



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

RÉPUBLIQUE de MADAGASCAR

Diagnostic de la gouvernance et des vulnérabilités à la corruption

AVRIL 2026

Établi par

*Jean Luc Helis, Thomas Cantens, Pierre Kerjean, Jean-Francois Wen, Claude Wendling (FAD),
Laurence Coste, Paula Zarazinski, Ibrahima Magnan Diarra (LEG)
Antonio Angel Manzanera Escribano, (FIN), François Gomez (MCM)*

Départements/Institution à l'origine du rapport

FAD - Département des Finances Publiques

LEG - Département Juridique

MCM – Département Monétaire et des Marchés de Capitaux

FIN - Département Financier

AVERTISSEMENT

Le contenu du présent rapport constitue un avis technique fourni par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la République de Madagascar (le « bénéficiaire du développement des capacités ») en réponse à leur demande de développement des capacités. Ce rapport (dans sa totalité ou en partie) ou des résumés de celui-ci peuvent être communiqués par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes ou entités du bénéficiaire de l'assistance technique, et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'assistance technique s'y oppose explicitement (voir les Directives opérationnelles des services du FMI relatives à la diffusion de renseignements en matière d'assistance technique). La publication ou la communication, en dehors du FMI, du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'assistance technique, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime requiert le consentement exprès du bénéficiaire de l'assistance technique et du département des statistiques du FMI.

International Monetary Fund, IMF Publications
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
T. +(1) 202.623.7430 • F. +(1) 202.623.7201
publications@IMF.org
IMF.org/pubs

Table des matières

Abréviations et acronymes	5
Préface	8
Résumé	9
Recommandations prioritaires	14
I. Analyse de la nature et de la sévérité de la corruption	16
II. Cadre légal, institutionnel et stratégique de lutte contre la corruption	21
A. Cadre institutionnel de lutte contre la corruption	21
B. Cadre légal de lutte contre la corruption.....	23
C. Stratégie nationale de lutte contre la corruption	24
D. Prévention contre la corruption	25
E. Investigation, jugement et sanction contre la corruption	30
F. Participation de la société civile.....	32
G. Recommandations	35
III. État de droit	38
A. L'exécution des contrats.....	38
B. Droits de propriété.....	41
C. Intégrité judiciaire	44
D. Recommandations	48
IV. Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	52
A. Introduction.....	52
B. Cadre juridique et institutionnel de LBC/FT.....	53
C. Mise en œuvre des mesures de LBC/FT	54
D. Recommandations sur les mesures de LBC pour s'attaquer aux produits de la corruption.....	61
V. Mobilisation des recettes	63
A. Politique fiscale	63
B. Administrations fiscale et douanière.....	69
VI. Gestion des finances publiques	80
A. Introduction.....	80
B. Allocation des ressources	81
C. Commande publique	82
D. Processus de paie et de pension.....	84
E. Supervision des entreprises publiques.....	85
F. Contrôle et audit interne et externe	87
G. Transformation numérique.....	89

H. Transparence budgétaire	89
I. Recommandations	90
VII. Gouvernance et opérations de la Banque Centrale	92
A. Cadre juridique et autonomie	92
B. Dispositifs de gouvernance et surveillance	92
C. Opérations sur l'or	93
D. Opérations liées aux politiques	95
E. LBC/FT	96
F. Recommandation	96
VIII. Surveillance du secteur financier	98
A. Introduction	98
B. L'organisation de la supervision bancaire et de sa gouvernance	98
C. Le dispositif réglementaire en matière de gouvernance des établissements de crédit	101
D. La mise en œuvre de la supervision de la gouvernance par le SGCSBF	104
E. Recommandations	105
Encadrés	
1. Avantages d'une optimisation des entités du SAC	22
2. La SNLCC 2025–2030	25
3. Madagascar - Les responsables tenus de déclarer leur patrimoine	27
4. Besoins de renforcement de la communication entre les entités du SAC	29
5. Madagascar - Reformes mises en œuvre par la DGI et la DGD ayant un impact positif sur la gouvernance	71
6. Les risques de corruption au sein de la JIRAMA	87
7. Principales institutions et entités en charge de l'audit et du contrôle des finances publiques	88
Graphiques	
1. Zones de risque et outils de maîtrise des risques à Madagascar	81
Tableaux	
1. Recommandations Prioritaires	14
2. Autorités de contrôle de la LBC/FT	55
3. Origine des affaires de blanchiment d'argent transmises aux tribunaux anticorruption	58
Annexes	
1. Madagascar - Principaux textes de loi pour la lutte contre la corruption	107
2. Quelques considérations sur le système de déclaration de patrimoine	109
3. Conseils de la magistrature : composition et pratiques de leadership	110
4. Comment la politique fiscale peut favoriser la bonne gouvernance	112

Abréviations et acronymes

AFS	Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique australe (FMI)
ARAI	Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BCCJEP	Bureau de coordination du contrôle des juridictions et des établissements pénitentiaires
BCP	Basel Core Principles (Principes Fondamentaux pour un Contrôle Bancaire Efficace)
BE	Bénéficiaires effectifs
BFM	Banky Foiben'i Madagasikara (Banque Centrale de Madagascar)
BIANCO	Bureau indépendant de lutte contre la corruption
BSE	Bureau de suivi des engagements
CA	Comité d'audit
CAMM	Centre d'Arbitrage et de Médiation de Madagascar
CCED	Commission de conciliation et d'expertise douanière
CCT	Compte commun du Trésor (terminologie retenue pour le Compte Unique du Trésor à Madagascar)
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CDI	Code des Impôts
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Conseil d'Etat
CGI	Code Général des Impôts
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CIRDOMA	Division de l'enregistrement et du foncier
CM	Comité monétaire
CMP	Code des Marchés Publics
CNLEGIS	Centre national d'information et de documentation juridiques et législatives
CNM	Commission nationale des marchés
CNOC	Comité de coordination et d'orientation de la LBC/FT
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CODIS	Conseil de discipline de la fonction publique
CPF	Code des Procédures Fiscales
CPP	Contrats de partage de production
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature

CTI	Comité technique interministériel
DAI	Direction de l'audit interne
DCP	Direction du Contrôle sur Pièces (au sein de la CSBF)
DDPF	Direction des domaines et des biens
DIE	Direction de l'Inspection des Etablissements de crédit
DGBF	Direction Générale du Budget et des Finances
DGCF	Direction Générale du Contrôle Financier
DGEAE	Direction Générale des Effectifs des Agents de l'Etat
DGI	Direction Générale des Impôts
DGD	Direction Générale des Douanes
DGT	Direction générale du Trésor
DIE	Direction de l'Inspection des Etablissements de crédit
DPP	Dialogues public-privé
DRE	Direction de la Règlementation et des Etudes
DSP	Direction de la Solde et des Pensions
DST	Direction des services topographiques
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EM	Evaluation mutuelle
ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffiers de Madagascar
EPNFD	Entreprises et professions non-financières désignées
FAD	Département des Finances Publiques du FMI
FIN	Département Finance du FMI
GAFI	Groupe d'actions financières
GEM	Groupement des Entreprises de Madagascar
GFP	Gestion des finances publiques
GIP	Gestion des investissements publics
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
HCJ	Haute Cour de Justice
IGE	Inspection générale de l'Etat
IMF	Institution de Micro Finance
LBC-FT	Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme
LEG	Département Juridique du FMI
LMBA	London Bullion Market Association
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems
MARC	Modes alternatifs de règlement des conflits

MCM	Département des Marchés Monétaires et de Capitaux du FMI
MDAT	Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire
MEF	Ministère de l'économie et des finances
OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OSC	Organisations de la société civile
PAC	Pôles Anti-corruption
PFN	Programme foncier national
PGE	Politique Générale de l'Etat
PILCC	Politique interne de lutte contre la corruption
PIP	Plan d'investissement public
PLF	Projet de loi de finances
PLOF	Plan local d'occupation foncière
PPE	Personnes politiquement exposées
PPNT	Terrains privés sans titre
PSMGFP	Plan stratégique de modernisation des finances publiques
PTF	Partenaires techniques et financiers
RDIE	Règlement des différends entre investisseurs et États
SADC	South African Development Community
SAMIFIN	Service de renseignement financier de Madagascar
SGCSBF	Secrétariat Général de la CSBF
SNLCC	Stratégie nationale de lutte contre la corruption
STAC	Structure Anti-Corruption
TPI	Tribunaux de première instance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne
UTAC	Unité de Traçage des Avoirs Criminels
ZEF	Zones et entreprises franches

Préface

A la demande des autorités de la République de Madagascar (“Madagascar”), une équipe relevant de plusieurs départements du FMI (départements des finances publiques (FAD), juridique (LEG), Finance (FIN) et des marchés monétaires et de capitaux (MCM)) a conduit une mission de Diagnostic de la Gouvernance en deux étapes : une mission introductive hybride du 14 au 18 octobre 2024, suivi d’une mission principale sur la période du 22 janvier au 4 février 2025. L’objectif principal était de faire le point sur l’état de la gouvernance et analyser en particulier les vulnérabilités à la corruption pouvant compromettre l’achèvement des objectifs de développement de la nation, conformément au cadre du FMI de 2018 pour un renforcement de l’action en matière de gouvernance.

La mission a été reçue par Madame la Ministre de l’Economie et des Finances, Madame le Secrétaire général du Ministère de la Justice, en l’absence de Monsieur le Ministre, Monsieur le Ministre des Mines et des Ressources Stratégiques et par le Gouverneur de la Banque Centrale de Madagascar (BFM). La mission les remercie chaleureusement pour leur accueil et leurs orientations. La mission tient également à adresser ses remerciements aux interlocuteurs du Ministère de L’Économie et des Finances - MEF (notamment la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF) ; les Directions Générale des Douanes et des Impôts (DGD et DGI) ; la Direction Générale du Trésor (DGT) ; la Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF) ; et la Direction de l’Audit Interne (DAI)) et du Ministère de la Justice, ainsi qu’aux représentants des diverses institutions rencontrées : le Sénat et l’Assemblée Nationale, la Primature, le Conseil d’Etat, la Cour Suprême, la Cour des Comptes, la Haute Cour de Justice, l’Inspection Générale de l’Etat (IGE), le Bureau de Suivi des Engagements (BSE), le Fonds Souverain Malagasy (FSM), le Conseil de discipline de la fonction publique (CODIS), le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF), la Direction de la coordination nationale des pôles anti-corruption et les pôles anti-corruption (PAC), le Bureau Indépendant de lutte contre la corruption (BIANCO), le SAMIFIN, l’Agence de recouvrement des avoirs illicites (ARAI), le Comité pour la Sauvegarde de l’Intégrité (CSI), ITIE Madagascar, le Groupement des Entreprises de Madagascar (GEM), l’Ordre des Avocats du Barreau de Madagascar, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), l’Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) et la Commission Nationale des Marchés (CNM), l’Economic Development Board of Madagascar (EDBM), le Ministère de la Décentralisation et de l’Aménagement du Territoire (MDAT), le Ministère de la Sécurité Publique et le Ministère délégué à la Gendarmerie Nationale, l’Association Professionnelle des Banques, la BNI Madagascar, Transparency International – Madagascar, et la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF).

A la fin de son séjour, la mission a présenté ses conclusions lors d’une réunion de restitution avec Madame la Ministre de l’Economie et des Finances, Madame le Secrétaire général du Ministère de la Justice, le Gouverneur de la Banque Centrale de Madagascar et leurs collaborateurs. Elle les a aussi présentées aux représentants des bailleurs de fonds présents à Madagascar.

La mission remercie vivement toutes les personnes rencontrées, tant pour leur accueil que la qualité des discussions. Elle remercie tout spécialement pour leur précieux concours les points focaux désignés par les autorités, à savoir MM. Christian Tolotra, Directeur de l’audit interne au sein du Ministère de l’Economie et des Finances, et Naivo Andry Raharimanarivo, Directeur des Programmes et du Suivi Évaluation au Ministère de la Justice. Elle tient aussi à remercier la société civile qui lui a communiqué des informations et apporté des points de vue précieux. La mission a également bénéficié de l’appui de M. Kodjovi Eklou, représentant résident du Fonds monétaire international à Antananarivo et de ses collaborateurs, et les en remercie.

Résumé

Le Diagnostic de la Gouvernance à Madagascar a été lancé à la demande des autorités afin de relever les défis critiques en matière de gouvernance et les vulnérabilités à la corruption qui menacent les objectifs de développement nationaux. Ce diagnostic vise à évaluer l'état actuel de la gouvernance, à identifier les principaux domaines de préoccupation et à proposer des recommandations concrètes et réalistes pour améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption.

La volonté politique d'améliorer la gouvernance et de lutter efficacement contre la corruption est clairement affichée. Le Président de la République a fait de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption le troisième pilier de la Politique Générale de l'Etat (PGE) de 2024, dans un esprit de continuité par rapport aux efforts entrepris depuis 2019 concernant la mise en œuvre du Plan d'Emergence de Madagascar. L'adoption en janvier 2025 de la nouvelle Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLCC) 2025-2030, est venue compléter le dispositif. Le Diagnostic de la Gouvernance permet d'analyser certains domaines pas ou peu couverts par la SNLCC (comme la gouvernance budgétaire, le blanchiment de capitaux, la gouvernance et les opérations de la BFM et la supervision bancaire), d'approfondir ceux liés à la lutte contre la corruption et l'état de droit, et de contribuer aux efforts prévus dans la stratégie par des recommandations adéquates et réalistes.

La SNLCC et le Diagnostic de la Gouvernance mettent en lumière des évolutions liées aux réformes récentes ou en cours. Durant ces dernières années, des efforts ont été déployés par le Gouvernement et les organismes étatiques afin d'adopter des politiques de lutte contre la corruption. Des mécanismes de lutte contre la corruption ont été mis en place, notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel, avec des structures internes de lutte contre la corruption au sein des administrations et institutions, et l'adoption de nombreux textes législatifs et réglementaires. Parmi les autres exemples cités dans la SNLCC 2025-30, sont mentionnés: « la digitalisation du budget de l'Etat, l'application de procédures rigoureuses pour le recrutement d'ambassadeurs et de ministres, la chasse aux infrastructures fantômes pour lesquels les décaissements au niveau du service central et des collectivités décentralisées ont été effectués, la légifération sur le recouvrement des avoirs illicites, la mise en place de procédures digitalisées quant à la gestion des agents de l'Etat, les réformes sectorielles comme pour le secteur or, l'amélioration de l'accès au numérique et à l'information (open data), l'installation de scanners à l'aéroport international d'Ivato, la mise en place du « 100 pour cent scanning » aux ports de Mahajanga et Toamasina, l'instauration de déclarations électroniques pour les formalités de dédouanement de marchandises, et l'existence de la plateforme e-hetra pour les déclarations fiscales. » Des nouvelles réformes ont été engagées par les autorités dont les effets restent à consolider. L'existence d'une société civile vigilante et impliquée est aussi un atout sur lequel le gouvernement devrait s'appuyer dans la mise en œuvre des réformes à mener en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption.

Malgré les efforts engagés, l'effectivité et l'efficacité du système de lutte contre la mauvaise gouvernance et la corruption doivent être renforcées. Les obstacles et les défis sont nombreux, et incluent notamment :

- **Un cadre légal et institutionnel complexe pour la lutte contre la corruption.** Madagascar a entrepris un vaste chantier législatif et institutionnel, reflétant une prise de conscience de la nécessité de lutter contre la corruption et de renforcer la gouvernance. Cependant, la multiplicité des textes législatifs et réglementaires aboutissant à des impasses ou des contradictions juridiques bénéficiant au développement des infractions et à l'impunité. La législation en vigueur a limité le partage

d'informations entre les agences de contrôle, entravant ainsi leur collaboration et leur efficacité. Le nombre de « bureaux de doléances » au niveau de ministères sectoriels et des collectivités locales peut aussi créer une confusion dans l'esprit de la population avec le dépôt de plainte auprès des services de police ou de gendarmerie ou le dépôt de doléances qui donneront lieu à une investigation officielle du BIANCO ou à une instruction de la part des PAC ou de la justice de droit commun.

- **Un manque de coordination et de pilotage.** Malgré les efforts du CSI, les organes de lutte contre la corruption rencontrent des difficultés à coordonner leurs actions, à travailler ensemble et à échanger l'information, pour une plus grande efficacité. Les affaires de corruption de grande et moyenne envergure ont été abandonnées ou rendues caduques à plusieurs reprises en raison de problèmes de coordination entre les différentes agences chargées de l'enquête et des poursuites judiciaires. A titre d'exemples, à ce jour et ce depuis sa création en 2018, aucune décision de poursuite n'a été prise par la Haute Cour de Justice (HCJ) malgré le dépôt de 37 requêtes ; et la Cour des Comptes (CC) a 4-5 étapes à franchir avant d'accéder aux pôles anti-corruption (PAC) après avoir constaté une malversation. L'absence ou la lenteur des décisions (ou l'ultracentralisation des décisions), sont souvent constatées, notamment au niveau des juridictions. Une rationalisation des procédures, un véritable pilotage de la mise en œuvre des actions et une responsabilisation des gestionnaires sont indispensables pour atteindre les résultats attendus.
- **Le défi de la déconcentration/décentralisation.** La déconcentration et la décentralisation, notamment concernant l'état de droit et la lutte contre la corruption, se poursuivent. Cependant, plus on s'éloigne de la capitale, plus les moyens et les capacités restent limités, et plus la mise en œuvre des actions et les contrôles sont difficiles. Pour exemple on peut citer la seule création de trois PAC sur l'ensemble du territoire depuis 2018 sur les six prévus par la loi.
- **Les limites de l'indépendance, de l'intégrité et du professionnalisme de la justice.** La Constitution ne reconnaît pas le pouvoir judiciaire comme une branche distincte du gouvernement. Au-delà des problèmes de moyens et de formation, le système opaque des nominations, les pressions subies par les magistrats, et l'absence de valorisation de l'intégrité, ont un impact négatif sur la gouvernance et la lutte contre la corruption dans le domaine de la justice. La faiblesse des PAC et l'absence d'indépendance réelle du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) demeurent des préoccupations majeures. Les PAC souffrent notamment d'un manque de magistrats et de greffiers et d'une absence d'un système efficace de gestion et de suivi des dossiers, ce qui entrave leur traitement. Le manque de transparence des mesures disciplinaires et l'obligation d'une autorisation ministérielle pour poursuivre les juges, y compris dans les affaires de corruption, affaiblissent la responsabilisation et la confiance du public dans le système.
- **L'insuffisance des moyens, des capacités et de la professionnalisation.** Ces raisons ont été évoquées par la plupart de nos interlocuteurs. La création récente de nouvelles structures qui s'ajoutent à celles déjà existantes, participe au morcellement des ressources dans un contexte de contraintes budgétaires et de trésorerie. Les différentes structures ne peuvent réaliser pleinement les investigations nécessaires en matière de lutte contre la corruption, faute de moyens, le manque de magistrats ne permet pas l'absorption des dossiers en cours devant les PAC, et la professionnalisation des cadres concernés par la lutte contre la corruption est encore un domaine en chantier. Cependant, malgré ces contraintes, des résultats significatifs peuvent être déjà atteints dans le contexte actuel, si la volonté politique se manifeste de manière concrète.

A court terme, les priorités concernent le renforcement de la transparence et la lutte contre l'impunité, notamment.

- Relever le défi de la dématérialisation, de l'accès à l'information et de la mobilisation des données.** Le renforcement de la transparence dans le gouvernement et l'administration publique par la numérisation et les initiatives de données ouvertes s'avère essentiel et constitue l'approche la plus pragmatique pour améliorer la gouvernance et réduire les risques de corruption. Des efforts sont en cours, en particulier au sein du Ministère de l'économie et des finances - MEF (« open data », schéma de digitalisation en cours de mise en œuvre sur l'ensemble des métiers, mis en ligne du tarif des douanes par la Direction générale des douanes – DGD, etc.). Cependant, la dématérialisation ne soutient les efforts de transparence et de gouvernance qu'à trois conditions : i) une collecte d'informations fiables, exhaustives et en temps opportun, ii) des échanges de données entre les systèmes d'information des administrations, et iii) un accès à ces données par les structures de contrôle, d'audit et de lutte contre la corruption. Des efforts de dématérialisation demeurent donc nécessaires dans plusieurs secteurs. Comme exemple, la création d'une base de données des dossiers affectés aux officiers de police judiciaire dans le cadre des compléments d'enquêtes améliorerait la traçabilité des demandes des procureurs des PAC et renforcerait leur suivi. Second exemple, le dispositif informatisé de déclaration de patrimoine et de conflits d'intérêts devrait être amélioré pour assurer plus de transparence et d'exhaustivité, mais aussi un partage facilité des informations avec d'autres organismes impliqués dans la gouvernance. Enfin, la dématérialisation génère des données que les administrations peinent encore à mobiliser à des fins d'audit, de réforme et, plus généralement, pour améliorer leur gouvernance interne.
- Lutter plus efficacement contre l'impunité.** La lutte contre l'impunité et l'application stricte des sanctions prévues par la loi, y compris pour les hautes personnalités de l'Etat, peuvent démontrer que la volonté politique n'est pas seulement affichée mais concrète, et renforcer la confiance de la population et des investisseurs. Les immunités sont nombreuses, mal interprétées ou mal appliquées, et des clarifications doivent être apportées pour permettre la levée des droits et privilèges connexes sans autorisation préalable, facilitant les enquêtes et les poursuites. Des dispositions légales devraient aussi être prises afin de protéger les lanceurs d'alerte.
- Améliorer la gouvernance foncière.** L'absence d'un cadastre fiable et l'accès limité aux informations foncières constituent des obstacles majeurs à la protection effective des droits de propriété. La mise en place d'un système de reconnaissance des droits de propriété non-titrée au niveau communal a permis de combler certaines lacunes liées à la gouvernance foncière. Cependant, l'intégration de ces informations dans un cadastre national reste un défi majeur, aggravé par le manque de ressources financières et techniques pour étendre la cartographie à l'échelle nationale. Les conflits fonciers liés à l'exploitation minière contribuent à une insécurité foncière croissante.
- Renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).** Le cadre LBC/FT de Madagascar reste généralement peu efficace malgré les améliorations louables apportées au cadre juridique et institutionnel. Un registre national des bénéficiaires effectifs a été créé et domicilié à la Direction générale des impôts (DGI) à Madagascar, mais celle-ci n'a pas mis en place de mécanismes efficaces de vérification et de sanction pour vérifier l'exactitude des informations saisies dans le registre. De plus, la disposition actuelle ne prévoit pas que les autorités compétentes aient accès en temps utile à des informations actualisées sur les bénéficiaires effectifs.
- Améliorer le climat des affaires.** La lutte contre la corruption et la bonne gouvernance permettent de créer la confiance entre le secteur privé et l'administration et favorisent la croissance économique. Cependant, cette confiance a du mal à s'instaurer notamment à cause de certaines procédures jugées incohérentes avec les exigences des affaires comme le respect lacunaire des droits du contribuable (recours contentieux en matière fiscale jugés peu efficaces par les opérateurs économiques ; arriérés importants dans le remboursement des crédits de TVA) ; des facteurs de

gouvernance qui augmentent les coûts des entreprises (par exemple, les paiements de facilitation, la recherche de rentes et la qualité et l'efficacité des processus d'enregistrement des entreprises) ; et l'incapacité à faire fonctionner le Fonds routier depuis sa transformation en établissement public industriel et commercial et l'abandon dans sa gouvernance du paritarisme avec les usagers de la route. Rétablir un dialogue de confiance du secteur privé avec l'administration devrait être une priorité du gouvernement. De son côté, le secteur privé devrait aussi agir de manière éthique afin de ne pas entretenir la corruption. La création récente d'un « Observatoire » par le Groupement des entreprises malgaches (GEM) devrait permettre à ce dernier de se doter des informations et des données nécessaires pour un dialogue renforcé et constructif avec notamment les administrations fiscale et douanière.

- **Renforcer le contrôle et l'audit internes et externes.**

- La gouvernance des administrations fiscale et douanière souffre de l'absence d'audits externes, de l'insuffisance de l'audit interne et de la supervision générale des opérations, du manque de transparence des mesures disciplinaires et de l'inefficacité de l'évaluation des performances des agents.
- La surveillance des entreprises publiques reste embryonnaire au sein du MEF, sans influence ni capacité d'expertise au sein du Budget ou du Trésor vis-à-vis des deux principales entreprises publiques – la Jirama et Air Madagascar / Madagascar Airlines.
- Concernant les dépenses publiques, les mécanismes de contrôle interne et externe ont fait quelques progrès (déploiement de l'audit interne, évolution de la DG du contrôle financier vers le contrôle ex post, renforcement des capacités d'audit au sein de la Cour des comptes) mais restent insuffisamment coordonnés et manquent de concentration sur certaines sources importantes de risque. Enfin, malgré les progrès récents en matière de rapports trimestriels d'exécution budgétaire, la transparence budgétaire reste encore partielle.
- Concernant la Banque centrale, bien que la BFM ait élaboré des cadres juridiques et de conformité appropriés, il est nécessaire de renforcer les contrôles sur l'or et les opérations de politique économique, ainsi que sur LBC/FT. En ce qui concerne la supervision du secteur financier, les principales recommandations portent sur la nécessité de renforcer l'indépendance, la transparence et le pouvoir de sanction de la CSBF ainsi que sur le cadre réglementaire de la gouvernance d'entreprise et des transactions avec des parties liées dans les établissements soumis au contrôle prudentiel, qui souffre encore de faiblesses importantes. La CSBF doit prioriser le développement d'une méthodologie de supervision basée sur les risques, incluant notamment des contrôles sur site ciblés, pour analyser et renforcer la qualité de la gouvernance ainsi que des contrôles LBC/FT dans les établissements de crédit.

A moyen terme, le rapport recommande de consolider les institutions de lutte contre la corruption afin de rationaliser les efforts et d'améliorer l'allocation des ressources. Le renforcement de l'indépendance et de l'autonomie de ces entités est essentiel pour garantir une application et une responsabilisation efficaces. Les réformes juridiques devraient se concentrer sur la simplification et la clarification du cadre réglementaire afin d'éliminer les ambiguïtés et de réduire les possibilités de corruption. Le rapport souligne également l'importance de favoriser une culture d'intégrité et de responsabilité au sein des institutions publiques, soutenue par de solides mécanismes de suivi et d'évaluation.

Les actions prioritaires et structurantes identifiées par la mission sont présentées dans le tableau 1 ci-dessous. Elles s'inscrivent dans la mise en œuvre de la SNLCC 2025-30 et sont complétées par des actions complémentaires plus détaillées à court et moyen terme dans chacun des chapitres concernés. La mise en œuvre de ces recommandations nécessitera une forte volonté politique et une collaboration entre le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux. La priorisation et le séquençage

de ces recommandations pourront être déterminés par les autorités et s'inscrire dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre sur laquelle les autorités se sont engagées.

Recommandations prioritaires

Tableau 1. Recommandations Prioritaires

Mesure	Autorité	Finalité	Calendrier ¹	
1	Adopter le projet de loi renforçant les principes généraux de l'accès à l'information	Parlement	Transparence ; Responsabilisation	CT
2	Exiger que toutes les allocations de terres appartenant à l'Etat de plus de 2500 hectares (passées, présentes et futures), y compris les terres concédées, achetées ou affectées à des fins commerciales, agricoles ou extractives (telles que les permis miniers et les blocs pétroliers), soient rendues publiques dans une base de données en ligne consolidée identifiant l'état d'avancement du projet, les bénéficiaires, les études d'impact environnemental et les conditions contractuelles conformément à la directive existante 321/10/MATD/SG/DGSF	MDAT/BCMM/OMNIS	Transparence	CT
3	Opérationnaliser pleinement le registre national des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques	DGI ; ARMP ; SAMIFIN	Transparence	CT
4	Publier les déclarations de patrimoine des hauts responsables étatiques et des juges	BIANCO	Transparence	CT
5	Publier tous les contrats de partage de la production (notamment pour le pétrole et le gaz).	OMNIS ; Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures/Ministère des Mines	Transparence	MT
6	Mettre en place un suivi effectif des entreprises publiques à fort enjeu (JIRAMA, Madagascar Airlines / Air Madagascar) au sein du MEF et publier dans les délais légaux des états financiers de toutes les entreprises publiques à participation majoritaire, y compris l'opinion du commissaire aux comptes	DGBF (DB) ; DGT	Transparence ; Détection	CT
7	Publier un rapport sur les 10 marchés au montant le plus élevé signés dans le dernier exercice et sur les 10 marchés les plus importants conclus par voie de négociation directe (contenu du rapport : ministère ou institution impliqué, nom du soumissionnaire et bénéficiaires effectifs, valeur du contrat, justification du recours à un mode de contractualisation dérogatoire).	ARMP, CNM	Transparence	CT
8	Développer une plateforme numérique unifiée et commune entre les différentes entités du SAC (CSI, PAC, BIANCO, SAMIFIN et ARAI) avec un accès pour la Cour des Comptes	SAC ; Ministère de la justice	Transparence	MT
9	Concernant les opérations sur l'or : <ul style="list-style-type: none"> Adhérer aux garde-fous établis i) respect des limites fixées dans la politique de gestion des réserves de change ; et ii) application d'un prix d'achat de l'or qui 	BFM	Transparence	CT

¹ Les recommandations portent sur le court terme (CT), à mettre en œuvre dans un délai de 12 mois maximum, ou sur le moyen terme (MT), à mettre en œuvre dans un délai de 24 à 30 mois.

	<p>tient compte des éventuels coûts supplémentaires que la BFM encourra, tels que l'affinage et les fluctuations des taux de change.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appliquer la réglementation contenue dans le décret 1345 en coopération avec d'autres agences gouvernementales, y compris les douanes et les autorités locales 	MMRS		
10	Produire et publier un audit physique du volume d'or exporté par rapport à l'exportation d'or déclarée, ainsi que la publication de tous les contrats liés à l'extraction d'or et de minéraux critiques.	MMRS	Transparence	CT
11	Rédiger l'ensemble des instructions prévues dans la Loi Bancaire concernant (i) les modalités d'agrément des établissements de crédit et (ii) la composition, le fonctionnement et les attributions des structures de gouvernance ainsi que les conditions de désignation de leurs membres respectifs	CSBF	Prévention	CT
12	Créer un organe indépendant de recommandation de candidats pour les postes de direction au sein du BIANCO, chargé : (i) de recommander des candidats sur la base de critères publiés ; (ii) de publier les motifs des recommandations ; et (iii) d'impliquer la société civile et des experts indépendants ayant une expérience internationale	Présidence	Transparence ; intégrité	CT

I. Analyse de la nature et de la sévérité de la corruption

1. Le gouvernement de Madagascar s'est engagé à produire des efforts d'ampleur pour réduire les vulnérabilités face à la corruption et ses effets négatifs sur le développement économique du pays. Dès 2019, le Président de la République a annoncé une politique de « zéro tolérance » à l'égard de la corruption dans son programme Initiative pour l'Emergence de Madagascar, engagement qu'il a réitéré en 2024, après sa réélection.² La même année, le chef de l'une des agences anti-corruption a décrit la corruption comme « un fléau qui ronge le pays depuis plusieurs décennies ».³ Cette vision s'est traduite encore plus précisément par l'adoption récente de la nouvelle Stratégie Nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) 2025-2030. Cette reconnaissance au plus haut niveau de l'Etat de ce fléau que constitue la corruption est un signal fort de la dynamique engagée.

2. Cet engagement est indispensable tant la corruption à Madagascar continue à nuire à l'efficacité des fonctions économiques essentielles, contribuant à des problèmes persistants de développement et faisant obstacle à une croissance inclusive. Au cœur de ces défis se trouve un système caractérisé par une concentration du pouvoir, des éléments de capture de l'État et une responsabilité limitée, qui faussent les choix politiques et affaiblissent la performance institutionnelle. Des réseaux de corruption sont impliqués dans le trafic illégal des ressources naturelles, détournant des revenus importants de l'économie officielle et générant des activités économiques illicites. La corruption réduit l'efficacité des institutions, détourne les fonds publics, réduisant ainsi la disponibilité des ressources pour les services sociaux, l'infrastructure et d'autres investissements essentiels, et crée un climat d'incertitude, ce qui décourage les investissements et la croissance. Elle entrave la transformation structurelle, limite la résilience aux chocs et compromet l'amélioration de la qualité du capital humain et physique nécessaire à une croissance durable et à la création d'emplois. Ces défis ont été largement documentés.⁴

3. Les indicateurs révèlent des niveaux de corruption encore bien supérieurs aux moyennes régionales et une détérioration marquée au cours de la dernière décennie. Selon l'indice de perception de la corruption (IPC) 2024 de Transparency International, Madagascar obtient un score de 26 sur 100, largement inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (32). De même, l'indice Ibrahim 2024 de la Gouvernance en Afrique (IIAG) fait état d'une note de 31,3 pour l'indicateur « absence de corruption dans le secteur public » (moyenne régionale : 41,8) et de 24,7 pour « absence de corruption dans les institutions étatiques » (moyenne régionale : 44,2), ce dernier reflétant une baisse de près de 10

² La lutte contre la corruption a été un pilier central du programme de gouvernance comme en témoigne l'un des 13 engagements clés (Velirano) pour le développement national et la bonne gouvernance.

³ <https://www.lexpress.mg/2024/08/bianco-la-lutte-contre-la-corruption-mi.html#:~:text=corruption%20,mitig%C3%A9%20%C2%BB%2C%20a%20expliqu%C3%A9%20Laza>

⁴ Étude de la corruption et des mesures anti-corruption à Madagascar ; Madagascar face à la criminalité multiforme – Afrique Décryptages; Republic of Madagascar: Selected Issues in: IMF Staff Country Reports Volume 2017 Issue 224 (2017); Criminality in Madagascar - The Organized Crime Index | ENACT; Le phénomène de la corruption à Madagascar persiste à un niveau élevé | Orange actualités; AD54: A Madagascar, les citoyens déplorent l'ampleur considérable de la corruption – Afrobarometer.

points au cours de la dernière décennie. Par ailleurs, Madagascar a obtenu un score de 0,27 (sur une échelle de 0 à 1) pour « absence de corruption ». En particulier, le score de Madagascar était proche de la moyenne régionale en 2015, ce qui témoigne d'une dégradation significative au fil du temps.⁵

4. La sévérité de la corruption est confirmée par des études sectorielles et reconnue par les autorités. Les perceptions d'une corruption généralisée sont corroborées par une série d'études mettant en évidence ces pratiques, notamment dans les secteurs de la santé⁶, de l'éducation⁷, de l'application du code de la route,⁸ des douanes,⁹ des mines¹⁰ et de l'or.¹¹

5. Le secteur extractif génère une valeur considérable, mais ne contribue que très marginalement aux recettes budgétaires, en raison de sa vulnérabilité à la corruption et de la faiblesse de la surveillance. En 2022, les exportations extractives étaient évaluées à environ 1,55 milliard de dollars, soit 43,8 pourcents des exportations totales, tandis que les recettes de l'État du secteur ne représentaient que 73 millions de dollars, soit moins de 5 pourcents de la valeur du secteur,¹² ou encore environ 7 pourcents de l'aide publique au développement reçue par Madagascar en 2022, près d'un milliard de dollars.¹³ Des analyses externes mettent en évidence des problèmes de gouvernance systémiques, notamment des processus d'agrément opaques et discrétionnaires,¹⁴ ainsi que la collusion entre les opérateurs, les organismes chargés de faire appliquer la loi et les agents publics tout au long de la chaîne de valeur.¹⁵ En outre, ces chiffres ne tiennent pas compte des activités illicites liées à la contrebande d'or, de bois précieux comme le bois de rose¹⁶ ou d'autres ressources naturelles de grande valeur comme la vanille, les litchis et les clous de girofle, qui compromettent encore plus les possibilités de mobilisation des recettes publiques.

6. Des risques de corruption sont notamment apparus dans le secteur de l'extraction de l'or, en particulier au niveau local. Le pays possède d'importantes réserves d'or, principalement situées dans les régions de Sofia, Analamanga, Vatovavy et Atsinanana. Malgré cette richesse, Madagascar ne figure pas parmi les premiers producteurs d'or au monde, et la contribution du secteur aurifère au PIB du pays reste marginale, l'ensemble du secteur minier ne représentant qu'environ 4 pour cent du PIB. Le vide juridique, l'informalité et le manque de transparence ont accru les risques de corruption à plusieurs

⁵ Les scores élevés de ces différents indicateurs reflètent une meilleure gouvernance.

⁶ <https://healthworks.ti-health.org/research/corruption-and-its-socio-economic-impacts-on-the-healthcare-sector-tsaboy-ny-gasy-project/?utm>

⁷ <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/804681643004549168/management-transparency-and-accountability-in-the-education-sector-in-madagascar-key-findings-and-recommendations-from-an-empirical-study-of-public-officials-school-directors-and-teachers>

⁸ <https://ejournal.uigm.ac.id/index.php/PDP/article/view/5164/2501>

⁹ <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/726921634045778647/corruption-in-customs>

¹⁰ https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2021/11/Madagascar_Report_EN.pdf?utm

¹¹ <https://www.u4.no/publications/the-gold-sector-in-madagascar-at-the-heart-of-illicit-practices?utm>

¹² <https://eitimadagascar.mg/wp/rapport-de-reconciliation-2022/>

¹³ <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD>

¹⁴ <https://pwyp.mg/fr/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-Final.pdf>

¹⁵ <https://www.u4.no/publications/the-gold-sector-in-madagascar-at-the-heart-of-illicit-practices.pdf>

¹⁶ https://transparency.org.au/wp-content/uploads/2021/11/Madagascar_Report_EN.pdf

niveaux de la chaîne de valeur, notamment pour ce qui concerne l'octroi des permis et l'exportation. Cette situation est encore aggravée au niveau des gouvernements locaux. Les services miniers au niveau local rencontrent des difficultés à faire appliquer les lois minières nationales au niveau local et à contrôler la conformité des acteurs privés dans l'industrie minière artisanale et à petite échelle de l'or.¹⁷ Les médias ont appris qu'actuellement, une part importante de la production d'or est vendue sur les marchés informels ou exportée illégalement, privant l'État de ressources financières cruciales.

7. En réponse, le ministère des Mines a approuvé un règlement visant à renforcer les contrôles sur les opérations sur l'or, dont la mise en œuvre est en cours. Le décret 1345, adopté en juillet 2024, formalise le cadre juridique des opérations sur l'or à Madagascar. Le décret établit un cadre réglementaire qui prévoit des conditions d'octroi de licences pour divers acteurs de la chaîne d'approvisionnement en or, tels que les orpailleurs artisanaux, les collecteurs et les comptoirs de négoce d'or. La Centrale de l'Or de Madagascar (COM) supervise ces activités, délivre les permis et assure la traçabilité. La tenue de registres détaillés des transactions sur l'or et l'utilisation de cartes d'identité officielles pour le transport sont obligatoires. Des contrôles renforcés sont mis en place pour les exportations d'or, notamment des procédures obligatoires au guichet unique d'exportation, où les documents administratifs doivent être vérifiés, les taxes perçues et la nature, la qualité et la quantité de l'or doivent être vérifiées. La COM et les autres entités autorisées sont responsables de l'analyse et du poinçonnage officiel de l'or destiné à l'exportation. Ce règlement n'est pas encore terminé dans son application.

8. Le gouvernement a récemment annoncé de nouvelles initiatives visant à réduire l'exploitation minière illicite et ainsi protéger la biodiversité. Les réformes législatives susmentionnées s'accompagneront de mesures supplémentaires visant à réduire les activités minières illicites dans les aires protégées, qui constituent une menace importante pour la biodiversité du pays. Les efforts combinés visent à traiter à la fois les aspects juridiques et opérationnels de la protection de l'environnement dans le secteur minier. Par ailleurs, le gouvernement a récemment annoncé son intention de détruire les sites miniers illégaux et d'imposer des sanctions aux contrevenants.

9. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) 2025-2030 considère la lutte contre l'impunité comme son premier objectif stratégique. Il existe une forte perception que les individus en position de pouvoir sont rarement tenus responsables et que les élites peuvent échapper à la sanction. Il est essentiel de renforcer la transparence dans le secteur public pour assurer le succès et la pérennité des mesures de lutte contre la corruption annoncées par les autorités. Cependant, certaines évaluations reflètent des niveaux élevés et croissants de corruption dans l'exécutif, le législatif et le judiciaire.¹⁸ Certaines affaires impliquant des agents publics malgaches ont toutefois été jugées par des juridictions étrangères.¹⁹ De même, les entreprises étrangères impliquées dans des pratiques de corruption à Madagascar ont été sanctionnées par des institutions extérieures, telles que la Banque

¹⁷ Voir U4 et Institut Chr. Michelsen (CMI), *The gold sector in Madagascar: at the heart of illicit practices*, 2022.

¹⁸ Indice de la corruption politique, V-Dem, 2023. [Country Graph – V-Dem](#).

¹⁹ <https://www.reuters.com/world/africa/madagascar-presidents-former-aide-jailed-offering-mining-licence-bribes-2024-05-10/#:~:text=Butcher%20said%20while%20passing%20sentence>.

mondiale.²⁰ Le problème a été explicitement reconnu au plus haut niveau, la Politique générale de l'État 2024-2028 soulignant que « les coupables de détournement des fonds publics et des ressources nationales doivent être sévèrement punis et les avoirs détournés doivent être restitués à l'État. Sinon, la confiance du public dans la lutte contre la corruption ne sera peut-être jamais restaurée.²¹

10. La prédominance d'une élite restreinte, caractérisée par un accès privilégié aux ressources et une influence sur les institutions publiques, reflète les caractéristiques de la mainmise de l'État et de la corruption de haut niveau.²² Comme l'indiquent des études universitaires et des représentants de la société civile, et résumés dans un rapport de la Banque mondiale, « un petit groupe d'élites interconnectées exerce un contrôle considérable sur l'élaboration des politiques et l'économie, et bénéficie de politiques qui garantissent un accès préférentiel aux ressources et aux opportunités publiques ». ²³ Cette dynamique est renforcée par une structure étatique fortement centralisée, des mécanismes de responsabilisation limités et la perméabilité des institutions aux intérêts particuliers.²⁴ Des réformes ont été introduites, mais elles ont eu du mal à se mettre en œuvre. La lutte contre la corruption est limitée par la concentration de la prise de décision au niveau central, ce qui permet à des acteurs puissants de dominer l'allocation des ressources et de se protéger de la surveillance. L'absence de solides dispositifs de poids et contrepoids expose les institutions anticorruptions aux interférences politiques, tandis que les citoyens et la société civile se heurtent à des obstacles importants qui les empêchent de participer véritablement à la gouvernance. Les limites de la responsabilité organisationnelle et individuelle sont souvent de nature structurelle.

11. Les faiblesses systémiques en matière de gouvernance et les vulnérabilités à la corruption affaiblissent la prestation des services publics. Une culture de paiements informels visant à accélérer les transactions administratives courantes existe, en particulier dans les services de base. Le système de gestion foncière présente de graves risques de corruption du fait de procédures d'enregistrement foncier complexes et coûteuses qui encouragent les transactions informelles et le clientélisme au sein des administrations. Des facteurs de vulnérabilité similaires sont observés dans d'autres secteurs critiques. Dans les hôpitaux publics, les patients doivent souvent verser des pots-de-vin pour accéder à des services médicaux de base officiellement gratuits, ceux qui ne peuvent pas payer se heurtant à de longs retards ou à un refus de soins.²⁵ Dans le secteur de l'éducation, des « frais d'inscription » non officiels sont souvent exigés dans les écoles publiques malgré les politiques de gratuité de l'enseignement, ce qui crée des obstacles pour les familles à faible revenu. La corruption s'étend également aux examens nationaux, pour lesquels des pots-de-vin auraient été versés pour obtenir des résultats favorables aux

²⁰ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/04/world-bank-group-debars-colas-madagascar-s-a#:~:text=WASHINGTON%2C%20January%204%2C%202022%20%E2%80%94,of%20the%20Airports%20Madagascar%20Project>.

²¹ <https://presidence.gov.mg/la-bonne-gouvernance.html>

²² [Open Knowledge Repository; ddi-documentation-english_microdata-5541.pdf; How a survey can inform the design of integrity policies for the public sector.](#)

²³ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/551231652117328109/pdf/Madagascar-Systematic-Country-Diagnostic-The-Urgency-of-Reforms-Structural-Transformation-and-Better-Governance-at-the-Heart-of-the-Strategy-to-Reduce-Poverty.pdf>

²⁴ <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105655>

²⁵ https://images.transparencycdn.org/images/Left-Behind-Corruption-in-education-and-health-services-in-Africa_English.pdf

certifications.²⁶ Ces pratiques sapent la confiance du public et touchent de manière disproportionnée les groupes les plus vulnérables de la population.

12. Pour garantir le succès et la pérennité des efforts de lutte contre la corruption annoncés par les autorités de Madagascar, il est essentiel de renforcer la transparence dans le secteur public, en introduisant et en appliquant des normes élevées de responsabilité pour les hauts fonctionnaires, en consolidant les institutions de lutte contre la corruption et de surveillance, en assurant une séparation claire des pouvoirs et une totale indépendance de la justice ainsi qu'en adoptant et mettant à jour les principales législations en matière de lutte contre la corruption et les textes connexes. En particulier, l'application de la gamme des mesures déjà prévues par la législation en cas de malversation ou de détournement (mesures pénales, administratives et financières) doit s'effectuer de manière appropriée. La priorité déclarée par les autorités en faveur de l'agenda anti-corruption et le lancement de la nouvelle SNLCC 2025–2030, sont des avancées significatives, mais dont l'impact reste encore à évaluer.

²⁶ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/804681643004549168/pdf/Management-Transparency-and-Accountability-in-the-Education-Sector-in-Madagascar-Key-Findings-and-Recommendations-from-an-Empirical-Study-of-Public-Officials-School-Directors-and-Teachers.pdf>.

II. Cadre légal, institutionnel et stratégique de lutte contre la corruption

13. Même si les efforts de lutte contre la corruption doivent être adaptés à chaque pays, les initiatives les plus réussies combinent prévention, identification et sanction des comportements corruptifs et établissement de normes claires de conduite pour les agents publics. Ces efforts pour être efficaces doivent inclure des décisions et actions sur un nombre limité de compétences essentielles. Celles-ci incluent : identifier les principaux risques et vulnérabilités liés à la corruption ; établir des priorités pour lutter contre la corruption ; coordonner la mise en œuvre des politiques afin d'atteindre les objectifs fondamentaux ; et suivre l'exécution des mesures tout en adaptant les pratiques en fonction des résultats obtenus par les réformes précédentes. L'action du gouvernement est essentielle, mais les efforts constructifs de lutte contre la corruption sont le plus souvent menés dans le cadre d'initiatives collaboratives impliquant le gouvernement, le secteur privé et la société civile, avec une forte attention portée à la transparence et à une gouvernance inclusive.

14. Ce chapitre identifie les principales contraintes juridiques et institutionnelles auxquelles Madagascar est confronté dans sa lutte contre la corruption. Les mesures proposées pour remédier à ces lacunes visent à renforcer les cadres généraux de lutte contre la corruption et à soutenir les mécanismes de gouvernance afin de réduire les opportunités de corruption.

A. Cadre institutionnel de lutte contre la corruption

15. Sur le plan institutionnel, le système anti-corruption (SAC) malagasy a été constitué de manière progressive. Il est composé principalement de 5 entités : le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) établi en septembre 2002 et le Bureau Indépendant Anti-corruption (le BIANCO créé en octobre 2004). Madagascar s'est doté du principe d'une chaîne pénale anti-corruption dès 2004 qui a été créée par la circulaire interministérielle n° 001/MJ/MDN/SESP du 2 juillet 2004 puis complétée par la création de juridiction spécialisée, les Pôles Anti-corruption (PAC) en 2016. En 2007 le gouvernement a créé le Service de Renseignements Financiers (SAMIFIN), et tout récemment en 2021 l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI). Le SAC est complété par des actions de prévention, d'éducation et d'investigation des services suivants : les autres services du ministère de la Justice ; le ministère des Finances ; la Cour des Comptes ; le Médiateur de la République ; l'Inspection Générale de l'État ; et les Structures de Lutte Anti-Corruption (STAC) au sein de chaque ministère ou administration. A cette liste il convient également d'ajouter l'Agence Nationale Antifraude (ANAF), créée en 2021 et rattachée à la Présidence.²⁷

²⁷ Selon son site Internet, l'ANAF a pour mission de "protéger les intérêts de l'État malagasy en défendant l'intégrité de nos institutions et en préservant les ressources qui appartiennent à tous". A ce titre, "elle mène des enquêtes approfondies pour identifier, enquêter et poursuivre les actes de corruption et de malversation des fonds publics grâce à ses équipes dédiées et à ses partenariats avec les autorités compétentes". En dépit de son objet social, l'ANAF n'appartient pas au SAC, n'est pas mentionnée dans la nouvelle SNLCC 2025-2030 et son rôle n'a été évoqué par aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission.

Un dispositif institutionnel complexe et peu indépendant qui rend les efforts de redevabilité difficiles

16. Une optimisation du système anti-corruption de Madagascar est nécessaire pour améliorer l'efficacité et clarifier les rôles des entités intervenant dans la lutte contre la corruption.

Cette démarche devrait viser à renforcer la coordination et à mieux délimiter les responsabilités respectives du nombre important d'entités intervenant directement ou indirectement dans la lutte contre la corruption, en tenant compte de l'architecture institutionnelle actuelle. Les interventions réalisées par les 5 entités constituant le cœur du système anticorruption sont complétées par les actions menées par les autres entités de l'Etat venant également ajouter à la confusion, à la dilution des responsabilités et des budgets. Au total, plus d'une dizaine d'entités de l'Etat interviennent dans le secteur de la corruption créant une dilution des responsabilités, et des budgets systématiquement déclarés comme insuffisants par chacune des entités rencontrées. Cette multiplication des entités de responsabilités et de compétences entraîne des inefficacités, une duplication des efforts, voire des conflits de compétence et de leadership.

17. Pour faciliter la mise en œuvre de la SNLCC, une rationalisation pourrait permettre de renforcer la cohésion, de faciliter les enquêtes, de permettre de mener des actions de prévention coordonnées et plus efficaces, et de garantir des réponses effectives aux cas de corruption rencontrés.²⁸ L'encadré 1 ci-dessous permet de lister les avantages d'une telle réorganisation.

Encadré 1 : Avantages d'une optimisation des entités du SAC

Une optimisation, comme par exemple la fusion entre certaines entités ou responsabilités de certaines des entités du SAC devrait être envisagée à terme afin de consolider les ressources et l'expertise, facilitant ainsi l'élaboration et l'exécution d'une stratégie cohérente de lutte contre la corruption. Cela pourrait éviter les lacunes et les redondances dans les opérations.

- 1. Renforcement de la Coordination** : Défi actuel : Les institutions fragmentées ont du mal à coordonner efficacement leurs actions, en particulier face à la corruption systémique. Avantage de la fusion : Un organisme unique pourrait mieux aligner les activités d'enquête, de prévention et d'application des lois, garantissant ainsi des réponses plus coordonnées aux cas de corruption et aux vulnérabilités systémiques.
- 2. Optimisation de l'allocation des ressources** : Défi actuel : les deux organisations font face à des contraintes financières et en ressources humaines, limitant leur efficacité. Avantage de la fusion : La mise en commun des ressources permettrait une utilisation plus efficace des budgets, du personnel et des technologies, maximisant ainsi l'impact de l'institution.
- 3. Renforcement de la confiance et de la visibilité publique**. Défi actuel : La multiplicité des organismes de lutte contre la corruption crée de la confusion parmi la population et nuit à la confiance dans ces institutions. Avantage de la fusion : Une entité unifiée constituerait une autorité unique et facilement identifiable, facilitant la déclaration des cas de corruption par les citoyens et la compréhension de son mandat. Cela améliorerait la perception du public et la confiance dans la responsabilité de l'institution.
- 4. Renforcement des partenariats internationaux**. Défi actuel : Les bailleurs de fonds et partenaires internationaux peuvent hésiter à financer des institutions fragmentées aux mandats qui se chevauchent. Avantage de la fusion : Une institution rationalisée attirerait davantage de soutien et de financement internationaux, en démontrant une approche ciblée et efficace dans la lutte contre la corruption.
- 5. Responsabilité et supervision accrues**. Défi actuel : L'existence de plusieurs entités peut engendrer des problèmes de responsabilité, où les responsabilités sont diluées ou les fautes rejetées d'une organisation à l'autre. Avantage de la fusion : Un organisme unique avec des responsabilités claires serait plus facile à tenir responsable de ses succès ou échecs.

Source : mission

²⁸ De nombreux pays ont adopté des organismes unifiés de lutte contre la corruption (ex : ICAC à Hong Kong, EACC au Kenya), qui se sont révélés efficaces pour lutter contre la corruption de manière globale. Un modèle similaire pourrait être adapté au contexte malgache pour répondre aux défis spécifiques liés à la corruption dans le pays.

18. Une indépendance renforcée des entités du dispositif institutionnel de lutte contre la corruption à Madagascar renforcerait les mécanismes de redevabilité des autorités. Les 5 entités constituant le cœur du système anticorruption opèrent avec un degré d'autonomie et d'indépendance plus ou moins important vis-à-vis de l'exécutif. Les directeurs généraux du BIANCO du SAMIFIN et de l'ARAI et le coordonnateur des PAC sont nommés en conseil des Ministres par le Président de la République après sélection de 3 noms soumis par le CSI et validés par la Présidence. Les magistrats des Pôles Anti-corruption sont nommés par le CSM après une sélection effectuée par un comité composé du Ministre de la Justice, du Premier Président de la Cour Suprême, du Procureur Général près la Cour Suprême, du Président du CSI et d'un représentant d'une organisation de la société civile en charge de la lutte contre la corruption. L'indépendance du CSM est également limitée²⁹. Les budgets de ces entités sont également décidés par la présidence ou par le ministère de la justice, malgré parfois une inscription dans la loi de l'allocation d'un budget autonome pour ces entités tels que le BIANCO ou les PAC. Une garantie de l'indépendance des entités du SAC vis-à-vis de la Présidence de la République apparaît comme une condition préalable à toute politique de lutte contre la corruption efficace. Le renforcement de l'indépendance institutionnelle devrait s'accompagner de mesures pour renforcer les capacités opérationnelles et les mécanismes de redevabilité, afin d'en garantir l'efficacité.

La décentralisation des entités du dispositif institutionnel : un enjeu clé

19. Le manque de décentralisation compromet les efforts de lutte contre la corruption et la prise en charge des besoins de développement local. En l'absence de gouvernance décentralisée effective, les politiques de lutte contre la corruption restent fortement dépendantes de la volonté politique des dirigeants centraux. De plus, le manque de ressources contribue aux difficultés pour les gouvernements locaux, les collectivités territoriales et toutes entités décentralisées de mettre en œuvre des mesures anti-corruption significatives, perpétuant ainsi l'inefficacité et la méfiance des citoyens envers l'administration. On observe certes que la préparation de la SNLCC a associé le niveau local au travers d'ateliers ouverts, on constate également que le BIANCO et les PAC s'appuient au moins dans les textes sur les autorités locales pour mener les enquêtes. Toutefois, faute de moyens il demeure compliqué d'obtenir de réels résultats³⁰. Une gouvernance décentralisée et un renforcement des compétences du BIANCO au niveau local pourraient permettre de développer des politiques de lutte contre la corruption en associant les communautés locales qui pourraient par exemple demander des comptes aux responsables et contribuer à travers de la mise en œuvre d'outils tels que les budgets participatifs permettant d'aligner les dépenses publiques sur les priorités locales.

B. Cadre légal de lutte contre la corruption

20. Madagascar a entrepris un vaste chantier législatif et institutionnel, reflétant une prise de conscience de la nécessité de lutter contre la corruption et de renforcer la gouvernance. Depuis 2004, Madagascar a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, le Protocole de la SADC contre la corruption, ainsi que les traités et conventions internationaux portant sur le terrorisme et la

³⁰ La création du 3^{ème} PAC à Fianarantsoa dans la région Sud du pays en décembre 2024, n'a été possible qu'en privant les tribunaux locaux de leurs personnels et locaux qui souffraient déjà de budgets quasi inexistantes.

³⁰ La création du 3^{ème} PAC à Fianarantsoa dans la région Sud du pays en décembre 2024, n'a été possible qu'en privant les tribunaux locaux de leurs personnels et locaux qui souffraient déjà de budgets quasi inexistantes.

criminalité transnationale organisée. Les autorités ont également adopté la loi n°2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, modernisée par la loi n°2016-020 de prévention et de lutte contre la corruption adopté le 22 août 2016, qui crée un cadre législatif complet. Cette loi comporte principalement les dispositifs de la prévention de la corruption et de l'éducation de la population ; de la déclaration de patrimoine ; de la répression de la corruption et des amendements relatifs aux dispositions du code pénal malagasy et du code de procédure pénale. Elle précise également le cadre institutionnel sur les structures en charge de la lutte contre la corruption à Madagascar.

Lisibilité du cadre juridique à Madagascar

21. Le cadre juridique de lutte contre la corruption à Madagascar est rendu difficilement lisible par sa complexité. En matière de lutte contre la corruption, Madagascar s'est doté au travers des années d'un arsenal de lois et de textes réglementaires constituant un cadre juridique complexe. Si le cadre institutionnel et juridique adopté au travers des années est globalement aligné aux conventions internationales ratifiées par Madagascar et couvrant tous les volets de la lutte contre la corruption (prévention, détection, investigation et répression), le millefeuille juridique à Madagascar en matière de lutte contre la corruption (voir annexe 1) contribue au manque de lisibilité pour les victimes d'infraction financières. On observe une multiplicité des textes législatifs et réglementaires aboutissant à des impasses ou des contradictions juridiques bénéficiant au développement des infractions et à l'impunité : on peut citer pour exemple le statut de l'ARMP désignée comme une Autorité Administrative Indépendante alors que ce statut n'existe pas officiellement. Le nombre de « bureaux de doléances » existant au niveau de ministères sectoriels et des collectivités locales (Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire – MDAT - en matière foncière, ministère de la sécurité pour les doléances contre les actes de corruption commis par les officiers de police, dans la gendarmerie, mairie, etc.) peut aussi créer une confusion dans l'esprit de la population avec le dépôt de plainte auprès des services de police ou de gendarmerie ou le dépôt de doléances qui donneront lieu à une investigation officielle du BIANCO ou à une instruction de la part des PAC ou de la justice de droit commun.

22. Pour améliorer la lisibilité du cadre juridique et favoriser son appropriation par les citoyens, il est essentiel de clarifier la base juridique des actions de lutte contre la corruption, de définir les mécanismes clairs et cohérents. Une rationalisation et une consolidation du cadre juridique existant pourrait faciliter cette appropriation, avant l'adoption de nouveaux textes. Madagascar pourrait utilement envisager d'aplanir son cadre juridique de lutte contre la corruption en supprimant les bureaux de doléances par ministère et d'adopter des mesures renforcées de communication, de diffusion et d'explications des textes en vigueur en s'appuyant sur des opérations conjointes avec les organisations de la société civile (OSC), le BIANCO et les STACs.

C. Stratégie nationale de lutte contre la corruption

23. La stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015–2025 (SNLCC 2015–2025) a fait preuve d'une efficacité limitée dans la réduction de la corruption. Une évaluation finalisée en août 2024 a conclu que, bien que la SNLCC 2015–2025 ait contribué à renforcer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption à Madagascar et à mobiliser davantage les acteurs non étatiques, la corruption est restée à un niveau élevé. L'évaluation attribue ce manque de résultats à : (i) un environnement politique, économique et social complexe ; (ii) une coordination et une collaboration institutionnelles insuffisantes en raison de l'absence de mécanismes de suivi appropriés ; (iii) un budget

et des ressources humaines insuffisants. Dans l'ensemble, la SNLCC 2015–2025 n'a pas réussi à accroître la confiance du grand public dans une répression efficace de la corruption. L'évaluation souligne que l'absence de sanctions pénales ou disciplinaires dans les grandes affaires de corruption continue d'alimenter un sentiment généralisé d'impunité.

24. Les autorités ont lancé dès janvier 2024 les travaux en vue d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC 2025–2030), qui a été adoptée en janvier 2025. Elle constitue une opportunité de remédier aux lacunes relevées par l'évaluation de la SNLCC 2015–2025, sous réserve d'être complétée par des mesures concrètes pour sa mise en œuvre. L'encadré 2 ci-dessous détaille la nouvelle stratégie 2025–2030.

Encadré 2 : La SNLCC 2025–2030

Placés sous l'égide du CSI, les travaux sur la nouvelle SNLCC ont débuté en janvier 2024 et elle a été officiellement adoptée, présentée et publiée en janvier 2025. Cette nouvelle stratégie met l'accent sur la nécessité de promouvoir une culture d'intégrité, de renforcer la collaboration entre les différents acteurs (y compris au-delà du SAC) et d'intensifier la répression des réseaux de corruption afin de renforcer l'effet dissuasif et de dissiper les risques d'impunité. Le document s'articule autour d'objectifs, de résultats attendus et d'actions stratégiques à mettre en place pour atteindre les résultats escomptés. Le cadre institutionnel de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie a été précisé dans un décret adopté en mai 2025.³¹

Source : Mission

D. Prévention contre la corruption

25. Les engagements internationaux et nationaux pris par les autorités Malagasy soulignent tous l'importance de la prévention et de sa mise en œuvre pour minimiser les risques de corruption. L'évaluation a permis d'analyser les forces et faiblesses des actions existantes à Madagascar et d'identifier des possibles actions à mener pour améliorer l'efficacité du système de prévention de la corruption et sa transparence.

Accès à l'information

26. L'adoption d'un projet de loi renforçant les principes généraux de l'accès à l'information et appliquant les dispositions de la Constitution est un outil primordial dans le cadre de la lutte contre la corruption. L'accès à l'information est un droit constitutionnel reconnu. L'article 11 stipule que « Tout individu a droit à l'information. L'information sous toutes ses formes n'est soumise à aucune contrainte préalable, sauf celle portant atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs. La liberté d'information, quel que soit le support, est un droit ». En 2006, une première Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances a été élaborée en vue de préparer l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information publique. Un projet de loi a été élaboré mais jamais adopté. En l'absence de texte

³¹ La mission a pris bonne note de l'adoption du Décret n 2025–568 du 28 mai 2025 instituant le cadre institutionnel de la mise en œuvre de la SNLCC. Toutefois l'implication de la Société civile et du Secteur privé au seul stade du Comité multi-acteurs qui ne peut être convoqué que par le Comité de Pilotage constitué uniquement du pouvoir exécutif, interroge sur la possibilité réelle d'intervention des acteurs externes. Par ailleurs, le décret ne définit pas la composition de chaque sous-comité stratégique qui est à la discrétion du Premier Ministre et du Président du CSI.

législatif, une nouvelle charte a été adoptée et validée en 2013,³² qui reste toujours la référence en matière d'accès à l'information à ce jour. En septembre 2019, la ministre de la Communication et de la Culture s'est engagée à finaliser l'élaboration du projet de loi initié en 2006 sous la houlette du CSI et un projet de loi a été restitué par la Ministre au cours d'une cérémonie officielle le 31 août 2020. Ce projet de loi n'a toutefois toujours pas fait l'objet d'un vote au Parlement. Il contient les dispositions suivantes : principes généraux de l'accès à l'information (7 principes dont celui de l'accessibilité à tous et la gratuité); entités obligatoires et usagers concernés ; informations concernées et leur classification (obligatoire, sur demande, confidentielle) modalités d'accès ; recours.

27. L'adoption de cette loi permettrait à Madagascar de se conformer aux exigences de la CNUCC (article 10) et renforcerait considérablement les mécanismes de prévention et de transparence de lutte contre la corruption. Elle permettrait à tout citoyen d'avoir accès à des informations cruciales et de lutter contre le développement des infractions financières en mettant la pression sur les acteurs concernés.

Déclarations de patrimoine

28. La récente adoption d'une plateforme numérique permettant la soumission des déclarations de patrimoine en ligne devrait faciliter le traitement de ces déclarations et leur publication. Lorsqu'il est effectif et transparent, le système de déclaration de patrimoine des hauts responsables étatiques permet de démontrer leur intégrité et contribue à la dissuasion de la corruption par le contrôle et l'enquête sur la variation du patrimoine des agents déclarants. La déclaration de patrimoine contribue ainsi à la détection de la corruption et permet une restitution plus efficace des actifs détournés. Enfin ce système est un atout majeur dans le renforcement de la confiance des citoyens dans leur gouvernement. Cependant, et bien que la déclaration de patrimoine soit obligatoire pour les principaux agents publics en vertu des articles 40 et 41 de la Constitution et de l'article 2 de la Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, on observe que les dernières déclarations publiées par le BIANCO sur son site internet datent de 2020,³³ alors que selon l'article 3 de la loi les déclarations doivent être faites dans les 3 mois suivant la nomination. On constate également qu'à l'heure actuelle, faute d'outil de suivi digitalisé pour leur gestion dynamique, ces déclarations ne font l'objet d'aucun contrôle quant à leur authenticité et exhaustivité et qu'aucune sanction pour défaut ou absence de déclaration n'a été prononcée malgré les dispositions de la loi de 2016.

29. Le système de déclaration du patrimoine à Madagascar devrait être révisé pour se conformer aux principes et bonnes pratiques internationales et pour le rendre transparent et efficace. La loi n° 2016-020 pourrait s'enrichir par des dispositions permettant aux autorités judiciaires et responsables habilités (PAC, BIANCO) d'accéder à ces informations et d'en assurer une exploitation nécessaire dans le cadre du rendu de la justice. La loi devrait également assurer la transparence des déclarations en supprimant les dispositions exigeant la confidentialité des informations divulguées dans

³² Afin de contourner le manque de volonté du Gouvernement de l'époque, l'ONU a lancé en début de 2013, avec l'appui du Projet d'appui à la Gouvernance et au Développement Institutionnel (PGDI financé par la Banque Mondiale), l'idée de concevoir un projet de Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances. Après plusieurs mois de travail et d'échange, la charte a été validée : 26 entités publiques et privées l'ont publiquement signé, à l'instar du Trésor Public, du Ministère du Commerce, du BIANCO, du SAMIFIN, du ministère des Mines. En revanche, les entités stratégiques comme la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes, la Banque Centrale n'ont pas répondu à l'invitation.

³³ Des déclarations ont toutefois été reçues en 2023 <https://www.depeche-taratra.mg/min-san-depot-de-declaration-de-patrimoine-au-bianco/>

les textes en vigueur et par la publication en ligne des déclarations des plus hautes personnalités assujetties (encadré 3). Un tel dispositif serait également pleinement cohérent avec les objectifs de la SNLCC 2025-2030. L'application d'un tel dispositif nécessite l'établissement effectif de la plateforme numérique permettant une gestion dynamique des déclarations en ligne des personnalités assujetties intégrant la publication, la mise en place d'un réel contrôle par le BIANCO des irrégularités et du défaut de publication et l'octroi aux PAC d'un accès aux déclarations en cas de poursuite. L'annexe 2 apporte un éclairage sur les grandes lignes des normes et bonnes pratiques internationales pour un système effectif de déclaration de patrimoine.

Encadré 3 : Madagascar - Les responsables tenus de déclarer leur patrimoine

- **Selon la Constitution :**
 - Président de la République
 - Premier ministre, chef du gouvernement
 - Ministres
 - Secrétaires d'État
 - Députés
 - Sénateurs
 - Membres de la Haute Cour Constitutionnelle
- **Selon la loi n° 2016-020 (loi anti-corruption) :**
 - Juges des ordres judiciaire, administratif et financier, quel que soit leur grade ou fonction
 - Gouverneurs de province, commissaires généraux de province, préfets régionaux, chefs de district et maires
 - Agents publics occupant des postes de responsabilité équivalents ou supérieurs à ceux de directeurs de ministère
 - Membres des corps de l'administration publique, y compris les administrateurs, inspecteurs et commissaires
 - Officiers militaires de grade supérieur au niveau de commandement de compagnie
 - Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'État, de l'Armée et de la Gendarmerie Nationale
 - Officiers de police économique ou judiciaire
 - Agents financiers publics, y compris les ordonnateurs et comptables publics
 - Dirigeants des établissements publics et des entreprises publiques

Source : Mission, sur la base du cadre légal malgache

Les mécanismes de gestion des conflits d'intérêts pour les agents publics

30. L'article 8 de la CNUCC appelle les Etats signataires à l'adoption et la mise en œuvre dans leurs systèmes institutionnels et juridiques de code ou de normes de conduite pour assurer l'exercice transparent, correct, honorable et adéquat de la fonction d'agent public. La SNLCC 2025–2030 souligne que le principal défi à Madagascar réside dans la nécessité de briser la perception selon laquelle les acteurs souhaitant accomplir leur travail avec intégrité et refuser des interventions manifestement illégales, inéquitables ou injustes sont marginalisés ou écartés. La SNLCC précise³⁴ également que pour renforcer l'intégrité et la responsabilisation des hauts responsables de l'état et des agents publics, il est nécessaire et indispensable d'adopter des dispositions réglementaires supplémentaires à celles de l'article 182 du Code Pénal issue de l'article 31 de la loi anti-corruption de 2016 pour encadrer et lutter contre les conflits d'intérêt et de veiller à ce que les agents publics engagés

³⁴ Articles 3.1.1 et 3.2.2

dans la conduite de dossiers et de projets d'envergure ne puissent favoriser leurs intérêts personnels au détriment de l'intérêt général et luttant contre les conflits d'intérêts.

31. Madagascar pourrait utilement se prémunir de ces détournements de fonds publics en luttant contre ses conflits d'intérêt par l'adoption de mesures législatives et réglementaires de prévention de ces conflits permettant ainsi aux agents publics concernés de mieux comprendre les enjeux et de connaître leurs obligations en matière de transparence et de conflit d'intérêt. La recommandation sur le cadre juridique de la déclaration de patrimoine pourrait être aussi une opportunité pour les autorités d'adopter des mesures sur la divulgation des intérêts.

Une digitalisation appropriée pour renforcer la collaboration et la transparence

32. Accélérer les efforts de numérisation permettrait de limiter les possibilités de corruption dans le cadre de l'administration, et l'accès à l'information et favoriserait la croissance économique en créant de nouveaux emplois dans ce secteur. Actuellement, la numérisation à Madagascar en est à ses débuts, avec seulement 15 pour cent de la population ayant accès à une identification formelle, ce qui complique l'accès aux services essentiels (Banque mondiale, 2020). Les systèmes de certification foncière, le dépôt de plaintes auprès des services de police, les actes d'état civil notamment restent majoritairement basés sur des documents papier, ce qui contribue à la corruption, aux conflits fonciers et à l'insécurité foncière, et à la « perte » des plaintes. A ce jour la jurisprudence n'est pas accessible pour tous, venant limiter les marges d'actions des justiciables, des avocats et favorisant l'impunité. Le gouvernement a lancé le projet PREGODI (Projet de Renforcement de la Gouvernance par la Digitalisation) pour moderniser les services publics et les infrastructures et pour renforcer la transparence et la mise en œuvre d'une plateforme numérique dédiée à la gestion dynamique des déclarations de patrimoine et d'intérêt économiques grâce à des financements de la Banque Africaine de développement (BAD). En parallèle, le projet de la Banque mondiale sur la Gouvernance numérique et la gestion de l'identité (PRODIGY) vise à établir une infrastructure nationale d'identité numérique, afin de simplifier l'accès aux services pour les citoyens. La Cour Suprême de Madagascar bénéficie d'un projet du PNUD (sur financement de l'USAID) pour la mise en ligne de ses décisions.

33. La mise en place de flux d'échanges d'information et de traitements des dossiers entre les différentes entités du SAC permettrait de renforcer la cohésion, l'accès à l'information et de dégager des statistiques nécessaires à la transparence et à l'efficacité. Dans le cadre du SAC à Madagascar les PAC centralisent et constituent le cœur de toutes les actions menées par les autres entités (BIANCO, SAMIFIN, ARAI, OPJ). Les OPJ et le BIANCO transmettent des plaintes, le SAMIFIN envoie des rapports de dossier d'opérations suspectes. Les décisions de confiscation des biens par les PAC sont transmises à l'ARAI. Les PAC peuvent être amenés à renvoyer ces dossiers pour des compléments d'enquêtes. A ce jour l'ensemble de ces procédures sont réalisées par voie manuelle. On observe que chaque entité a développé sa propre base de données spécifique, mais celles-ci ne sont pas accessibles aux autres entités du SAC, elles ne sont pas construites selon des critères uniformes pouvant être exploités par l'ensemble des entités concernées. Des efforts ont été menés par le SAMIFIN et la Direction de Coordination des PAC pour rationaliser les données, notamment afin de se conformer aux normes du Groupe d'Action Financière (GAFI). Cependant, les systèmes d'exploitation de ces bases de données restent incompatibles.

34. L'intégration d'une plateforme numérique commune entre les PAC, le BIANCO, le SAMIFIN et l'ARAI améliorerait la production de données statistiques sur les personnes morales et physiques impliquées dans des actes de corruption, de blanchiment de capitaux, assurerait des délais plus rapides de recouvrement des avoirs illicites, permettrait de tracer les dossiers transmis par ces entités aux officiers de police judiciaire (dont le BIANCO). Son efficacité serait mesurée par le nombre de dossiers transmis entre les entités.

35. La Cour des Comptes pourrait utilement être associée à cette plate-forme. En tant qu'auditeur externe et institution supérieure de contrôle, la Cour des Comptes (qui est avec la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat l'une des trois Cours composant la Cour Suprême), la Cour des Comptes est à même dans le cadre de ses audits et contrôles de disposer d'informations utiles sur les vulnérabilités à la corruption. Toutefois, la Cour des Comptes n'est pas en mesure de saisir la justice (PAC) directement, le Commissaire général du Trésor Public (chef du parquet de la Cour des Comptes) devant solliciter l'aval du Procureur Général près la Cour Suprême. De plus, la Cour est peu sollicitée par les entités du SAC pour contribuer aux actions à mener. Les magistrats des PAC, relevant de l'ordre judiciaire, ne bénéficient pas toujours de la formation nécessaire pour traiter des cas de relevant des finances publiques. La mise en place récente d'ateliers de coordination avec le BIANCO en vue d'une collaboration efficace et systématisée pour enquêter sur les possibles cas de corruption relevés par la Cour des Comptes pourrait servir de point de départ à la réalisation d'ateliers de formation réguliers au bénéfice des acteurs du SAC.

Encadré 4 : Besoins de renforcement de la communication entre les entités du SAC

En 2023, les statistiques du parquet du PAC d'Antananarivo montrent que :

- Parmi les 132 dossiers transférés par le PAC d'Antananarivo au BIANCO pour complément d'enquête, 7 dossiers ont été retournés pour traitement
- Parmi les 105 dossiers transférés à la gendarmerie nationale pour complément d'enquêtes, 12 ont été retournés au PAC
- Parmi les 73 dossiers transférés à la police nationale pour complément d'enquête, 12 ont été retournés

Source : Parquet du PAC d'Antananarivo

Une collaboration de proximité

36. Cette collaboration renforcée entre les différentes entités du SAC s'avère également nécessaire avec les systèmes de contrôle et d'audit internes des ministères sectoriels, et des STACs. Madagascar rencontre des défis en matière d'opérationnalisation des politiques sectorielles de lutte contre la corruption et la mise en place de structures dédiées au niveau de tous les ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics et des sociétés à participation publique. Le BIANCO est chargé d'aider les départements ministériels à mettre en place leur Politique Interne de Lutte Contre la Corruption (PILCC) pour sensibiliser et mobiliser leur personnel à identifier et prévenir les risques de corruption, promouvoir l'intégrité des agents, et opérationnaliser des dispositifs anti-corruption. En 2024, on comptait 12 ministères sur 29 qui avaient adopté une PILCC et 184 STACs opérationnelles chargées de piloter la mise en œuvre des PILCC au sein des ministères sur 210 escomptées par le Bianco. On observe également des fonctionnements distincts, peu coordonnés, une absence d'indépendance et de transparence dans le recrutement des agents des STACs, et une diffusion et mise en œuvre des PILCC très limitée. Par ailleurs il conviendrait de prévoir des mécanismes

institutionnels et systématiques de collaboration et d'échange d'information entre les STACs et les directions ministérielles ou autres administrations en charge du contrôle interne et des audits ou des structures internes de contrôle aux ministères.

La protection de l'engagement citoyen

37. L'adoption d'une loi sur la protection des lanceurs d'alerte viendrait limiter l'impunité en favorisant la diffusion de l'information et la divulgation des cas et pratiques de corruption : Au cours des dernières années, la situation des lanceurs d'alerte s'est détériorée, notamment par la surveillance de leurs activités sur les réseaux sociaux. Les arrestations de lanceurs d'alerte ont été largement médiatisées, la plupart étant accusés « d'humiliation publique de l'État » et envoyés en prison, tandis qu'aucune enquête n'a été menée sur les affaires de corruption qu'ils dénonçaient. L'impact d'une telle loi se mesurera au travers du niveau de confiance des citoyens à informer, de l'évolution du nombre de dénonciations et du nombre de témoins, experts et victimes ayant fait l'objet de protection. De plus l'établissement d'un mécanisme efficace de protection de lanceurs d'alerte et témoins permettra d'aligner Madagascar avec les engagements pris dans le cadre de la CNUCC et de la CUAPLC ainsi que de mettre en œuvre les objectifs de la SNLCC (effet 3.1.3) et les recommandations adoptées à la suite de la table ronde sur les lanceurs d'alerte organisée le 11 juillet 2024 sous le haut patronage du Ministère des affaires étrangères et de l'Union Africaine.

E. Investigation, jugement et sanction contre la corruption

Le régime des immunités

38. Le régime des immunités à Madagascar nécessiterait d'être clarifié et de permettre la levée des droits et privilèges afférents à ces immunités sans autorisation préalable pour faciliter les investigations et les poursuites pour les personnes suspectées de corruption par les PAC. La problématique des immunités à Madagascar touche plusieurs sections du présent rapport et notamment le renforcement de l'Etat de droit. En matière de lutte contre la corruption, le manque de lisibilité des fondements juridiques³⁵ facilite la corruption et l'impunité et rend difficile de poursuivre des agents publics à Madagascar. On note également que pour pouvoir engager des poursuites à l'égard des agents concernés en cas de suspicion avérée de corruption, une autorisation de leur ministre de tutelle est quasiment toujours nécessaire. Le périmètre de ces immunités est parfois si étendu que cette autorisation est parfois nécessaire dès la phase d'investigation, comme en témoigne le régime des agents des douanes issu de de l'article IX-39 de la loi 2014-011 du 14 aout 2014 portant loi de finances rectificative tel que décrit en paragraphes 140 et suivants du présent rapport. Pourtant l'article 47 de la loi 2016-020 du 22 aout 2016 sur la lutte contre la corruption permet aux OPJ de procéder à toute audition nécessaire de personne suspectée de corruption sans besoin de la levée de l'immunité.

39. Ainsi une harmonisation des textes en matière d'immunités avec l'article 47 de la loi de 2016, ainsi qu'une levée automatique de ces immunités en cas de suspicion de corruption par les PAC, permettrait de lutter contre l'impunité et renforcerait les mécanismes du SAC. La SNLCC 2025-2030

³⁵ Les fondements juridiques des immunités et leurs impacts sur l'Etat de droit sont plus amplement étudiés dans la Section xx Etat de droit

ouvre ce chantier, qui doit être conduit en gardant à l'esprit les situations très différentes entre les personnes politiquement exposées et les fonctionnaires techniciens.

Haute cour de Justice et immunités accordées aux membres du gouvernement

40. Il convient également de noter que le régime des immunités accordés aux membres du gouvernement et aux plus hautes autorités de l'Etat ne permet pas aux PAC de statuer sur leurs cas même en cas de corruption dans le cadre de l'exercice de leur fonction. Au titre de la constitution de 2010 et de la loi 2004-043, seule la Haute Cour de Justice (HCJ) a compétence pour statuer sur la responsabilité du Président (article 131 de la constitution) des Présidents des Assemblées parlementaires, du Premier ministre et des membres du gouvernement et du Président de la Haute Cour Constitutionnel (article 133) pour tous actes qualifiés de haute trahison, de violation graves ou répétées de la constitution ou manquement incompatible avec l'exercice de leur mandat. La compétence des PAC en matière de corruption et de blanchiment d'argent se voit donc entravée. Par ailleurs les conditions requises pour convoquer la HCJ et mettre en accusation le responsable concerné doivent être votées à la majorité des 2/3 de l'Assemblée nationale pour le Président et à la majorité absolue pour les autres membres relevant de l'article 133. A ce jour et depuis sa création en 2018, aucune décision de poursuite n'a été prise par la HCJ qui ne s'est pas réunie malgré le dépôt de 37 requêtes.³⁶

41. La suppression dans la loi du vote des parlementaires pour la mise en accusation en cas de recevabilité déclarée de la plainte par la commission des requêtes, permettrait à la HCJ de pleinement assumer ses fonctions et contribuerait à renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions et des investisseurs, sans pour autant remettre en cause le principe des immunités et privilèges des hautes personnalités de l'Etat.

Jugement : le rôle et les compétences des Pôles anti-corruption

42. L'organisation de la justice en matière d'infraction financière présente des incohérences. Une mise en cohérence des textes régissant la compétence des PAC avec la pratique juridictionnelle favoriserait la lisibilité juridique pour les justiciables et la lutte contre l'impunité, tout en limitant la durée de traitement des dossiers. La loi initiale sur les PAC, introduite en 2018, a été considérablement affaiblie par sa révision de la loi 2021-015,³⁷ qui a grandement réduit la compétence des PAC sur les infractions économiques et financières. Or, ces infractions sont souvent étroitement liées aux actes de corruption. La loi de 2021 limite la compétence des PAC à la corruption et aux infractions connexes, ainsi qu'au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, réduisant ainsi le champ des infractions économiques et des crimes associés. À l'inverse, la loi de 2016 prévoyait une compétence transversale, en spécifiant 21 autres infractions pouvant impliquer des actes de corruption et des crimes financiers y

³⁶ Depuis 2018, 37 requêtes reçues, 16 déclarées recevables et transmises à l'Assemblée nationale restées sans effet car non votées ni examinées.

³⁷ Article 18.- Les PAC sont chargés de la poursuite, de l'instruction, et du jugement des infractions de corruption et assimilées ainsi que de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme et les infractions qui leur sont connexes, telles que prévues par les instruments internationaux ratifiés par Madagascar et la Loi n°2016-020 du 22 août 2016 sur la lutte contre la corruption et la Loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que les infractions économiques et financières qui leur sont connexes. Les actes qualifiés d'infractions de corruption et assimilées, de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme qui ne sont pas liés aux fonctions des personnes mises en cause devant d'autres juridictions spécialisées relèvent de la compétence des PAC.

compris les violations douanières, l'évasion fiscale, le trafic de drogue et la traite des êtres humains, les infractions dans les secteurs miniers, bois, pêche, aires protégées, etc.

43. Malgré cela, les juridictions de droit commun normalement compétentes pour traiter de ces cas renvoient quasi systématiquement le traitement des affaires aux PAC. Quelle que soit la nature de l'infraction « financière » en cause, elles s'appuient sur la notion de « connexion » avec la corruption présente dans la loi de 2018 modifiée. Les modes de sélection des magistrats des PAC et leur spécialisation poussent les juridictions non spécialisées, engorgées de dossiers de toute nature, à déferer ces cas aux PAC qui n'ont plus pour autant la compétence officielle.

44. La clarté juridique du cadre de lutte contre la corruption à Madagascar bénéficierait d'un alignement des textes avec la réalité des procédures. Un retour au texte de 2016 accompagné de ressources adéquates et transparentes pour les PAC permettrait de remédier à cette insécurité juridique et d'adresser des cas de grande corruption dans des secteurs économiques stratégiques.

45. Favoriser l'accès à la justice de lutte contre la corruption au plus près du justiciable permettrait également de favoriser la condamnation d'infractions observées au niveau local. Au titre de la loi de 2018 reprise par la loi de 2021-015, Madagascar doit se doter de 6 PAC visant à couvrir tout le territoire. Aujourd'hui 3 PAC se répartissent le pays avec chacun une compétence qui s'étend sur des zones larges et souvent difficilement accessibles. Pourtant les dossiers de ces zones ne cessent de croître (en 2023 les PAC de Antananarivo et de Mahajanga ont vu un accroissement significatif des dossiers provenant des provinces de Toamasina, Toliara, Manakara, Fianarantsoa et d'Antsiranana). Ces dossiers ne sont pas traités en temps voulu par les PAC compétents faute de ressources nécessaires pour mener des enquêtes et organiser des audiences foraines sur site.

46. Le renforcement du réseau des PAC constituerait un élément clé pour traiter et juger les infractions de corruption dans ces zones, contribuant ainsi à renforcer la sécurité juridique pour les entreprises et les investisseurs. Il permettrait également de renforcer la prévention et la sensibilisation sur les droits et recours existants pour les entreprises locales.

F. Participation de la société civile

47. Un renforcement et une reconnaissance de la participation citoyenne dans la gouvernance du dispositif institutionnel permettrait d'améliorer la gouvernance et la redevabilité de son action. À Madagascar, la liberté d'association est juridiquement reconnue et encadrée par plusieurs textes législatifs. La Constitution Malagasy garantit ce droit fondamental, stipulant que « la liberté d'association est garantie dans les conditions prévues par la loi », l'Ordonnance n°60-133 du 3 octobre 1960 établit le régime général des associations à Madagascar. Elle précise que les associations peuvent se former librement par la volonté de leurs membres fondateurs. Cette ordonnance exclut toutefois certaines catégories spécifiques, telles que les syndicats professionnels, les sociétés mutualistes et les associations culturelles, qui sont régies par des dispositions particulières. La loi n°96-030 du 14 août 1997 définit un cadre spécifique pour les organisations non gouvernementales, spécifiant que toute ONG fondée sur une cause ou un objet illicite, contraire aux lois et aux bonnes mœurs, ou dont les activités constituent une menace pour l'ordre et la sécurité publics ou pour l'unité nationale, est nulle et de nul effet.

48. La SNLCC 2025–2030 souligne l'importance des OSC dans la lutte contre la corruption.

Elles ont été invitées à participer aux ateliers de réflexion visant à rédiger la nouvelle stratégie et devraient également être membres du Comité de pilotage de mise en œuvre de la stratégie une fois constitué. On constate également des efforts d'engagements forts des OSC et lanceurs d'alerte qui ont gagné en influence dans la promotion de la transparence et de la redevabilité. Des outils comme la plateforme numérique « i-toroka » permettent le signalement anonyme de la corruption, favorisant ainsi la participation du public à la surveillance et au contrôle. On observe aussi que les OSC qui luttent contre la corruption peuvent se porter partie civile après avoir saisi les PAC.³⁸ Toutefois, malgré ces efforts et la reconnaissance dans les textes du rôle de la société civile, cette dernière reste sous-financée et a malheureusement beaucoup de mal à étendre ses activités au-delà de la capitale. Elle demeure faiblement représentée et peu écoutée dans les débats du fait notamment de ce manque de moyens.

49. À Madagascar, le cadre juridique régissant la participation des organisations de la société civile (OSC) dans le secteur minier est marqué par des ambiguïtés et des incohérences, ce qui peut entraver une participation effective. Bien qu'il n'existe pas d'interdictions légales explicites concernant l'engagement des OSC, plusieurs facteurs contribuent à un environnement difficile :³⁹

- La législation minière en vigueur ne définit pas clairement le rôle ou les droits des OSC dans la gouvernance minière. Cette absence de dispositions explicites peut entraîner une application incohérente des lois et une incertitude quant à l'implication des OSC dans les processus de prise de décision. Par exemple, bien que les accords de développement communautaire soient généralement obligatoires pour les projets miniers, le degré d'implication des OSC dans ces accords n'est pas bien défini.
- Bien que la consultation préalable et éclairée des communautés locales soit exigée pour les projets miniers, la mise en œuvre de ces consultations varie. L'absence de procédures normalisées peut entraîner l'exclusion des OSC ou leur confrontation à des obstacles empêchant une participation significative, ce qui limite leur capacité à représenter efficacement les intérêts des communautés.
- Les OSC rencontrent souvent des difficultés à accéder à des informations complètes et en temps opportun concernant les projets miniers, telles que les évaluations d'impact environnemental, les accords contractuels ou les données sur les revenus. Ce manque de transparence nuit à leur capacité à surveiller et à plaider pour une plus grande redevabilité dans le secteur minier.
- La réforme actuelle du Code minier, représente une opportunité de lever les ambiguïtés actuelles et de renforcer les dispositions relatives à la participation des OSC. Toutefois, tant que ces réformes ne sont pas adoptées, les incertitudes juridiques actuelles continuent de poser des défis à l'implication de la société civile.

³⁸ Article 4.loi 2021-015 - Le PAC peut être saisi d'une plainte ou d'une dénonciation d'une personne physique, d'une association ou d'une organisation dont les statuts définissent dans leur objet la lutte contre la corruption.

³⁹ Chambers and Partners, 23 janvier 2025 : À Madagascar, les accords de développement communautaire (ADC) sont souvent requis lorsque les sociétés minières opèrent à proximité des communautés locales. Ces accords sont censés garantir que les communautés bénéficient des activités minières, par exemple par le biais de projets d'infrastructures, d'éducation ou de santé. Cependant, les lois et réglementations n'indiquent pas clairement si les organisations de la société civile (OSC) (telles que les ONG locales ou les associations communautaires) doivent être impliquées dans la rédaction, la négociation ou le suivi de ces accords, quel rôle elles doivent jouer si elles y participent (par exemple, en tant que conseillers, représentants, observateurs indépendants, etc.), ni à quel stade elles doivent participer (avant, pendant ou après la signature de l'accord). En pratique, ce point n'est pas clairement défini : parfois, les OSC sont consultées, parfois, elles sont complètement exclues. Leur participation dépend beaucoup de la bonne volonté des sociétés minières, des autorités locales ou des donateurs, plutôt que d'un droit légal clair. Cela crée des incohérences, affaiblit la responsabilité et limite souvent la représentation des intérêts des communautés locales.

50. L'introduction d'organes de surveillance indépendants ou de plateformes multipartites – réunissant le gouvernement, la société civile, les entités du SAC et le cas échéant les communautés locales (pour des projets fonciers ou extractifs par exemple)–pour mettre en place les réglementations existantes, la divulgation des bénéficiaires effectifs et des conditions des contrats de concession ou de marchés publics peuvent aider à renforcer le dispositif institutionnel et au respect des lois et mécanismes de lutte contre la corruption. Une source d'inspiration possible peut être la Ghana Anti-Corruption Coalition (GACC) qui réunit la société civile, le secteur privé, les médias et les institutions étatiques pour appuyer les réformes, surveiller les engagements et sensibiliser les citoyens, et qui a permis des progrès dans la poursuite de cas emblématiques et une amélioration des mécanismes de redevabilité.

G. Recommandations

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Résultats attendus sur la réduction de la vulnérabilité à la corruption	Echéance	Responsables
Renforcement et rationalisation du cadre juridique			
Adoption du projet de loi renforçant les principes généraux d'accès à l'information, présenté le 31 août 2020	Renforcer la transparence et la prévention, lutter contre le développement de la criminalité financière et le mettre en conformité avec les normes internationales	1 an	Parlement
Adopter des mesures législatives assurant la protection des témoins, des experts et des victimes d'actes de corruption. Ces mesures législatives devraient inclure la définition des rôles et des responsabilités, de l'étendue et des éléments de la protection, ainsi que des sanctions en cas de représailles ou de manquement des autorités chargées de la protection.	Intensifier la répression de la corruption et des infractions assimilées. Assurer un niveau élevé de confiance des citoyens, pour permettre une augmentation du nombre de dénonciations et du nombre de témoignages, pour augmenter le nombre d'experts et de victimes qui ont été protégés	2 ans	Cabinet du Président de la République/Primature /Ministère de la Justice
Publier les progrès de la mise en œuvre de la SNLCC et définir le plan d'action, comprenant l'adoption du décret relatif à un mécanisme de pilotage de la mise en œuvre de la SNLCC, co-piloté par la Primature, et le CSI, tel que défini à l'article 4.1.1 du NSLCC, en précisant les conditions en termes de ressources humaines, matérielles et financières répondant aux besoins pour garantir l'efficacité de cette stratégie.	Définir les conditions du plan d'action en l'associant à des ressources réelles et en impliquant tous les acteurs stratégiques dans la mise en œuvre de la NSLCC	1 an	Primature et CSI; Ministère de la justice
Mettre le système de déclaration de patrimoine en conformité avec les principes internationaux, assurer la publication en ligne systématique des données reçues des entités concernées et assurer l'application effective des sanctions pour défaut de déclaration ou de publication. Révision de la loi 2016-020	Améliorer la transparence et la responsabilité en matière de gouvernance. Mettre en place un système de gestion et de transparence des données sur les actifs et les intérêts des entités contrôlées, accessible et utilisable par les autorités judiciaires et les agents habilités des entités du système anticorruption.	1 an	Cabinet du Président de la République/Ministère de la justice/Bianco
Garantir une indépendance appropriée et la pleine autonomie d'action des institutions du SAC en engageant des réformes du cadre institutionnel éliminant progressivement toute forme de contrôle exercé par le pouvoir politique	Renforcer l'indépendance et les capacités des institutions de lutte contre la corruption	2 ans	Cabinet du Président de la République / Primature/ Ministère de la justice
Harmoniser tous les textes régissant le régime d'immunité avec l'article 47 de la loi 2016-020 qui permet d'enquêter et de poursuivre les personnes soupçonnées de corruption et d'infractions assimilées, ainsi que de saisir leurs avoirs sans lever l'immunité	Renforcer la responsabilité institutionnelle, faciliter la lisibilité du cadre juridique de lutte contre la corruption	3 ans	Cabinet du Président de la République et du Premier ministre ; Ministère de la justice
Adopter des mesures législatives et réglementaires pour prévenir les conflits d'intérêts des agents publics,	Améliorer la transparence et la responsabilité en matière de gouvernance. Renforcer la prévention des conflits d'intérêts	1 an	Cabinet du Président de la République / Primature

conformément aux normes internationales (en particulier l'article 8 de la CNUCC)			
Supprimer le vote des parlementaires pour la destitution des membres du gouvernement par la HCJ en cas de recevabilité de la plainte de la Commission des pétitions en modifiant la loi n° 204-043.	Intensification de la répression de la corruption et des infractions assimilées	2 ans	Présidence de la République
Rationaliser le cadre juridique de lutte contre la corruption en supprimant les bureaux des griefs spécifiques à chaque ministère au profit du BIANCO	Renforcer la responsabilité institutionnelle, faciliter la lisibilité du cadre juridique de lutte contre la corruption et promouvoir la communication et la diffusion des textes	2 ans	Cabinet du Président de la République et du Premier ministre ; Ministère de la justice
Rendre opérationnelles et renforcer les institutions de lutte contre la corruption			
Adopter un mécanisme permettant la mise en place et l'accessibilité d'un registre des bénéficiaires effectifs garantissant la désignation des personnes physiques et morales et comprenant des éléments permettant de vérifier les informations recueillies et les sanctions applicables, notamment dans le secteur minier et extractif, notamment par la modification du décret 2023-335	Améliorer la transparence et la responsabilité en matière de gouvernance. Renforcer la prévention des conflits d'intérêts. Mettre en place un système de gestion et de transparence des données relatives aux bénéficiaires effectifs, renforcer l'application de la norme ITIE et rendre ce registre accessible aux autorités judiciaires et au public.	1 an	Ministère des Finances
Renforcer la gouvernance décentralisée des entités du SAC, et en particulier les compétences locales du BIANCO afin de bâtir un cadre de lutte contre la corruption plus inclusif, fiable et réactif, enraciné dans la participation active des communautés et mieux adapté aux réalités locales : Améliorer la portée et la réactivité des bureaux régionaux (« Antennes »), diversifier et faciliter l'accès aux mécanismes de plainte Favoriser des partenariats plus étroits avec les acteurs locaux de la société civile et les groupes communautaires pour renforcer la présence de BIANCO et promouvoir l'intégration des normes d'intégrité au sein des administrations locales en travaillant aux côtés des communautés.	Renforcer la responsabilité institutionnelle locale et susciter la confiance des citoyens dans leurs institutions	2 ans	Cabinet du Président de la République/Primature /Bianco/ Ministère de la justice
Favoriser le renforcement de la justice de proximité notamment par la mise en œuvre de la loi n. 2016-020 et de la loi n.2021-015 par lequel Madagascar doit se doter de 6 PACS visant à couvrir tout le territoire.	Renforcer la transparence et la sécurité juridique pour les citoyens, les entreprises et les investisseurs.	2 ans	Ministère de la Justice
Mise en œuvre de mesures d'appui aux politiques de lutte contre la corruption			
Mettre en place une plateforme numérique unifiée et partagée entre les différentes entités du SAC (PACs, BIANCO, SAMIFIN et ARAI) pour assurer un traitement efficace des dossiers et améliorer le recouvrement des avoirs illicites	Améliorer la production de statistiques, en particulier pour se conformer aux normes du GAFI, améliorer le recouvrement des avoirs illicites et améliorer la transmission et le traitement des dossiers par les entités du SAC.	2 ans	Entités du SAC; Ministère de la justice
Donner la priorité à l'élimination des restrictions administratives dans des secteurs stratégiques tels que	Accroître la transparence, avec un contrôle de la société civile, et le mécanisme institutionnel	2 ans	Primature

<p>l'exploitation minière qui restreignent indûment les activités des organisations de la société civile en établissant des plateformes multipartites pour renforcer la participation de la société civile à l'ITIE, normaliser les procédures de consultation de la société civile, adopter systématiquement les accords de développement communautaire (ADC) souvent requis lorsque les compagnies minières opèrent à proximité des communautés locales. Ces accords sont censés garantir que les communautés bénéficient des activités minières</p>	<p>de lutte contre la corruption en facilitant la divulgation et la prévention des cas de corruption. Renforcer la responsabilité institutionnelle</p>		
<p>Renforcer et déployer la mise en œuvre des STAC et des PILCC dans tous les ministères et renforcer leur coordination avec le BIANCO</p>	<p>Améliorer la prévention de la corruption et renforcer la formation au cadre juridique anticorruption</p>	<p>2 ans</p>	<p>Primature</p>

III. État de droit

51. Le présent chapitre examine les aspects de l'état de droit qui concernent l'exécution des contrats et la protection des droits de propriété. Il fournit une évaluation des cadres juridiques et institutionnels liés aux droits contractuels et de propriété, y compris les faiblesses en termes de qualité et d'indépendance du pouvoir judiciaire qui ont une incidence sur l'application prévisible et rapide de ces droits.

52. La corruption d'État compromet également l'exécution des contrats et les droits de propriété à Madagascar.⁴⁰ Les liens étroits entre les élites économiques et politiques permettent à un groupe restreint et puissant de dominer la prise de décision et de contrôler les rentes économiques, notamment dans les secteurs foncier et extractif. La concentration de l'autorité au niveau central affaiblit la responsabilisation, ce qui laisse perdurer les inégalités malgré la richesse en ressources du pays. Le pouvoir judiciaire reste vulnérable à l'ingérence politique, en particulier du pouvoir exécutif, comme l'a souligné la Banque mondiale.⁴¹ Cela pose des obstacles majeurs à l'exécution effective et prévisible des contrats et à la protection des droits de propriété, qui sont essentiels pour améliorer la productivité. Les faibles performances persistantes de Madagascar dans ces domaines, dont témoignent les multiples indices économiques, continuent d'entraver une croissance durable et inclusive.⁴²

A. L'exécution des contrats

53. Madagascar dispose d'un cadre juridique et judiciaire bien établi. Le pouvoir judiciaire malgache est composé de la Cour suprême, qui regroupe trois entités spécialisées : la Cour de cassation (contentieux civil), le Conseil d'État (contentieux administratif) et la Cour des comptes (justice financière). Les tribunaux de première instance (TPI) sont les principaux organes de jugement pour les affaires civiles, pénales et commerciales ; en cas d'appel, les jugements sont soumis à l'examen des cours d'appel. S'il existe cinq tribunaux de commerce spécialisés intégrés dans les TPI, les juges de ces tribunaux traitent également des litiges civils non commerciaux ainsi que des affaires pénales. Le CSM est l'organe de contrôle judiciaire responsable des nominations, des promotions et des mesures disciplinaires des magistrats. Le Président de la République préside le CSM et le ministre de la Justice en est le vice-président, ce qui soulève des préoccupations quant à l'indépendance de la justice. En outre, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) veille au respect de la Constitution, statue sur les contentieux électoraux et proclame les résultats des élections.⁴³ Le Code civil et le Code commercial servent de base pour la résolution des contrats privés. Les litiges avec l'État sont tranchés par des tribunaux administratifs et susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

54. Les lois et règlements sont accessibles et publiés régulièrement. Les lois sont rédigées, examinées par l'Assemblée nationale et le Sénat, vérifiées pour s'assurer de leur conformité

⁴⁰ [République de Madagascar : questions générales](#)

⁴¹ [Document de la Banque mondiale](#)

⁴² [Madagascar | Profil de l'économie | Données sur la prospérité360](#)

⁴³ [BTI 2024](#)

constitutionnelle par le HCC, et promulguées par le Président de la République. Les lois finalisées sont publiées au Journal officiel de la République. Les lois sont accessibles au public sur le site web du Centre national d'information et de documentation juridiques et législatives (CNLEGIS), qui relève de la Primature, et peuvent être consultées par thème.⁴⁴ La plupart des lois sont publiées en français, restreignant l'accès à la population en général.

55. Madagascar a mis en œuvre des réformes essentielles pour améliorer l'efficacité du règlement des litiges commerciaux. Les mesures récentes comprennent la création d'un registre du commerce spécialisé et l'introduction de limites sur les ajournements, les audiences étant désormais programmées toutes les deux semaines. Les conférences préparatoires au procès obligatoires en première instance et en appel contribuent à réduire l'arriéré d'affaires. La mise en service du logiciel LTA-JCOM au Tribunal de commerce, à la Cour d'appel d'Antananarivo et à la Cour de cassation a contribué à accroître l'efficacité en permettant le classement aléatoire et automatisé des affaires et en respectant les délais accélérés fixés par le Code de procédure civile. Par ailleurs, les procédures de petits litiges instaurées par la loi n°2017-012 offrent une voie accélérée pour la résolution d'affaires commerciales moins complexes. Le décret n°2017-300 renforce l'efficacité du système en remboursant les frais de justice lorsque les parties optent pour la médiation ou l'arbitrage. Ces réformes ont permis de réduire les délais de traitement des dossiers d'environ trois ans à moins d'un an, comme indiqué par le Conseil de développement économique de Madagascar (EDBM) et confirmé par les parties prenantes de la communauté juridique au cours de la mission.⁴⁵

56. Malgré ces avancées, le système judiciaire malgache reste confronté à des défis considérables. Le manque de transparence et de prévisibilité de l'exécution des contrats et des processus législatifs est un problème majeur qui pénalise le secteur privé et l'investissement étranger. L'absence de systèmes numériques, l'inefficacité des mécanismes de gestion des dossiers et l'absence de contrôle judiciaire efficace créent de nouveaux risques de corruption. En outre, le pouvoir judiciaire fonctionne avec moins de 2 pour cent du budget national, dont près de la moitié est allouée au système pénitentiaire. Ce sous-financement nuit gravement aux infrastructures et à la disponibilité du personnel judiciaire. Les juges invoquent souvent un manque de formation spécialisée en droit commercial et en droit des affaires, qui nuit à la cohérence et à la qualité des décisions judiciaires. Actuellement, Madagascar compte 937 juges (dont les magistrats du parquet) pour une population de 28 millions d'habitants.

57. Les statistiques judiciaires relatives aux litiges commerciaux ne sont pas centralisées et la gestion des affaires n'est pas uniforme. Le ministère de la Justice recueille certaines données judiciaires générales, mais des indicateurs détaillés, tels que les délais de traitement des dossiers et les résultats en matière d'exécution, ne sont ni systématiquement recueillis ni divulgués au public. Des efforts sont en cours pour compiler et publier la jurisprudence de la Cour suprême et des cours d'appel, ce qui pourrait contribuer à une plus grande cohérence et prévisibilité des décisions judiciaires, en particulier celles relatives au droit commercial. La numérisation peut permettre un traitement plus efficace des contentieux, mais les tribunaux manquent de personnel et sont mal équipés, et la mise en œuvre de

⁴⁴ [Lettre d'intention](#) | [Ordonnance](#) | [décret](#) | [arrêté](#) | [Constitution](#) | [texte](#) | [Finance](#)

⁴⁵ [REFORMER-2.pdf](#)

solutions numériques peut être difficile dans ce contexte.⁴⁶ Les autorités travaillent avec les PTFs pour mettre en œuvre un logiciel de gestion des affaires dans les TPI, mais un soutien et une coordination supplémentaires seraient nécessaires pour soutenir ces efforts.⁴⁷

58. Des modes alternatifs de règlement des conflits (MARC) peuvent être une alternative au système judiciaire formel dans les litiges commerciaux. Madagascar est membre du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Convention du CIRDI) et signataire de la Convention de New York de 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Le Centre d'Arbitrage et de Médiation de Madagascar (CAMM) a été créé en 2001 pour promouvoir et faciliter les MARC. L'inclusion de clauses d'arbitrage dans de nombreux contrats privés reflète le recours croissant au MARC comme solution de rechange viable aux litiges, en particulier compte tenu des difficultés rencontrées par la justice.⁴⁸ Cependant, les procédures MARC restent rares, avec seulement une dizaine de cas par an traités par CAMM. Les décisions de MARC sont généralement appliquées par les tribunaux. La médiation judiciaire, reconnue par le Code de procédure civile, peut constituer une bonne alternative à un contentieux trop long et coûteux et devrait être encouragée et développée par les tribunaux de commerce.⁴⁹

59. Le règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) peut également contribuer à accroître la confiance des investisseurs et avoir un effet positif sur les IDE à Madagascar. Des études ont montré que les traités internationaux d'investissement (TII) avec RDIE où l'arbitrage est inclus ont un effet positif et significatif sur l'IDE.⁵⁰ Madagascar est membre de l'Agence multilatérale de garantie des investissements depuis 1989, et a conclu un certain nombre d'accords internationaux d'investissement qui permettent le règlement des différends entre investisseurs et États au niveau international, y compris par le biais de tribunaux d'arbitrage ad hoc.⁵¹ La loi sur l'investissement de 2023 autorise aussi explicitement les investisseurs étrangers à recourir à un arbitrage investisseur-État administré par le Centre international pour le CIRDI.⁵² Ces mécanismes peuvent apporter une protection supplémentaire aux investisseurs et offrir une alternative efficace et éventuellement dépolitisée aux tribunaux administratifs à Madagascar puisque les investisseurs ne sont généralement pas tenus d'épuiser les recours internes avant d'introduire ce type de réclamation.⁵³ Pour renforcer encore la confiance des investisseurs et la sécurité juridique, la loi sur l'investissement de 2023 devrait exiger que les contrats d'investissement de grande valeur dépassant un certain seuil financier (par exemple, 50 millions de dollars) comprennent une clause d'approbation du CIRDI.⁵⁴ Cette mesure devrait être

⁴⁶ Comprendre la hiérarchie et les rôles au sein du système judiciaire malgache - <https://generisonline.com/understanding-the-hierarchy-and-roles-within-the-judicial-system-of-madagascar> - Generis Global Legal Services - Consulté le : 22 janvier 2025

⁴⁷ [L'ICPE Madagascar EN - projet final pour EB.pdf](#)

⁴⁸ [BTI 2024](#)

⁴⁹ [LOI-n°-2012-013-Modifiant-et-complétant-certaines-dispositions-du-Code-de-Procédure-Civile-sur-Copie.pdf](#)

⁵⁰ [alw_isds_itcwp.pdf](#)

⁵¹ <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/1248/download>

⁵² [L2023-002-VF.pdf](#)

⁵³ [Introduction aux traités internationaux d'investissement et au règlement des différends entre investisseurs et États | Centre Columbia sur l'investissement durable](#)

⁵⁴ : [Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.](#)

encouragée tout en exigeant la transparence dans les investissements à haut risque tels que les industries extractives.

B. Droits de propriété

60. La protection des droits de propriété reste un problème persistant à Madagascar, notamment en matière foncière, malgré un cadre juridique solide. Le pays fonctionne selon un système de gouvernance foncière pluraliste, avec des réformes importantes introduites au fil des ans. La loi n° 2005-19 a marqué un tournant décisif, reconnaissant légalement les terrains privés sans titre (PPNT) habituellement possédés et décentralisant leur gestion au niveau municipal. S'appuyant sur ce cadre, la loi n° 2022-013 a instauré un processus structuré de reconnaissance et de formalisation de la propriété du PPNT au moyen de certificats fonciers, qui constituent la preuve définitive de la propriété et ont le même statut juridique que les titres fonciers. En vertu de cette loi, les guichets fonciers municipaux sont chargés de délivrer les certificats fonciers et de tenir à jour les registres fonciers, y compris par l'intermédiaire du Plan local d'occupation foncière (PLOF) au niveau local.⁵⁵ La loi n° 2008-014 régit la gestion des terrains appartenant à l'État, conférant à l'État le pouvoir d'administrer ses actifs immobiliers de la même manière qu'un propriétaire privé. Malgré ces efforts, la gouvernance foncière reste un problème persistant en raison de problèmes systémiques, notamment la corruption, le manque de transparence et les contraintes de ressources. De ce fait, le Gouvernement a fait du foncier un des secteurs prioritaires dans la SNLCC 2025–2030.

61. Le cadre de l'enregistrement foncier de Madagascar comprend deux formes principales de propriété foncière : les titres fonciers et les certificats fonciers. En plus des certificats fonciers, il existe un processus distinct et plus formel pour l'obtention d'un titre foncier. Gérés grâce à un système d'enregistrement centralisé au niveau national, les titres fonciers sont généralement associés à des zones urbaines et à de grandes parcelles de terrain ou à des investissements importants. Les titres fonciers sont délivrés par 65 bureaux régionaux de l'administration foncière à travers Madagascar. Si la superficie est supérieure à 100 hectares, une autorisation supplémentaire de l'Antananarivo est requise. Le processus d'enregistrement foncier est lourd sur le plan administratif et prend beaucoup de temps, certains demandeurs attendant des années pour obtenir un titre.

62. Les certificats fonciers constituent une solution de rechange décentralisée et économique aux titres fonciers, mais les bureaux municipaux continuent de faire face à des difficultés. La réforme de 2005 a introduit les certificats fonciers comme alternative décentralisée aux titres fonciers, reconnaissant les droits coutumiers en l'absence de documents officiels. Le processus de certification foncière, applicable aux parcelles de terrain de moins de 10 hectares, réduit considérablement les étapes procédurales, rendant l'enregistrement foncier plus accessible et abordable pour les petits exploitants. De même, le coût d'un document foncier a été réduit de 600 \$ à 25 \$ dans le cadre de cette réforme. Depuis 2005, la gestion décentralisée du foncier a progressé, 594 communes étant désormais dotées de bureaux fonciers municipaux. Cependant, l'insuffisance des ressources et des capacités, des problèmes logistiques et une couverture limitée continuent de nuire à leur efficacité. Les municipalités manquent souvent de ressources financières pour fournir un soutien durable aux bureaux municipaux, tels que la couverture des salaires et des infrastructures. En 2019, 34 pour cent des bureaux fonciers municipaux

⁵⁵ <https://www.transparency.mg/telechargements/diagnostic-des-risques-et-enquete-de-perception-de-la-corruption-dans-les-processus-de-securisation-fonciere-a-madagascar/>

ont cessé leurs activités en raison d'un manque de soutien financier et d'engagement municipal. Un autre défi est la pénurie de géomètres au niveau local, la profession se limitant actuellement aux fonctionnaires. Ces lacunes soulignent la nécessité de prendre des initiatives visant à assurer leur autonomie financière à long terme, notamment au travers d'allocations budgétaires spécifiques ou d'un développement des impôts fonciers.⁵⁶

63. Le MDAT est la principale institution responsable de la gouvernance foncière à Madagascar. Au sein du MDAT, la Direction des domaines et des biens (DDPF) contrôle l'enregistrement foncier et les propriétés de l'État, tandis que la Direction des services topographiques (DST) tient à jour les registres cadastraux. La Division de l'enregistrement et du foncier (CIRDOMA) et les directions foncières régionales gèrent les transactions foncières au niveau des districts et des régions, en veillant au respect des normes juridiques et techniques. Au niveau local, les bureaux fonciers municipaux administrent les certificats fonciers pour le PPNT, opérant sous l'autorité du maire, qui délivre les certificats, tient des registres, règle les différends et convoque des commissions locales de reconnaissance.⁵⁷

64. Le gouvernement a fait de la gouvernance foncière une priorité nationale, mais des problèmes de décentralisation et de mise en œuvre demeurent. En 2022, les autorités ont relancé la réforme foncière en tant que priorité nationale afin de produire un million de certificats fonciers par an. Le nouveau Programme foncier national II (PFN II) pour 2024-2030 est structuré autour de cinq priorités clés: (1) Moderniser les systèmes d'informations foncières par la numérisation pour améliorer la transparence et l'efficacité ; (2) renforcer la sécurité foncière pour protéger les droits de propriété et prévenir les litiges ; (3) améliorer la gestion des terres urbaines afin de réglementer l'utilisation des terres et de soutenir le développement urbain durable ; (4) faciliter l'accès à la terre pour les populations rurales et les groupes vulnérables afin de renforcer la résilience économique ; et (5) améliorer la gouvernance foncière en assurant la transparence, l'inclusivité et l'accès équitable aux ressources foncières. Bien que la réforme agraire ait bien avancé, la couverture insuffisante et les problèmes opérationnels demeurent.

65. La majorité des terres de Madagascar ne sont toujours pas enregistrées sous des titres fonciers formels. Malgré les efforts récents de modernisation et de décentralisation de l'administration des biens fonciers ; la majorité des 10 millions de parcelles de Madagascar ne sont pas enregistrées. De plus, le PFN II estime qu'environ 25 pourcents des terres couvertes par les bureaux fonciers municipaux sont piégées dans un vide juridique en raison de revendications non résolues datant de l'époque coloniale, d'opérations cadastrales incomplètes et de désignations temporaires d'utilisation des terres.^[65] Dans le cadre du Projet d'agriculture, de croissance rurale et d'aménagement du territoire à Madagascar (CASEF) de la Banque mondiale, les municipalités malgaches ont délivré plus de 570 000 certificats fonciers, dont 28 pourcents ont été délivrés à des femmes. Grâce au projet, environ 300 000 ménages ont pu obtenir

⁵⁶ Programme national foncier II (2024-2030)

⁵⁷ <https://www.transparency.mg/telechargements/diagnostic-des-risques-et-enquete-de-perception-de-la-corrupcion-dans-les-processus-de-securisation-fonciere-a-madagascar/>

des terres, soit environ 1,5 million de personnes sur une population de 28 millions d'habitants.⁵⁸ En mai 2024, un total de 1 145 000 certificats avaient été délivrés entre février 2006 et février 2024.⁵⁹

66. L'absence d'un cadastre national exacerbe l'insécurité foncière. Les données foncières à Madagascar sont souvent incomplètes et fragmentées, de vastes portions du territoire n'ayant pas encore été cartographiées. Les autorités ont entamé des efforts pour numériser les données foncières, mais les avancées sont lentes. De nombreuses cartes du pays sont obsolètes, reflétant les frontières précoloniales et une propriété obsolète. Les systèmes d'information géographique et les technologies cartographiques modernes, bien qu'essentielles, restent sous-utilisés en raison de capacités techniques limitées et de contraintes financières.⁶⁰ Les informations sur les terrains appartenant à l'État sont particulièrement rares, et il n'existe pas de données accessibles au public sur le pourcentage de terres détenues par le gouvernement ou ses attributions spécifiques. Le PFN II souligne que si plusieurs outils ont été développés pour la gestion des données foncières avec le soutien des donateurs et des technologies de l'information, ils restent fragmentés et non intégrés. Il appelle à une gestion centralisée des données foncières et à la normalisation entre les services fonciers centraux et les bureaux municipaux.⁶¹

67. La plupart des litiges fonciers sont réglés de manière informelle au niveau local. Le faible pourcentage de litiges portés devant les tribunaux se heurte souvent à des retards importants en raison de la complexité des affaires et de l'absence de documents clairs sur la propriété. Même lorsqu'une décision de justice est rendue, l'exécution est incohérente. Les autorités locales et coutumières jouent un rôle important dans la gestion des questions foncières, notamment l'installation des migrants, l'autorisation des pratiques agricoles, l'octroi de terres à des fins spécifiques et la supervision des transactions foncières telles que les ventes, les baux et les successions. Les dirigeants locaux délivrent fréquemment des « *petits papiers* » (documents fonciers informels) qui, bien que fonctionnels dans certains contextes, peuvent contribuer à des revendications conflictuelles.

68. La propriété foncière par les étrangers reste interdite, mais un système de baux à long terme a été mis en place. La loi sur l'investissement de 2023 autorise les investisseurs étrangers à posséder des biens immobiliers par le biais de baux renouvelables de 99 ans, à condition que la propriété concernée soit utilisée exclusivement et de manière continue pour exercer une activité commerciale.⁶² Depuis 2006, l'EDBM délivre les documents d'autorisation. Il y a eu d'importants investissements étrangers dans le secteur agricole de Madagascar, avec au moins 588 000 hectares loués à des investisseurs.⁶³ Un Comité interministériel pour les grandes attributions de terres a été créé pour étudier, au cas par cas, les demandes de concession de grandes parcelles d'une superficie égale ou supérieure à 2 500 hectares et celles approuvées par le Conseil des ministres.⁶⁴

⁵⁸ [Document de la Banque mondiale](#)

⁵⁹ Programme national foncier II (2024–2030)

⁶⁰ [Informations sur l'état des terres à Madagascar | Portail foncier](#)

⁶¹ Programme national foncier II (2024–2030)

⁶² [BTI 2024](#)

⁶³ [Madagascar-Land-Profile-English_bni-11-3-20-clean.pdf](#)

⁶⁴ [Mad176899.pdf](#)

69. La corruption est un obstacle important à la protection des droits de propriété à Madagascar. Les possibilités de recherche de rentes sont omniprésentes au sein du système d'administration foncière du fait de sa complexité et de son manque de transparence. Des études récentes de Transparency International sur les risques de corruption dans le régime foncier de Madagascar mettent en évidence des vulnérabilités systémiques à plusieurs niveaux, notamment les services fonciers nationaux, les bureaux municipaux, les services topographiques et le pouvoir judiciaire.⁶⁵ Ce constat a conduit le BIANCO à mener en 2023 / 2024 des ateliers de cartographie des risques, en proposant des recommandations pratiques permettant de prévenir lesdits risques que ce soit au niveau central (conservation foncière) que territorial (délivrance de certificat foncier).

70. La concentration du pouvoir économique entre les mains d'une élite restreinte a un impact profond sur la sécurité foncière, selon l'analyse faite par la Banque Mondiale. Les riches élites politiques et économiques acquièrent souvent de vastes étendues de terres, en particulier dans les zones ayant une valeur agricole ou urbaine, utilisant leur influence pour contourner les procédures judiciaires ou bénéficier d'allocations de terres parrainées par l'État. Ceci alimente les conflits et limite l'accès pour les communautés et les agriculteurs qui cherchent à sécuriser leurs terres. Les droits et permis d'accès et de propriété, même lorsqu'ils existent, sont mal appliqués et très contestés. En conséquence, les avantages économiques de la terre, y compris les loyers et l'accès au marché, sont largement captés par une élite étroite, ce qui renforce les disparités.⁶⁶

71. Les procédures d'expropriation sont établies par la loi, exigeant du gouvernement qu'il publie une proclamation officielle définissant l'intérêt public du projet et qu'il compense de manière appropriée. Les décisions judiciaires peuvent aussi autoriser l'expropriation dans les affaires concernant des activités prouvées de blanchiment de capitaux, de trafic, des activités liées au terrorisme ou de manquement à des obligations fiscales ou à des dettes.⁶⁷

C. Intégrité judiciaire

72. La Constitution de Madagascar ne reconnaît pas le pouvoir judiciaire comme une branche indépendante et égale du gouvernement. L'article 107 de la Constitution dispose que le Président de la République est le garant de l'indépendance de la justice. Malgré des protections juridiques à l'échelle constitutionnelle, les juges sont confrontés à de fortes pressions politiques, comme l'a souligné la Banque mondiale.⁶⁸ En 2024, l'indice de l'État de droit du Projet mondial pour la justice et l'indice de transformation BTI ont tous deux mis en évidence des faiblesses dans le système judiciaire malgache.⁶⁹ Les OSC ont également fait part de leurs préoccupations face à la corruption généralisée et à

⁶⁵ [Corruption foncière à Madagascar : 43% des répondants en sont victimes - Transparency International Initiative Madagascar](#)

⁶⁶ [Document de la Banque mondiale](#)

⁶⁷ [Madagascar - Département d'État des États-Unis](#)

⁶⁸ [Document de la Banque mondiale](#)

⁶⁹ [BTI 2024 : Madagascar : BTI 2024](#)

l'accapement de la justice.⁷⁰ Consciente de ces problèmes, la SNLCC 2025–2030 fait du système de justice un secteur prioritaire et appelle à des réformes pour garantir son indépendance.⁷¹

73. Le CSM est l'organe responsable de la sauvegarde de l'indépendance de la justice,⁷² mais des préoccupations subsistent quant à la capacité du CSM à fonctionner en toute indépendance.⁷³ Le CSM assure le suivi des nominations, des promotions et des mesures disciplinaires pour la magistrature. Présidé par le président de la République et ayant pour vice-président le ministre de la Justice, cet organe est soumis à une influence importante de l'exécutif. Une telle ingérence porte atteinte à l'autonomie du pouvoir judiciaire, en particulier dans les affaires politiquement sensibles où l'issue du procès est souvent perçue comme prédéterminée. Les réformes successives de 2007, 2011 et 2014 ont visé à répondre aux critiques persistantes. Ces réformes ont introduit des membres non judiciaires, renforcé la fréquence des sessions et amélioré la représentativité des membres élus. Malgré ces initiatives, la confiance du public dans le système judiciaire reste faible et des préoccupations persistent au sujet du corporatisme des juges, de l'absence de critères objectifs pour la nomination et la promotion des magistrats, des mesures disciplinaires inappropriées ou inefficaces et du manque de transparence de son fonctionnement. Des bonnes pratiques en matière de composition des Conseils de la magistrature sont présentées dans l'annexe 3.

74. L'élargissement de la composition du CSM constituerait une étape importante pour renforcer son indépendance. De plus, l'élargissement de la composition du CSM pour y inclure d'autres membres non-juges, tels que des avocats et des universitaires, contribuerait à contrer les risques de corporatisme judiciaire et de politisation. Des bonnes pratiques en matière de composition des Conseils de la magistrature sont présentées dans l'annexe 3.

75. Les nominations à la magistrature sont souvent motivées par des considérations politiques malgré des garanties juridiques. Pour accéder aux postes de magistrat, les candidats doivent posséder la nationalité malgache, être diplômés en droit et suivre une formation complète à l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffiers de Madagascar (ENMG). La nomination des nouveaux juges se fait par décrets présidentiels, suivis d'affectations par le CSM. Les relations et les liens familiaux jouent aussi souvent un rôle important dans les nominations et les affectations des juges, favorisant une culture de corporatisme et de favoritisme.⁷⁴ Le recrutement des magistrats des PAC est régi par la loi n° 2016-021, selon une procédure plus transparente et fondée sur le mérite. Ils sont désignés par le CSM à partir d'une liste de trois candidats par poste proposé par le Comité de recrutement qui est composé de membres du CSM et du Comité de suivi et d'évaluation du PAC, à la suite d'un appel public à candidatures.⁷⁵

76. Les mécanismes de responsabilisation des magistrats existent mais restent encore largement inefficaces, et les immunités constituent des obstacles supplémentaires. Les personnes

⁷⁰ [Nouveau rapport de la société civile à Madagascar : La dynamique mise en place sur les initiatives de lutte contre la corruption nécessite des mesures juridiques concrètes et une volonté politique accrue pour faire avancer les efforts | UNCAC Coalition](#)

⁷¹ <https://www.undp.org/fr/madagascar/publications/strategie-nationale-de-lutte-contre-la-corruption-snlcc-2025-2030>

⁷² Le CSM a un mandat constitutionnel d'assurer l'indépendance de la justice.

⁷³ [Perception par le public de l'indépendance statutaire et rôle des organisations internationales dans la promotion de l'indépendance de la justice à Madagascar](#)

⁷⁴ EU report 2023.

⁷⁵ [mad202724.pdf](#)

qui cherchent à signaler des déficiences ou des fautes présumées dans le système de justice, en particulier dans les affaires de corruption potentielles, disposent de multiples voies de recours, mais pas de procédure unique et simplifiée. Les plaintes peuvent être déposées auprès du BIANCO, de la police, de la gendarmerie ou directement auprès du procureur de la PAC ou du tribunal compétent si les allégations ont des implications pénales. Alternativement, les personnes peuvent adresser leurs préoccupations au ministre de la Justice ou au BCCJEP ainsi qu'aux autorités judiciaires et pénitentiaires, y compris les présidents de tribunaux, les directeurs de prison, les responsables régionaux de l'administration pénitentiaire. Les plaintes peuvent également être adressées au CSM, à la présidence de la République ou au Médiateur de la République. Les magistrats font l'objet de procédures disciplinaires, les sanctions allant de l'avertissement à la révocation. Toutefois, l'application de la loi reste insuffisante et il n'existe pas de système centralisé pour gérer, coordonner et suivre les signalements et signalements de corruption contre les officiers de justice. Les autorités signalent qu'en six ans (2018–2024), 62 magistrats ont fait l'objet de procédures disciplinaires, les résultats indulgents étant plus fréquents et les révocations restant rares. Les décisions disciplinaires ne sont pas rendues publiques. L'obligation d'obtenir une autorisation préalable du ministre de la Justice pour poursuivre les juges, y compris pour des infractions graves telles que la corruption, reste un sujet de préoccupation. Cela accorde effectivement aux magistrats un statut presque « intouchable ». ⁷⁶ Ils sont tenus de remettre leur déclaration de patrimoine au BIANCO, mais ces déclarations ne sont pas publiées. Bien qu'il existe un code de déontologie pour les magistrats et les greffiers, son application est incohérente et les cas d'inconduite, tels que la corruption ou l'engagement indu avec les parties, ne sont souvent pas traités.

77. La question de l'immunité des magistrats a fait l'objet de débats approfondis dans le contexte de la mise en œuvre de l'article 11 de la CNUCC. Bien que le principe selon lequel les magistrats doivent être libres d'agir selon leur conscience sans crainte de conséquences personnelles soit fondamental pour le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire, cela ne l'emporte pas sur le droit des individus de demander réparation à l'État pour un préjudice causé par la négligence judiciaire ou l'abus de pouvoir. Les magistrats devraient être pénalement responsables en vertu du droit commun s'ils commettent une infraction générale et ne devraient pas être à l'abri de poursuites. Lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner un magistrat d'inconduite criminelle, les organismes d'application de la loi ou d'autres institutions publiques doivent être en mesure de mener des enquêtes conformément aux procédures légales, sans obstruction. ⁷⁷

78. L'intégrité de la justice est également compromise par des contraintes financières et professionnelles. Les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature exigent des États qu'ils fournissent des ressources suffisantes pour assurer le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Cette obligation s'applique *mutatis mutandis* aux conseils de la magistrature qui, tout en n'exerçant pas eux-mêmes des fonctions judiciaires, sont les principaux garants de l'autonomie et de l'indépendance judiciaires. Pour remplir ce rôle, les conseils de la magistrature doivent rester isolés institutionnellement et fonctionnellement de toute influence exécutive et législative. Cela passe aussi par une autonomie financière, des moyens techniques et humains suffisants et des infrastructures. ⁷⁸ Le CSM souffre de graves insuffisances en matière d'infrastructures et d'un budget

⁷⁶ [UNCAC-Parallel-Report_Final-Draft_TI-MG_220721-FR.pdf](#)

⁷⁷ [La Convention des Nations Unies contre la corruption Guide d'application et Cadre d'évaluation pour l'article 11](#)

⁷⁸ <https://docs.un.org/en/A/HRC/38/38>

restreint qui est rattaché à la présidence. Les autorités signalent que des équipements obsolètes et l'absence d'outils numériques pour interagir avec le public, y compris un système de plainte en ligne, sont des contraintes importantes.

79. Le manque de transparence et de crédibilité des mesures disciplinaires sape davantage la confiance du public envers le pouvoir judiciaire. Le Bureau de coordination du contrôle des juridictions et des établissements pénitentiaires (BCCJEP) du ministère de la Justice est en mesure de procéder à des inspections, notamment de surveiller le fonctionnement des tribunaux et d'enquêter sur les plaintes contre le personnel judiciaire. Pour mener à bien sa mission d'inspections et de contrôle, le BCCJEP devrait être doté de moyens matériels et financiers suffisants et adéquats. En outre, un statut particulier permettant de garantir l'indépendance des inspecteurs devrait être adopté. De plus, la décision de communiquer les conclusions au CSM relève du pouvoir discrétionnaire du ministre de la Justice. Le BCCJEP mène des enquêtes sur les juges et devrait pouvoir communiquer directement avec le CSM sans l'accord préalable du ministre. Le CSM a été critiqué pour le manque perçu d'objectivité et d'arbitraire dans ses décisions disciplinaires. Pour répondre à ces préoccupations, les décisions disciplinaires doivent également être bien motivées, documentées et publiées.

80. L'ENMG a été restructurée à la suite d'allégations de corruption liées à ses examens d'entrée. L'ENMG, créée en août 1996, a formé plus de 647 étudiants, dont des magistrats administratifs, financiers et judiciaires. En mars 2018, l'institution a fait l'objet de graves allégations de corruption lors de son examen d'entrée, ce qui a conduit à l'annulation de l'examen. Le BIANCO a achevé son enquête en 2019, renvoyant l'ancien superviseur général de l'ENMG au bureau du procureur du PAC. L'ancien ministre de la Justice, également impliqué dans l'affaire, pourrait faire face à l'obligation de rendre des comptes devant la HCJ si une majorité de députés approuvent l'acte d'accusation. Toutefois, rien n'indique publiquement que cette exigence a été respectée à ce jour. En réponse à ces événements, le ministère de la Justice a restructuré l'ENMG en 2020 par le décret n° 2020-208, qui a réduit la taille du conseil d'administration de l'école et introduit des mesures de modernisation de la formation, y compris la mise en place de la formation en ligne et continue pour les magistrats.⁷⁹

81. Le système judiciaire malgache ne dispose pas d'un cadre d'évaluation professionnelle des juges et des greffiers. Bien que la loi actuelle prévoie un processus d'évaluation formalisé, comprenant des dialogues structurés entre les chefs de juridiction et leurs services, la fixation d'objectifs et la réalisation d'analyses d'activité, ce système reste largement mis en œuvre.⁸⁰ En pratique, la seule évaluation systématique consiste à utiliser une note numérique servant à déterminer l'admissibilité aux primes de performance. Cette approche limitée ne parvient pas à établir une supervision ou un soutien significatif, laissant les chefs d'administration sans outils efficaces pour guider, encadrer ou surveiller leurs subordonnés.

82. Le système judiciaire malgache est sujet aux manipulations, y compris dans les affaires impliquant des investisseurs étrangers. Les allégations de corruption et de manque de transparence dans les procédures judiciaires sont fréquentes, et des rapports font état d'ingérence politique dans les

⁷⁹ [UNCAC-Parallel-Report_Final-Draft_TI-MG_220721-EN-compressed.pdf](#)

⁸⁰ [Ordonnance 2005-005 du 22 mars 2006 portant loi organique relative au statut de la magistrature modifiée par la Loi organique 2007-039 du 14 janvier 2008](#)

enquêtes civiles et pénales, y compris contre des investisseurs étrangers. Le système judiciaire serait également manipulé pour discréditer ou réduire au silence les opposants politiques par des arrestations ou de longues batailles juridiques. Ces allégations - soulevées de manière récurrente par différents interlocuteurs au cours de la mission - mettent en évidence les vulnérabilités systémiques du système judiciaire, notamment l'influence des élites politiques et économiques, l'application irrégulière de la loi et l'absence de mécanismes solides pour garantir l'impartialité des procédures judiciaires.⁸¹

D. Recommandations

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Résultats attendus sur la réduction de la vulnérabilité à la corruption	Echéance	Responsables
Exécution des contrats			
Réviser le chapitre VIII de la loi sur les investissements de 2023 de manière à exiger que les contrats d'investissement de montant élevé dépassant un seuil financier (par exemple, 50 millions de dollars) comportent une clause de consentement du CIRDI.	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	1 an	Ministère de la Justice et Ministère de l'Industrialisation et du Commerce
Mettre en place un programme obligatoire de formation juridique continue (CLE) pour les juges des tribunaux de commerce, qui sera complété annuellement en partenariat avec l'ENMG.	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	1 an	Ministère de la Justice, ENMG, CSM
Mettre en place un programme pilote de médiation judiciaire comme prévu dans le code de procédure civile du tribunal de commerce d'Antananarivo, ainsi qu'un programme de sensibilisation auprès des milieux économiques et juridiques en partenariat avec l'EDBM et le barreau.	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	1 an	Ministère de la Justice, TPI, Barreau, EDBM
Veiller à ce que les lois et les codes de procédure publiés sur CNLEGIS soient également traduits en malgache et largement accessibles.	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	1 an	Primature, Ministère de la Justice, bailleurs de fond
Soutenir la mise en œuvre complète du système de gestion des affaires dans les institutions fiscales (TPI), en commençant par les tribunaux de commerce, en partenariat avec les partenaires au développement, notamment le PNUD, l'AFD et l'UE. Améliorer les fonctionnalités du logiciel LTA-JCOM du Tribunal de commerce d'Antananarivo pour la publication des statistiques rendues en matière commerciale	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	2 ans	Ministère de la Justice, bailleurs de fond

⁸¹ [Madagascar - Département d'État des États-Unis](#)

Publier la jurisprudence civile, notamment issue de la Cour des Cassation, sur CNLEGIS. Publier également chaque année les données CNLEGIS relatives aux affaires commerciales, y compris les nouveaux dossiers déposés, les affaires tranchées et l'arriéré.	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	6 mois	Ministère de la Justice ; Centre National Légis de la Primature
Mener une étude sur les délais de traitement des différentes étapes des contrats, en mettant l'accent sur les contrats de grande valeur, afin de repérer les goulets d'étranglement et les modifications législatives et procédurales nécessaires pour rationaliser la structure.	Renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité de l'exécution des contrats afin de réduire les risques de corruption, améliorer la confiance des investisseurs et soutenir un environnement des affaires plus transparent et équitable.	1 an	Ministère de la Justice
Droits de propriété			
Exiger que toutes les allocations de terres (passées, existantes et futures) de plus de 2500 hectares, y compris les terres concédées, achetées ou affectées à des fins commerciales, agricoles ou extractives (telles que les permis miniers et les blocs pétroliers). soient rendues publiques dans une base de données en ligne consolidée identifiant l'état d'avancement du projet, les bénéficiaires, les études d'impact environnemental et les conditions contractuelles conformément à la directive existante 321/10/MATD/SG/DGSF. ⁸² Cela devrait inclure les licences et les contrats dans lesquels des terrains sont attribués pour l'exploration et la production dans les industries extractives conformément aux dispositions du nouveau Code minier et aux exigences de l'ITIE. ⁸³	Améliorer la gestion du foncier en vue de réduire les risques de corruption, renforcer la protection des droits de propriété et favoriser un environnement des affaires plus transparent et prévisible	1 an	MDAT
Mettre en œuvre des procédures d'approbation normalisées pour les concessions de vastes superficies terrestres, comme prévu dans la directive 321/10/MATD/SG/DGSF, garantissant la publication des décisions du Conseil des ministres et exigeant une justification détaillée des approbations ou des rejets.	Améliorer la gestion du foncier en vue de réduire les risques de corruption, renforcer la protection des droits de propriété et favoriser un environnement des affaires plus transparent et prévisible	6 mois	MDAT
Établir un cadastre en ligne à l'échelle nationale avec les informations disponibles à ce jour sur l'état des parcelles privées et appartenant à l'État et élargir la couverture aux régions stratégiques (telles que les zones forestières, minières, touristiques) où les informations cartographiques n'existent pas.	Renforcer la transparence et la sécurité juridique dans la gestion du foncier et des ressources naturelles en vue d'améliorer la protection des droits de propriété	2 ans	MDAT
Soutenir les cliniques d'aide juridique existantes dans certaines zones rurales de Madagascar pour qu'elles soient progressivement intégrées dans les bureaux fonciers communaux, en dotant les citoyens de connaissances sur les	Améliorer la gestion du foncier en vue de réduire les risques de corruption, renforcer la protection des droits de propriété et favoriser	1 an	MATSF, MDAT, Ministère de la Justice

⁸² [Mad176899.pdf](#)

⁸³ Un rapport thématique a été publié par l'ITIE à la fin de 2021. Il identifie les obstacles restants à la publication intégrale des contrats extractifs à Madagascar. Elle confirme que les décrets d'attribution des contrats et des licences dans les secteurs minier, pétrolier et gazier sont systématiquement publiés au Journal officiel, mais que le texte intégral des contrats d'extraction n'est pas inclus et n'est donc pas rendu public.

droits fonciers et de mécanismes de résolution des conflits en partenariat avec les donateurs et les municipalités.	un environnement des affaires plus transparent et prévisible		
Élaborer un plan de viabilité financière pour les bureaux fonciers municipaux afin d'assurer le financement à long terme et la viabilité afin d'inclure le soutien budgétaire du MDAT.	Améliorer la gestion du foncier en vue de réduire les risques de corruption, renforcer la protection des droits de propriété et favoriser un environnement des affaires plus transparent et prévisible	1 an	MATSF, MDAT
Le bureau des griefs fonciers nouvellement créé devrait mener et publier une étude sur les délais de traitement pour résoudre les litiges fonciers au sein du système judiciaire, avec des recommandations pour éliminer les goulets d'étranglement qui entravent le règlement efficace des affaires foncières par les tribunaux.	Améliorer la gestion du foncier en vue de réduire les risques de corruption, renforcer la protection des droits de propriété et favoriser un environnement des affaires plus transparent et prévisible	2 ans	MDAT, Ministère de la Justice
Intégrité judiciaire			
Modifier la loi organique du CSM afin d'élargir sa composition pour y inclure un deuxième représentant de la société civile et un représentant du barreau (notamment afin d'accroître la représentation régionale) conformément aux meilleures pratiques internationales.	Renforcer l'intégrité du système judiciaire afin de garantir l'application effective des droits contractuels et de propriété, et renforcer la confiance des investisseurs et des acteurs économiques.	1 an	Ministre de la Justice
Conférer au BCCJEP les pleins pouvoirs pour mener les enquêtes sur les juges et communiquer les conclusions directement au CSM, sans avoir besoin de l'approbation du ministre de la Justice, et doter le BCCJEP de moyens matériels et financiers suffisants ainsi que d'un statut garantissant l'indépendance des inspecteurs.	Renforcer l'intégrité du système judiciaire afin de garantir l'application effective des droits contractuels et de propriété, et renforcer la confiance des investisseurs et des acteurs économiques.	1 an	Ministère de la Justice
Modifier la loi organique régissant le CSM afin de garantir que l'institution dispose d'un budget suffisant et autonome non rattaché à la présidence.	Renforcer l'intégrité du système judiciaire afin de garantir l'application effective des droits contractuels et de propriété, et renforcer la confiance des investisseurs et des acteurs économiques.	1 an	Ministère de la Justice
Exiger du CSM qu'il : <ul style="list-style-type: none"> • Fournisse une justification bien motivée et documentée pour les transferts effectués « dans l'intérêt du service », fondée sur les besoins vérifiés des juridictions d'origine et d'accueil et sur la situation personnelle de la personne concernée. • Rende publiques les informations sur les promotions, les départs à la retraite et les échelles salariales. • Publie rapidement et de manière accessible les décisions disciplinaires (anonymisées le cas échéant) et les résultats. 	Renforcer l'intégrité du système judiciaire afin de garantir l'application effective des droits contractuels et de propriété, et renforcer la confiance des investisseurs et des acteurs économiques.	6 mois	CSM
Supprimer l'obligation pour le ministre de la Justice d'approuver les poursuites contre les juges, ce qui permet aux forces de l'ordre d'enquêter et d'engager des poursuites lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner un juge d'inconduite pénale, y compris de corruption.	Renforcer l'intégrité du système judiciaire afin de garantir l'application effective des droits contractuels et de propriété, et renforcer la confiance des investisseurs et des acteurs économiques.	1 an	Ministère de la Justice
Mettre en place une formation obligatoire à la déontologie judiciaire et mieux faire connaître le Code de déontologie des	Renforcer les capacités et l'intégrité du système judiciaire.	1 an	Ministère de la Justice ; ENMG, CSM

magistrats et les Principes de déontologie judiciaire de Bangalore. ⁸⁴			
Exiger du BIANCO qu'il publie les déclarations de patrimoine des juges de haut niveau, y compris les membres du CSM. Les déclarations doivent également inclure les intérêts personnels, les affiliations commerciales et les cadeaux reçus.	Renforcer la transparence et l'intégrité du système judiciaire	1 an	BIANCO

⁸⁴ [bangaloreprinciples.pdf](#)

IV. Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme⁸⁵

A. Introduction

83. L'évaluation mutuelle (EM) de Madagascar réalisée en 2018 par ESAAMLG⁸⁶ a révélé d'importantes lacunes⁸⁷ du dispositif de LBC/FT du pays relativement aux normes du Groupe d'action financière (GAFI), ce qui a conduit au placement du pays sous suivi renforcé de ESAAMLG. Ce dernier a mis en exergue un niveau de conformité assez faible dans des domaines critiques tels que la compréhension des risques de LBC/FT, la conduite d'enquêtes et de poursuites, les saisies et confiscations des avoirs criminels, ainsi que la surveillance fondée sur les risques LBC/FT des secteurs financier et non financier. L'EM a aussi posé le constat que la mise en œuvre du système LBC/FT à Madagascar se heurtait à d'importantes difficultés dues principalement à la corruption judiciaire, à la nature essentiellement informelle de l'économie et au faible taux de pénétration bancaire.

84. La corruption, les infractions fiscales et douanières, le trafic de ressources de drogue et de ressources naturelles, sont⁸⁸ les infractions sous-jacentes les plus importantes du blanchiment de capitaux à Madagascar. Les secteurs des entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD)⁸⁹ dont les assujettis mettent faiblement en œuvre les mesures de prévention LBC/FT, ont été identifiées comme étant les plus vulnérables au blanchiment de capitaux illicites.

85. Les autorités ont depuis remédié à certaines défaillances stratégiques identifiées lors de l'EM, notamment à travers la mise en œuvre d'une feuille de route quinquennale pour la période 2022–2026 par le SAMIFIN avec l'appui de partenaires techniques et financiers. Les rapports⁹⁰ de suivi renforcé avec demande de réévaluations de la conformité technique de Madagascar qui s'en sont suivies, démontrent une amélioration significative du cadre juridique du pays en ce qui concerne la compréhension globale des risques LBC/FT, les enquêtes et les poursuites en matière de LBC/FT, le gel, la saisie et la confiscation des avoirs criminels, la mise en place de mesures préventives de LBC/FT pour les EPNFD et l'identification des relations d'affaires, en particulier les PPE. En effet, 28 recommandations du GAFI sont évaluées conformes ou largement conformes (C/LC) sur 40 contre 13 en 2018.⁹¹ L'efficacité du dispositif LBC/FT de Madagascar demeure largement perfectible.

⁸⁵ Le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux est le même que celui contre le financement du terrorisme.

⁸⁶ Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group, (ESAAMLG), organisation régionale de type GAFI dont Madagascar est membre.

⁸⁷ 13 recommandations sont évaluées Conforme ou Largement Conforme (C/LC) sur 40 et 10 résultats immédiats sur 11 avec une faible efficacité.

⁸⁸ Evaluation mutuelle, 2018

⁸⁹ Notamment assujettis des secteur immobilier, minier, celui des casinos et des jeux de hasard, ainsi que les concessionnaires automobiles et les professionnels du droit.

⁹⁰ 1er, 9e et 10e rapports de suivi adoptés par ESAAMLG.

⁹¹ Une recommandation supplémentaire a été réévaluée à LC à la suite du 12^e rapport de suivi adopté par ESAAMLG en avril 2025 portant ainsi le total des recommandations C/LC à 29 sur 40.

Risques de blanchiment de capitaux du produit de la corruption

86. La compréhension actuelle des risques de blanchiment des produits de la corruption par le SAMIFIN et les autorités d'enquête et de poursuite à Madagascar est insuffisante, manquant de données quantitatives et qualitatives pour soutenir une politique de mitigation efficace. À ce jour, aucune analyse des risques n'a été réalisée par les autorités malgaches pour approfondir leur compréhension des risques associés au blanchiment de capitaux liés à la corruption.

87. Madagascar a mené deux évaluations nationales des risques (ENR) de LBC/FT adoptées respectivement en 2019 et 2023, confirmant les constats de vulnérabilité établis lors de l'EM de 2018. Le caractère dynamique des risques LBC/FT justifie la conduite périodique d'ENR permettant ainsi aux parties prenantes nationale de se tenir informer des pratiques émergentes. L'ENR 2023, la plus récente, a notamment permis d'identifier la corruption comme une infraction sous-jacente majeure du blanchiment de capitaux mais aussi comme catalyseur pour d'autres infractions sous-jacentes de cette dernière. Cette évaluation souligne l'évolution dynamique des pratiques de corruption et assimilées, et plus globalement des méthodes de blanchiment des capitaux illicites, bien que ce constat ne soit pas étayé par des données précises. La stratégie nationale de LBC/FT qui repose sur les résultats de cette ENR a été adoptée par le Conseil des Ministres en novembre 2025.

B. Cadre juridique et institutionnel de LBC/FT

88. Le cadre juridique et institutionnel de LBC/FT est globalement en place à Madagascar. L'arsenal juridique actuel est principalement constitué de la Loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC modifiée et complétée par la Loi n°2021-015 du 5 août 2021, de la Loi n°2018-043 du 13 février 2019 modifiée et complétée par la Loi n° 2023-026 du 1^{er} février 2024 sur la LBC/FT, de la Loi n°2023-021 du 22 décembre 2023 portant loi des finances pour 2024, instituant l'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs et établissement du registre central des bénéficiaires effectifs tenu par la Direction Générale des impôts (DGI), de l'Ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites et de leurs textes d'application. Au niveau institutionnel, le cadre de LBC/FT comprend⁹² notamment le SAMIFIN, les autorités investies de pouvoir de contrôle ou de surveillance en matière de LBC/FT, les autorités chargées de recevoir les déclarations ou communications sur le transport transfrontalier d'espèces et d'instruments négociables au porteur ainsi que les autorités chargées des enquêtes ou des poursuites du blanchiment de capitaux, des infractions d'origine associées du financement du terrorisme et du financement de la prolifération d'armes de destruction massive, de la saisie ou du gel et de la confiscation des avoirs criminels. Toutefois, le régime malgache LBC/FT demeure généralement peu efficace.

89. Madagascar dispose d'un service de renseignement financier, SAMIFIN, doté de l'autonomie opérationnelle et ayant pour mission principale de lutter contre le BC/FT. Ses missions⁹³ incluent la réception et l'analyse des déclarations d'opérations suspectes, la collecte

⁹² Article 4, Point 34 (nouveau) de la Loi n° 2023-026 du 1^{er} février 2024 modifiant et complètent certaines dispositions de la Loi n°2018-043 du 12 février 2019 sur la LBC/FT.

⁹³ Décret n°2015-1036 Portant abrogation du décret n° 2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé "sampandraharaha malagasy iadiana amin'ny famotsiambola sy famatsiambola ny fampihoroana" dénommé "SAMIFIN."

d'informations complémentaires provenant d'autorités judiciaires et administratives, ainsi que la réalisation de recherches. Le SAMIFIN doit également saisir le ministère public des infractions potentielles et collaborer avec divers organismes nationaux et internationaux pour mettre en œuvre des mesures de vigilance. En plus de ses missions régaliennes, SAMIFIN assume également des responsabilités de surveillance en matière de LBC/FT de plusieurs EPNFD. Il assure respectivement le secrétariat permanent du Comité de coordination et d'orientation de la LBC/FT et le secrétariat technique du Comité national des sanctions financières ciblées.

90. Madagascar s'est aussi doté en 2022 d'un Comité de coordination et d'orientation de la LBC/FT (CNOC) ⁹⁴ conformément aux dispositions de l'article 7 de la n°2018-043 sur la LBC/FT.

Ce Comité, présidé par le Président de la République ou son représentant, se compose d'autres membres⁹⁵ de haut niveau ou de leur représentant ; SAMIFIN en assure le secrétariat permanent. Son rôle est la création et la facilitation d'une synergie d'action entre les autorités nationales compétentes impliquées dans la LBC/FT et la lutte contre la criminalité transnationale organisée, ainsi que l'identification des orientations stratégiques ou des réformes nécessaires après les ENR.

91. L'insuffisance de ressources et d'expertise entrave la mise en œuvre efficace du dispositif malgache de lutte contre le LBC/FT.

Malgré l'existence d'un cadre juridique en grande partie établi, des difficultés opérationnelles nuisent aux efforts des autorités compétentes. Les principaux défis incluent un manque de personnel et d'expertise dans le domaine du LBC/FT, une compréhension insuffisante des risques de LBC/FT, notamment ceux relatifs aux infractions sous-jacentes les plus importantes dont la corruption, ainsi qu'une absence de méthodologie de supervision pour garantir le suivi et l'application des exigences LBC/FT par les assujettis.

C. Mise en œuvre des mesures de LBC/FT

92. Madagascar est confronté à un risque élevé de blanchiment des produits de la corruption⁹⁶. Des secteurs tels que l'immobilier, les casinos, les jeux de hasard, les concessionnaires automobiles, les industries minières et les professionnels du droit sont identifiés comme très vulnérables au blanchiment d'argent. Cependant, la vulnérabilité du secteur bancaire ne doit pas être sous-estimée en raison de son importance dans l'économie et de l'absence d'un cadre de supervision basé sur les risques liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (BC/FT) pour les entités assujetties.

Suivi de la mise en place des mesures préventives

93. Les autorités malgaches n'ont pas encore mis en œuvre le contrôle des secteurs financiers et non financiers fondé sur les risques en matière de LBC/FT afin d'assurer le respect

⁹⁴ Décret n°2022-937 du 22 juin 2022 portant organisation et fonctionnement du comité de coordination et d'orientation en matière de LBC/FT.

⁹⁵ Le Premier ministre Chef du gouvernement, le Ministre chargé des Finances, le Garde des sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre des Affaires Etrangères, le Président du CSI, le Gouverneur de Banky Foiben'i Madagasikara le Directeur General du SAMIFIN, le Directeur General de l'ARAI (Article 6 du Décret 2022-937).

⁹⁶ ENR 2023 et REM 2018.

des exigences en matière de LBC/FT.⁹⁷ L'absence d'un contrôle efficace fondé sur les risques en matière de LBC/FT rend impossible l'évaluation du degré de conformité des entités assujetties aux exigences de la lutte contre la corruption, telles que l'identification correcte des personnes politiquement exposées (PPE), la collecte d'informations appropriées sur les bénéficiaires effectifs et le suivi et la déclaration des transactions. Bien que les autorités chargées du contrôle de l'application des exigences en matière de LBC/FT aient été identifiées à l'article 11 du décret n° 2024-1352 du 3 juillet 2024, elles n'ont pas encore adopté de stratégie et de cadre de surveillance fondés sur les risques de LBC/FT, et n'ont pas encore affecté de ressources à cette activité. Le tableau 2 ci-dessous recense les responsables du contrôle des institutions financières et des EPNFD. Les aspects relatifs au secteur bancaire sont détaillés *infra*, Section VIII.

Tableau 2 – Autorités de contrôle de la LBC/FT	
Superviseurs	Secteurs couverts
Commission de supervision bancaire et financière (CSBF) ⁹⁸	Prestataires de services bancaires, Prestataires de services d'assurance ou de réassurance,
Ministère chargé des Finances	Entités non assujetties à la loi sur la microfinance exerçant des activités de microfinance
Ministère de la Justice	Avocats, notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs, administrateurs judiciaires et représentants judiciaires, autres professions juridiques indépendantes
Ministère en charge de la Justice et de l'Ordre des Experts Comptables et Experts Financiers	Comptables et employés autorisés à exercer la profession de comptable agréé
Ministère chargé de la lutte contre les jeux de hasard	Casinos et maisons de jeu, y compris les jeux d'argent en ligne, les représentants légaux et les administrateurs responsables des casinos et des groupes, des cercles et des sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des sports ou des courses de chevaux
SAMIFIN	Agents immobiliers et courtiers immobiliers, négociants, importateurs et revendeurs de véhicules neufs ou d'occasion par transport routier, ferroviaire, fluvial, maritime et aérien, bijoutiers, négociants en métaux précieux et/ou en pierres précieuses, transporteurs de fonds, poste, sociétés d'investissement qui effectuent des transformations financières, fonds de pension.

94. Pour améliorer la conformité au cadre juridique de lutte contre le blanchiment de capitaux et le LBC/FT à Madagascar, plusieurs directives ont été émises par la SAMIFIN et la Commission de supervision bancaire et financière (CSBF) afin d'encourager les entités assujetties à respecter volontairement certaines exigences. En effet, malgré l'absence de contrôle dédiée, la SAMIFIN a reçu un total de 941 déclarations de transactions suspectes (DOS), dont seulement 7 étaient liées à des infractions de corruption présumées. La majorité des déclarations proviennent des institutions financières, notamment des banques, tandis que les déclarations des EPNFD demeurent marginales.

Personnes Politiquement Exposées (PPE)

95. L'adoption des lois de 2018 et 2023 précitées ainsi que celle de l'instruction n°001-2023 de la CSBF ont permis de combler⁹⁹ les lacunes identifiées lors de l'évaluation mutuelle de Madagascar en 2018, relative à l'identification et la gestion des risques des PPE, conformément aux normes du GAFI. En effet, les dispositions imposent aux entités déclarantes de mettre en œuvre des systèmes de gestion des risques rigoureux pour identifier les clients et d'appliquer des mesures de

⁹⁷ Surtout celles relatives aux déclarations d'opérations suspectes, à la collecte d'informations sur la propriété effective et à l'identification correcte des personnes politiquement exposées.

⁹⁸ Identifiés dans le REM de 2018.

⁹⁹ 10^e rapport de suivi renforcé de Madagascar avec demande de re-notation, Avril 2024 ESAAMLG.

vigilance renforcées, en particulier si elles sont identifiées comme des PPE. Cela comprend l'obtention de l'approbation de la direction générale avant d'établir ou de poursuivre des relations d'affaires, l'identification de l'origine de leur patrimoine et de leurs fonds, et la mise en place d'une surveillance continue afin de prévenir les délits financiers. Il est souligné que les entités déclarantes doivent déterminer si les bénéficiaires des polices d'assurance-vie sont des PPE, en prenant des mesures spécifiques pour évaluer et atténuer les risques associés. En cas de risques plus élevés concernant les opérations, les entités assujetties doivent informer la direction générale avant d'y procéder, ce qui permet un examen plus approfondi de la relation d'affaires et le dépôt éventuel de déclarations de soupçon, si nécessaire.

Bénéficiaire effectif (BE) des personnes morales et constructions juridiques

96. Madagascar a renforcé son cadre juridique sur la transparence des personnes morales et des constructions juridiques depuis l'adoption de son REM en 2018. Les autorités malgaches se sont employées à renforcer les mesures applicables aux BE des personnes morales et des constructions juridiques conformément aux normes internationales du GAFI. Le cadre juridique actuel est constitué de la loi n° 2023-021 du 22 décembre 2023 portant loi de finances pour 2024, qui fixe les obligations de déclaration des BE et institue le registre central des BE, tenu par la DGI. Ce cadre juridique est mis en œuvre à travers l'Arrêté n°11689/2024-MEF¹⁰⁰ du 10 juillet 2024. L'objectif à terme est la mise en place d'un registre central des BE facilement accessible à travers les plateformes de la DGI. Par ailleurs, l'Arrêté n°15227/2023-MEF¹⁰¹ du 24 avril 2023 portant déclaration et publication de l'identité des bénéficiaires effectifs de marchés publics, antérieur à la loi n° 2023-021 du 22 décembre 2023 portant loi de finances pour 2024 permet à l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) de détenir les informations sur les BE des personnes morales et des constructions juridiques participant aux marchés publics et publier les informations sur les BE des contractants de marchés publics.

97. Le registre central des bénéficiaires effectifs tenu par la DGI n'est pas encore opérationnel. En effet, plusieurs défis pourraient compromettre la qualité et l'exactitude des informations du registre, ainsi que la volonté des personnes morales et des constructions juridiques de se conformer aux obligations du registre s'ils ne sont pas traités en amont de l'opérationnalisation. Ces défis comprennent les absences : 1) de mécanismes de vérification fiables pour s'assurer que les renseignements inscrits dans le registre sont exacts et à jour ; 2) d'un régime de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de manquement aux obligations ; et (3) d'un accès au registre des BE sans restriction¹⁰² pour les autorités administratives et judiciaires compétentes autres que SAMIFIN et le RNCS. Ces défis s'étendent au registre tenu par l'ARMP. Il faut noter qu'à ce jour Madagascar n'a pas encore procédé à des évaluations des risques posés par les personnes morales et les constructions juridiques permettant d'identifier les secteurs à haut risque ou d'encourager l'utilisation efficace des ressources consacrées aux activités connexes d'opérationnalisation du registre central.

¹⁰⁰ Arrêté n°11689/2024-MEF portant application des dispositions du code des procédures fiscales relatives aux registres des bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques.

¹⁰¹ En application des dispositions respectives de l'article 19 du Code des marchés publics sur la promotion de la transparence, de la Loi n°2018-43 du 13 février 2019 sur la LBC/FT ainsi que celles de l'article 16 du Décret n°2006-343 du 30 mai 2006 sur le Code d'éthique des marchés publics.

¹⁰² Restrictions spécifiées au niveau de l'Article 10 de l'Arrêté n°11689/2024-MEF portant application des dispositions du code des procédures fiscales relatives aux registres des bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques.

98. L'importance du secteur extractif et des revenus qu'il génère nécessite d'y instaurer des mesures de transparence plus strictes concernant les BE. En 2023, les autorités ont adopté un décret¹⁰³ visant à relancer le processus de l'ITIE à Madagascar afin de mettre en œuvre les normes ITIE concernant la transparence et la bonne gouvernance du secteur extractif. La norme ITIE notamment son exigence 2.5, invite les personnes morales du secteur extractif à déclarer les BE des contrats visant à fournir l'identité de toutes les parties ayant des intérêts dans un titre minier. Or l'ITIE a attribué début 2024 une note de 66 points sur 100¹⁰⁴. Ce faible score est attribué notamment du fait de l'absence de mise en place du registre des BE notamment des personnes physiques qui détiennent au moins 10 pour cent des actions au sein des compagnies minières, nonobstant l'existence du Décret 2024-1464 du 25 octobre 2024 sur le régime des permis miniers, des fossiles et des carrières qui fixe en son article 2, un seuil de 5 pour cent des actions ou parts sociales pour le propriétaire réel ou BE d'une entreprise extractive.

99. L'absence d'un registre central des BE opérationnel et accessible aux autorités compétentes nuit aux efforts de lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption en favorisant une atmosphère opaque dans le monde des affaires. Ceci peut constituer une entrave à l'identification des véritables propriétaires des personnes morales et des constructions juridiques, dont certains sont des PPE. De plus, cette situation peut décourager les investissements étrangers, car les investisseurs recherchent des environnements stables et transparents pour protéger leurs intérêts.

Enquête, poursuite et condamnation pour des infractions de blanchiment de capitaux liées à la corruption

100. Le SAMIFIN a diffusé un nombre croissant de rapports de renseignements financiers pour appuyer des enquêtes et des poursuites an matière de blanchiment de capitaux en générale, mais très peu sont liés à des actes de corruption. Entre 2022 et 2024, le SAMIFIN a diffusé 357 rapports de renseignement aux pôles anticorruption et aux autorités d'application de la loi. Le BIANCO a été destinataire de 15 de ces rapports, mais la plupart des rapports de renseignement (115) ont été transmis à la DGI en raison de preuves solides d'infractions fiscales. 110 rapports ont été envoyés aux PAC en raison de fortes suspicions de blanchiment de capitaux et/ou de financement du terrorisme.

101. Le BIANCO ne dispose pas du pouvoir d'enquêter sur le blanchiment d'argent lié aux infractions de corruption, mais en pratique, les juges d'instruction des PAC commencent à mener de plus en plus d'enquêtes parallèles sur le blanchiment de capitaux en relation avec ces infractions. Bien que les statistiques¹⁰⁵ de la Direction de la coordination nationale des PAC montrent un pourcentage élevé d'affaires de blanchiment de capitaux initiées par les PAC et provenant du BIANCO, il reste incertain dans quelle mesure des enquêtes parallèles sont menées pour chaque affaire de corruption traitée et combien de cas de blanchiment de capitaux liés à la corruption ont été jugés. Il est également à noter que les dossiers transmis par le SAMIFIN aux PAC sont systématiquement envoyés à la police nationale ou à la gendarmerie nationale, qui agissent en tant qu'OPJ, afin de s'appuyer sur les

¹⁰³ Décret 2023-335 fixant le Statut Juridique de l'ITIE Madagascar.

¹⁰⁴ [Transparence des industries extractives : la « faible » note attribuée à Madagascar par l'ITIE](#)

¹⁰⁵ Tableau 3 - Origine des affaires de blanchiment d'argent transmises aux tribunaux anticorruption.

rapports de renseignement et de soumettre les affaires de blanchiment d'argent aux tribunaux pour poursuites.

102. Le faible niveau de coopération entre les autorités compétentes compromet leur capacité à mener efficacement des enquêtes, des poursuites et des condamnations en parallèle pour blanchiment de capitaux liés à des faits de corruption. Outre la coopération internationale et intracommunautaire, le droit applicable à la corruption et au blanchiment du produit de la corruption prévoit des mécanismes de coordination et de coopération entre les autorités nationales. Toutefois, ces mécanismes n'ont pas été suffisamment utilisés compte tenu du faible niveau d'échange d'informations entre ces autorités. Ainsi, entre 2022 et 2024, le SAMIFIN n'a reçu que trois demandes d'informations du BIANCO, 38¹⁰⁶ des PAC, neuf de la gendarmerie nationale et cinq de la police nationale pour différents types d'infractions sous-jacentes. Ce nombre est faible si l'on considère que l'article 37 relatif au secret bancaire et professionnel de la loi n° 2018-043 du 13 février 2019, modifiée et complétée par la loi n° 2023-026 du 1er février 2024 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ne s'applique qu'au SAMIFIN.

Tableau 3¹⁰⁷ - Origine des affaires de blanchiment d'argent transmises aux tribunaux anticorruption			
	2022¹⁰⁸	2023	2024¹⁰⁹
BIANCO	34.6%	45.8%	34.1%
SAMIFIN¹¹⁰	46.1%	54.2%	43.9%
Doyen des juges d'instruction des tribunaux anticorruption	15.4%	-	-
Direction des opérations du Service central de renseignement	3.8%	-	-

103. Les entretiens avec les parties prenantes ont souligné la nécessité d'une formation spécialisée des magistrats des PAC et des OPJ de la police nationale et de la gendarmerie nationale afin de renforcer leur capacité à mener efficacement des enquêtes et poursuites dans les affaires de blanchiment de capitaux. Lorsqu'ils traitent des affaires de blanchiment de capitaux liées à des actes de corruption et assimilés, les juges d'instruction s'appuient sur les compétences d'enquête des OPJ de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour rassembler les preuves. Cependant, la plupart des magistrats et OPJ ne reçoivent qu'une formation générique sur leurs tâches générales, avec une formation spécialisée minimale visant à comprendre la thématique du blanchiment de capitaux et à améliorer leurs capacités d'enquête.

¹⁰⁶ Sans détails disponible sur le nombre de cas relative à des infractions de corruption

¹⁰⁷ Source : Direction de la Coordination Nationale des Tribunaux Anti-Corruption (PAC)

¹⁰⁸ Un PAC opérationnel en 2022

¹⁰⁹ Deux PAC opérationnels en 2023 et 2024

¹¹⁰ Ne bénéficiant pas de qualité d'Officier de Police Judiciaire, les rapports de SAMIFIN sont d'abord envoyés à la Police ou à la Gendarmerie Nationale avant transmission à la Justice

104. Les difficultés opérationnelles dans la lutte contre le blanchiment de capitaux à Madagascar sont exacerbées par un sentiment¹¹¹ élevé de corruption et d'impunité ainsi qu'un manque d'intégrité du système judiciaire au sein de la société civile. Les statistiques disponibles¹¹² sur les condamnations pour blanchiment de capitaux ne fournissent pas une image complète du pourcentage d'affaires ayant abouti à des condamnations par les PAC. En 2024, six personnes morales et dix personnes physiques ont été condamnées pour blanchiment de capitaux, mais il reste incertain combien de ces affaires étaient effectivement liées à des infractions sous-jacentes de corruption.

105. Aussi, les amendements¹¹³ portés à la Loi n° 2016-021 sur les PAC réduisent grandement leur capacité à capturer toutes les infractions de corruption et à effectivement initier des enquêtes parallèles de blanchiment de capitaux de ses infractions. En effet, l'article 14 de la Loi n°2021-015 stipule notamment que les actes qualifiés d'infractions de corruption et assimilées, de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme qui ne sont pas liés aux fonctions des personnes mises en cause devant d'autres juridictions spécialisées relèvent de la compétence du PAC alors même que la poursuite des complices, coauteurs, intermédiaires, tiers bénéficiaires, des personnes justiciables d'autres juridiction spécialisées est de la compétence du PAC. Ces nouvelles dispositions ainsi que le régime¹¹⁴ actuel des immunités à Madagascar entravent la conduite efficace des enquêtes et poursuites de blanchiment de capitaux lié à la corruption.

Recouvrement des Avoirs Criminels

106. Le cadre juridique de Madagascar en matière de recouvrement des avoirs criminels avait été jugé solide en matière de recouvrement d'actifs avec ou sans poursuites à l'issue de l'évaluation mutuelle du pays en 2018. Ce cadre permettait notamment de recenser, recouvrer, gérer et affecter les produits des infractions de corruption, de détournement de biens et deniers publics, de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive. Depuis, ce cadre juridique a évolué notamment à travers l'adoption de l'Ordonnance n°2019-015 du 5 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites ainsi que du Décret n°2021-960 du 29 septembre 2021 portant création, composition, organisation et fonctionnement de l'ARAI. La mission de l'ARAI consiste principalement à mettre en œuvre les décisions judiciaires de gel, saisie ou confiscation des avoirs illicites¹¹⁵, y compris la confiscation pénale et la confiscation sans condamnation, tout en garantissant la conservation et la gestion des biens saisis, ainsi que le dépôt de la contre-valeur des biens avant confiscation. Pour mener à bien ses efforts de recouvrement des avoirs illicites, l'ARAI a mis en place une antenne territoriale à Mahajanga, dans le cadre du déploiement des PAC, ainsi que six sites de conservation dont quatre accueillent déjà des biens saisis. L'ARAI s'efforce d'accroître ses capacités

¹¹¹ Comme décrit dans la section I : Analyse de la nature et de la gravité de la corruption.

¹¹² Tableau 8 : page 35 du rapport annuel 2024 de la SAMIFIN.

¹¹³ Loi n°2021-015 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la Loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les PAC.

¹¹⁴ Comme décrit dans la section II : Cadre légal, institutionnel et stratégique de lutte contre la corruption.

¹¹⁵ L'article 2(1) de l'Ordonnance n°2019-015 du 5 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites décrit les avoirs illicites comme des biens et avantages patrimoniaux de toute nature, tirés des détournements de biens et de deniers publics, d'infractions de corruption, de blanchiment de capitaux et/ou de financement du terrorisme.

de traçage des actifs à travers la mise en place de l'Unité de Traçage des Avoirs Criminels (UTAC) et la signature de protocoles d'accord avec différentes autorités¹¹⁶ compétentes.

107. Au cours de ses premières années d'activités, en 2023 et 2024, l'ARAI a reçu 388¹¹⁷ décisions judiciaires de gel, de saisie et de confiscation. L'agence a exécuté environ 88 pour cent¹¹⁸ de ces décisions judiciaires en matière de gel, de saisie et de recouvrement des avoirs, avec des difficultés notables d'identification des actifs dans le secteur immobilier notamment. Selon les statistiques fournies par l'ARAI dans son rapport d'activités de 2023, 88 pour cent¹¹⁹ des décisions reçues concernaient les infractions de corruption et assimilées. Ce rapport indique aussi que 22 pour cent des décisions reçues par l'ARAI étaient liées à des affaires relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme sans pour autant préciser le nombre de ces décisions liées à des infractions de corruption et assimilées. Aussi, il ressort des échanges avec les autorités Malgaches que les décisions judiciaires de saisie, gel et confiscation des avoirs illicites mettaient davantage l'accent sur les avoirs illicites détenus localement par des suspects impliqués dans des procédures judiciaires et ne ciblaient pas systématiquement les actifs détenus par des tiers.

108. En pratique, les décisions judiciaires relatives à la saisie, au gel et à la confiscation des avoirs illicites sont exclusivement prises par les PAC, en raison de la nature des infractions qui relèvent spécifiquement de cette juridiction spécialisée. Cette situation est principalement due à la définition actuelle des avoirs illicites, telle qu'établie à l'article 2(1) de l'Ordonnance n°2019-015 du 5 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites, qui se révèle restrictive et peut compromettre l'efficacité globale de la lutte contre la criminalité. Cet article définit les avoirs criminels comme étant le résultat d'infractions de corruption, de détournement de deniers publics, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Cependant, les PAC rencontrent des limitations dans leur capacité à saisir l'ARAI, en raison de l'exclusion¹²⁰ des actes qualifiés d'infractions de corruption, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, qui sont associés aux fonctions des personnes mises en cause devant d'autres juridictions spécialisées. Par conséquent, le recouvrement des avoirs illicites par l'ARAI est significativement entravé, laissant ces biens entre les mains des criminels, ce qui réduit l'effet dissuasif de ces dispositions et engendre une perception d'impunité au sein du système judiciaire.

109. La SNLCC 2025–2030 donne la priorité aux efforts de recouvrement des avoirs illicites aux niveaux national et international grâce à une coopération renforcée entre les services répressifs et les tribunaux. Il est essentiel que les autorités élaborent un plan d'action, comprenant des lignes directrices et des procédures opérationnelles normalisées prenant en compte les risques de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ainsi que les infractions sous-jacentes et répondant aux besoins de coopération et de coordination aux niveaux national et international. Il est urgent de mettre en

¹¹⁶ Le SAMIFIN, le BIANCO, la Direction du Patrimoine de l'Etat auprès du Ministère de l'Economie et des Finances (DGP), l'Association Professionnelle des Banques (APB) et l'Etat-Major des Armées.

¹¹⁷ Rapport d'activités de l'ARAI 2023 et réponse au questionnaire.

¹¹⁸ Moyenne du taux d'exécution des décisions de justice par l'ARAI en 2023 et 2024.

¹¹⁹ 55% pour les infractions de corruption et assimilées, 23% pour celles de détournements de biens et deniers publics (DDPu).

¹²⁰ Article 18 de la Loi n°2021-015 modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la Loi n°2026-021 du 22 août 2016 sur les PAC.

place une coopération sur mesure avec les pays étrangers pour contrer efficacement les risques liés au blanchiment des avoirs liés à la corruption hors de Madagascar.

D. Recommandations sur les mesures de LBC pour s'attaquer aux produits de la corruption

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Impacts attendus sur la réduction de la vulnérabilité à la corruption	Échéance	Responsables
Mettre en œuvre la stratégie nationale de LBC/FT visant à remédier aux déficiences recensées lors de l'évaluation nationale des risques réalisée en 2023.	Renforcer la lutte contre la LBC/FT	24-48 mois	CNOC, SAMIFIN, Ministère de la justice
Conduire une analyse des risques de blanchiment de capitaux liés à la corruption	Améliorer la compréhension des risques de blanchiment de capitaux liés à la corruption	6-12 mois	CNOC ; SAMIFIN
Mener systématiquement des enquêtes parallèles de blanchiment de capitaux pour toutes les infractions de corruption ; Systématiser l'utilisation du renseignement financier produit par SAMIFIN lors de la conduite d'enquêtes financières liées à des infractions de corruption ; Renforcer la coopération et la synergie d'action entre les autorités compétentes en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux ; Établir des mécanismes proactifs de retour d'information entre autorités compétentes ; Établir un plan de formation et renforcer en amont les capacités, l'expertise et l'intégrité des procureurs, des juges d'instruction et des officiers de police judiciaire chargés d'enquêter et de poursuivre efficacement les affaires de blanchiment de capitaux liées à la corruption.	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter l'efficacité des enquêtes et poursuites judiciaires en matière de blanchiment d'argent lié à la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> 6-12 mois 	Autorités judiciaires, CNOC, SAMIFIN, Ministère de la justice, et autres autorités d'application de la loi
<p>Pour les EPNFD :</p> <ul style="list-style-type: none"> Procéder à des analyses sectorielles des risques pour les secteurs assujettis. Mettre en œuvre un cadre de surveillance axé sur les risques en matière de LBC/FT pour les entités assujetties, notamment en élaborant des méthodologies fondées sur les risques et en publiant des lignes directrices à l'intention des entités concernées. Allouer des ressources adéquates aux activités de surveillance axées sur les risques en matière de LBC/FT. <p>Pour la CSBF :</p> <ul style="list-style-type: none"> Élaborer une méthodologie fondée sur les risques en matière de LBC/FT pour le secteur financier, et particulièrement pour le secteur bancaire. 	<ul style="list-style-type: none"> S'assurer de l'application par les entités assujetties des obligations de LBC/FT et en assurer un suivi continu pour lutter contre la corruption, notamment celles relatives à l'identification des bénéficiaires effectifs, l'identification et la surveillance des opérations des PPE et la déclaration des transactions suspectes 	<ul style="list-style-type: none"> 6-12 mois 	<ul style="list-style-type: none"> Autorités de supervision en matière de LBC/FT

<ul style="list-style-type: none"> • Opérationnaliser le registre central des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques, notamment en : • Mettant en place des mécanismes fiables de collecte et de vérification pour garantir l'exactitude et la mise à jour des données. • Incitant les personnes morales et les constructions juridiques à respecter les obligations de déclaration des bénéficiaires effectifs à travers la mise en place de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-conformité ; • Assurant un accès digital à temps opportun aux informations disponibles dans le registre central des bénéficiaires effectifs tenu par la DGI à toutes les autorités compétentes ; • Assurant la publication des informations relatives aux bénéficiaires effectifs des marchés publics conformément aux dispositions de l'Arrêté 15227/2023-MEF portant déclaration et publication de l'identité des bénéficiaires effectifs de marchés publics • Assurant l'harmonisation du cadre de collecte et de maintien des informations sur les bénéficiaires effectifs détenus par la DGI et l'ARMP. • Assurant la prise en charge des acteurs détenant au moins 5% des actions pour le secteur extractif conformément au décret 2024-1464 du 25 octobre 2024. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la transparence dans la commande publique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6-12 mois 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DGI, ARMP, ITIE et SAMIFIN
<p>Élaborer et diffuser des lignes directrices et des normes de procédure à l'intention des tribunaux, notamment les PAC, ainsi que les autorités d'application de la loi afin de renforcer les efforts de recouvrement des avoirs illicites, en s'assurant de la prise en compte des actifs détenus par des tiers et ceux situés à l'étranger.</p> <p>Elargir la définition des avoirs criminels aux infractions précédemment prévues par l'Article 20 de la Loi n°2016-021 sur les PAC</p>	<p>Renforcer les capacités d'identification et de recouvrement des avoirs criminelles</p>	<p>6 mois</p>	<p>Autorités Judiciaires, ARAI et SAMIFIN</p>

V. Mobilisation des recettes

A. Politique fiscale

Introduction

110. Les politiques fiscales peuvent favoriser ou entraver la bonne gouvernance. Le civisme fiscal des citoyens, c'est-à-dire leur volonté de payer des impôts, est d'ailleurs plus élevé lorsque les contribuables font confiance au gouvernement et, plus spécifiquement, à l'intégrité de l'administration fiscale. Le maintien d'une morale fiscale à l'égard des contribuables exige des politiques fiscales claires et équitables, ainsi qu'une administration fiscale transparente et responsable. À l'inverse, la corruption de l'État mine la morale fiscale, affaiblit le respect des obligations fiscales et le recouvrement des recettes. L'un des principaux indicateurs du civisme fiscal est le respect volontaire des obligations de déclarations.¹²¹ L'annexe 4 fournit des éléments complémentaires sur le lien entre la politique fiscale et la bonne gouvernance.

111. Depuis 2013, le ratio impôts/PIB à Madagascar a progressé de 2,4 points de pourcentage, contre une hausse moyenne de 1,1 point observée dans un groupe de 36 pays africains sur la même période.¹²² Toutefois, en 2022, le ratio malgache restait inférieur de 4,5 points à cette moyenne, s'établissant à 11,5 pour cent contre 16,0 pour cent. Un ratio durablement sous 15 pour cent reflète généralement une faible capacité de l'État et des problèmes de gouvernance. À Madagascar, la structure des recettes fiscales se distingue par une forte dépendance à la TVA, qui représente 45 pour cent des recettes totales, contre 27 pour cent en moyenne dans les 36 pays africains, tandis que la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (10 pour cent contre 16 pour cent) et celle de l'impôt sur les sociétés (15 pour cent contre 21 pour cent) y sont relativement plus faibles.

Publication des rapports sur les dépenses fiscales

112. Madagascar publie des rapports annuels sur les dépenses fiscales depuis 2016 (pour l'année fiscale 2015). Le dernier rapport date de 2024 (pour l'année fiscale 2023). Les estimations des dépenses fiscales sont fournies selon de grandes catégories, telles que le type d'impôt, les objectifs et les secteurs concernés. En 2023, on comptait 668 mesures de dépenses fiscales, dont 495 ont été estimées. L'objectif le plus fréquemment associé à ces mesures était le soutien et la promotion de l'investissement. Pour l'année 2023, le montant total des dépenses fiscales s'élève à 2 949 milliards d'Ariary, soit 4,21 pour cent du PIB, marquant une hausse de 1,03 point de pourcentage par rapport à 2022. Il apparaît que le secteur minier a connu une augmentation considérable, passant de 282 milliards d'Ariary en 2022 à 1 045 milliards d'Ariary en 2023, représentant 35,44 pour cent du total des dépenses fiscales. Cette augmentation est liée pour l'essentiel à une amélioration des chiffrages et non à de nouvelles mesures.

¹²¹ Dans les pays en développement, le respect volontaire des obligations fiscales est affecté non seulement par la perception de la corruption, mais aussi par des facteurs socioéconomiques, tels que le niveau d'alphabetisation et d'éducation de la main-d'œuvre et la crainte d'interagir avec les agents du fisc.

¹²² Statistiques des recettes publiques en Afrique 2024, OCDE. Les 36 pays africains sont ceux qui figurent dans la base de données de l'OCDE.

113. Les rapports sur les dépenses fiscales de Madagascar suivent de bonnes pratiques en termes de méthodes utilisées pour estimer les coûts et d'élargissement progressif du nombre de postes de dépenses fiscales estimées. De plus, plusieurs rapports précédents tentent d'évaluer, conformément aux bonnes pratiques, dans quelle mesure certaines des dépenses fiscales atteignent leurs objectifs déclarés. D'un intérêt et d'une utilité particuliers, la liste détaillée des mesures individuelles de dépenses fiscales et leurs estimations de coûts correspondantes figurent en annexes aux rapports pour les exercices 2018, 2021 et 2022 (« matrice dérogatoire des dépenses fiscales »). Les rapports désagrégés sur les dépenses fiscales devraient continuer à être publiés en annexe du rapport principal, de manière régulière — idéalement chaque année, si cela est réalisable. À cette fin, il est essentiel que l'UPF dispose de ressources suffisantes et d'un accès aux données nécessaires, dans le respect de protocoles stricts de confidentialité.

Publication des contrats miniers et pétroliers

114. Le Code minier 2023 de Madagascar (art. 297) impose aux titulaires de permis miniers de se conformer à la norme ITIE, ce qui inclut l'obligation de rendre publics tous les contrats, licences et bénéficiaires effectifs des entreprises. Cependant, il semble que les contrats de partage de production (CPP) pétroliers ne soient ni publiés par le gouvernement ni accessibles à la société civile. Malgré la pression publique et civile en faveur de la divulgation des contrats dans le secteur pétrolier et gazier ils sont toujours considérés comme confidentiels.¹²³ Il convient de noter que les CPP contiennent généralement des primes à la signature, ce qui peut représenter un risque de corruption s'ils ne sont pas transparents. La norme ITIE exige que les pays mettant en œuvre l'initiative divulguent tous les contrats et licences accordés, conclus ou modifiés à partir du 1^{er} janvier 2021. Cela inclut le texte intégral de tout contrat, concession, accord de partage de production ou autre accord conclu par le gouvernement ou lui étant accordé, qui définit les conditions d'exploitation des ressources pétrolières, gazières et minières. Ainsi, bien que Madagascar respecte sur ce point les exigences de l'ITIE dans le secteur minier, une plus grande transparence est nécessaire dans le secteur pétrolier et gazier afin de se conformer pleinement aux normes de l'ITIE.

115. La publication des CPP dépend d'une décision de l'autorité compétente, c'est-à-dire de l'État malagasy. La législation actuelle n'impose pas encore systématiquement cette obligation de divulgation. Ainsi, la mise en œuvre de la publication des CPP nécessite :

- Un consensus ou au moins un avis favorable de toutes les parties prenantes au contrat (État, OMNIS, compagnies pétrolières, etc.).
- Une décision politique formelle de l'autorité compétente (gouvernement ou ministère de tutelle), qui doit donner son accord pour la publication des documents concernés.

Exonérations fiscales

116. Les entreprises franches ou situées en zones franches bénéficient d'un régime fiscal spécifique. Parmi leurs autres avantages fiscaux, elles sont exonérées de l'impôt sur les revenus sur une période pouvant concerner le premier exercice au dixième exercice, selon leurs activités, avant d'être soumises à un taux réduit de 10 pour cent. Les investissements par ces entreprises en biens

¹²³ Voir EITI International Secretariat, Validation of Madagascar: Final assessment of progress in implementing the EITI Standard, 23 janvier 2024.

amortissables sur une période au moins égale à trois ans, acquis neufs, ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à l'impôt correspondant à 25 pour cent du montant des nouveaux investissements. D'autres incitations fiscales sont également prévues pour les zones et entreprises franches. Par ailleurs, le Code des impôts accorde une exonération de l'impôt foncier de cinq ans aux constructions nouvelles, aux reconstructions et aux extensions de bâtiments. Il prévoit en outre un crédit d'impôt pour investissement de 20 pour cent pour les entreprises opérant dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'agriculture, du tourisme, de l'industrie, des bâtiments et travaux publics un droit à réduction d'impôt égale à l'impôt correspondant à 20 pour cent du montant des nouveaux investissements. Enfin, les codes minier et pétrolier prévoient des exonérations de droits de douane.¹²⁴

117. L'agrément d'une zone ou entreprise franche (ZEF) est délivré par l'EDBM. L'EDBM est l'agence nationale dédiée à l'amélioration du climat des affaires, la promotion et la facilitation des investissements privés. En outre, il facilite la prévention des litiges entre les entreprises et l'administration. Dans la cadre de la facilitation des investissements privés, l'EDBM est chargé de fournir un service de guichet unique relatif au traitement des demandes et à la délivrance notamment des agréments des zones franches et des entreprises franches (Article 8, Décret n°2024-1466 du 24 juillet 2024). Selon les statistiques disponibles à l'EDBM le 07 mars 2025, 737 entreprises ont été agréées comme entreprises franches depuis 1990. Au regard des rapports d'activités déposés à l'EDBM ou au Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, seules 279 seraient en activité. Les 366 entreprises restantes sont constituées de sociétés dont les agréments font en ce moment l'objet d'une procédure d'abrogation (325 à abroger par décret et 41 attestations à retirer par l'EDBM).

118. Dans le cadre du guichet unique, l'instruction des demandes d'agréments d'une zone ou entreprise franche est réalisée par un comité technique interministériel (CTI). Il est composé des représentants des ministères et agences publiques concernés à savoir :

- Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire
- Ministère en charge des Services Fonciers
- Ministère en charge de l'Industrialisation
- Direction Générale des Impôts
- Direction Générale des Douanes
- Office Nationale pour l'Environnement
- Le Secrétaire Général de la Primature

En termes de procédure, le CTI examine les demandes d'agrément en zone ou entreprise franches sur la base des textes en vigueur sur les ZEF (Loi n°2007-037, Code des Impôts, Code des Douanes, Décret n°2024-1466). La décision d'octroi ou de refus d'octroi des agréments en zone ou entreprise franche relève de la compétence du Directeur Général de l'EDBM conformément à l'avis formulé par le CTI. Il serait plus transparent d'accorder, dans le cadre du régime fiscal ZEF, uniquement des crédits d'impôt pour des éléments déclarés automatiquement dans une déclaration fiscale, tels que le montant des investissements en équipements amortissables ou la masse salariale des nouveaux employés immatriculés à la CNaPS. Cela serait préférable à l'octroi d'agréments pour le statut de ZEF, qui s'accompagnent d'exonérations temporaires de l'impôt sur le revenu, de la TVA et des droits de douane.

¹²⁴ Les entreprises régies par le Code minier (Loi n°2023-007) sont soumises au régime du droit commun prévu par le Code des impôts.

119. L'EDBM participe à toute initiative d'élaboration ou de réforme des textes juridiques touchant les investissements et le climat des affaires, y compris ceux portant sur des mesures fiscales. Par ailleurs, en lien avec le Ministère en charge du développement du secteur privé, l'EDBM coordonne les dialogues public-privé (DPP). Pour les DPP sur les Lois de finances en particulier, l'EDBM transmet au Ministère de l'Économie et des Finances les dispositions fiscales et douanières issues des DPP et émanant du secteur privé largement représenté. En matière fiscale, l'EDBM peut émettre un avis ; cependant, la décision finale relève du MEF et du Parlement.

120. Les exonérations de TVA sont nombreuses, que ce soit par rapport aux différentes natures de biens/produits, d'opération ou telles que prévues par les régimes d'imposition spécifiques. Les exonérations relèvent de celles couramment prévues par les accords internationaux et de celles visant les missions diplomatiques ou les organisations internationales, le transport international, les secteurs de la santé, de l'éducation, du coût des intérêts et des assurances¹²⁵, qui sont exonérés dans de nombreux systèmes de TVA. Une annexe au Code des impôts dresse la liste détaillée des produits exonérés tels que visés aux 8°, 9°, 10°, 11°, 13°, 14°, 17°, 20°, 21°, 22°, 23° et 29° de l'article 06.01.06 du CDI. Enfin, elle comprend des exonérations plus inhabituelles, comme celles inhérentes à la consommation d'eau et d'électricité des particuliers, l'importation et la vente des intrants à usage exclusivement agricole et les ventes de matières et intrants destinés à la fabrication de médicaments. De manière spécifique, les importations des ZEF sont exonérées de TVA.

121. Les ZEF sont uniquement exonérées de TVA en matière d'importation. Elles bénéficient d'un remboursement de crédit de TVA pour les achats locaux. Pour les ventes à l'exportation, elles sont soumises au taux de 0 pourcents. L'expérience internationale en matière de zones franches suggère des risques de fuites de recettes. Le fait que la plus grande zone franche, Analamanga, regroupe la majorité des entreprises en zone franche mais est située à l'intérieur du territoire national pose un risque de détournement des biens importés hors TVA destinés à la consommation intérieure sans TVA. Or, en général, les zones franches sont directement implantées au port ou bénéficient d'un accès rapide à un port maritime afin de minimiser les coûts de transport intérieur.

Taux d'imposition et progressivité

122. Des taux d'imposition élevés peuvent encourager la corruption en incitant davantage les contribuables à les éluder. À Madagascar, le taux nominal de l'impôt sur les revenus, fixé à 20 pourcents, est relativement bas, et le minimum de perception varie selon les natures d'activité mais n'a rien d'inhabituel. En revanche, un sujet de préoccupation plus important est le taux d'imposition de 5 pourcents sur le chiffre d'affaires des microentreprises— « impôt synthétique » —qui remplace l'impôt sur les revenus et la TVA pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 400 millions d'Ariary. Pour une entreprise ayant une marge bénéficiaire de 10 pour cent, par exemple, un impôt de 5 pourcents sur le chiffre d'affaires revient à un taux d'imposition de 50 pourcents ($100 \times 0,05 / 0,10$) sur les bénéfices. L'objectif présumé d'un impôt élevé sur le chiffre d'affaires est de compenser la sous-déclaration des ventes par les microentreprises. Cependant, à un taux aussi élevé, même les entreprises de bonne foi sont « obligées » de sous-déclarer, car autrement, la charge fiscale pourrait être

¹²⁵ L'exonération des intérêts sur crédits ainsi que des assurances vie a été supprimée dans la LF 2025, lesquels sont désormais assujettis à la TVA de 20%.

insoutenable. Cela renforce un équilibre marqué par la sous-déclaration généralisée et une forte informalité.

123. À l'échelle mondiale, les taux d'imposition sur le chiffre d'affaires des microentreprises se situent généralement entre 1 et 3 pourcents, soit un niveau inférieur à celui appliqué à Madagascar. Cependant, l'impôt synthétique de Madagascar permet une déduction fiscale allant jusqu'à 2 pourcents pour les entreprises qui fournissent une documentation appropriée de leurs dépenses et de leur emploi. Toutefois, le fait que relativement peu d'entreprises utilisent cette disposition suggère que ce segment de contribuables rencontre des difficultés à documenter ses dépenses, ce qui est précisément la raison pour laquelle les régimes d'impôt synthétique sont basés sur le chiffre d'affaires. Ces régimes existent pour réduire les coûts de mise en conformité des contribuables. Madagascar devrait envisager de réduire le taux de la taxe sur le chiffre d'affaires, dans le cadre d'une stratégie globale visant à réduire l'informalité des microentreprises et des entreprises individuelles. Une telle stratégie nécessiterait d'accompagner la réduction du taux d'imposition par des campagnes de sensibilisation des contribuables aux obligations fiscales, ainsi que par des efforts accrus pour identifier et enregistrer les petites entreprises informelles.

124. Des exonérations d'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers créent des niches fiscales bénéficiant principalement aux individus les plus aisés. Bien qu'elles visent à encourager l'épargne et l'investissement en capital local, elles compromettent à la fois l'équité horizontale et verticale. L'exonération totale prévue pour les dividendes versés aux actionnaires locaux a été réduite à 50 pourcents dans la loi de finances 2025. Toutefois, l'exonération des intérêts sur les placements auprès de la Caisse d'épargne de Madagascar demeure en vigueur et mérite réévaluation. Par ailleurs, bien que Madagascar applique un impôt progressif sur les salaires, le taux marginal supérieur de 20 pourcents reste faible au regard des standards internationaux et régionaux, ce qui avantage également les hauts revenus, notamment dans le secteur privé. Par comparaison, un taux marginal maximal de 35 pourcents est appliqué au Cameroun, au Togo, en Éthiopie et au Kenya ; de 30 pourcents au Bénin, au Tchad et en Tanzanie ; de 32 pourcents au Mozambique ; et de 40 pourcents en Ouganda.

Clarté du code des impôts et des procédures

125. Le Code des impôts est généralement clair. L'intégration récente de la loi sur les ZEF dans le Code Général des Impôts (CGI) ainsi que la séparation du CGI en deux parties — le Code des Impôts et le Code des Procédures Fiscales — ont certainement amélioré la lisibilité de la législation fiscale pour les usagers. Le CGI est disponible en ligne, ainsi que les lois de finances annuelles. Cependant, certaines ambiguïtés importantes subsistent dans la législation et les procédures. Il est difficile d'identifier clairement le régime fiscal applicable à certaines catégories de revenus personnels, qu'il s'agisse des revenus locatifs ou des plus-values mobilières. La méthode par laquelle l'administration fiscale estime la valeur des actifs pour le calcul de l'impôt sur les plus-values immobilières n'est pas expliquée. Bien que les contribuables aient accès à un simulateur en ligne pour le calcul des plus-values imposables sur les biens immobiliers, les paramètres sous-jacents à ce calcul ne sont précisés nulle part.

Fiscalité locale

126. À Madagascar, le nombre de taxes locales a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie. En dehors des impôts fonciers, il existait deux impôts ou taxes locales en 2008 : l'impôt de licence sur les alcools et les produits alcooliques et la taxe annuelle sur les appareils

automatiques. Ce nombre est passé à 10 en 2017, incluant ces deux taxes initiales. Les taxes locales créées en 2017 sont les suivantes : taxe de séjour, taxe de protection civile, taxe sur la publicité, taxe sur les eaux minérales et/ou l'électricité, taxe sur les pylônes, relais, antennes ou mâts, taxe de résidence pour le développement et la taxe sur les jeux radiotélévisés. Les taxes locales instaurées en 2017, ainsi que certains droits de timbre et taxes d'accise au niveau national, devraient être étroitement surveillés et supprimés si les gains de recettes ne justifient pas les coûts supplémentaires d'administration et de mise en conformité.

Recommandations

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Impacts attendus sur la réduction de la vulnérabilité à la corruption	Échéance	Responsables
Réduire le nombre d'exonérations de TVA et rationaliser celles en matière d'impôt sur les revenus.	Simplifier le système fiscal et limiter les échappatoires.	1 an	DGI, EDBM
Ne pas conclure des nouveaux agréments d'entreprise franche.	Simplifier le système fiscal et limiter les échappatoires.	1 an	DGI, EDBM
Éliminer les taxes à faible rendement.	Simplifier le système fiscal et renforcer la confiance du public.	1 an	DGI
Étendre les rapports annuels sur les dépenses fiscales en publiant plus régulièrement la matrice des dérogations au système fiscal de référence.	Améliorer la transparence.	2 ans	DGI/DGD
Mettre en œuvre les obligations de documentations des prix de transfert.	Réduire les échappatoires et renforcer la confiance du public.	1 an	DGI
Réduire le taux de l'impôt synthétique en parallèle avec des initiatives administratives visant les entités informelles.	Réduire l'attrait du secteur informel.	2 ans	DGI
Concevoir un modèle de déclaration des revenus fonciers reprenant les seules rubriques nécessaires à l'imposition des revenus locatifs. Ce modèle devra mentionner l'ensemble des charges déductibles des revenus fonciers des seuls particuliers, et prévoir les modalités de report et de suivi des déficits.	Réduire les coûts de conformité et réduire l'attrait du secteur informel.	1 an	DGI
Publier le texte de nature réglementaire sur la base duquel l'évaluation administrative du prix de vente d'un immeuble est effectuée aux fins de l'impôt sur les plus-values immobilières.	Améliorer la transparence et l'équité.	1 an	DGI
Publier tous les contrats de partage de la production.	Renforcer la confiance du public et améliorer la transparence.	2 ans	OMNIS ; Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures/Ministère des Mines

B. Administrations fiscale et douanière

Introduction

127. Ce chapitre identifie les avancées et les vulnérabilités des administrations fiscale et douanières en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption. Il s'appuie sur les travaux menés par FAD dans ce domaine et sur les analyses menées conjointement avec la DGI et la Direction Générale des Douanes (DGD) au cours de la mission.

128. Plusieurs rapports font état d'actes de corruption dans les administrations des recettes malagasy. En 2014, une étude de Transparency International¹²⁶ révélait que 12 pourcents des entreprises privées sujettes à une vérification fiscale sur place ont déclaré avoir été victimes d'une ou plusieurs réclamations de « pots-de-vin ou cadeau ou paiement informel », et que 20 pourcents des entreprises considéraient qu'il est « commun » de payer un pot-de-vin lors de l'importation. La corruption en douane en général est favorisée par trois facteurs : de très forts enjeux financiers (à Madagascar, la douane collecte 52 pourcents des recettes nationales), une intermédiation par des commissionnaires en douane agréés qui peuvent jouer un rôle d'intermédiaire de pactes de corruption, et une concentration du pouvoir de dédouanement dans un nombre réduit d'inspecteurs en première ligne ». ¹²⁷ Depuis 2015, les administrations fiscale et douanière ont pris de nouvelles mesures qui ont donné quelques résultats. ¹²⁸ Toutefois, leurs effets n'ont pas été mesurés par une enquête similaire à celle de 2014.

129. La faiblesse durable des recettes fiscales constitue un indice de lacunes en matière de gouvernance. Le taux de pression fiscale se maintient aux alentours de 11 pourcents du PIB. Cette situation s'explique pour partie par des facteurs extérieurs à la gouvernance des administrations : une assiette fiscale étroite, des taux d'imposition modérés, des dépenses fiscales significatives et un fort niveau de dépendance au commerce international.

130. La sanction des cas de corruption par les autorités judiciaires demeure rare. Pour les trois dernières années (2022-2024), le BIANCO et les PAC disposent de 25 cas impliquant des douaniers, dont une a abouti à une amende et l'interdiction temporaire d'exercer, 17 demeurent en cours d'instruction, les autres ont été classées sans suite. Sur les 27 cas portant sur des agents de la DGI, 3 ont été classés sans suite, les autres étant toujours en cours.

Mesures de bonne gouvernance

131. Des réformes ont été mises en œuvre ces dernières années pour améliorer la gouvernance des opérations fiscales et douanières. Les principales sont présentées dans l'encadré 5 ci-après.

¹²⁶ Transparency International, « Comment assurer une Fiscalité des entreprises plus transparente à Madagascar ? », 2016

¹²⁷ Voir aussi : <https://www.entreprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2022/madagascar#corruption>

¹²⁸ Des douaniers ont fait l'objet de poursuites récemment.

Maturité numérique

132. La dématérialisation et la mobilisation des données sont deux éléments essentiels de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Les deux administrations diffèrent par leur maturité numérique.

133. La douane dispose d'un système informatique à partir duquel elle a établi des instruments spécifiques de gouvernance basés sur les données. Le système informatique douanier automatise l'ensemble des procédures douanières lors du passage en douane, réduisant ainsi les interactions physiques. En particulier, les actions sensibles en matière d'éthique, telles que le reroutage de circuit de contrôle et la réaffectation des déclarations, sont contrôlées via le système informatique, autorisées suivant le profil des personnels et traçables dans le système. En outre, le système stocke des informations horodatées sur toutes les actions entreprises sur les déclarations en douane par tous les acteurs du dédouanement, et la douane dispose des compétences techniques pour extraire et exploiter ces données. A partir des données collectées via le système informatique de dédouanement, la douane a établi un Observatoire des Délais du Dédouanement (ODD) depuis 2011 qui alimente le dialogue public-privé par des statistiques mensuelles. Un deuxième instrument est à vocation purement interne : depuis 2015, des contrats de performance mesurent mensuellement, à partir des données extraites du système informatique de dédouanement, quelques indicateurs individuels et par bureau destinés à encadrer les pratiques des inspecteurs disposant de pouvoirs discrétionnaires de contrôle.

Encadré 5 : Madagascar - Reformes mises en œuvre par la DGI et la DGD ayant un impact positif sur la gouvernance

- Le cadre réglementaire relatif aux procédures et aux pouvoirs discrétionnaires des agents est en place ;¹²⁹
- Des plans stratégiques cohérents ont été élaborés, y compris sur le volet informatique ;
- Les organigrammes des administrations reposent sur une logique fonctionnelle conforme aux bonnes pratiques internationales ;
- Des fiches de poste ont été établies et des contrats de performance ont été conclus ;
- Des chartes de déontologie / code d'éthique sont établis et les agents sont régulièrement sensibilisés au travers de la formation initiale et continue ainsi que par le programme de sensibilisation conduit par les STAC ;
- Des enquêtes de satisfaction sont conduites auprès de différentes catégories d'usagers ;
- Les législations fiscale et douanière sont accessibles en ligne et régulièrement mises à jour ;
- Les téléprocédures couvrent l'essentiel des déclarations et paiements d'impôts et des procédures douanières ;
- Un numéro vert est disponible pour les usagers victimes de tentatives d'extorsion (74 doléances en douane depuis 2022 dont 8 relatives à des cas de suspicion de corruption finalement non avérés après recoupement des faits).
- La plateforme électronique MIDAC, en partenariat avec GASYNET, permet aux usagers d'obtenir les autorisations des différents ministères nécessaires au dédouanement ;
- Un mécanisme de consultation du secteur privé est en place pour l'élaboration de lois de finances et discuter de l'efficacité des procédures, suivant le format du dialogue public-privé institué par décret présidentiel depuis 2015¹³⁰ [dont la coordination et la facilitation sont assurées](#) par l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) ;
- La douane a mis en place une décision anticipée en matière de classement tarifaire et origine contraignant suivant les normes internationales, qui assure une meilleure sécurité juridique sur les importations ;
- Une partie du dédouanement des importations à Toamasina est assurée par le centre de liquidation à distance, à Antananarivo, pour réduire les interactions avec les déclarants.
- Le contrôle a posteriori en douane est l'exclusivité de l'administration centrale.
- La détermination des amendes en douane est encadrée par note de service et fait l'objet d'une décision collégiale impliquant des personnalités en fonction du montant du contentieux.

Source : Mission

134. La douane progresse dans sa capacité technologique et d'exploitation des données, par un programme de scanners de conteneurs et un programme d'Intelligence Artificielle (IA). En 2021, la douane a mis en place un programme de scanning obligatoire des conteneurs permettant une libération accélérée des marchandises et une réduction des contrôles intrusifs au bénéfice de contrôles a posteriori.¹³¹ La douane bénéficie d'un partenariat avec la douane coréenne qui s'est concrétisé par la mise en place d'un système d'IA pour la sélectivité automatique et dynamique des déclarations et d'un centre de données. La douane dispose donc de capacités propres en analyse de données, de scientifiques de données et d'un partenariat avec des universités sur la science des données.

¹²⁹ En douane, il s'agit des notes du 21 février et du 25 mars 2008 du Directeur Général des Douanes sur la réaffectation manuelle des déclarations, et la décision N°008-2022/MEF/SG/DGD modifiant la décision N°13/MFB/SG/DGD du 23/08/2018 portant barème des amendes douanières par voie transactionnelle (disponible sur www.douanes.gov.mg).

¹³⁰ Décret présidentiel 2015-915 portant création de la plateforme de dialogue public-privé.

¹³¹ Avis n° 116 du 14 juillet 2021 du Directeur Général des Douanes.

135. La DGI est engagée dans un plan de digitalisation des procédures fiscales qui constitue le cœur de sa stratégie de mobilisation des recettes. Les réformes engagées ont notamment permis des progrès décisifs en matière de téléprocédures. Le nouveau système d'information SAFI permettra de résoudre les difficultés aujourd'hui rencontrées par la DGI liées à l'utilisation concomitante de deux systèmes d'information. De plus, la DGI ambitionne à l'horizon 2026 de digitaliser l'ensemble des fonctions fiscales, dont une partie fait aujourd'hui l'objet d'un traitement essentiellement manuel.¹³²

136. Sous réserve d'une utilisation conforme par les agents, cette évolution pourra permettre à la DGI de sécuriser les procédures, fiabiliser les données et mieux piloter les activités des services opérationnels. L'absence d'informatisation et d'intégration de certaines fonctions fiscales constitue aujourd'hui un frein à l'encadrement effectif de l'activité des services opérationnels et ne permet pas à la DGI de tirer pleinement parti des réformes numériques engagées au cours des dernières années. En revanche, la transformation numérique entraînera une modification profonde des emplois et méthodes de travail qui semble aujourd'hui mal anticipée par la DGI, dont l'autonomie est limitée s'agissant de la gestion de ses ressources humaines.

Renforcer le contrôle interne de l'exécution du service et la surveillance externe

137. Le plan annuel de travail des services en charge de l'inspection des services devrait inclure le contrôle systématique des pouvoirs décisionnaires et se concentrer sur les enjeux principaux. Malgré une montée en puissance récente, la portée pratique des audits internes est restée limitée dans les deux administrations et n'a pris essentiellement que deux formes : l'audit des procédures considérées comme à risque de perte de recettes et la conduite d'enquêtes interne suite à dénonciation ou suspicion de pratiques anormales. A la DGI, les contrôles internes ne portaient pas nécessairement sur les enjeux principaux.¹³³ Un contrôle systématique des pouvoirs décisionnaires permettrait de détecter, sanctionner et décourager les abus de pouvoir et les manquements aux obligations professionnelles, il rendrait la fiscalité et le dédouanement les plus homogènes possibles sur l'ensemble du territoire et renforcerait le lien hiérarchique entre l'administration centrale et les bureaux.

138. Les insuffisances constatées par le contrôle interne ne sont pas systématiquement suivies d'actions correctives efficaces. Certains manquements chroniques au respect des procédures internes, pourtant révélés depuis longtemps¹³⁴ par l'analyse des données de gestion et l'activité du service de la brigade d'inspection interne, n'ont pas trouvé de réponse à ce jour.

139. Aucun contrôle externe de l'activité de la DGI ou de la DGD n'a été conduit depuis trois ans. Ni l'Inspection Générale de l'Etat, ni la Cour des Comptes, ni la Direction de l'Audit interne du MEF n'ont réalisé d'audit sur les administrations des recettes depuis 2021. Cette situation est anormale compte tenu de l'importance enjeux financiers pour l'Etat comme des difficultés régulièrement évoquées par le secteur privé dans ses interactions avec ces administrations (cf. infra, section VI).

¹³² Le projet SAFI comprend notamment un module comptable, ainsi qu'un module de contrôle et de contentieux.

¹³³ Le service de la brigade d'inspection de la DGI, qui intervient sur ordre de mission du Directeur Général, n'a réalisé aucune intervention sur la Direction des Grandes Entreprises, qui concentre pourtant 85% des recettes fiscales.

¹³⁴ Par exemple, le non-respect des règles d'affectation des dossiers à un service opérationnel en fonction de son chiffre d'affaires, la signature occasionnelle de pièces de procédure de contrôle par des agents non habilités, ou encore le défaut chronique d'utilisation par les agents de l'application de Suivi Qualitatif du Contrôle Fiscal.

140. L'immunité des personnels de la DGD et de la DGI visant à protéger les agents dans l'exercice de leur mission est de nature à entraver les enquêtes anti-corruption et encourage la prise de sanction en interne. Aucun dossier disciplinaire n'a été transmis par la DGI et la DGD aux organismes du SAC au cours des dernières années.¹³⁵ De plus, les enquêtes diligentées par les organisations du SAC sur des agents des administrations des recettes se sont dans la majorité des cas heurtées aux refus des autorités du MEF d'autoriser ces enquêtes.¹³⁶ La SNLCC 2025-2030 prévoit la création d'un comité ad hoc sur les immunités¹³⁷ afin de trouver un équilibre entre la nécessaire protection des agents et la suppression des entraves à la conduite des enquêtes par le SAC.

141. En privilégiant les sanctions internes, les administrations se privent de moyens externes d'enquête pour des faits de corruption. Les administrations n'ont ni la capacité juridique ni la capacité technique de conduire une enquête sur des faits de corruption, et elles n'ont pas l'obligation légale de dénoncer les faits de corruption de ses agents.¹³⁸

Rendre les sanctions disciplinaires transparentes

142. Les modalités de sanction sont peu transparentes. Les sanctions internes consistent essentiellement en la suspension temporaire de fonctions, la suspension des primes et avantages et l'utilisation du pouvoir discrétionnaire d'affectation des directeurs généraux. La mutation d'office peut occasionner, outre l'éloignement du foyer familial, un changement important du régime indemnitaire des agents. A la DGD, le service des ressources humaines dispose d'un cadre de sanctions qui est à l'état de document de travail et qui n'est pas diffusé en interne.

143. Améliorer la transparence des sanctions internes favoriserait des changements de culture professionnelle et une plus grande intolérance aux mauvaises pratiques. Les deux administrations ne publient ni en interne, ni en externe les cas de sanction appliquées. Le nombre et la sévérité des sanctions effectivement appliquées aux agents sont non transparentes pour les citoyens/ usagers et pour les agents eux-mêmes. Cette situation accroît la vulnérabilité de la DGI et de la DGD aux risques de corruption et d'interventions politiques. Elle constitue également un risque réputationnel majeur pour les administrations des recettes et pour l'amélioration du civisme fiscal à Madagascar, pour l'évolution de la culture professionnelle de l'administration et peut entraîner un sentiment d'injustice. A échéance régulière, le service en charge des ressources humaines devrait disséminer auprès de tous les

¹³⁵ Au cours des trois dernières années (2022-2024), la douane a sanctionné en interne 17 agents, pour des faits ne relevant pas a priori de la corruption, tels que des absences irrégulières ou des abandons de poste, et ces faits impliquent très largement des personnels non encadrants ou n'ayant pas de responsabilité dans le contrôle douanier (15). Les faits de manquement au code de conduite sont peu nombreux (3). Sur ces 17 cas, un a été transféré au conseil de discipline de la fonction publique (CODIS) dont les possibilités de sanction administratives sont lourdes (article 52 de la loi n° 2003-011 portant statut général des fonctionnaires).

¹³⁶ L'autorisation du Ministre en charge de la réglementation fiscale et des douanes est requise par l'article IX-39 du Code des Procédures Fiscales et 35 du Code des Douanes, sauf cas de flagrant délit. Cette immunité par défaut avait été supprimée en 2005 pour la douane, avant d'être rétablie en 2014 par la loi n° 2014-011 du 14 août 2014 portant loi de finances rectificative pour 2014, au motif que cette suppression avait "entraîné les abus des contrevenants" (page 6 Loi de finances 2014-011).

¹³⁷ Ce comité est en charge de « harmoniser les textes et dispositions contradictoires relatives aux immunités, définir les modalités de demande d'autorisation d'enquête, réfléchir sur l'introduction des délais stricts de réponse, rendre systématique les poursuites en cas de silence de l'administration, faciliter la procédure de demande d'autorisation de poursuite pour éviter la lenteur des demandes d'avis, mettre en place un mécanisme indépendant de traitement des demandes de poursuite du PAC au sein des ministères, sensibilisation des hauts responsables pour ne pas abuser des immunités » (SNLC 2025-2030).

¹³⁸ A ce jour, la DGD s'est engagée, dans un protocole d'accord, à « dénoncer tous actes ou faits suspects relatifs aux infractions de corruption et assimilés au BIANCO » (article 1 de l'addendum DGD à la convention cadre MEF-BIANCO de 2022, signé en 2023).

personnels un bulletin confidentiel d'information reprenant, de façon anonymisée, la liste des sanctions prises et une courte description des cas.

144. La communication entre les administrations est un point à améliorer pour éviter la mobilité d'une administration à l'autre des fonctionnaires sanctionnés ou sous le coup d'une enquête. Les procédures disciplinaires du CODIS peuvent être longues et difficiles à appliquer. La complexité de la procédure et ses multiples étapes¹³⁹ garantissent toutefois que l'ensemble des échelons hiérarchiques au MEF et au Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique sont informés, et que la procédure contradictoire est respectée. La dématérialisation des procédures du CODIS est incomplète, les cas les plus graves sont entrés dans la base AUGURE et le suivi des cas n'est informatisé que depuis 2023. En outre, les sanctions prises ou les cas en cours d'instructions ne sont pas consultables par l'ensemble des administrations publiques.

Améliorer la sécurité juridique et l'efficacité des voies de recours

145. La DGD et la DGI disposent d'un système de recours devant permettre un traitement équitable pour les usagers. Le Code des Procédures Fiscales (CPF) prévoit un système progressif de recours administratifs indépendant au travers de la Commission Fiscale. De même, conformément au code des douanes (articles 111 à 115), la Commission de conciliation et d'expertise douanière (CCED) traite des contestations des contentieux, au moment du dédouanement, sur certains éléments de la déclaration uniquement (espèce, origine, valeur).¹⁴⁰

146. S'agissant de l'administration fiscale, les opérateurs économiques dénoncent régulièrement le manque d'efficacité des recours. De fait, le nombre de recours déposés auprès de la commission fiscale¹⁴¹ et au Conseil d'Etat est faible au regard i) du nombre de contrôle réalisés par la DGI (environ 1000 contrôles sont engagés chaque année par la DGI, qui consacre 31 pourcents de ses effectifs aux contrôles, recoupements et enquêtes),¹⁴² et ii) des difficultés de la DGI à maîtriser la qualité des contrôles fiscaux : 78 pourcents des contrôles sur pièce et 40 pourcents des vérifications sur place, ne font pas l'objet d'une utilisation conforme de l'application de suivi qualitatif des vérifications fiscales par les agents.¹⁴³

147. Par ailleurs, l'accent mis par la DGI sur les contrôles ne se traduit pas de manière substantielle par une amélioration de la conformité fiscale. Le taux de pression fiscale, comme d'autres indicateurs de la conformité tels que le taux de déclarations de TVA présentant un solde net à payer, restent à des niveaux préoccupants malgré un programme de contrôle fiscal étendu. Certains domaines à fort enjeu, tels que les prix de transfert, le secteur minier ou le secteur formel frauduleux, sont encore insuffisamment maîtrisés par la DGI. Les contrôles fiscaux ne devraient constituer qu'un des

¹³⁹ Arrêté n° 13529/2012/MFB/SG/DGD du 06 juillet 2012 portant fonctionnement et composition de la Commission de Conciliation et d'Expertise Douanière.

¹⁴⁰ La CCED comme la commission fiscale sont présidées par un magistrat, leurs participants sont des représentants du secteur privé et de représentants de l'administration.

¹⁴¹ 16 dossiers présentés en 2024, près de deux fois moins qu'en 2020.

¹⁴² Source : Isora 2022 ; ce ratio est le double de celui de pays comparables.

¹⁴³ Ces données sont issues du rapport d'assistance technique d'octobre 2024. Elles ont été élaborées à partir des données fournies par la DGI extraites de l'application SQVF (% des dossiers pour lesquels aucune pièce de procédure définitive n'a été émise plus de deux ans après le début du contrôle).

volets d'une stratégie plus globale visant à modifier le comportement des contribuables et améliorer la conformité fiscale spontanée. Les contrôles ont un coût administratif important pour la DGI comme les entreprises, et contribuent à dégrader le climat fiscal des affaires lorsque la qualité des procédures fiscales n'est pas totalement assurée ni sanctionnée par les juridictions administratives.

148. La DGI devrait en conséquence considérer le renforcement de la sécurité juridique offerte aux contribuables comme une priorité. L'effectivité du contrôle qualité des vérifications fiscales et en particulier le respect des garanties offertes au contribuable devrait être assuré. Par ailleurs, la DGI est engagée dans un dialogue continu avec les contribuables,¹⁴⁴ visant à recueillir les difficultés rencontrées par les entreprises dans le cadre du contrôle et des contentieux et adapter les procédures et pratiques administratives en conséquence. Les conclusions tirées de tels échanges devraient être publiées sur le site de la DGI de manière à favoriser une application uniforme et équitable des procédures sur l'ensemble du territoire malagasy. De même, la DGI devrait renforcer sa doctrine fiscale, en s'engageant dans un programme de rescrits (de portée générale ou de rescrits particuliers) qui devraient être publiés de manière anonymisée pour éclairer l'interprétation de la règle fiscale par la DGI.

149. La DGI devrait renforcer l'effectivité des recours contentieux. La commission fiscale formule aujourd'hui de simples avis sur le bienfondé des impositions établies par la DGI lors des contrôles. L'administration peut maintenir sa position en s'abstenant simplement de réagir à l'avis de la commission. Cette situation alimente une conflictualité juridique portant essentiellement sur des questions de forme, et ne permet que rarement d'éclairer le droit fiscal. Il est donc recommandé de transformer le fonctionnement de la commission fiscale en une commission paritaire, présidée par un magistrat, qui rendrait des décisions exécutoires et non plus de simples avis (l'administration et le contribuable conservant la possibilité de porter l'affaire au Conseil d'Etat en cas de désaccord – de manière similaire à la CCED en matière douanière). Cette évolution serait de nature à renforcer le poids juridique de l'examen par la commission et à simplifier le suivi et la gestion des délais par le contribuable.

150. La DGI devrait conclure un partenariat avec le Conseil d'Etat, de manière à renforcer la transparence du droit fiscal et fluidifier le traitement du contentieux fiscal. Les arrêts rendus par le Conseil d'Etat ne sont pas publiés. Or, la publication de la jurisprudence permettrait de renforcer la sécurité fiscale des opérateurs et d'assurer une application homogène de la loi fiscale sur le territoire. En outre, la numérisation des échanges administratifs entre la DGI et le CE permettrait de minimiser la charge administrative et les délais générés par la procédure actuelle. Enfin, la soumission systématique des dispositions fiscales et douanières des lois de finances à l'avis technique du CE permettrait d'améliorer la clarté des dispositions légales.

151. S'agissant de la douane, la procédure de recours doit être améliorée pour en faire un instrument de résolution des différends plus avantageux que de conduire des actions en justice. En 2023 une précédente mission du FMI avait établi qu'environ 80 pourcents des droits compromis ou éludés constatés faisaient l'objet de contestations,¹⁴⁵ ce qui est un taux très important et représente

¹⁴⁴ Au moment de la rédaction du présent rapport, la DGI avait engagé une discussion avec les opérateurs privés sur la méthodologie de reconstitution des chiffres d'affaires utilisée par l'administration, et en particulier les difficultés pratiques pour les entreprises à justifier leur position dans le cadre des contrôles.

¹⁴⁵ *Stratégie et modernisation de l'administration douanière – Plan 2020-2023 et nouvelles initiatives*. Gilles Montagnat-Rentier, Marco Borges de Siqueira, Philip Wood et Hélène Camaraire. FMI. Rapport technique, Mai 2023.

autant d'opportunités de corruption. Au cours des trois dernières années, la douane a obtenu gain de cause dans moins d'un cas sur deux, toutefois il semble que les opérateurs préfèrent dorénavant introduire des actions en justice plutôt que devant la CCED. La procédure de recours souffre de deux faiblesses. La première est la durée du processus : mesuré au cours des trois dernières années, le délai pour rendre les avis a été particulièrement long, 490 jours en moyenne, la CCED ne se réunissant que trois à quatre fois par an. La seconde faiblesse est que l'inspecteur en charge du contrôle et son supérieur direct peuvent refuser que l'utilisateur ait recours à la CCED, au titre de l'article 111 du code des douanes. Les bureaux devraient être informés par l'administration centrale des cas légitimes pour lesquels ils peuvent refuser à l'utilisateur un recours à l'arbitrage, afin que l'article 111 bénéficie d'une interprétation claire. Il est rappelé qu'il existe aussi, au sein de la CCED, une procédure de filtrage des cas qui écartent ceux qui ne sont pas éligibles, de façon collégiale.

Faire de la gestion des ressources humaines un instrument de bonne gouvernance

152. Une réflexion globale sur le régime des primes, leur gestion et leur transparence est nécessaire. Un point central pour la mobilisation des agents des impôts et des douanes est l'équité, la prévisibilité et la transparence du régime de primes. Les modalités de répartition des produits des amendes et confiscations par la DGI et la DGD découlent de la législation et sont précisées par des règlements¹⁴⁶. Les modalités de répartition des primes peuvent entraîner des différences importantes de traitement selon l'affectation des agents et cadres et ne reflètent pas nécessairement la dimension collective de la réalisation des missions.

153. Les corps des inspecteurs et contrôleurs subissent une attrition et un vieillissement de l'âge moyen des cadres du fait de l'arrêt des recrutements en 2016. Des recrutements d'agents contractuels ont été opérés pour combler des lacunes de compétences dans certaines spécialités techniques (par exemple en informatique) ou répondre à des pénuries d'effectifs dans les fonctions fiscales. Outre que ces recrutements n'offrent pas les mêmes garanties contre le favoritisme que les recrutements par concours, qui sont organisés en partenariat avec le BIANCO et le ministère en charge de la fonction publique, les agents contractuels affectés à des fonctions fiscales ne bénéficient pas des formations initiales dont bénéficient les autres corps. De plus, la faible formation des agents et la pyramide des âges complexifient la gestion des ressources humaines et limitent la capacité de sanctions internes¹⁴⁷. En outre, la DGI est engagée dans une stratégie de numérisation qui va transformer les besoins en personnels, tant en nombre qu'en compétences techniques. L'administration devrait conduire une étude sur les impacts de la transformation digitale sur les emplois, les carrières et les besoins en formation, pour évaluer ses besoins en personnels en période post-transformation digitale et engager avec les autorités un dialogue de gestion sur les objectifs et les moyens nécessaires – y compris en personnels.

154. La gestion des carrières et des rémunérations des agents manque de transparence et ne s'appuie pas sur un processus formalisé d'évaluation des compétences et du mérite. Bien que des fiches de poste et des critères de performance aient été définis, la DGI et la DGD n'ont pas mis en place

¹⁴⁶ Décision 22 MFB/SG/DGD du 07 décembre 2017 pour la douane.

¹⁴⁷ La mutation d'office ou le retrait des pouvoirs de liquidation (douane) ou de contrôle (douane et impôts) peuvent en pratique être limitées par la pénurie de jeunes agents, plus aptes à assurer des missions de terrain, et le fait que leur bon niveau académique les retient en administration centrale.

de processus formalisé d'évaluation annuelle de la performance de leurs agents et cadres, ayant un impact prévisible sur le développement de leurs carrières. Les affectations et les promotions relèvent de la décision du directeur général ou du Conseil des Ministres s'agissant des postes de direction. Associés à un régime de primes assises pour une large part sur une base individuelle, ces facteurs n'incitent pas à un effort collectif des agents et cadres vers les objectifs assignés en termes de recette et d'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

155. La gestion des ressources humaines doit être rénovée pour renforcer la gouvernance et accompagner la transformation numérique. A la DGD, les contrats individuels de performance individuels qui sont déjà en place depuis 2015 sont d'ores et déjà un instrument de mesure objectif qui pourrait être mobilisés pour offrir des perspectives de promotion pour les agents les plus performants. A la DGI, le gouvernement pourrait conclure un contrat d'objectifs et de moyens, conditionnant des dotations budgétaires supplémentaires à la réalisation d'objectifs en termes de taux de pression fiscale, d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur et d'amélioration de la sécurité juridique des entreprises. Ce contrat serait décliné en de nouveaux contrats conclus par la DGI avec ses principaux services. Cette réforme pourrait présenter les caractéristiques suivantes :

- Les objectifs, en nombre restreint, sont mesurables par le système d'information et prennent en compte l'amélioration de la conformité fiscale spontanée, des services à l'utilisateur et le respect des procédures par le service, notamment l'utilisation conforme des outils informatiques ; Les objectifs assignés à un service ne sont pas une simple déclinaison de l'objectif global assigné à la DGI mais tiennent compte de la capacité réelle de réalisation de ces services.
- La réalisation des objectifs donne lieu à un dialogue de gestion régulier au cours de l'année. Le niveau de réalisation des objectifs est associé à un régime de primes et bonifications rénové et transparent, objectivé par les outils informatiques, et privilégiant une base collective.
- La réalisation des objectifs est fiabilisée au cours de l'année par le contrôle interne et fait l'objet d'une validation annuelle par la Cour des Comptes.
- Chaque agent de la DGI fait l'objet d'un entretien d'évaluation et d'une notation annuelle versée à son dossier.
- Les affectations font l'objet d'une publication interne à la DGI et sont fonction de l'adéquation entre la fiche de poste et le profil des candidats ressortant des évaluations annuelles. Pour les cadres supérieurs, une commission technique indépendante comportant notamment le BIANCO pourrait procéder à la sélection et soumettrait une liste de candidats à l'autorité compétente pour nomination. Les candidats peuvent être sélectionnés pour un mandat de cinq ans et révoqués uniquement pour des motifs juridiques et en raison d'une gestion inadéquate. Un système d'évaluation de la performance à 360° devrait être appliqué aux cadres supérieurs.

Mobiliser la technologie pour améliorer la gouvernance

156. La mobilisation des données pour améliorer la gouvernance doit être renforcée. Ce constat est commun à plusieurs domaines. Mobiliser les données pour le contrôle de l'exécution du service le rendrait plus systématique et efficace. En douane, certains cas, comme des complicités de fraude, pourraient être détectés via une analyse régulière, systématique et relativement simple des données douanières du système informatique de dédouanement. Mobiliser les données pour analyser et suivre les effets du barème des amendes est également nécessaire. Si la transparence du barème des amendes en douane est une mesure positive, il n'est pas certain que ce barème ait découragé certaines fraudes et actes de corruption. Par ailleurs, le ministère requiert des administrations la production régulière d'un

nombre élevé d'indicateurs,¹⁴⁸ qui ne sont que faiblement mobilisés comme instruments de pilotage et de dialogue entre les administrations et le ministère.

157. Le secteur privé devrait construire sa capacité à mobiliser ses données pour le dialogue public-privé. Il est important que le dialogue public-privé se fonde sur un diagnostic le plus consensuel possible. Or, ce dialogue est actuellement asymétrique : si la douane dispose de son ODD (cf. point 133), le secteur privé ne produit aucune donnée quantitative objective sur une base régulière pouvant fonder ses demandes ou critiques à l'égard de l'administration. Les deux administrations pourraient accompagner le secteur privé dans cette direction, y compris en adoptant une politique de données ouvertes.

Conclusion : les risques de la non-action

158. Le risque existe d'une fracture technologique interne au sein des administrations avec un impact sur la qualité du contrôle de l'exécution du service. En douane par exemple, l'administration centrale place l'exploitation des données au cœur de ses réformes, en matière de facilitation et de contrôle, y compris pour le contrôle de l'exécution du service à travers les contrats de performance. Toutefois, cette exploitation des données ne sera pleinement efficace que si l'ensemble des bureaux et centres disposent d'un environnement informatique et matériel suffisant. A défaut, les bureaux sous-équipés ne pourront être contrôlés par l'administration centrale avec la même rigueur que les autres et ils seront plus vulnérables à la corruption.

159. En l'absence de rénovation du cadre des ressources humaines, il existe un risque d'attrition des ressources, de perte de compétences et de démotivation des agents. Les agents pourraient ne plus croire dans les vertus méritoires du service bien exécuté et il deviendrait plus difficile de les motiver à adhérer à des réformes structurantes.

160. La poursuite des difficultés avec le secteur privé formel et l'absence de couverture de problématiques fiscales à enjeux risquent d'entraîner une stagnation du taux de pression fiscale à des niveaux insuffisants pour financer les politiques de développement. A la DGI, la gouvernance actuelle ne garantit pas le succès de la transformation numérique devant lui permettre d'investir ses ressources limitées sur des problématiques à forte valeur ajoutée, aussi bien en termes de recettes que d'exemplarité du service rendu aux usagers.

Recommandations

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Impacts attendus sur la réduction de la vulnérabilité à la corruption	Échéance	Responsables
Améliorer le contrôle interne et externe			
Disposer d'un plan de contrôle interne incluant le contrôle des pouvoirs décisionnaires de façon régulière	Améliorer la discipline interne et le respect des droits des usagers	1 an	DGD

¹⁴⁸ 132 indicateurs pour la Douane

Mobiliser les données pour systématiser le contrôle interne, incluant les audits dans le système informatique de dédouanement	Améliorer la discipline interne et le respect des droits des usagers	1 an	DGD
Focaliser les contrôles sur les enjeux principaux et fiabiliser les indicateurs de performance	Améliorer la discipline interne et le respect des droits des usagers	1 an	DGI
Moderniser la gestion RH			
Réaliser une évaluation annuelle des agents ayant impact réel sur les carrières et promotions	Objectiver le développement des carrières et les promotions, limiter les vulnérabilités au népotisme	1 an	DGI/DGD
Instaurer un régime de primes en fonction des résultats en privilégiant une base collective, avec une variable individuelle raisonnable	Inciter à la performance, y compris dans sa dimension collective	1 an	DGI/DGD
Accompagner le passage au SAFI par la conclusion de Contrats d'objectifs et de moyens DGI-MEF	Inciter à la performance, y compris dans sa dimension collective	31/12/2025	DGI
Publier en interne les sanctions anonymisées	Améliorer la discipline interne et le respect des droits des usagers	1 an	DGI/DGD
Renforcer la sécurité juridique			
Publier les arrêts de jurisprudence fiscale et douanière Renforcer et publier les décisions doctrinales, en commençant par les sujets récurrents	Renforcer l'accès au droit	1 an	DGI/DGD
Simplifier et clarifier le CPF	Renforcer l'accès au droit	1 an	DGI
Accroître l'efficacité de la CCED en réduisant les délais de traitement.	Améliorer la résolution des différends	1 an	DGD
Soumettre les LF à l'avis du CE pour contrôle qualité – Résoudre les questions d'interprétation au fur et à mesure qu'elles apparaissent et publier les interprétations pour application uniforme sur le territoire Transformer la commission fiscale en une entité paritaire rendant des décisions sur les dossiers.	Améliorer la résolution des différends	1 an	DGI
Améliorer le pilotage par les données			
Faire des indicateurs un instrument de dialogue et de pilotage avec le ministère	Identifier et prioriser les vulnérabilités	1 an	DGI/DGD
Disposer d'une politique de données ouvertes afin de faciliter le dialogue avec le secteur privé	Identifier et prioriser les vulnérabilités	1 an	DGI/DGD

VI. Gestion des finances publiques

A. Introduction

161. Cette section analyse les faiblesses en termes de gouvernance et les facteurs de risque pour le mauvais usage des fonds publics et la corruption dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP). Un cadre de cadre de GFP fonctionnel permet d'améliorer la gouvernance budgétaire et de réduire les opportunités de corruption, en minimisant les marges discrétionnaires des décideurs politiques et des agents publics et en augmentant la capacité à détecter et à sanctionner des pratiques irrégulières au travers d'une meilleure transparence budgétaire. La robustesse d'un système de GFP est accrue si l'état de droit et le système judiciaire fonctionnent bien en réponse aux manquements détectés (cf. Section III).

162. En dépit d'efforts de longue date pour réformer la GFP, Madagascar reste confrontée à des vulnérabilités importantes en matière de gouvernance et de corruption. La démarche de réforme, initiée avec l'adoption en 2004 de la loi organique n°2004–007 du 26 juillet 2004 relative aux lois de finances (LOLF), s'est poursuivie mais a connu des à-coups liés notamment au contexte et priorités politiques. Elle prend désormais la forme d'un plan stratégique de modernisation des finances publiques (PSMGFP), adopté en octobre 2022. Ce document note toutefois que les résultats des réformes demeurent encore « plutôt modestes » et souligne que « la corruption reste systémique », avec des résistances au changement fortes en particulier dans les postes vulnérables à la corruption.¹⁴⁹

163. Cette section s'organisera autour des éléments présentés dans le Graphique 1 ci-dessous pour analyser les principales vulnérabilités en termes de gouvernance et de corruption. Elle présentera tout d'abord le processus pour l'allocation des ressources (préparation budgétaire) et ses implications en termes de gouvernance budgétaire avant de s'intéresser plus spécifiquement à certains domaines ou « zones de risque » particulièrement exposés au risque de corruption. Elle portera ensuite son attention sur les principaux « outils de maîtrise des risques » et leur degré de mise en œuvre. A cette fin, elle s'appuiera sur les travaux précédents de FAD, en particulier sur l'audit de la chaîne de la dépense conduit en 2023.¹⁵⁰

¹⁴⁹ "Somme toute, les réformes de la GFP apportent des résultats plutôt modestes et ces résultats ne suffisent pas, à eux seuls, à redresser les indicateurs de bonne gouvernance, leur impact étant faible et difficilement dissociable d'autres progrès, ou dégradations, de l'administration publique. [...] La corruption reste systémique et la relative fatalité de la population et des acteurs de la gestion ne facilite pas la mobilisation des énergies pour l'endiguer". Cf. pages 13 et 14 du PSMGFP (en ligne sur le site du MEF, sous [PSMFP DCSR BAT \(1\).pdf](#)).

¹⁵⁰ "Diagnostic de la chaîne de la dépense", septembre 2023, Wendling et alii.

Graphique 1 : Zones de risque et outils de maîtrise des risques à Madagascar

Allocation des ressources (préparation budgétaire)	
Zones de risque :	Outils de maîtrise des risques
Commande publique	Contrôles
Processus de traitement de masse (paie / pension)	Digitalisation
Entreprises publiques	Transparence budgétaire

Source : Mission.

B. Allocation des ressources

164. Le mécanisme d'allocation des ressources est un élément primordial de la gouvernance des finances publiques. Il doit permettre d'orienter les ressources vers des programmes ou projets de qualité correspondant à l'intérêt général, plutôt que d'allouer des ressources rares à des projets ou programmes de faible qualité, mais pouvant bénéficier de connexions (notamment politiques) qui pèsent dans les choix effectués. Ce mécanisme correspond pour l'essentiel au processus de préparation budgétaire de l'Etat (et, pour des enjeux moindres, au processus budgétaire dans les établissements publics et collectivités territoriales décentralisées). Son bon fonctionnement est toutefois conditionné par la sincérité du budget et sa capacité à être un réel document de prévision de l'allocation des ressources effectivement disponibles et non pas un pur document « aspirationnel ».

165. L'impact de certaines avancées dans la gestion des investissements publics (GIP) reste à confirmer. Les choix effectués pour les projets d'investissement public (PIP) sont une composante importante de l'efficacité du mécanisme d'allocation des ressources. A cet égard, les autorités se sont dotées d'un cadre institutionnel en ligne avec les meilleures pratiques (décret n°2023-255 du 15 mars 2023 sur la GIP, manuel GIP de mars 2023, critères d'analyse, de priorisation et de sélection des PIP adoptés le 24 janvier 2025). L'application effective de ce cadre est nécessaire dans la préparation des prochains programmes d'investissement publics pour éviter la sélection de projets de faible qualité.

166. Le processus de préparation budgétaire reste caractérisé par la faiblesse de la phase « amont » et de la prise en compte de la pluriannualité. Le point de départ de la procédure budgétaire est en principe donné par une lettre de cadrage (signée le 4 mars 2021 pour le PLF 2022 ou le 20 mai 2022 pour le PLF 2023) non rendue publique. En pratique, la lettre de cadrage ne comporte que des orientations assez générales sur le contexte macro-économique et de finances publiques. Le processus de préparation budgétaire est largement concentré sur les mois de septembre et octobre, avant le dépôt du projet de loi de finances (PLF) en principe avant la fin du mois d'octobre. La préparation budgétaire intègre un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui couvre deux années au-delà de l'année du PLF pour les missions, programmes et dotations. Toutefois, la dimension pluriannuelle n'est pas au centre des discussions entre le MEF et les ministères sectoriels et reste donc largement formelle.

167. Il est dès lors important de donner une base juridique à la pluriannualité et d'intégrer à la préparation du budget un débat d'orientation budgétaire. La Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF) a commencé à réfléchir en interne, avec l'appui technique du FMI, à une réforme de la LOLF. Cette réforme est une occasion d'anticiper la préparation budgétaire et de l'ancrer dans un cadre

pluriannuel, à travers l'élaboration lors du 2^{ème} trimestre de l'année d'un document de cadrage qui serait le socle de référence pour la préparation du PLF de l'année à venir. Ce document pourrait servir de support à un débat d'orientation budgétaire, permettant de renforcer l'appropriation des objectifs de finances publiques dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle. La réforme de la LOLF pourrait aussi donner une base légale aux CDMT, renforçant ainsi la portée de cet exercice pour la budgétisation des années au-delà du PLF.

168. Toutefois, le succès d'une telle approche nécessite de remédier au décalage important entre le budget préparé et le budget exécuté. Les choix d'allocation effectués au moment de la préparation du budget doivent se refléter dans l'exécution. Or, on observe des décalages significatifs – tant pour le montant total des dépenses que pour leur composition, avec en particulier des prévisions très optimistes pour l'investissement et une sous-estimation des besoins en transferts. Cela tient à des problèmes de capacité (professionnalisation des acteurs de la chaîne de la dépense, cf. rapport de 2023 précité ; méconnaissance de la budgétisation des projets d'investissements pluriannuels, à laquelle l'introduction en cours de la budgétisation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement essaie de remédier) mais aussi à un biais optimiste, qui conduit à fixer le montant des dépenses à un niveau supérieur à ce que permettent les contraintes de financement.

169. Les problèmes de trésorerie associés au faible réalisme des prévisions budgétaires engendrent des comportements négatifs. L'accumulation d'arriérés est dénoncée par les fournisseurs de l'Etat et par les contribuables bénéficiaires de remboursements de crédits de TVA. Elle contribue à la faible attractivité des marchés publics, génératrice de surcoûts et de risques de collusion accrus. Elle encourage un phénomène de « fuite devant le budget » et la recherche d'une personnalité juridique et de recettes spécifiques (financements des donneurs, taxes parafiscales ou redevances) pour échapper aux contraintes budgétaires. Cette « fuite devant le budget » se double d'une « fuite devant le compte commun du Trésor (CCT) », les entités ou établissements publics (et les PTFs qui leur apportent des financements) se trouvant confrontés à la difficulté voire l'impossibilité de mobiliser leurs créances sur l'Etat (qui doit leur rétrocéder certaines recettes perçues pour leur compte), à l'exemple du Fonds d'entretien routier ou des collectivités territoriales décentralisées.

170. L'adoption prévue d'une loi sur la gestion de la trésorerie de l'Etat est un point positif, mais doit être complétée par des projections plus réalistes. Une loi sur la gestion de la trésorerie de l'Etat a été adoptée en août 2025 et explicite la nécessité d'une bonne articulation entre les outils de gestion de la trésorerie (plan de trésorerie) et les outils de l'exécution budgétaire (PAEM – plans d'engagement ministériels, généralisés à tous les ministères depuis l'exercice 2025). Toutefois, cette loi ne permettra des progrès effectifs que si le processus de préparation budgétaire permet une plus grande sincérité et un plus grand réalisme des projections de trésorerie qui lui sont associées, et si les correspondants du Trésor (par exemple les collectivités territoriales pour lesquelles l'Etat assure désormais le recouvrement de l'impôt foncier et sur les propriétés bâties) sont effectivement en mesure de percevoir les sommes auxquelles ils ont droit.

C. Commande publique

171. La commande publique constitue une source majeure de vulnérabilités à la corruption au regard des faiblesses déjà identifiées, notamment dans le cadre de l'audit de la chaîne de la

dépense de 2023. La mission avait relevé à l'époque plusieurs facteurs de vulnérabilité, en particulier (i) la faiblesse des moyens de l'ARMP et des capacités des acteurs de la commande publique, (ii) l'extrême concentration des marchés dans le temps (en 2022, plus de 80 pour cent des marchés, soit 5 200 Mds Ar sur un total annuel de 6 300 Mds Ar, ont été engagés dans les trois derniers mois de l'exercice budgétaire), qui ne peut que compliquer l'exercice du contrôle par la Commission Nationale des Marchés (CNM) et (iii) le recours quasi systématique à la procédure d'appel d'offres restreint, les procédures les plus concurrentielles (appel d'offres ouverts ou appel à manifestation d'intérêt) ne représentant en 2022 que 21 pour cent du total des marchés passés.

172. Une évaluation de la commande publique selon la méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (*Methodology for Assessing Procurement Systems – MAPS*) confirme largement les constats précédents. Conduite à la demande des autorités avec l'appui de la Banque Africaine de Développement (BAD), cette évaluation réalisée au 2^{ème} semestre de 2024 et publiée en mai 2025 salue la bonne qualité d'ensemble du cadre juridique organisé autour de la loi n° 2016-055 portant Code des marchés publics (CMP), malgré le besoin de mise à jour de certains textes ou manuels d'application. Elle identifie toutefois trois faiblesses majeures : (i) la faiblesse de l'ARMP, qui n'est pas en mesure de remplir ses missions (suivi de l'exécution et élaboration des stratégies de mise en œuvre de la politique des marchés publics, recensement et analyse économique des marchés publics), (ii) les déficiences du système liées à cette faiblesse de l'ARMP (offre insuffisante pour la formation, faible professionnalisation des acteurs, absence d'audit pour évaluer le système en vue d'un ajustement et (iii) les difficultés de paiement aux entreprises, qui impactent négativement la concurrence et la transparence de la commande publique.

173. La mise en œuvre des recommandations associées au Pilier IV de la MAPS sera particulièrement importante pour renforcer la lutte contre la corruption. Ce pilier recouvre la responsabilité, l'intégrité et la transparence du système de passation des marchés publics. Il relèverait un certain manque de transparence et une association insuffisante des citoyens et parties prenantes au contrôle et au suivi des marchés publics. Dès lors, des pistes de progrès pourraient être pour l'ARMP d'institutionnaliser un cadre de partenariat avec la société civile en vue d'un contrôle citoyen efficace et de réviser la réglementation afin d'autoriser et de réglementer la participation directe des citoyens à la mise en œuvre et au suivi de la procédure des marchés publics. Un point positif serait aussi la mise en place d'une offre de formation au profit des corps de contrôle et d'audit, afin de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et d'audit des marchés publics, et la révision du CMP et du décret portant instauration du Code d'éthique des marchés publics, afin de rendre obligatoire l'annonce par les autorités contractantes aux autorités en charge de l'application du CMP (ARMP) de toutes allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites. Enfin, un engagement sur un effort spécifique de transparence sur les principaux marchés et contrats passés selon un mode dérogatoire (absence d'appel d'offres, négociation directe) apporterait une transparence bienvenue et aurait un impact dissuasif. Les autorités pourront s'appuyer sur les travaux déjà conduits par le BIANCO, avec la production en 2023 d'un guide pratique de prévention de la corruption sur les marchés publics.¹⁵¹

¹⁵¹ Disponible sur <https://bianco-mg.org/wp-content/uploads/2023/05/Guide-ARMP.pdf>.

D. Processus de paie et de pension

174. Des efforts ont déjà été entrepris pour assainir les bases de données de la solde et des pensions. Toutefois, celles-ci restent exposées à des vulnérabilités significatives, notamment l'existence d'employés ou de retraités "fantômes" percevant indument un salaire ou une pension. A partir de 2017, avec le soutien de l'Union européenne (UE), l'Application unique pour la gestion uniforme des ressources de l'Etat (AUGURE) a été développée et progressivement déployée. Ce déploiement s'est accompagné de la constitution d'une base de données fiable des agents de l'Etat, permettant d'identifier et de radier les agents fictifs. Un audit réalisé par la Cour des Comptes (novembre 2020) a dressé un état des lieux du déploiement d'AUGURE ainsi que de la chaîne de traitement de la solde et des pensions. Sur cette base, il a formulé des recommandations en vue de la mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines de l'Etat conforme aux normes et bonnes pratiques reconnues. La composante informatique de ce système prendra la forme d'une version améliorée de l'application actuelle, dénommée AUGURE 2.

175. Si la digitalisation de la solde et des pensions a permis des progrès, certaines failles persistent. Ainsi, suite à une dénonciation interne transmise par le Ministre, le BIANCO a récemment mis à jour un cas de détournement de fonds publics au sein du service en charge de l'ordonnancement des dépenses de pension. Ce détournement reposait sur la création de pensions fictives via l'insertion de faux bénéficiaires dans la base de données AUGURE PENSION.¹⁵² Dans le cadre de la lutte contre la corruption, le service des pensions a entrepris d'importants efforts de réforme. Une restructuration organisationnelle a été mise en œuvre afin de clarifier les responsabilités et de fluidifier la chaîne de traitement. Par ailleurs, un système de contrôle rigoureux a été instauré, piloté par une cellule de contrôle interne dédiée, chargée de veiller à la transparence et à la régularité des opérations. Enfin, l'accès à l'application SIGPENSIONS a été strictement limité, chaque rôle étant désormais attribué à un seul agent, renforçant ainsi la traçabilité et réduisant les risques de manipulation frauduleuse.

176. Il est donc impératif de renforcer la sécurisation des processus de la solde et des pensions. Cela passe notamment par (i) l'achèvement du recensement biométrique des agents de l'Etat, (ii) le développement et la mise en œuvre effective de mécanismes robustes de contrôle interne, (iii) la réduction des contacts physiques pour le traitement des dossiers afin de limiter les risques de fraude. En amont, la poursuite de la généralisation du recrutement par voie de concours – couplée à une sécurisation rigoureuse du déroulement de ces concours – constitue également un levier essentiel pour prévenir les irrégularités dès l'entrée dans la fonction publique. Cela passe aussi par la poursuite des efforts de la Direction en charge de la solde et des pensions pour le recensement des pensionnés servis par les caisses de retraite publiques. Cela permettra d'identifier les bénéficiaires irréguliers et de collecter des informations actualisées sur les ayants droit. Cette démarche servira à avoir une base de données fiable et à jour sur les pensionnés et, par ricochet, à optimiser et à mieux contrôler les dépenses de pensions.

¹⁵² Communiqué de presse sur le site du BIANCO, en date du 13 février 2025.

E. Supervision des entreprises publiques

177. Les entreprises à participation publique jouent un rôle important dans l'économie. On compte total de 23 sociétés à participation majoritaire et 28 sociétés à participation minoritaire, pour une valeur ajoutée totale représentant 3,28 pourcents du PIB en 2023. Les secteurs de l'énergie, des transports et de la finance (assurances, banques et institutions financières) totalisent 71 pourcents du portefeuille de participations, avec en particulier l'opérateur public pour l'eau et l'électricité JIRAMA et la compagnie aérienne nationale Madagascar Airlines (qui a succédé à Air Madagascar, en redressement judiciaire).¹⁵³

178. Les fonctions de « l'Etat actionnaire » ne sont qu'imparfaitement assurées, malgré un cadre juridique favorable. Les bonnes pratiques internationales recommandent au ministère des finances de se doter d'une direction ou d'un service qui représente « l'Etat actionnaire ». Ce service doit disposer des capacités techniques requises pour exercer la tutelle financière des entreprises publiques et examiner leurs états financiers et projets d'investissement, et avoir un poids suffisant dans le mécanisme de décision pour faire contrepoids face aux entreprises publiques elles-mêmes et aux phénomènes de capture par les ministères sectoriels. Pour Madagascar, cet ensemble de conditions n'est pas réuni. Le cadre juridique (loi n°2014-014 du 4 septembre 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique, décret n°2015-849 du 12 mai 2015 portant organisation de la tutelle et de la représentation de l'Etat dans les organes d'administration et de gestion des sociétés à participation de l'Etat, décret n°2018-689 du 10 juillet 2018 portant obligation de publicité des comptes annuels des sociétés commerciales à participation majoritaire publique) pose certes les fondations du rôle de l'Etat actionnaire. En pratique toutefois, le service chargé de la gestion des participations de l'Etat au sein de la Direction Générale du Trésor (DGT) a des moyens d'actions limités et un poids institutionnel faible, surtout par rapport aux entreprises publiques les plus « stratégiques » comme JIRAMA ou Madagascar Airlines.

179. La DGT a certes développé certains outils et supports pour exercer sa supervision des entreprises publiques. Elle s'est dotée en juin 2022 d'un document-cadre sur la gestion du portefeuille de l'Etat, qui intègre des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques et un embryon de stratégie de l'Etat actionnaire. Elle a adopté en mai 2023 un guide de l'administrateur des sociétés anonymes à participation de l'Etat. Elle publie chaque année un rapport consolidé sur les sociétés à participation de l'Etat ; le rapport 2023 (publié en janvier 2025) présente des éléments de synthèse sur la situation des sociétés publiques et de brèves monographies pour une partie de ces sociétés. Il intègre des analyses réalisées avec l'appui d'Afritac du Sud au moyen de l'outil « bilan de santé des entreprises publiques » (*SOE Health Check Tool*).

180. La transparence des états financiers des entreprises publiques reste insuffisante. Le décret de 2018 prévoit la publication des états financiers des entreprises à participation majoritaire publique, revêtus de l'attestation du ou des commissaires aux comptes, dans un délai de 45 jours après leur approbation. En pratique, le [site Internet de la DGT](#) présente bien les états financiers 2023 de 16 sociétés détenues majoritairement par l'Etat, mais les éléments mis en ligne n'intègrent pas les notes sur les états financiers, ni l'opinion du commissaire aux comptes, ce qui nuit à la compréhension de ces

¹⁵³ Source : Rapport consolidé sur les sociétés à participation de l'Etat au titre de l'exercice 2023, publié par le MEF / DGT en janvier 2025.

informations. De plus, les derniers états financiers présentés pour JIRAMA et pour Air Madagascar / Madagascar Airlines remontent respectivement à 2022 et 2024.

181. Surtout, tant la DGT que la DGBF indiquent ne disposer en interne d'aucune capacité d'expertise s'agissant de JIRAMA et d'Air Madagascar / Madagascar Airlines. Alors même que ces deux sociétés (en particulier la JIRAMA) constituent des risques budgétaires significatifs et des éléments importants du patrimoine de l'Etat, ni le représentant de l'Etat actionnaire ni la direction du budget ne sont donc en mesure de peser sur les débats en cours, même si la DGT a été chargée au printemps 2025 de coordonner les travaux sur le plan d'apurement des arriérés de la JIRAMA. Or, compte tenu du niveau des transferts à la JIRAMA, le plan de redressement de l'opérateur et la trajectoire de subvention qui en découle constitueront un élément essentiel pour la confection d'une stratégie budgétaire de moyen terme. La DGT et la DGBF ne sont pas non plus en capacité réelle de peser pour un renforcement de la gouvernance de ces sociétés, alors même que les risques de corruption au sein de JIRAMA sont avérés (cf. Encadré 6).

182. La création récente du Fonds Souverain Malagasy (FSM) introduit un facteur de risque supplémentaire, au travers d'une captation possible de recettes liées aux entreprises publiques et de choix d'investissement qui échapperaient aux mécanismes d'allocation du budget. Le FSM, créé par une loi de 2021, vise à soutenir le développement de Madagascar et fait référence dans son texte fondateur aux principes de Santiago qui régissent la bonne gouvernance des fonds souverains. Toutefois, le FSM tarde à se mettre en place opérationnellement et – en l'absence de flux de recettes massif lié à des ressources naturelles (le plus souvent hydrocarbures ou mines) - sa raison d'être n'est pas évidente. En pratique, son alimentation s'est faite jusqu'à présent par contribution budgétaire (dotation d'origine) ou en fléchant vers le FSM certaines recettes liées à des participations publiques (transfert des actions détenues par l'Etat dans le projet minier QMM Rio Tinto et versement consécutif d'un dividende exceptionnel, qui autrement serait remonte en recettes non fiscales au budget de l'Etat). Les décisions d'investissement du FSM, même à supposer qu'elles obéissent comme prévu à une stratégie d'investissement mûrement réfléchie, reviennent donc à allouer des ressources rares en dehors de tout processus budgétaire.

Encadré 6. Les risques de corruption au sein de la JIRAMA

Transparency International a publié fin 2021 un rapport sur les risques de corruption dans le secteur de l'électricité à Madagascar. Ce rapport met en avant les terrains de corruption existant chez les opérateurs et en particulier au sein de JIRAMA. Il mentionne notamment les risques suivants :

- Malversations liées à l'achat de carburant ou à des « contrats léonins » avec des fournisseurs d'électricité ou de matériel ;
- Risques liés aux branchements individuels, pour lesquels des agents de la JIRAMA peuvent bénéficier de pots-de-vin pour court-circuiter les procédures et instances officielles ;
- Corruption dans les structures internes à la JIRAMA, notamment pour le recrutement du personnel.
- La réalité de ces risques est avérée dans le rapport de Transparency International, sur la base d'une revue de presse couvrant la période 2015 à 2020. Des faits plus récents ont fait l'objet d'investigations du BIANCO sur la période 2021-2024 (groupes électrogènes surfacturés via une société écran, primes exceptionnelles exorbitantes versées à certains cadres...).

Source : « Les risques de corruption dans le secteur de l'électricité à Madagascar », Rapport de diagnostic, Transparency International, novembre 2021, et mission.

F. Contrôle et audit interne et externe

183. Les activités d'audit et de contrôle des finances publiques sont partagées entre plusieurs institutions. Même si la lutte contre la corruption n'est pas leur finalité première, l'audit et le contrôle interne et externe peuvent jouer un rôle clef pour identifier les vulnérabilités à la corruption, y apporter des solutions et le cas échéant détecter certains cas de corruption et les porter à la connaissance des organes compétents. A Madagascar, le paysage de l'audit et du contrôle des finances publiques est partagé entre plusieurs institutions, ainsi que le fait ressortir l'encadré 7.

184. Des évolutions positives méritent d'être relevées. Il s'agit en particulier du développement de l'audit et du contrôle interne au sein des ministères (création d'une structure d'audit interne propre à chaque ministère à compétence sectorielle), pour lequel la direction de l'audit interne (DAI) du MEF joue un rôle précurseur et de la montée en puissance de la Cour des Comptes dans son rôle d'auditeur externe. On peut aussi mentionner l'évolution de la DGCF vers le contrôle *a posteriori*, notamment le contrôle du service fait, en notant toutefois qu'un relèvement des seuils du contrôle hiérarchisé des engagements de dépense pourrait permettre d'intensifier cette activité de contrôle *a posteriori*.

Encadré 7 : Principales institutions et entités en charge de l'audit et du contrôle des finances publiques

Les principales institutions en charges de l'audit et du contrôle des finances publiques (hors aspects spécifiques aux marchés publics) sont les suivantes :

- **Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF) :** La DGCF (loi n° 2016-009 du 22 août 2016 relative au contrôle financier) a traditionnellement la charge du contrôle *a priori* des engagements de dépenses. Elle dispose d'environ 700 personnes réparties sur tout le territoire, avec des délégations régionales au niveau déconcentré.
- **Direction de la brigade d'investigation financière et de l'audit (DBIFA) :** La DBIFA (est le service de la DGT en charge du contrôle des comptes publics, dotée d'environ 70 auditeurs et implantée dans les 23 régions.
- **Services d'audit interne des ministères, dont la DAI du MEF :** La DAI du MEF dispose de 24 auditeurs multidisciplinaires et peut diligenter des missions d'assurance, de conseil et d'audit des systèmes d'information. Elle se conforme aux standards internationaux d'audit dans l'exécution de ses missions. Elle peut couvrir toutes les entités du MEF, des organismes rattachés et tous les établissements publics qui bénéficient du concours financier de l'Etat.
- **Inspection Générale de l'Etat (IGE) :** L'IGE (Article 95-1-24 de la Constitution et article 59 de la LOLF, précisés par les décrets n° 97-1219 instituant une IGE et 97-1220 organisant l'IGE et fixant les règles de son fonctionnement, tous deux en date du 16 octobre 1997), placée sous l'autorité du Président de la République, est un organe d'inspection et de contrôle relevant de l'exécutif, ayant une compétence nationale et transversale. Elle ne compte qu'une quinzaine d'inspecteurs d'Etat, essentiellement basés dans la capitale. Son programme de contrôle est toutefois subordonné aux décisions de la Présidence.
- **Cour des Comptes (CdC) :** La CdC est l'institution supérieure du contrôle, régie notamment par la LOLF et la loi organique relative à la Cour Suprême et aux trois Cours qui la composent. Elle dispose d'une certaine autonomie financière depuis sa constitution en mission budgétaire à part entière (PLF 2022), mais reste rattachée administrativement et hiérarchiquement au Ministère de la Justice. Le statut de mission budgétaire ne s'est pas accompagné d'une augmentation des moyens de la Cour.
- **Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) :** Le CDBF (loi n 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du CDBF) est l'organisme chargé de mettre en œuvre la responsabilité des gestionnaires et de sanctionner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs en recettes et en dépenses. Il a été effectivement mis en place en 2017 et sa Direction Générale dispose d'une soixantaine d'agents.
- **Bureau de Suivi des Engagements (BSE) :** Le BSE (décret n 2023-057 du 18 janvier 2023 portant création du BSE) est un service de la Présidence en charge du contrôle des dépenses publiques. Il s'est substitué à une procédure antérieure de visa a priori de tous les engagements de dépenses au-delà de 200 millions d'Ar, et effectue des contrôles avant paiement ou contrôles du service fait.

Source : mission

185. Toutefois, le paysage de l'audit et du contrôle reste éclaté, avec un défaut de couverture de certains enjeux majeurs, notamment en recettes. Comme le fait ressortir l'encadré ci-dessus, les services d'audit et de contrôle sont relativement nombreux et dotés de moyens modestes. Il n'existe pas de coordination systématique des programmes de travail des différentes institutions. Certains secteurs sont insuffisamment couverts par les audits et contrôles, en particulier les administrations fiscale et douanière. Malgré l'importance des enjeux de gouvernance liés à la mobilisation des recettes, les régies de recettes ne sont en pratique soumises qu'à leurs dispositifs propres d'audit et de contrôle interne, sans regard extérieur (à l'exception d'audits ponctuels conduits en 2021 par la DAI du MEF sur les contrats de performance mis en œuvre au niveau des services locaux de la DGI et de la DGD).

186. Un remède à cet éclatement pourrait être la mise en place d'une coordination formelle et régulière entre les différents services d'audit et de contrôle. Selon nos interlocuteurs, une « plateforme » de coordination / consultation entre les organismes de contrôle existait mais est tombée en désuétude au bout de quelques années, à la fin de l'appui apporté sur cette thématique par l'un des PTFs. La création d'un cadre de concertation assis sur un texte juridique, sur le modèle suivi au Togo,¹⁵⁴ pourrait permettre de faire revivre ces pratiques de consultation et d'harmonisation des méthodes et des programmes d'activité en leur donnant une pérennité. Elle pourrait aussi renforcer l'efficacité par la mutualisation des moyens et des formations.

187. D'autres améliorations pourraient contribuer à l'efficacité du dispositif d'audit et de contrôle. Il s'agirait en particulier de l'accès sans restriction des organes de contrôle aux applications informatiques du MEF (chaîne de la dépense, marchés publics, etc.), afin de permettre une meilleure identification des zones de risque pour les audits et contrôles.

G. Transformation numérique

188. La transformation numérique est perçue à juste titre comme une priorité pour réduire les vulnérabilités à la corruption. Les progrès déjà réalisés en matière de paie des fonctionnaires (AUGURE) ont déjà été présentés plus haut. Au-delà, des efforts sont en cours, avec l'appui des PTFs (projet PRODIGY financé par la Banque Mondiale), pour renforcer la gouvernance des systèmes d'information du MEF. Les priorités de court terme ont notamment trait au recensement et à la documentation des systèmes existants et au renforcement de la sécurité informatique.

189. La perspective d'une pleine articulation des SI du MEF autour d'un noyau central budgétaire et comptable semble en revanche encore lointaine. Madagascar ne dispose pas vraiment d'un système d'information financière intégré, dans la mesure où ordonnateurs (système intégré informatisation de gestion des finances publiques Budget – SIIGFP Budget) et comptables (SIIGFP Trésor) disposent de deux systèmes distincts, les données du SIIGFP Budget se déversant dans le SIIGFP Trésor mais sans permettre une traçabilité immédiate et aisée des opérations. L'unification des deux systèmes est en projet de longue date mais le calendrier envisagé reste encore très incertain.

H. Transparence budgétaire

190. Plusieurs travaux récents du FMI établissent un lien entre la transparence budgétaire et la lutte contre la corruption. Le Fiscal Monitor de 2019 a examiné les liens entre les indicateurs de transparence budgétaire et la corruption et a conclu que, pour les pays à niveau élevé de corruption, les caractéristiques institutionnelles clef permettant un meilleur contrôle de la corruption sont la transparence budgétaire et la digitalisation. En 2020, une analyse statistique conduite sur 102 pays fait ressortir une corrélation entre l'amélioration du score obtenu sur l'indicateur "transparence" de l'Enquête sur le Budget Ouvert (EBO) et celle de l'indice sur le contrôle de la corruption.¹⁵⁵

¹⁵⁴ [Décret n 2021-125 portant création, attributions et fonctionnement d'un cadre de concertation des organes de contrôle des finances publiques](#)

¹⁵⁵ [Improving Fiscal Transparency to Raise Government Efficiency and Reduce Corruption Vulnerabilities in Central, Eastern, and Southeastern Europe](#), Akitoby et alii.

191. De premiers progrès ont été réalisés à Madagascar ces dernières années, en particulier s'agissant des comptes rendus d'exécution budgétaire. Ceux-ci sont désormais produits régulièrement sur un rythme trimestriel et intègrent des données en paiements (et non plus seulement en ordonnancements). Ils présentent aussi la répartition des dépenses selon une classification fonctionnelle. L'adoption d'une politique de données ouvertes ("open data") s'appuie sur un décret 2019-2136 du 26 novembre 2019 prescrivant la publication sous format "open data" des dépenses publiques jusqu'au stade des paiements.

192. Toutefois, malgré une remontée par rapport à 2021, le score de Madagascar sur l'indicateur transparence de l'EBO reste faible. Il s'établit à 39 au titre de l'EBO 2023 contre 27 seulement dans l'EBO 2021 et 40 dans l'EBO 2019. Le principal handicap de Madagascar reste la non-production dans les délais du projet de loi de règlement et du rapport d'audit externe (Cour des Comptes) y afférent.

I. Recommandations

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Impacts attendus	Échéance	Responsables
Mettre en œuvre les recommandations du Pilier IV du rapport MAPS	Renforcer la transparence de la commande publique.	18-24 mois	ARMP, CNM, MEF
Publier un rapport sur les 10 marchés au montant le plus élevé signés dans le dernier exercice et sur les 10 marchés les plus importants conclus par voie de négociation directe (contenu du rapport : ministère ou institution implique, nom du soumissionnaire et bénéficiaires effectifs, valeur du contrat, justification du recours à un mode de contractualisation dérogatoire).	Renforcer la transparence de la commande publique	6-12 mois	ARMP, CNM, MEF
Continuer la sécurisation des processus de paie et de pension par la poursuite du recensement biométrique, le renforcement du contrôle interne et la limitation des contacts physiques	Réduire le risque de travailleurs ou pensionnés « fantômes »	6-18 mois	DGBF (DSP / DGEAE), ministères sectoriels
Publier dans les délais légaux les états financiers de toutes les entreprises publiques à participation majoritaire, y compris l'opinion du commissaire aux comptes	Renforcer la transparence sur les entreprises publiques	1 an	DGT (tutelle), entreprises publiques
Mettre en place un suivi effectif des entreprises publiques à fort enjeu (JIRAMA, Madagascar Airlines / Air Madagascar) au sein du MEF	Augmenter la capacité du MEF à analyser et influencer les choix de gestion des entreprises à enjeu budgétaire majeur	1 an	DGT en lien avec la DGBF (DB)
Réactiver la plate-forme de coordination des organismes de contrôle des finances publiques	Renforcer l'efficacité des contrôles.	6-12 mois	CdC, IGE, CDBF, BSE, DGCF, DAI...
Poursuivre l'évolution vers le contrôle a posteriori, notamment au sein de la DGCF	Renforcer l'efficacité des contrôles.	6-12 mois	DGCF

Renforcer le cadre institutionnel de l'IGE, notamment en prévoyant une possibilité d'auto-saisine	Renforcer l'efficacité des contrôles	12-18 mois	IGE, MEF
Poursuivre la montée en puissance de l'audit interne, notamment au travers d'un renforcement du positionnement de la DAI au sein du MEF (transformation en Direction Générale), d'un renforcement quantitatif et qualitatif de ses effectifs et d'une affirmation de son rôle de pilotage et d'appui technique pour la diffusion de l'audit interne dans les autres ministères.	Renforcer l'efficacité des contrôles et améliorer la transparence.	12-18 mois	DAI, autres ministères
Assurer l'accès aux SI du MEF pour les institutions de contrôle interne (IGE, DAI...) ou externe (Cour des Comptes)	Renforcer l'efficacité des contrôles	0-6 mois	DSI MEF en lien avec différentes DG
Intensifier le contrôle (IGE, Cour des Comptes, DAI) sur les administrations de recettes	Renforcer l'efficacité des contrôles	6-12 mois	IGE, CdC, DAI

VII. Gouvernance et opérations de la Banque Centrale

A. Cadre juridique et autonomie

193. Si la loi relative à la Banque Centrale de Madagascar (BFM) garantit l'autonomie institutionnelle et personnelle de la banque centrale, celle-ci doit être mieux préservée. Un cadre juridique solide est essentiel pour permettre à une banque centrale de mener à bien son mandat. Ce cadre devrait être conçu pour assurer l'autonomie de l'institution tout en promouvant la transparence et la responsabilisation. La loi portant statuts de BFM, élaborée avec l'assistance technique du FMI et entrée en vigueur en 2016, confère une solide autonomie institutionnelle et interdit à la BFM de recevoir des instructions de tiers, y compris du gouvernement. La loi de 2016 a également renforcé l'autonomie personnelle des hauts responsables des banques en améliorant les procédures de nomination et de révocation. La loi portant statuts de la BFM établit une structure de gouvernance tripartite comprenant le conseil d'administration, le gouverneur et le comité exécutif (COMEX), chacun ayant des fonctions et des responsabilités distinctes et clairement définies.¹⁵⁶ Comme l'autorise la loi de finances annuelle, qui a une hiérarchie supérieure à celle de la loi relative à la BFM, cette dernière a accordé des avances temporaires au Trésor. En l'absence d'un cadre limitant ce financement monétaire, cette pratique risque de compromettre l'autonomie financière de la banque centrale. Pour remédier à cette vulnérabilité, et lors de la prochaine modification des statuts de BFM, il conviendrait de consacrer des limites quantitatives, des garanties procédurales et des conditions de remboursement pour les financements monétaires exceptionnels.

194. La conformité juridique est bien établie au sein de la BFM sous l'autorité de son département juridique. La conformité fait partie intégrante des fonctions de contrôle des banques centrales et est considérée comme un élément essentiel de la bonne gouvernance.¹⁵⁷ La conformité est assurée par le département juridique de la BFM et jouit d'un statut officiel au sein de la BFM, puisque la fonction est établie par une politique approuvée par le conseil d'administration. Conformément aux meilleures pratiques, la politique accorde un accès direct à un organisme de surveillance indépendant.¹⁵⁸ À ce titre, les rapports annuels qui résument les principales constatations sur le respect de la réglementation sont soumis au comité d'audit (CA) pour examen, puis au conseil.

B. Dispositifs de gouvernance et surveillance

195. Bien que le conseil d'administration de BFM exerce activement un rôle de surveillance, il convient de pourvoir les postes vacants dans les plus brefs délais. La BFM est dirigée par un

¹⁵⁶ Le COMEX est composé du Gouverneur et de deux Vice-Gouverneurs.

¹⁵⁷ Voir FMI, « *Central Bank Governance and the Role of Nonfinancial Risk Management* », WP 16/34. Février 2016.

¹⁵⁸ Voir la BRI, « *La fonction de conformité dans les banques* », document final, avril 2005. Bien que les principes de la gouvernance d'entreprise, y compris ceux relatifs à l'indépendance de la fonction de conformité dans les banques commerciales, ne soient pas directement applicables aux banques centrales, ils peuvent servir de source d'inspiration pour identifier les bonnes pratiques applicables à la gouvernance des banques centrales.

conseil d'administration qui se réunit tous les trimestres et comprend normalement neuf membres : le gouverneur (président), deux vice-gouverneurs et six administrateurs non exécutifs. Actuellement, un seul siège non exécutif est vacant au sein du conseil d'administration, et ce depuis novembre 2024.¹⁵⁹ Malgré ces vacances, le conseil d'administration continue d'avoir une majorité de membres non exécutifs, et sa composition actuelle offre un mélange approprié de compétences, ce qui lui permet de remplir efficacement ses tâches consistant à formuler les principales politiques de la BFM, à approuver le règlement intérieur et à surveiller la direction générale. Les délibérations et délibérations du Conseil sont facilitées par les rapports fournis par le COMEX au début de chaque réunion.

196. La BFM prend des mesures pour renforcer encore le rôle du comité d'audit (CA). À la suite des amendements juridiques apportés en 2016 à la loi sur la BFM, des changements importants ont été mis en œuvre pour renforcer la gouvernance. Plus précisément, le CA a été établi, institutionnalisant ainsi un contrôle indépendant. Ce comité joue un rôle crucial pour garantir la transparence et la responsabilisation au sein de l'organisation en assurant la surveillance des rapports financiers, des mécanismes d'audit interne et externe, de la conformité et de la gestion des risques. Le CA de la BFM est composé de trois membres non exécutifs du conseil d'administration, mais depuis novembre 2024, un siège est vacant. Le CA participe activement au suivi des dispositifs d'audit externe et de l'information financière. Afin d'améliorer encore la surveillance du comité d'audit en matière d'audit interne, de gestion des risques et de cybersécurité, BFM met actuellement en place un mécanisme de communication d'informations qui garantit des informations plus complètes et actualisées sur les évolutions dans ces domaines.

197. BFM s'est dotée d'une stratégie globale en matière d'éthique. BFM a mis en place plusieurs instruments pour traiter les questions d'éthique et de comportement, tels qu'un code de conduite destiné à atténuer les risques liés aux passations de marchés et un mécanisme officiel de lancement d'alerte. Adoption d'une politique d'éthique et de déontologie qui établit des normes claires de conduite éthique à l'intention du personnel et de la direction de la banque centrale. Cette politique traite des conflits d'intérêts, de l'utilisation abusive d'informations confidentielles, des comportements inappropriés et de la corruption ; et est mis en œuvre par un Comité d'Éthique et de Déontologie, composé de membres de la direction de BFM, qui se réunit régulièrement pour examiner les déclarations relatives au code de conduite et les rapports du mécanisme de lancement d'alerte, ce qui peut donner lieu à une enquête.

C. Opérations sur l'or

198. La BFM effectue des opérations sur l'or. Bien que ces opérations soient autorisées par ses Statuts en son article 17, celles-ci pourraient engendrer des risques importants. Dans un accord quinquennal signé avec le ministère des Mines en 2020, la banque centrale a procédé à l'achat de dorés produits localement et destinés à être soumis aux raffineries pour produire des lingots d'or répondant aux normes LGD du London Bullion Market.¹⁶⁰ Comme dans des cas similaires dans d'autres pays, la BFM a pour objectif de diversifier ses réserves officielles de change en augmentant son stock d'or affiné.¹⁶¹

¹⁵⁹ La BFM a informé les parties prenantes concernées des vacances de postes. La nomination des membres du conseil incombe à la présidence de la République, au Sénat et à l'Assemblée.

¹⁶⁰ Le poids et la pureté de l'or artisanal sont déterminés par le Laboratoire des mines de Madagascar, entité dotée de la personnalité juridique propre, mais dépendant du ministère des Mines.

Toutefois, ces achats pourraient exposer BFM à des risques financiers et opérationnels.¹⁶²

199. A la suite des premières acquisitions en 2020, BFM a suspendu les achats d'or jusqu'à l'adoption des principales mesures d'atténuation des risques. Les autorités de BFM ont décidé de demander l'assistance technique du FMI. Celle-ci aura, entre autres, permis la mise en place de dispositifs permettant de déterminer le niveau optimal des avoirs monétaires en or et d'établir une traçabilité conforme aux normes de la London Bullion Market Association (LBMA). Par ailleurs, la mission du FMI a également apporté son assistance dans la revue de la politique de gestion des réserves de change de BFM afin d'intégrer une tranche spécifique pour l'or monétaire et l'élaboration d'une stratégie opérationnelle en or qui oriente les opérations sur or de BFM. À la suite de la mise en œuvre de ces mesures de sauvegarde supplémentaires, les achats pourraient reprendre à la discrétion des autorités de BFM.

200. En prévision de la reprise prochaine des achats d'or, des contrôles supplémentaires doivent être rapidement mis en œuvre pour faire face aux risques potentiels. En octobre 2025, les avoirs en or sont restés inchangés depuis la suspension des acquisitions. Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé en vue de la reprise des achats de dorés. Dans ce contexte, la mise en œuvre de garanties supplémentaires devient essentielle. Les autorités de BFM ont, ainsi, mis à jour l'algorithme de détermination de prix d'achat afin d'atténuer les risques de fluctuation des prix en réduisant les délais entre l'achat et l'affinage. Cette initiative va de pair avec l'application d'une stratégie de tarification d'achat de l'or tenant compte des éventuels coûts supplémentaires que la BFM devra supporter (tels que les coûts de raffinage et les variations des taux de change).¹⁶³ En outre, une surveillance rapprochée des opérations sur or par le conseil d'administration est nécessaire pour s'assurer, *entre autres*, que les avoirs en or sont conformes aux limites établies dans la politique de gestion des réserves, et que les risques sont continuellement évalués et surveillés, et que des activités en aval susceptibles de porter atteinte à l'autonomie et à la gouvernance de la banque centrale ne soient plus entreprises par cette dernière.¹⁶⁴

¹⁶¹ Les acquisitions d'or par les banques centrales ont considérablement augmenté au lendemain de la crise financière mondiale de 2008, les pays émergents étant les acheteurs les plus actifs. Voir World Gold Council, "Central bank domestic ASGM purchase programmes", avril 2021.

¹⁶² Bien que la participation des banques centrales à l'achat de dorés produits localement ne soit généralement pas recommandée en raison de son caractère quasi budgétaire, toute implication de cette nature nécessite la mise en place de garde-fous rigoureux afin d'atténuer les risques de gouvernance, y compris ceux liés à d'éventuelles irrégularités, et de préserver l'autonomie institutionnelle.

¹⁶³ Les autorités ont indiqué que l'algorithme de fixation des prix est complété par un nouveau module pour les variations du taux de change, basé sur la méthodologie de la VaR. Cette fonctionnalité est en cours de développement par le département de la recherche de la BFM, et la validation finale par le COMEX est attendue avant les nouveaux achats d'or

¹⁶⁴ En 2024, le Conseil d'administration de la BFM a approuvé une stratégie opérationnelle d'acquisition d'or visant à encadrer ces activités et à atténuer les principaux risques qui y sont associés (voir <https://www.banky-foibe.mg/operations-sur-lor>). Les autorités ont indiqué que les opérations sur l'or non monétaire sont menées conformément à cette stratégie qui permet notamment à la BFM d'effectuer des opérations sur les monnaies étrangères, sur or ou autres métaux précieux (article 17 des statuts de la BFM) et stipule que les réserves de change sont constituées, entre autres, d'or monétaire (article 19). Cependant, ces dispositions ne limitant pas les transactions sur or, BFM devrait procéder avec prudence, sur la base d'analyses de risques appropriées, pour préserver son autonomie. Par ailleurs, il est important de rappeler que les activités liées à l'or non monétaire ne relèvent pas du mandat principal d'une banque centrale, en particulier celles associées à la construction d'unités de production ou d'affinage.

D. Opérations liées aux politiques

201. Le Comité monétaire (CM) devrait être soumis à des normes éthiques élevées afin de susciter la confiance requise.¹⁶⁵ Les opérations d'open market de la BFM atteignent cet objectif grâce aux processus de gestion des liquidités et aux prévisions des facteurs autonomes. Les interventions sur le marché monétaire font l'objet d'un compte rendu au CM, qui se réunit chaque trimestre pour fixer les taux des facilités permanentes et le taux directeur. Le CM est composé du gouverneur et des vice-gouverneurs (COMEX), du directeur des opérations monétaires, du directeur des études et des relations internationales, du directeur de la gestion des réserves de change et du secrétaire général de la CSBF. À cet égard, les autorités ont indiqué que tous les membres du CPM n'étaient pas tenus d'émettre une déclaration de patrimoine pour prévenir les conflits d'intérêts, mais uniquement le COMEX. L'extension de cette obligation à tous les membres du CPM nécessiterait une réforme législative, une option que les autorités devraient étudier.

202. Pour atténuer les risques liés à la gouvernance et à la corruption, il est également possible d'améliorer la transparence des modalités opérationnelles des opérations d'open market. La BFM applique des règles d'adjudication claires pour les opérations d'injection et d'absorption de liquidités, fondées sur des taux de soumission, l'allocation allant de la plus intéressante à la moins intéressante soumise par les banques, jusqu'à ce que le montant total de l'adjudication soit attribué. La communication immédiate des résultats de l'adjudication offre la transparence nécessaire aux soumissionnaires. Cela dit, sur la base des discussions avec les banques commerciales, les soumissionnaires connaissent peu le cadre opérationnel, les objectifs et les pratiques de gestion de la liquidité de la BFM. Une plus grande transparence aiderait les acteurs du marché à mieux comprendre comment la BFM met en œuvre la politique monétaire. Cette transparence accrue renforcerait l'intégrité des institutions, accroîtrait l'efficacité des politiques, découragerait les comportements corrompus et faciliterait la surveillance externe.¹⁶⁶

203. Les procédures relatives aux principales opérations financières entravent la concurrence et doivent être renforcées. Les règles d'adjudication des titres publics devraient énoncer les critères de participation, les mécanismes d'adjudication et les processus de règlement, y compris la méthodologie d'évaluation des offres et d'attribution des titres.¹⁶⁷ ¹⁶⁸ Par ailleurs, une mission d'assistance technique sur le fonctionnement et le développement du MID réalisée en septembre 2024 a mis en évidence que les pratiques de facto à la BFM reposent sur une part de discrétion et des orientations informelles qui ne favorisent pas la concurrence effective et la découverte des prix, lesquelles constituent pourtant les objectifs fondamentaux d'un mécanisme d'adjudication. L'évaluation a également identifié des possibilités de renforcer la conception et la mise en œuvre des adjudications conformément aux bonnes

¹⁶⁵ « L'âme de l'argent, c'est la confiance », Les monnaies numériques et l'âme de la monnaie », Discours de M. Agustín Carstens, directeur général de la BRI de l'Institut de droit et de finance de l'université Goethe sur les données, la numérisation, la nouvelle finance et les monnaies numériques de banque centrale : l'avenir des services bancaires et de la monnaie, 18 janvier 2022.

¹⁶⁶ Selon le document d'orientation du FMI « Le Code de transparence des banques centrales – Résultats des examens pilotes », la transparence facilite la responsabilisation en informant les parties prenantes sur la performance de la banque centrale et sur le respect de son mandat et peut également améliorer l'efficacité de la politique.

¹⁶⁷ Voir FMI, *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes*. Septembre 1999. C'est déjà le cas pour les BTA.

¹⁶⁸ La BFM indique que pour les achats, BFM reçoit les soumissions des banques qui sont prises en charges dans le fichier Excel de traitement des Bid et Offer (fichiers fournis par l'Assistance technique du FMI de 2016). Les offres retenues sont les soumissions des banques avec les taux le plus bas.

pratiques internationales, afin d'améliorer la transparence, la cohérence et la transmission de la politique. Les autorités ont progressé dans la mise en œuvre des mesures recommandées, y compris des ajustements des procédures et modalités d'adjudication, ainsi que du cadre d'intervention plus large. Ces améliorations devraient renforcer l'efficacité et l'efficience du dispositif d'intervention, tout en assurant un meilleur alignement entre objectifs opérationnels et objectifs de politique.

E. LBC/FT

204. Les contrôles LBC/FT sur les opérations internes de la BFM n'ont pas encore été mis en œuvre. La BFM élabore actuellement un manuel de procédures pour les contrôles en matière de LBC/FT. Ce manuel s'appuie sur une instruction de 2019 approuvée par le département juridique visant à établir un cadre interne de LBC/FT. Cette instruction établit une direction centrale chargée de i) concevoir et superviser l'ensemble du système de LBC/FT ; ii) la réception et l'analyse des déclarations d'opérations douteuses ; et iii) assurer la liaison avec le SAMIFIN de Madagascar. Cette politique prévoit également des audits internes réguliers du système de LBC/FT et des audits externes. Cependant, les mesures susmentionnées ne sont pas appliquées parce que la politique n'a pas été mise en œuvre. Les autorités ont indiqué que l'application complète nécessite d'adapter la nouvelle législation nationale en matière de LBC/FT promulguée en 2023 et d'actualiser le système informatique de LBC/FT. Les deux initiatives sont en cours, mais les dates d'achèvement sont incertaines.

F. Recommandation

Mesures visant à améliorer la gouvernance	Impacts attendus	Échéance	Responsables
Opérations sur l'or			
Adhérer aux garde-fous établis, qui comprennent : i) le respect des limites fixées dans la politique de gestion des réserves de change ; et ii) l'application d'un prix d'achat de l'or qui tient compte des éventuels coûts supplémentaires que la BFM encourra, tels que l'affinage et les fluctuations des taux de change.	Prévention	Immédiat	BFM
Opérations liées aux politiques			
Permettre la détermination des prix dans le processus d'adjudication de devises en s'abstenant de toute communication bilatérale avec les soumissionnaires et déterminer les résultats des enchères uniquement sur la base des offres soumises.	Prévention	6 mois	BFM
LBC/FT			
Achever la mise en œuvre du cadre de LBC/FT, conformément à la nouvelle législation.	Transparence		BFM

¹⁶⁹ Voir FMI, Guidance Note for the Fund's Policy on Multiple Currency Practices. Document de politique générale no 2023/058. Décembre 2023.

¹⁷⁰ L'Afritac du Sud (AFS) a fourni une assistance régulière afin de renforcer le cadre légal des banques, la supervision des risques, et les capacités.

VIII. Surveillance du secteur financier

A. Introduction

205. Cette partie a pour objet d'analyser la gouvernance de l'autorité de supervision du secteur financier et la manière dont s'exerce la surveillance prudentielle de la gouvernance d'entreprise mise en place au sein des banques, en mettant l'accent sur les faiblesses susceptibles d'accroître la vulnérabilité à la corruption. Cette revue se fonde sur les Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace (*Basel Core Principles-BCP*) publiés en avril 2024, qui constituent la norme internationale en matière de surveillance bancaire. L'évaluation de la gouvernance dans ce domaine s'appuie sur les évaluations précédentes du FMI (notamment, la Revue de stabilité du secteur financier, novembre 2024) et sur les informations recueillies dans le cadre des missions d'assistance technique sur la réglementation et la surveillance bancaires.¹⁷¹ Elle les complète, notamment sur les aspects gouvernance de la CSBF.

206. Le système financier malgache, de taille relativement réduite (il représente environ 30 pourcents du PIB), est largement dominé par les établissements de crédit qui détiennent plus de 90 pourcents des actifs financiers.¹⁷² Au terme de la Loi Bancaire, la catégorie des établissements de crédit comprend les banques, les établissements financiers et les institutions de microfinance. Les 13 banques et les 3 établissements financiers occupent une place prédominante (83 pourcents des actifs financiers).¹⁷³ Toutes les banques, sauf deux, sont détenues majoritairement par des capitaux étrangers ; 6 d'entre elles sont d'ailleurs des filiales de banques étrangères. L'Etat a des participations, minoritaires, dans quatre établissements. Le secteur bancaire est fortement concentré puisque 4 banques représentent près de 85 pourcents des parts de marché.

B. L'organisation de la supervision bancaire et de sa gouvernance

207. La CSBF est l'autorité de contrôle des prestataires de services bancaires.¹⁷⁴ En application de l'article 34 de la Loi Bancaire (loi n°2020-011) la CSBF a pour mission de veiller au maintien de la solidité des prestataires de services bancaires, de vérifier le respect par ces derniers des dispositions qui leur sont applicables, et de contribuer à la stabilité du système financier. Dans l'accomplissement de sa mission, la CSBF est une autorité (i) administrative, (ii) réglementaire, (iii) de contrôle, (iv) de prévention des crises bancaires, (v) disciplinaire et (vi) de résolution. A ce titre, la CSBF délivre les agréments et les autorisations nécessaires à l'exercice de l'activité bancaire, édicte les règles prudentielles et comptables, contrôle les établissements assujettis, sanctionne les infractions aux dispositions légales et

¹⁷¹ L'Afritac du Sud (AFS) a fourni une assistance régulière afin de renforcer le cadre légal des banques, la supervision des risques, et les capacités.

¹⁷² Le solde est représenté par les sociétés d'assurance (5 %) et les fonds de pension (5 %).

¹⁷³ Les autres établissements de crédit sont les 17 institutions de microfinances qui portent 7 % des actifs financiers. La plus récente de ces institutions, filiale de la Poste, a eu son agrément en juin 2024. Le système financier comprend en plus 2 établissements de monnaie électronique et 23 bureaux de change. L'ensemble de ces établissements constituent ce que la Loi Bancaire appelle « les prestataires de services bancaires ».

¹⁷⁴ La catégorie des prestataires de services bancaires regroupe "principalement les établissements de crédits, les établissements de monnaie électronique et les bureaux de changes.

réglementaires, traite les établissements assujettis en difficulté. Elle est habilitée à fixer des exigences prudentielles plus strictes à des établissements assujettis si elle estime que leur profil de risque le justifie. L'organe exécutif de la CSBF est assuré par le Secrétariat Général de la CSBF (SGCSBF). Il est dirigé par un Secrétaire Général nommé par le Gouverneur de la BFM, sans durée de mandat, dans les mêmes conditions que les autres directeurs de la Banque. L'actuel titulaire du poste a été nommé en 2015.¹⁷⁵

208. En l'absence de site internet dédié et de publication des rapports annuels, l'information publique sur les travaux de la CSBF est inexistante. La CSBF doit rendre compte au Président de la République et au Parlement de l'exercice de ses fonctions en matière de supervision bancaire dans un rapport annuel (Art. 96 de la Loi Bancaire). Depuis 2013, ces rapports ne sont plus rendus publics (jusqu'à cette date, ils étaient publiés sur le site de la BFM). Seuls sont publiés, sur le site de la BFM, les décisions d'agrément et de retrait d'agrément, les textes réglementaires (instructions, circulaires) émis par la CSBF. Cette absence de transparence sur le travail de la CSBF et d'informations agrégées sur le système bancaire ne facilite ni la compréhension de ce dernier par le public, ni l'exercice de la discipline de marché et ne permet pas à l'autorité de contrôle de communiquer sur ses priorités en matière de surveillance.

209. La CSBF n'a aucune autonomie budgétaire et ses moyens, humains et matériels sont fournis par la BFM. Le SGCSBF est découpé en trois directions (la Direction de la Réglementation et des Etudes-DRE, la Direction du Contrôle sur Pièces-DCP et la Direction de l'Inspection des Etablissements de crédit-DIE) auxquelles s'ajoute un département créé récemment en charge du contrôle des assurances. Il ne dispose pas d'un budget autonome mais est entièrement financé par la BFM qui perçoit des établissements de crédit, au titre de la supervision bancaire, une contribution annuelle égale à 0,2 pour cent de leur PNB. Faute de comptabilité analytique précise au sein de la BFM, il n'est pas possible de comparer cette contribution avec les charges réellement engagées par la Banque au titre de la supervision, mais elle serait nettement inférieure, ce qui pourrait justifier une hausse de cette contribution de telle sorte que la CSBF dispose des moyens nécessaires, notamment humains, pour exercer ses attributions.

210. Alors que, depuis 2020, les attributions de la CSBF en la matière se sont accrues, les effectifs alloués au contrôle bancaire se sont réduits et ils sont désormais insuffisants. L'effectif du SGCSBF est passé, entre fin 2020 et fin 2024 de 33 à 37 agents. Ces derniers ont généralement une grande ancienneté dans leurs fonctions. Compte-tenu de la création entre temps du département chargé du contrôle des assurances qui comprend 6 agents, les effectifs affectés au contrôle des établissements de crédit se sont donc réduits, alors même que les attributions du SGCSBF sur ce domaine ont été renforcées (avec notamment la mise en place du suivi de la stabilité financière et la protection du consommateur). Au-delà du problème quantitatif, se posent aussi, en matière de personnel, des problèmes qualitatifs : ainsi le SGCSBF ne dispose d'aucune compétence en matière d'informatique et de suivi des cyber-risques.

211. Les agents du SGCSBF sont soumis au Code d'éthique et de déontologie de la BFM. L'article 72 de la Loi Bancaire stipule que pendant la durée de leur fonction, les membres du SGCSBF ne peuvent pas exercer une fonction ou un mandat au sein d'un établissement de crédit. Cette interdiction

¹⁷⁵ Ses deux prédécesseurs ont été nommés respectivement Gouverneur et Premier Vice-Gouverneur de la BFM après avoir quitté leur poste au SGCSBF.

continue de s'appliquer dans un délai d'un an après la cessation de leur fonction avec une obligation de réserve en ce qui concerne la divulgation des informations ou de documents dont ils ont eu connaissance pendant leur fonction.

212. La protection juridique des agents du SGCSBF n'est pas suffisante. Certes, aucune sanction disciplinaire ne peut leur être infligée, (sauf en cas de faute commise pour manquement à la discipline ou faute professionnelle). Mais il conviendrait de renforcer leur protection juridique puisqu'elle devrait être explicitement étendue à la couverture de la responsabilité pour les actions et les omissions commises de bonne foi dans l'exercice de leur fonction avec la prise en charge des éventuels coûts liés à leur défense.

213. Tous leurs membres n'ayant pas été nommés, le Collège de supervision et le Collège de résolution ne sont pas encore en mesure de fonctionner normalement, ce qui nuit à la crédibilité de la CSBF. La loi bancaire a créé deux collèges : le Collège de supervision, exerçant les attributions administratives, de contrôle, préventive et disciplinaire, et le Collège de résolution, habilité à prendre les mesures de résolution. Présidés par le Gouverneur de la BFM, ils sont, au terme de la Loi Bancaire, composés respectivement de 11 et 9 membres mais seuls 7 membres pour le Collège de supervision, et 4 pour celui de résolution ont été nommés jusqu'à présent, ce qui ne leur permet de fonctionner normalement. En effet, lorsque le Collège de supervision siège comme autorité disciplinaire, les décisions doivent être prises à la majorité de deux tiers, soit au minimum sept voix sur onze et le Collège de résolution ne peut délibérer valablement que si tous ses membres sont présents. Les membres qui sont choisis en raison de leur honorabilité et de leurs compétences (6, dont 2 effectivement nommés pour le Collège de supervision et 4, tous en attente de nomination, pour le Collège de résolution) peuvent venir du secteur public ou du secteur privé. Le décret n° 2022-240 fixant les modalités de leur nomination¹⁷⁶ stipule que les candidatures pour les postes réservés aux représentants du secteur privé doivent être présentées par des organismes représentatifs du secteur privé dont la liste est définie par le Ministère « en charge du secteur privé » sur la base de critères élaborés par le Gouverneur et le Ministre des Finances. Mais, ni les organismes représentatifs ni les critères n'ont été jusqu'à présent définis. De ce fait, aucun représentant du secteur privé n'a jusqu'à présent été nommé dans les deux collèges.¹⁷⁷

214. La composition actuelle du Collège de supervision ne garantit pas son indépendance. La Loi bancaire stipule que deux représentants de l'Etat (le directeur général du Trésor et un membre nommé par le Ministre des Finances) siègent dans ce collège, ce qui est de nature à en réduire l'indépendance par rapport au pouvoir politique. De même, il conviendrait d'assurer l'indépendance du

¹⁷⁵ Le décret d'ailleurs contient une erreur sur le nombre de membres concernés puisqu'il indique que sont concernés respectivement 5 et 3 membres, contre 6 et 4 dans la Loi Bancaire.

¹⁷⁷ Les deux collèges ont été constitués postérieurement à la mission sur place (juin 2025). Le Collège de supervision compte onze (11) membres après la nomination des quatre (4) membres restants, dont deux (2) en raison de leurs compétences en matière bancaire, financière, juridique, économique, audit et comptable et deux (2) autres pour leurs compétences dans le domaine des assurances et des nouvelles technologies d'information et de communication. Le Collège de Résolution compte, pour sa part, neuf (9) membres après la nomination de quatre (4) membres pour leurs compétences en matière bancaire, financière, juridique, économique, audit et comptable.

Collège de supervision avec le Collège de résolution en évitant qu'il n'ait en commun pas plus que les trois membres « es-qualité » : le Gouverneur, le Vice-Gouverneur et le directeur général du Trésor.¹⁷⁸

215. Indépendamment des problèmes liés à la composition du collège de supervision, le processus de sanction souffre de plusieurs faiblesses. L'article 41 de la Loi Bancaire prévoit que la CSBF met en place tout dispositif permettant d'identifier ou de détecter à un stade précoce, les établissements de crédit fragile mais l'instruction devant définir les modalités de mise en place de plan de supervision adaptée, prévue par la Loi, n'a pas encore été rédigée et il n'existe pas de procédures internes afin de guider les membres et le Collège de supervision de la CSBF dans la détermination des mesures adaptées au type et à la gravité des faiblesses ou des manquements à la réglementation. Le collège de supervision peut prononcer à l'encontre des établissements de crédit des sanctions disciplinaires (allant de l'avertissement au retrait d'agrément) et/ou pécuniaires. Les sanctions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. En ce qui concerne les sanctions pécuniaires, faute de publication du décret, prévu par la Loi Bancaire, qui doit fixer le montant et les modalités de prélèvement de ces dernières (art. 61), la CSBF estime qu'elle pourrait avoir recours aux prescriptions de la circulaire 002/99 mais celle-ci, qui se réfère à la Loi Bancaire de 1995, ne concerne que le régime des astreintes. Enfin, la possibilité de rendre publiques les sanctions émises à l'encontre d'un établissement de crédit, même sous une forme anonymisée, n'est pas prévue par la réglementation.

216. Aucune sanction, ni disciplinaire ni financière, n'a été infligée aux établissements de crédit depuis 2020. Faute de quorum pour le Collège de supervision, trois dossiers sont en attente de prise de sanction. Depuis 2020, 5 injonctions ont toutefois été émises par le Collège de supervision (quand il se réunit en tant qu'autorité de prévention des crises bancaires, la majorité des deux tiers ne s'impose pas) pour des problèmes d'insuffisance de fonds propres, de non-respect de normes prudentielles et de liquidité.

C. Le dispositif réglementaire en matière de gouvernance des établissements de crédit

217. Le cadre réglementaire définissant les conditions d'agrément des banques et de nomination de leurs administrateurs et dirigeants est ancien, incomplet et n'a pas été actualisé depuis la promulgation de la nouvelle Loi Bancaire. Les seules dispositions réglementaires actuellement en vigueur (instructions 002/97 et 003/97) datent de 1997 et ne traitent que des conditions de délivrance des licences bancaires.¹⁷⁹ Le processus d'octroi des licences lors de la création d'un nouvel établissement, tel qu'il est défini dans la Loi Bancaire, est conforme aux bonnes pratiques internationales. En revanche, la nomination d'un nouvel administrateur dans un établissement déjà agréé ne fait pas l'objet d'une autorisation préalable, mais d'une simple notification au SGCSBF. De même il n'est pas demandé à l'autorité de contrôle de s'assurer que le conseil d'administration dispose collectivement des connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires à la compréhension de l'activité de l'établissement, y compris des principaux risques auxquels il est exposé. En matière d'agrément des dirigeants, l'autorisation de la CSBF n'est requise que pour les deux dirigeants

¹⁷⁸ Aucun suppléant des membres des collèges nommés pour leur honorabilité et leur compétence n'a été nommé, alors qu'ils sont expressément prévus par la Loi Bancaire.

¹⁷⁹ En revanche, l'instruction sur les conditions d'agrément des Institutions de micro finances date de 2019.

responsables.¹⁸⁰ Son accord n'est pas prévu pour la nomination et la révocation des titulaires de certaines fonctions sensibles telles que les responsables de l'audit interne, du contrôle permanent, voire des fonctions risque et conformité.

218. Aucun texte réglementaire ne définit la composition, le fonctionnement et les attributions des structures de gouvernance ainsi que les conditions de désignation de leurs membres respectifs. En matière de composition du conseil d'administration, la seule obligation qui s'impose aux établissements de crédit est la présence d'au moins un représentant des actionnaires minoritaires et d'au moins un administrateur indépendant (Art. 112), mais les textes d'application définissant concrètement les modalités de ces nominations, notamment les conditions pour que deux administrateurs indépendants soient obligatoires, ce qui devrait être en tout état de cause un minimum pour tous les établissements,¹⁸¹ n'ont pas encore été publiés. Quatre ans après la promulgation de la Loi, cette obligation d'avoir au moins un administrateur indépendant n'était pas respectée par toutes les banques. Aucune obligation n'est prévue quant à la répartition des membres du conseil d'administration par genres. L'instruction annoncée par la Loi Bancaire (Art. 106) concernant la composition, le fonctionnement et les attributions des structures de gouvernance, n'a pas encore été rédigée. Dans ces conditions, les rôles de l'assemblée générale, du conseil d'administration et de son président et de l'organe exécutif ne sont pas définis et la mise en place des comités spécialisés au sein du conseil d'administration, tels que le comité d'audit ou le comité des risques n'est pas rendue obligatoire.¹⁸² Dans les faits, les banques malgaches n'ont cependant pas attendu une telle obligation pour créer ces comités spécialisés, notamment le comité d'audit, mais la présidence de ce dernier n'est pas toujours assurée par un administrateur indépendant, comme le recommandent les Principes bâlois de gouvernance d'entreprise à l'intention des banques (juillet 2015). Enfin, rien n'impose dans la réglementation actuelle que la politique de rémunération mise en place au sein de l'établissement soit encadrée par le conseil d'administration. Il devrait s'assurer qu'elle ne favorise pas une prise de risque au détriment d'une gestion saine et prudente.

219. La Loi Bancaire prévoit un certain nombre de dispositif pour renforcer la qualité de la gouvernance au sein des établissements de crédit. Le conseil d'administration et l'organe exécutif sont soumis au respect de règles d'éthiques que l'établissement doit définir dans un code de déontologie. Les établissements de crédits doivent mettre en place un mécanisme interne de détection, de dénonciation et de sanction du non-respect de ce code. Un processus d'alerte doit permettre à tous membres du conseil d'Administration, de la direction générale, de l'organe de contrôle et du personnel de tous actes, de dénoncer toute infraction à la réglementation, tout acte délictueux avec fraude ou conduite malhonnête au sein de l'établissement.

220. Les exigences de la CSBF envers les établissements de crédit en matière d'information et de transparence sont encore trop rudimentaires. En effet, ces derniers ne sont, pour l'instant, astreints qu'à la publication de leurs comptes annuel (bilan et compte de résultat) ainsi que d'un extrait du rapport des commissaire aux comptes. Ces obligations, qui ne contiennent aucune information

¹⁸⁰ Les 29 dossiers présentés entre 2019 et 2024 ont tous été acceptés.

¹⁸¹ Et de manière plus surprenante, le texte d'application devrait définir les possibilités de dérogation à la nomination d'un administrateur indépendant.

¹⁸² En revanche, la circulaire 003-2018 relative à la gouvernance et au contrôle des Etablissements de Monnaie Electronique traite de ces aspects.

prudentielle ni relative aux dispositifs de maîtrise de risque mis en place, ne sont pas conformes aux recommandations du Comité de Bâle (Principe 28 des BCP et Pilier 3 des accords de Bâle). La Loi Bancaire précise bien que la CSBF fixe par voie d'instruction (i) les règles visant à assurer la transparence financière des établissements de crédit (art. 37) et (ii) les modalités de publication et les types d'informations que ceux-ci doivent publier (art. 104) mais le travail de rédaction de ces instructions n'a encore commencé.

221. Les transactions des banques avec les parties qui leur sont liées ne sont pas suffisamment encadrées et les textes qui les régissent s'écartent largement des normes internationales. Ces transactions sont actuellement réglementées par l'instruction 003/2000 « relative aux engagements des établissements de crédit en faveur de leur actionnaire ou associés, administrateurs ou dirigeant, de leur personnel et des commissaires aux comptes » qui s'écartent sur de nombreux points des recommandations formulées dans le Principe 20 des BCP. La définition des parties liées qui y est reprise est très limitative puisque dans les faits ne sont pas concernés les actionnaires non-membres du conseil d'administration ni les filiales sur lesquelles l'établissement exerce un contrôle. De même, ne sont recensés, pour déterminer les engagements cumulés envers les parties liées qui ne peuvent excéder au total 10 pourcents du montant des fonds propres disponibles, que les encours sur les administrateurs, les dirigeants et les commissaires aux comptes à l'exclusion par exemple de ceux qui seraient accordés à des membres de leur famille proche.

222. Un nouveau cadre réglementaire régissant les relations avec les parties liées est en cours de rédaction. La Loi Bancaire, dans son article 4, définit la notion de « personne liée à un établissement de crédit ». Cette notion est conforme aux exigences bâloises, en y ajoutant toutefois les partis politiques dans lesquels un actionnaire, un administrateur ou un dirigeant, ou leur famille proche, aurait qualité de dirigeant ou membre fondateur. La loi stipule qu'une instruction du CSBF (i) viendra préciser à partir de quel pourcentage de détention de capital un actionnaire devra être considéré comme partie liée (art. 4) et (ii) définira les conditions dans lesquelles les établissements de crédit peuvent accorder des crédits aux personnes liées (art. 100). Dans ce cadre, un projet d'instruction est en cours de rédaction avec l'aide d'AFS. Le nouveau texte devra intégrer les différents critères essentiels définis par le Principe 20 des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace. La régularisation des crédits déjà accordés et qui seraient en infraction avec les nouvelles normes de montants (unitaire ou global), fixés en pourcentage des fonds propres réglementaires devra se faire sur une période limitée, n'excédant pas, par exemple, trois ans.

223. Les transferts de propriété dépassant différents seuils¹⁸³ sont soumis à autorisation préalable de la CSBF. S'agissant de modifications des conditions d'agrément, les demandes en ce sens sont examinées selon le même processus qu'une nouvelle demande. Deux banques malgaches ont connu depuis 2019 un transfert de propriété d'au moins 70 pourcents. L'article 100 de la Loi Bancaire précise que la CSBF édicte des règles de gestion visant à apprécier les conditions dans lesquelles les établissements de crédit peuvent prendre des participations mais celles-ci n'ont toujours pas fait l'objet d'une publication.

¹⁸³ Franchissement des seuils de 33 %, 50 % et 66 % pour une personne morale et 20 % pour une personne physique (instruction n° 003/97).

D. La mise en œuvre de la supervision de la gouvernance par le SGCSBF

224. Les procédures concernant l’instruction des demandes d’agrément n’ont pas été actualisées depuis la promulgation de la Loi Bancaire. Les décisions que devra prendre le Collège de supervision en matière d’agrément sont préparées par la DRE. Au sein de cette direction, une unité de deux personnes prépare les dossiers d’agrément et de décisions justifiant une autorisation préalable du Collège de supervision au titre de l’article 119 de la Loi Bancaire. Le processus d’examen n’a pas encore décliné opérationnellement dans de nouvelles instructions. En ce qui concerne les administrateurs, le processus de vérification de la compétence et l’honorabilité lors de l’agrément d’un nouvel établissement (processus de « *fit and proper* ») n’est pas encadré. Un projet d’instruction y afférent est en cours de finalisation. Enfin, il n’existe pas de base de données permettant de recenser pour chaque administrateur et dirigeant d’établissement de crédit les décisions d’agrément, positives ou négatives, qui ont été prises à son égard.

225. L’évaluation, par la DCP, de la gouvernance mise en place par les établissements de crédit s’effectue essentiellement dans le cadre du processus de supervision prudentielle au moyen de l’outil de notation. La DCP a mis en place un outil de notation des banques destiné à structurer l’évaluation du profil de risque de chaque établissement selon l’approche de la supervision basée sur les risques. Le système prévoit que la notation de la banque se fasse sur la base de 9 critères, dont un concerne la gouvernance. L’analyse du dispositif de gouvernance intègre l’évaluation du fonctionnement des différents organes de gouvernance et des fonctions gestion des risques/conformité et audit interne. Les contrôleurs répondent aux questions posées sur la base du rapport annuel sur le contrôle interne et la surveillance, auquel sont joints les procès-verbaux de réunions du conseil d’administration de la banque concernée, et des derniers rapports d’inspection disponibles. En raison de sa complexité, l’outil n’est malheureusement pas utilisé pour noter les banques annuellement. La fréquence de notation est plutôt tous les trois/quatre ans, ce qui de fait réduit sensiblement l’intérêt de celle-ci. A fin 2024, sur les 11 banques notées,¹⁸⁴ le critère Gouvernance était qualifié de « satisfaisant » pour 4 d’entre elles, de « à renforcer » pour 6 et de « déficient » pour une.

226. Jusqu’à maintenant, l’évaluation du dispositif de gouvernance lors des missions de contrôle sur place a été limitée. En application du principe de la supervision basée sur les risques, les missions de contrôle sur place se concentrent sur les zones de risques qui se dégagent de l’exercice de notation, tout imparfait soit-il. Dans ces conditions, les inspections ont été en grande partie concentrées sur des thématiques orientées vers le risque de crédit et le risque opérationnel. Les modalités de mise en place de la gouvernance de ces différents risques sont examinées à l’occasion de ces missions ; en revanche, l’analyse globale du dispositif de gouvernance (composition et fonctionnement des principaux organes) et la manière dont sont mis en place les règles d’éthique et d’obligation d’alerte qui s’imposent aux établissements de crédit n’ont pas fait l’objet d’investigations spécifiques, tout comme leur politique de rémunération. La Loi Bancaire stipule que des contrôles peuvent être diligentés en cas de suspicion de fraudes ou de malversations commises par un ou plusieurs membres de la direction générale et de l’organe de contrôle ou par un salarié (Art. 49). De telles investigations ont déjà été réalisées (en 2017 dans une IMF) et ont conduit à la suspension des dirigeants et du commissaire aux comptes.

¹⁸⁴ Deux banques agréées récemment n’ont pas encore fait l’objet d’une notation.

227. Le respect par les établissements de crédit de la réglementation portant sur la LBC-FT ne fait pour l'instant d'aucun contrôle de la part de la CSBF.¹⁸⁵ Pour intégrer dans sa réglementation les modifications apportées par la loi de 2018 sur la LCB-FT (loi n°2018-043) et par la Loi Bancaire, la CSBF a publié deux instructions en 2022 et 2023 qui modifient sensiblement la première instruction rédigée sur ce risque spécifique en 2007. Ces instructions détaillent les attentes du régulateur en matière de dispositif de LBC-FT que les établissements doivent mettre en place. Bien qu'elle soit spécifiquement chargée, au terme de l'article 40 de la Loi Bancaire, de contrôler la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme, la CSBF n'effectue aucun contrôle sur la qualité de ces dispositifs. La DCP est pourtant destinataire d'informations annuelles par le biais du Questionnaire sur la Lutte contre le Blanchiment (QLB) et d'un reporting mensuel sur le nombre des déclarations de soupçons rédigées par les assujettis. De même, ce thème ne fait jamais d'investigations lors des missions de contrôles sur place assurées par la DIE.

228. La création de nouveaux outils de contrôle devrait s'accompagner de la mise en place d'une fonction consacrée à la supervision du risque LBC-FT. Une nouvelle version du QLB est en préparation et un projet de notation des banques sur ce critère a été élaboré avec l'assistance technique de la Banque Mondiale. La responsabilité de la mise en place de ces outils et l'analyse des dispositifs LBC-FT mis en place par les établissements devraient être confiés à une unité composée d'agents qualifiés, ayant reçus une formation spécifique sur ce domaine. Le manuel de procédure de contrôle sur place devra également s'enrichir d'un chapitre consacré à ce risque.

E. Recommandations

Mesures visant à améliorer la gouvernance (et réduire les vulnérabilités à la corruption)	Impacts attendus	Échéance	Responsables
Améliorer l'organisation de la supervision bancaire et de sa gouvernance			
A l'occasion de la prochaine révision de la Loi Bancaire, modifier la composition du Collège de supervision de manière à supprimer la représentation de l'Etat.	Indépendance	2/3 ans	BFM ; CSBF ; Parlement
Renforcer légalement la protection juridique du personnel de la SGCSBF de manière à le protéger contre toute poursuite pour les mesures prises de bonne foi dans l'exercice de leur fonction et à prendre en charge les coûts liés à la défense de leurs actions.	Indépendance	2 ans	BFM
Rédiger les procédures internes définissant les modalités de mise en place de plan de supervision et les procédures internes guidant les membres et le Collège de supervision du CSBF dans la détermination des mesures adaptées au type et à la gravité des faiblesses ou des manquements à la réglementation.	Prévention	2 ans	BFM ; CSBF
Publier le décret fixant le montant et les modalités de prélèvement des sanctions pécuniaires et astreintes que la CSBF peut infliger aux établissements de crédit en cas de non-respect de la Loi Bancaire et des instructions qu'elle a émises.	Transparence	2 ans	BFM ; CSBF

¹⁸⁵ Voie aussi le chapitre IV sur la LBC/FT.

Renforcer les moyens humains et matériels mis à la disposition de la CSBF pour lui permettre d'assurer de façon satisfaisante l'ensemble des travaux qui lui ont été confiés par la Loi bancaire.	Prévention ; Efficacité	2 ans	BFM ; CSBF
Publier les travaux réalisés par la CSBF et la manière dont elle s'acquitte des attributions qui lui ont été confiées par la Loi bancaire pour accroître la solidité du secteur bancaire et sa capacité à lutter contre la corruption.	Transparence	1 an	CSBF
Renforcer le dispositif réglementaire en matière de gouvernance des établissements de crédit en l'alignant sur les standards internationaux			
Rédiger l'ensemble des instructions prévues dans la Loi Bancaire concernant (i) les modalités d'agrément des établissements de crédit et (ii) la composition, le fonctionnement et les attributions des structures de gouvernance ainsi que les conditions de désignation de leurs membres respectifs	Prévention	1 an	BFM ; CSBF
Rédiger les textes réglementaires sur les exigences de transparence et d'informations pour les établissements de crédit, en ligne avec les principes bâlois (Principe 28) et autres publications indispensables des BCP des accords de Bâle.	Transparence	2 ans	BFM ; CSBF
Achever la rédaction et diffuser l'instruction sur les relations avec les parties liées en s'assurant qu'elle respecte bien l'intégralité des critères du Principe 20 des BCP.	Transparence	2 ans	BFM ; CSBF

Annexe 1 : Madagascar - Principaux textes de loi pour la lutte contre la corruption

Loi n°2016-020 du 12 octobre 2016 sur la lutte contre la corruption ;

Loi n°2014-005 du 17 juillet 2014 portant lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée ;

Loi n°2018-043 du 13 février 2019 abrogeant l'article 11 de la loi n°2014-005, modifiée et complétée par la loi n°2023-026 du 01 février 2024 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

Ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites ;

Loi n°2016-021 modifiée et complétée par la loi n°2021-015 du 5 août 2021 sur les Pôles Anti-Corruption ;

Loi organique n° 2014-043 du 09 janvier 2015 relative à la Haute Cour de Justice ;

Loi n°2014-013 du 04 septembre 2014 fixant la procédure applicable aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques ;

Loi organique n° 2015-056 du 03 février 2016 portant création de la "chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou de bois d'ébène" ;

Ordonnance n° 2005.005 du 22 mars 2006 portant loi organique relative au Statut de la magistrature JO n° 3020 du 25 mars 2006 page 1848- Chapitre I : Dispositions générales, Chapitre V : Sur la discipline

Décret n° 2006-207 du 21 mars 2006 modifié par le décret n° 2016-034 du 20 janvier 2016 et par le décret n°2019-1545 du 14 Août 2019 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'intégrité ;

Décret n°2020-013 du 15 Janvier 2020 portant restructuration du Bureau Indépendant Anti-Corruption ;

Décret n°2015-1036 du 30 juin 2015 portant abrogation du décret n° 2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers SAMIFIN ;

Décret n° 2004 – 983 du 12 octobre 2004 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002- 1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires ;

Décret n° 2022-937 du 22 juillet 2022 portant organisation du Comité de coordination de la Lutte Contre Le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme ;

Décret n°2016-1536 du 19 décembre 2016 modifié par le décret n°2022-437 du 30 mars 2022 portant organisation et fonctionnement de la Direction de Coordination Nationale et du Comité de Suivi Évaluation des Pôles Anti-Corruption ou PAC ;

Décret n°2018-1681 du 15 Décembre 2018 fixant les modalités d'application de la loi n° 2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles Anti-corruption ;

Loi n° 2016-055 du 25 janvier 2017 Art 12 portant Code des marchés publics ;

Loi n°2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages ;

Loi n°2014-005 du 17 juillet 2014 portant lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée ;

Loi 2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques ;

Loi n°2003-011 du 03 septembre 2003 portant Statut Général des Fonctionnaires ;

Loi n° 95-032 du 26 septembre 1995 instituant une hypothèque légale et des saisies conservatoires au profit du Trésor public en cas de malversations, de détournement de deniers publics et de biens de l'Etat ;

Décret n° 2003-1158 du 17 décembre 2003 portant Code de déontologie de l'administration et de bonne conduite des agents de l'État.

Annexe 2 : Quelques considérations sur le système de déclaration de patrimoine

Déclaration financière, déclaration d'actifs, déclaration de revenus et d'actifs, déclaration de patrimoine, déclaration d'intérêts - malgré les variations de noms, tous ces termes font référence aux régimes qui exigent d'un certain groupe d'agents publics qu'ils soumettent périodiquement à une autorité gouvernementale des informations détaillées sur leurs revenus, leurs actifs, leurs passifs et leurs intérêts. Les déclarations peuvent servir plusieurs objectifs anticorruptions à la fois : la prévention, la détection, l'enquête, les poursuites et les sanctions. Les déclarations jouent également un rôle clé dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le recouvrement d'actifs. En outre, les régimes de divulgation financière axés sur les hauts fonctionnaires peuvent être mis en œuvre efficacement dans l'ensemble des pays membres.

Les Principes de haut niveau du Groupe des Vingt (G20) sur la déclaration de biens de 2017 résumant d'une manière générale les points essentiels d'un système de déclaration effectif ; ci-après des extraits :

- 1. Equitable** -- Les exigences en matière de divulgation doivent être clairement définies pour l'agent public et pour le grand public. Les systèmes de divulgation doivent être aussi complets que nécessaire pour lutter contre la corruption, mais ne doivent exiger que la soumission d'informations raisonnablement et directement liées à la mise en œuvre des lois, règlements et lignes directrices administratives.
- 2. Transparence** -- Les informations divulguées doivent être rendues aussi largement accessibles que possible, à la fois au sein du gouvernement et au grand public... tout en tenant compte des préoccupations raisonnables concernant la sécurité et la vie privée des personnes et des familles... Les informations relatives à l'administration générale du système de divulgation, y compris les informations sur les taux de conformité et les activités d'application, devraient être mises à la disposition du public.
- 3. Cibler les hauts dirigeants et les personnes occupant des postes à risque** -- La divulgation devrait d'abord être exigée des hauts dirigeants, puis, en fonction des capacités, des personnes occupant des postes qui influencent le plus la confiance du public ou qui présentent un risque plus élevé de conflit d'intérêts ou de corruption potentielle.
- 4. Soutenu par des ressources adéquates** -- Les administrateurs du système de divulgation doivent disposer d'une autorité, d'une expertise, d'une indépendance et de ressources suffisantes pour réaliser l'objectif du système tel qu'il a été conçu.
- 5. Utile** -- Les informations divulguées doivent être facilement disponibles pour être utilisées dans la prévention, la détection, l'investigation, l'imposition de recours administratifs et/ou la poursuite des délits de corruption concernant les conflits d'intérêts, l'enrichissement illicite et/ou d'autres formes de corruption.
- 6. Applicabilité** -- Les pénalités et/ou les sanctions administratives en cas de soumission tardive, de non-présentation ou de présentation de fausses informations dans un rapport de divulgation obligatoire doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.

En révisant son système de déclaration, Madagascar devra notamment porter une attention particulière aux Principes 2, 3, 4, 5 et 6, pour une meilleure conformité. Sans être exhaustif, les instruments suivants définissent des principes et lignes directrices et des recommandations sur la déclaration de patrimoine : la CNUCC (art. 8.5 et art. 9.1e), la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC) (art. 7.1), Directive 06/11 de la CEMAC (Section VIII.1)

Annexe 3 : Conseils de la magistrature : composition et pratiques de leadership

Les conseils de la magistrature jouent un rôle crucial dans le renforcement de l'indépendance des juges tout en garantissant l'efficacité et la qualité de la justice. La composition et la structure hiérarchique des conseils de la magistrature sont des facteurs clés qui déterminent leur succès et leur efficacité. Créé à l'origine en France, en Italie, au Portugal et en Espagne dans le but principal de protéger le pouvoir judiciaire contre l'ingérence politique, des modèles similaires ont ensuite été introduits en Amérique latine et en Europe centrale et orientale. Toutefois, la simple création d'un conseil de la magistrature ne garantit pas automatiquement l'indépendance ou la responsabilisation du pouvoir judiciaire. Les déficiences dans la composition et la structure hiérarchique des conseils de la magistrature peuvent grandement nuire à leur capacité de protéger le pouvoir judiciaire du contrôle politique et des pressions extérieures.

Bien qu'il n'existe pas de modèle universel, et malgré l'absence de normes juridiques internationales, il existe un consensus croissant dans la littérature sur le fait que i) les conseils de la magistrature devraient être principalement composés de juges élus par leurs pairs avec une représentation appropriée des non-juges ; ii) le président d'un conseil de la magistrature devrait être un juge principal élu par des pairs ; et iii) le président doit être une personne impartiale non affiliée à un parti politique. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats a explicitement déclaré que les chefs d'État ne devraient présider les conseils que dans les systèmes parlementaires où leur rôle est purement cérémoniel. De même, le Conseil de l'Europe recommande que les membres des conseils de la magistrature, qu'ils soient juges ou non, ne soient pas des politiciens actifs ou des membres de l'exécutif ou du législatif.

Les bonnes pratiques insistent aussi sur le fait que le processus de nomination des membres des conseils de la magistrature doit être transparent, objectif et fondé sur le mérite. Les juges devraient élire leurs propres représentants pour se prémunir contre le favoritisme politique, tandis que l'inclusion de non-juges, tels que les juristes, les représentants des barreaux et les acteurs de la société civile, peut contribuer à réduire les risques de corporatisme judiciaire. La Déclaration de Palerme de MEDEL recommande une composition mixte dont au moins la moitié est composée de juges élus par leurs pairs selon la règle de la représentation proportionnelle ainsi que de membres nommés par le parlement. Les membres non judiciaires devraient être nommés par des autorités non politiques ou élus à la majorité qualifiée au parlement. En outre, la parité hommes-femmes et la diversité régionale devraient être intégrées dans le processus de sélection.

Bien que les conseils de la magistrature soient souvent créés pour protéger l'indépendance judiciaire et améliorer l'administration de la justice, l'expérience dans différentes régions démontre qu'ils peuvent devenir vulnérables aux pressions politiques auxquelles ils ont été conçus pour résister. Pour s'acquitter efficacement de leur mandat, les conseils de la magistrature doivent maintenir une composition et une structure de leadership équilibrées et indépendantes et adhérer à des processus de nomination transparents et fondés sur le mérite. Alors que ces organes continuent d'évoluer à l'échelle mondiale, leur légitimité et, par extension, la crédibilité des systèmes judiciaires qu'ils supervisent, dépendent de leur capacité à défendre ces principes et à résister à l'ingérence politique.

Sources : Conseil de l'Europe : Commission de Venise : Conseils de la magistrature : normes et meilleures pratiques européennes (rm.coe.int/168074779b), Conseil de l'Europe : Conseil consultatif de juges européens (CCJE) : Avis n° 24 (2021) sur les Conseils de la magistrature (rm.coe.int), Conseil des

droits de l'homme de l'ONU : Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/38/38 ([docs.un.org/https://docs.un.org/en/A/HRC/38/38](https://docs.un.org/en/A/HRC/38/38)), Autheman & Elena (2004) : Conseils judiciaires : leçons tirées de l'Europe et de l'Amérique latine (csm.org.pt), Association européenne des magistrats pour la démocratie et les libertés (MEDEL), Déclaration de Palerme ([Palermo.doc.pdf](#)), Commission de Venise : Conseils judiciaires : Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise (rm.coe.int)

Annexe 4 : Comment la politique fiscale peut favoriser la bonne gouvernance

Les systèmes fiscaux doivent aider à réduire la corruption en limitant les opportunités d'interprétation discrétionnaire des lois fiscales¹⁸⁵. La complexité des textes fiscaux permet plusieurs interprétations et opportunités d'arbitrage, donnant aux contribuables la possibilité d'opter pour les alternatives les moins taxées. L'acceptation de ces interprétations et classifications d'activités par un agent fiscal dépend souvent de son pouvoir discrétionnaire, créant ainsi des opportunités de rente, en particulier lorsque des montants importants sont en jeu. Même au niveau des services de base, la complexité fiscale favorise la corruption. Des formulaires de déclaration compliqués, l'absence de directives réglementaires, des coûts de mise en conformité élevés et des procédures complexes peuvent inciter les agents à solliciter des pots-de-vin pour « faciliter » le respect des obligations fiscales.

Un système fiscal complexe ou injuste décourage l'enregistrement des contribuables, réduisant ainsi l'assiette fiscale et augmentant les taux appliqués aux entreprises formelles. En réponse, les contribuables cherchent à éluder, éviter ou faire pression pour obtenir des concessions, ce qui affaiblit davantage la gouvernance. Un système avec des taux modérés et uniformes (équité horizontale) ainsi que des exigences administratives adaptées aux différents segments de contribuables favorise la formalisation plus efficacement que des traitements fiscaux inégaux et des politiques ad hoc mises en place pour compenser les difficultés rencontrées par l'administration fiscale. La réduction des inégalités grâce à une fiscalité progressive (équité verticale) peut également renforcer la confiance politique en démontrant l'équité du gouvernement¹⁸⁶.

En résumé, les relations entre la politique fiscale et la gouvernance peuvent être analysées à travers les volets de la transparence et de la responsabilisation, des dérogations fiscales au droit commun (notamment les exonérations), de l'équité horizontale et verticale, de la clarté législative et procédurale, et des coûts de conformité des contribuables. Les aspects positifs et négatifs du système fiscal malgache ont été examinés en fonction de ces critères. Des résultats solides dans chacun de ces domaines tendront à renforcer le civisme fiscal, à réduire les risques de corruption et, par conséquent, à optimiser la performance des recettes.

¹⁸⁵ Pour des éléments probants montrant que la simplicité du système fiscal réduit la corruption, voir Awasthi, Rajul et Nihal Bayraktar, « Can Tax Simplification Help Lower Tax Corruption ? », *Eurasian Economic Review* 2015 (5) : 297-330. Les mesures de la complexité fiscale utilisées dans cet article sont les heures moyennes que les contribuables consacrent à se conformer à la législation fiscale et le nombre de paiements d'impôts.

¹⁸⁶ Voir Alm, James, et Zehra Farooq. Accroître les recettes fiscales recouvrées par les administrations locales des pays en développement en améliorant l'observance fiscale. International Center for Public Policy Working Paper 24-06, décembre 2024, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.