1 + D2	Sans	Très élevé
Connecter tous les services de la lutte contre la fraude au système Sydonia ++ et à Tradenet.	Premier semestre 2008	D3 +D4 +D1	Coût déjà prévu	Très élevé

Sécuriser tous les accès aux bases de données développées par les services de lutte contre la fraude, sensibiliser tous les agents utilisateurs sur la sécurité, sur la protection des données et la confidentialité.	2008	D3+D4 Gasyne t	Sans	Vital
Assurer les coûts d'exploitation et de connexion de l'ensemble des réseaux et des installations de la lutte contre la fraude.	2008	SAF + D3 +D4 +D1 Gasyne t	A estimer	Très élevé
Créer à la direction générale des douanes un poste central de transmission (PCT) : ➤ qui assure en permanence (365J/365J et 24H/24H) le suivi des services de la LCF et des BMS sur le terrain ; ➤ qui gère la collecte et la circulation des informations d'urgence, internes et externes; ➤ qui assure le lien avec la permanence de commandement et avec toutes les autorités.	2008-2009	DG +D1 +D4+ D3 +SAF	A estimer	Très élevé
Envisager la création d'une unité nationale de recherche et de lutte contre la fraude mobile : ➤ pour assurer une couverture globale au plan national seulement après le déploiement des BMS dans les provinces ; ➤ pour intervenir en renfort et en soutien des BMS locales en cas de besoin; ➤ pour répondre à des demandes ponctuelles et	2009/2010	DG + D4 +DSE	sur base besoins BMS	Très élevé

➤ spécifiques des autorités à tout moment.				
---	--	--	--	--

En cas de création prévoir un encadrement très rigoureux des compétences de cette unité nationale afin d'éviter les chevauchements et les conflits d'intérêts : ➤ en définissant les compétences de cette unité ; ➤ en élaborant une politique d'emploi très précise ; ➤ en fixant les règles de fonctionnement ; ➤ en précisant les modes de collaboration avec les autres entités administratives.	2009/2010	DG + D4 +DSE		Très élevé
Déterminer à l'avance les besoins précis de cette nouvelle unité : ➤ en effectifs de cadres et d'agents d'exécution ; ➤ en formation spécifique ; ➤ en locaux ; ➤ en véhicules de commandement et en véhicules d'intervention ; ➤ en carburant et en maintenance ; ➤ en moyens de communication ; ➤ en moyens de liaison spécifique avec le PCT ; ➤ en armement ; ➤ en matériels d'interception et d'arrestation ; ➤ en matériels de sécurité ; ➤ en trousse de détection pour les stupéfiants ; ➤ en moyens complémentaires de contrôle non intrusifs des marchandises et des personnes si	2008	DG + D4 +DES + SAF		Très élevé

➤ nécessaire.				
Mettre en œuvre une politique de collecte systématique du renseignement national notamment en développant les sources suivantes (non limitatives): ➤ diversifiant le recrutement des informateurs dans les différents milieux sensibles de la capitale et des régions ; ➤ définissant une méthode incitative de recrutement des informateurs par le renforcement des dispositions de motivation et de garantie de la sécurité personnelle de l'indicateur ; ➤ étudiant systématiquement toutes les propositions commerciales et les petites annonces publiées quotidiennement dans les journaux généralistes ou les petites revues spécialisées ; ➤ élaborant des protocoles d'accord de collaboration avec certains secteurs très sensibles à la fraude comme ceux du tabac, des alcools, des produits de première nécessité et toutes autres sociétés prêtes à fournir volontairement des informations ; ➤ en analysant systématiquement les évolutions des flux de marchandises à l'importation et à l'exportation aux vu des états statistiques produits par le système informatique Sydonia ++ ; ➤ en identifiant, avec l'appui de la Division Valeur et Sélectivité (DVS), tous les nouveaux produits importés, leurs origines et provenances, les sociétés nouvelles ou les nouvelles activités ; ➤ en complétant ces informations en procédant à des recherches et à des requêtes grâce à Internet ; ➤ en recueillant le plus grand nombre d'informations en provenance des services douaniers extérieurs et éventuellement des autres administrations prêtes à collaborer et ce par l'intermédiaire entre autres de	2008-2010	D4		Elevé

conseillers et/ou représentants douaniers à l'extérieur.				
Mettre en œuvre une politique de collecte systématique du renseignement international notamment en développant les sources suivantes (non limitatives): ➤ activation effective des accords d'assistance mutuelle déjà signés (Belgique, France, Maurice) ; ➤ formalisation des missions récentes dans certains pays (Thaïlande) ; ➤ développement des accords d'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) avec les pays de la sous région dans le cadre des accords d'intégration régionale (COMESA, SADC) ; ➤ développement du pilier d'échanges d'information douane/douane du Cadre de Normes de l'Organisation Mondiale des Douanes et envisager de ratifier les instruments développés dans cet esprit comme la Convention de Nairobi et de Johannesburg ; ➤ activation du lien au réseau d'informations sur la fraude (CEN) de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) ; ➤ échanges avec le bureau régional de lutte contre la fraude (BRLF) de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) de la région d'appartenance à Nairobi au Kenya ; ➤ Échanges avec les bureaux régionaux francophones) de lutte contre la fraude (BRLF) de l'Organisation Mondiale des Douanes de la région Afrique de l'Ouest et du Centre localisés à Dakar	2008-2010	DG + D4		Elevé

(Sénégal) et à Douala (Cameroun) ; ➤ abonnements à quelques revues techniques étrangères dans les domaines des machines, des équipements industriels, de l'informatique, de l'électroménager, de la photo, de la vidéo et du son ; ➤ abonnements à quelques sites spécialisés sur Internet pour mieux appréhender les marchés et les valeurs de certains types de produits et notamment des matières premières (type Reuter) ; ➤ collaboration avec Gasynet et la Société Générale de Surveillance (SGS) pour l'obtention d'informations actualisées pour certains produits sensibles, ponctuellement ou régulièrement.				
Développer l'analyse des informations recueillies et notamment développer l'analyse des principaux modes opératoires de la fraude à Madagascar, compléter et actualiser les études déjà entreprises sur les 19 produits ou groupes de produits, associer ponctuellement des agents des bureaux de dédouanement à ces études pour les rendre plus concrètes et plus opératoires et communiquer ces études à titre confidentiel aux responsables des services locaux et des brigades mobiles de surveillance.	2008-2010	D4 + D1	Sans	Elevé
Créer en parallèle un groupe de réflexion comprenant des éléments de la direction de la lutte contre la fraude et des affaires juridiques, de la direction des services extérieurs et des brigades mobiles de surveillance pour tenter d'analyser les grands circuits de fraude à Madagascar relatifs aux richesses nationales faisant l'objet d'exploitation mal maîtrisées.	2008-2010	D4 + D1 +BMS	Sans	Très élevé

Développer une « culture de collecte des informations sur la fraude » parmi les agents de douanes, lutter contre l'appropriation et l'exploitation individuelle des informations et contre les mauvaises habitudes d'absence de suivi et de compte rendu des actions développées à partir des informations transmises.	2008-2010	DG + D4 +D1 + D5 + SAF	Sans	Très élevé
--	-----------	-------------------------------	------	-------------------

Réactiver et faire fonctionner effectivement la circulation des fiches d'informations sur la fraude entre les services centraux et les services extérieurs et vice versa.	2008-2010	D4 + D1 +BMS	Sans	Très élevé
Développer et enrichir les banques de données confidentielles sur la fraude.	2008-2010	D4 + D1 +BMS	Sans	Très élevé
Sensibiliser les agents à la confidentialité des informations sur la fraude et attirer leur attention sur les sanctions applicables en cas de non-respect des instructions sur la confidentialité.	2008-2010	D4 + D1 +BMS+ SAF	Sans	Très élevé
Organiser le contrôle à posteriori des déclarations : ➤ en s'assurant de la collecte effective et exhaustive des déclarations dans tous les bureaux de douane ; ➤ en s'assurant de l'existence d'un local	2008	D4 + DSE	Sans	Très élevé

d'archivage central sécurisé et de la présence de toutes les déclarations ; ➤ en concevant un plan d'appel et de contrôle des déclarations selon les circuits de sélectivité de Sydonia ++ et l'intervention de la DVS.				
Faire connaître les résultats du contrôle a posteriori aux bureaux et orienter les contrôles de la DVS et des services en fonction des constatations effectuées.	2008	D4 + DSE	Sans	Elevé

Etablir un plan de contrôle indicatif semestriel confidentiel des secteurs et des entreprises à contrôler selon les informations et constatations enregistrées, et introduire une marge de contrôles en entreprise aléatoires pour mieux « insécuriser » les opérateurs.	2008	D4	Sans	Elevé
Faire connaître les résultats des enquêtes dans les entreprises aux bureaux et orienter les contrôles de la DVS et des services en fonction des constatations effectuées.	2008	D4 + DSE	Sans	Elevé
Encadrer très rigoureusement les contrôles en entreprise en termes de quantités de contrôles et de durée des contrôles.	2008	DG + D4	Sans	Très élevé
Mettre en place un comité national de lutte contre la				

fraude associant les douanes, les groupements professionnels et toutes les entreprises intéressées.	2008	DG + D4	Sans	Très élevé
Mettre en place un comité national de lutte contre la fraude associant l'administration des douanes, et les autres administrations publiques intéressées (Gendarmerie, Mines, Eaux et Forêts...).	2008/2009	DG + CECSE D	Sans	Très élevé
Mettre en place également un comité national de lutte contre la contrefaçon associant l'administration des douanes, les groupements professionnels et toutes les entreprises intéressées.	2008	DG + D4	Sans	Très élevé
Préparer très rapidement les textes d'application de la nouvelle loi sur la contrefaçon introduite à l'occasion de la loi de finances 2008.	2008	D2 + D4	Sans	Très élevé
Élaborer une politique d'intervention pour les services dans le domaine des contrefaçons en établissant clairement les priorités d'action par étapes afin d'éviter les résistances et intervention diverses.	2008	DG +D2 + D4 +D1 + D5	Sans	Très élevé
Commencer des actions de lutte contre la contrefaçon par les produits les plus sensibles et les plus porteurs pour les populations telles que les faux médicaments, les faux vaccins, les jouets dangereux et contrefaits, les pièces détachées de voiture contrefaites.	2008-2009	DG +D2 + D4 +D1 + D5	Sans	Très élevé

Poursuivre la politique de lutte contre les contrefaçons en couvrant progressivement tous les secteurs concernés, jusqu'aux contrefaçons des textiles et des chaussures.	2009-2010	DG +D2 + D4 +D1 + D5	Sans	Très élevé
Poursuivre l'implantation effective des six BMS initialement prévues et les doter des moyens également prévus.	2008	DG + D1 +SAF +D4	Urgence des dotations 2008	Très élevé
Doter les BMS du carburant nécessaire à la couverture effective de leurs zones d'action et maintenir les véhicules en ordre de marche.	2008	DG + D1 +SAF	Budget important sur base 3000 KM parcourus par mois par véhicule.	Très élevé

Confirmer par note interne confidentielle la politique d'emploi provisoire des BMS et éviter tous les incidents et dérives susceptibles de nuire à l'image de ces services.	2008	DG + D1 + D4 +SAF	Sans Note à établir	Très élevé
Constituer un groupe de travail pour revoir l'ensemble des implantations douanières en fonction : ➤ des nouvelles technologies ; ➤ des nouvelles procédures ;				

➤ d'une nouvelle politique de présence et d'installation des services sur tout le territoire ; ➤ en fonction de l'ordre de priorité donné aux nouvelles missions économiques et de protection des richesses nationales ; ➤ en fonction du développement des infrastructures routières, maritimes et aériennes ; ➤ du développement de l'aquaculture ; ➤ du développement des activités minières et pétrolières ; ➤ du développement des zones franches ; ➤ du développement des activités touristiques.				
Revoir l'implantation et l'extension des services de surveillance avec l'implantation éventuelle de nouvelles BMS et la transformation des services des brigades statiques des bureaux de douane en fonction des critères évoqués au point précédent pour réaliser un véritable « maillage » du territoire.	2008/2010	DG+ toutes directions techniques + SAF+ CECSE D	Sans	Très élevé
Implanter des nouvelles unités en fonction des possibilités budgétaires et des supports financiers externes éventuels.	2008-2010	D1 + SAF	Coût très important	Très élevé

Assurer l'engagement politique continu des plus hautes autorités du pays (politiques et administratives) dans la voie choisie des nouvelles missions pour l'administration douanière malgache de façon durable et soutenable afin de ne pas orienter l'administration des douanes et ses personnels dans une voie inachevée et sans lendemains.	2008/2009	FP + MFB + toutes directions techniques + amicale + syndicat + consultation		Vital
Etablir une politique interministérielle de coordination de l'intervention des services administratifs pour la sécurité nationale et la protection des richesses nationales.	2008/2009	+ hautes autorités de l'Etat + MFB + DGD		Vital
Faire un choix d'opportunité d'élaboration de protocoles de collaboration de l'administration des douanes avec les administrations les mieux implantées, les plus efficaces et les plus proches de la douane en conception et modes de fonctionnement.	2008-2010	+ hautes autorités de l'Etat + FP + MFB + DGD		Vital

Mettre en œuvre les choix décidés et prendre toutes les dispositions de formation nécessaires aux évolutions.	2008-2010	FP +MFB + DGD +D1 +D5+ SAF		Très élevé
---	-----------	---	--	-----------------------

Source : DG-Douane

BIBLIOGRAPHIE

I-OUVRAGES :

- DOMMEL Daniel, *Face à la corruption. Peut-on l'accepter? Peut-on la prévenir ? Peut-on la combattre?*, édition Karthala, Paris, 2003, 287p.
- GOURNAY Bernard, *L'administration*, coll. « Que sais-je », PUF, Paris, 1980, 125p.
- KLITGAARD Robert, *Combattre la corruption. Enjeux et perspective*, édition Karthala, 2002, 356 p.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, coll. « Que sais-je », PUF, Paris, 2007, 127p.
- PNUD, *Rapport sur le développement humain - Burkina Faso – 2003*, 187p.
- USUNIER Jean-Claude et VERNA Gérard, *La grande triche. Ethique, corruption et affaires internationales*, la Découverte, Paris XIIIème, 1994, 210 p.

II-ARTICLES DE REVUES:

- « Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar ». *La gouvernance et de l'efficacité du développement*, N° 54277-MG, Décembre 2010, 20p.
- Dr SENTAMBA Elias, « mieux asseoir la bonne gouvernance au Burundi : moderniser l'administration publique ». *Gouvernance et Développement Institutionnel*, 13p.
- « Propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques ». *La gazette*, Cahier détaché N° 2 - 37 / 2143, 1er octobre 2012, 46p.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille, RAZAFIMAMONJY Laetitia, RAZAFINDRAZAKA Désiré, Roubaud François, « Premiers résultats de l'enquête « Afro baromètre 2005 » à Madagascar ». *Gouvernance et corruption à Madagascar : perceptions et réalité*, Afrobarometer Briefing Paper N°22, Octobre 2005, 7p.
- VISSCHER C. et VARONE F., « La nouvelle gestion publique en action ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 11, N°2, 2004, p. 177-185.

III-RAPPORTS :

Organismes internationaux :

Banque Mondiale

- *Rapport sur le développement dans le monde, 1997, l'Etat dans un monde en mutation*, chapitre 6 : « Mettre fin à l'arbitraire et à la corruption »

Nations unies

- PNUD et CENTRE DE DEVELOPPEMENT DE L'OCDE, *Corruption et politiques de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement*, 1998.
- COMMISSION POUR LA PREVENTION DU CRIME ET LA JUSTICE PENALE, *Promotion et maintien de l'Etat de droit, lutte contre la corruption* (V.97-22181 et V.98-51966), 1997/98.

OMD

- *Guide pour le développement de l'éthique*, 2007, 54p.

Organismes nationaux

BIANCO

- Les rapports annuels de 2004 à 2012.

CAJAC

- Rapports : 2010-2012-2013.

IV-INSTRUMENTS JURIDIQUES :

- Code des douanes 2006.
- Loi n° 2004-030 sur : « La lutte contre la corruption ».

V-DICTIONNAIRES :

- *Lexique économique* 2013.
- *Larousse* 2009.

WEBOGRAPHIE

- [Fr.wikipedia.org](http://fr.wikipedia.org)
- WWW.afrobarometer.org
- WWW.casals.com
- WWW.douane.gov
- WWW.ond.org
- WWW.worldbank.org

Nom : ANDRIATSARAFARA

Prénoms : Malalanirina Arezo

Nombre de page : 60

Tableaux : 5

Graphiques : 2

Figures : 3

RESUME

Que dire de la gravité de la corruption à Madagascar ? La corruption est un des fléaux qui plombent les ailes du pays pour son décollage tant espéré vers la prospérité. Personne ne peut le contre dire.

Actuellement, 55% des malgaches vivent dans des conditions de vie très mauvaises, seulement 11% ont une parfaite vie et 34% ont une vie moyenne. C'est-à-dire que l'on est loin d'être avancé. Pour 8 Malgaches sur 10, la mauvaise gestion est la principale source du mal développement du pays. Et que le gouvernement n'est pas performant dans plusieurs domaines, surtout dans la lutte contre la corruption. De ce fait, la mauvaise gouvernance et la corruption sont des faits causant la pauvreté.

Les recettes douanières recouvrent 50% du budget de l'état. Et que la douane est un instrument essentiel pour la gestion efficace d'une économie. Ainsi, elle adopte des stratégies de modernisation non seulement pour son propre développement, mais aussi pour la croissance de Madagascar. La lutte contre la fraude est vitale dans ces tactiques.

Malgré l'imposante structure de lutte, la corruption est toujours présente au sein de l'administration douanière. Elle se présente sous formes de magouilles liées au trafic de bois de rose et les autres éléments de tricherie au sein de cette administration.

De ce fait, on peut dire que l'administration douanière est non efficace dans sa lutte contre la corruption.

Mots clés : Corruption, bonne gouvernance, administration publique, politiques publiques.

Encadreur : Mr ANDRIAMALALA Mamisoa Freddy

Adresse de l'auteur : AKD I 39 Ankadivory Alakamisy fenoarivo, Antananarivo 102.