



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION



## RAPPORT D'ANALYSE DE RISQUES DE CORRUPTION RELATIFS AUX PROCEDURES DE CONSERVATION FONCIERE



**Lieu :** Antananarivo

**Cible :** Direction Générale des Services Fonciers

**Période de l'atelier d'analyse :** 27 au 28 juillet 2023

**Responsable de l'analyse :** Direction Territoriale Fianarantsoa

**Date d'édition du rapport :** Septembre 2023

## **LISTE DES ACRONYMES**

<b>ACW</b>	Anti-Corruption WORKS
<b>BIANCO</b>	Bureau Indépendant Anti- Corruption
<b>CA</b>	Copie Authentique
<b>CSJ</b>	Certificat de Situation Juridique
<b>DA</b>	Délégué d'Arrondissement
<b>DAC</b>	Dispositif Anti-Corruption
<b>DGSF</b>	Direction Générale des Services Fonciers
<b>LCC</b>	Lutte Contre la Corruption
<b>MATSF</b>	Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers
<b>OIF</b>	Organisation Internationale de la Francophonie
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>PILCC</b>	Politique Interne de Lutte Contre la Corruption
<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>RH</b>	Ressources Humaines
<b>SNLCC</b>	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
<b>STAC</b>	Structure Anti-Corruption

## I. CONTEXTE

### i- A propos des procédures liées à la conservation foncière

La Lettre de Politique Foncière 2015-2030 s'est fixée comme objectif principal de « faire du foncier un levier de développement durable grâce à la sécurisation de la diversité des droits, à une gestion foncière concertée et à la conciliation des besoins actuels et futures en terre ». D'après la réalité actuelle, l'atteinte de cet objectif est encore loin. La corruption constitue l'un des principaux fléaux qui gangrène le développement économique et social du Pays et le secteur foncier n'est pas épargné. La corruption entrave l'accès à la propriété foncière pour la population la plus vulnérable, notamment les paysans, les femmes et les minorités ethniques. Elle décourage les investisseurs tant nationaux qu'étrangers. Elle engendre des conflits fonciers pouvant dégénérer en violence et instabilité sociale. Elle prive l'État de recettes fiscales importantes pouvant être utilisées pour financer les services publics essentiels.

Conformément à la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) et aux dispositions de l'article 6 de la loi 2016-020 du 22 août 2016 sur la Lutte Contre la Corruption (LCC), le BIANCO a pour obligation d'accompagner les structures administratives à la mise en place de dispositifs de prévention de la corruption et d'éducation de la population. Ainsi, pour accompagner la Direction Générale des Services Fonciers, la Direction Territoriale de Fianarantsoa a tenu à Antananarivo un atelier d'analyse de risques de corruption relatifs aux procédures de conservation foncière. Cette cartographie de risques de corruption rentre dans le cadre de la mise en œuvre du protocole d'accord entre le Bureau Indépendant Anti-Corruption et l'Organisation Internationale de la Francophonie. Elle vise principalement à mettre en exergue les vulnérabilités des procédures de conservation foncière et à proposer des mesures de prévention voire d'éradication des risques de corruption liées à ces procédures.

### ii- A propos de la méthodologie Anti-Corruption Works (ACW)

Diligenté par l'équipe du BIANCO, l'exercice de la cartographie de risques de corruption, a été conduit dans le cadre d'un atelier auquel ont participé des représentants des acteurs dans le secteur foncier, notamment le MATSF, la DGSF, les CIRTOPO et CIRDOMA d'Antananarivo, la Transparency International/Initiative Madagascar (TI/IM), la juridiction à Anosy, la police économique, les représentants des collectivités territoriales, le bureau des doléances auprès de la Présidence, le CSI, le Médiateur de la République, les OSC et les OPJ.

La méthode appliquée pour la réalisation de cet atelier d'analyse de risques de corruption a été la méthode participative, et ce, afin d'impliquer tous les acteurs clés. Il s'agit de l'« Anti-Corruption WORKS » offrant les clefs d'un repérage très participatif des différents risques de corruption auxquels chaque étape du processus à analyser est confronté. Cette nouvelle méthode de détection de risques est basée sur la formule 4-2-4 : analyse à 4 étapes, en 2 jours et axée sur les 4 piliers (T, P, R, I). Brièvement, le paragraphe, qui suit, a pour but de fournir aux lecteurs un guide leur permettant de mieux comprendre l'approche à adopter.

Primo, l'étape consiste en une sensibilisation de l'assistance sur la corruption. Le modérateur de l'atelier utilise des outils de brise-glace afin de débloquer les participants dont certains se trouvaient visiblement dans une situation d'angoisse et d'insécurité en abordant en groupe le thème de la corruption. Une fois que l'ambiance est propice aux échanges constructifs et objectifs, l'accent a été mis sur les points ci-après qui composent cette première étape de l'approche : les différentes définitions de la corruption, les nombreux visages de la corruption, les effets négatifs de la corruption notamment sur l'Administration, les populations marginalisées et le secteur privé.

Secundo, l'étape qui suit s'est focalisée à une analyse de risques de corruption pour chaque étape du processus définis préalablement ainsi que la priorisation de ces risques. Les participants à l'atelier ont été partagés en cinq groupes afin d'établir un tableau d'analyse à plusieurs volets : l'objectif du processus, les principales étapes du processus, les risques de corruption par étape, la description des risques de corruption par étape, les causes des risques de corruption par étape, les effets négatifs des risques de corruption par étape, la sévérité des risques de corruption par étape et la sphère d'influence des participants dans chaque étape.

Tertio, l'identification des mesures anti-corruption concrètes pour les risques prioritaires constitue la suite logique de l'étape précédente. Le modérateur a orienté les participants à dresser une carte d'acteurs et à catégoriser les mesures préventives de corruption par rapport aux quatre piliers de l'anti-corruption (la transparence, la participation, la redevabilité et l'intégrité).

Enfin, une fois les mesures identifiées, la dernière étape de la méthode ACW concerne la planification, dans le temps et dans l'espace, de la mise en œuvre des mesures préventives identifiées. Cette dernière étape est à réaliser lors d'un autre atelier de restitution. Les participants à l'atelier se concerteront sur la programmation des activités prioritaires, la période de mise en œuvre, les ressources nécessaires et les responsables de mise en œuvre des activités.



## II. RISQUES IDENTIFIES

Les risques identifiés ainsi que la description de chaque risque, à chaque étape procédurale, sont présentés dans le tableau ci-dessous :

**La légende relative au code de sévérité inscrit dans le tableau :**

- **P** : Probabilité que<sup>1</sup> ce risque se produise selon l'avis des participants : 1 = peu probable / rare ; 2 = assez probable / arrive de temps en temps ; 3 = très probable
- **I** : Impact par rapport à l'atteinte de l'objectif du processus, dans le cas où le risque se produit, selon l'avis des participants : 1 = impact mineur ; 2 = impact moyen / à ne pas négliger ; 3 = impact majeur / sévère
- **S** : sévérité de l'impact ,  $S = P \times I$  , si  $S \leq 3$  □ impact peu sévère ; si  $4 \leq S \leq 6$  □ impact assez sévère ; si  $6 < S \leq 9$  □ impact très sévère

**PROCESSUS 1 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES DOMAINES** : Immatriculation, mutation, inscription et radiation de droits réels et charges

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
<b>1. Dépôt des dossiers et pré-Visa pour l'étude et la vérification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoritisme</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agents rédacteurs</li> <li>- Usagers</li> <li>- Autorité</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Promoteur immobilier</li> <li>- Notaire</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Délégué d'arrondissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un agent d'accueil pourrait se proposer auprès des usagers de s'occuper spécialement de leur dossier en échange d'avantages indus ou inversement les usagers pourraient le soudoyer pour un traitement de faveur.</li> <li>- En échange d'un pot-de-vin, les usagers ayant des dossiers incomplets pourraient négocier avec l'agent d'accueil pour que les pièces manquantes soient livrées ultérieurement.</li> <li>- L'agent d'accueil pourrait inventer des pièces et/ou des conditions fictives non définies dans les textes réglementaires afin de soutirer de l'argent auprès des usagers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dysfonctionnement du système d'accueil</li> <li>- Méconnaissance des textes règlementaires et procédures par les usagers</li> <li>- Manque de vulgarisation des textes règlementaires et procédures en vigueur</li> <li>- Absence de kiosque d'information pour les usagers</li> <li>- Manque d'intégrité du personnel et des usagers</li> <li>- Absence d'affichage des dossiers nécessaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise image du service d'accueil</li> <li>- Lenteur du traitement des dossiers à l'accueil</li> </ul>	3
<b>2. VISA pour l'étude et la vérification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoritisme</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservateur</li> <li>- Adjoint du conservateur</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Promoteur immobilier</li> <li>- Usagers</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les usagers pourraient soudoyer le conservateur afin d'accélérer le VISA de leurs dossiers notamment pour les dossiers incomplets ou irréguliers. Il pourrait y avoir une pression de la part des élus ou des autorités sur le conservateur pour un traitement de faveur.</li> <li>- Le conservateur pourrait abuser de leur fonction et accorder un traitement particulier à ses connaissances. Le conservateur pourrait choisir l'agent d'accueil ou l'agent rédacteur très coopératif pour être son complice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'un pouvoir discrétionnaire élevé du conservateur</li> <li>- Manque de contrôle et d'inspection de l'étape du VISA</li> <li>- Inexistence du système de dénonciation</li> <li>- Méconnaissance des textes règlementaires et procédures par les usagers</li> <li>- Manque d'intégrité du personnel et des usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Va et vient des usagers</li> <li>- Mauvaise image de l'administration</li> </ul>	3

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certains conservateurs pourraient abuser de leur fonction et exiger des compléments de dossiers inutiles afin de contraindre l'usager à payer un pot-de-vin pour faciliter le visa de leurs dossiers.</li> </ul>			
<b>3.Paiement de droit à la caisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concussion</li> <li>- Exonération illégale</li> <li>- Détournement de deniers publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caissier</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certains agents et conservateurs pourraient abuser de leur fonction et faire avancer le traitement des dossiers sans passer par la caisse pour le paiement de droit.</li> <li>- Le caissier pourrait détourner de l'argent de la caisse pour des fins personnelles avant le versement ou utiliser des faux reçus. Il pourrait exiger aux usagers des droits autres que ceux fixés par les textes réglementaires pour son avantage personnel.</li> <li>- Le conservateur pourrait détourner les recettes et/ou retarder le versement des sommes collectées à la Direction des Domaines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque ou faiblesse du contrôle de la gestion des recettes</li> <li>- Manque de sécurisation des reçus utilisés (reçus falsifiables)</li> <li>- Complicité malsaine entre les caissiers et les conservateurs</li> <li>- Cumul de fonctions du conservateur dans certaines Régions (vérificateur des formes des actes, signataire des inscriptions, gestion des recettes et gestion des dépenses)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation des manques à gagner de l'Etat</li> <li>- Difficulté financière des services fonciers</li> </ul>	9
<b>4.Traitement pour l'inscription</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Concussion</li> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent de traitement</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En échange de pot-de-vin ou autres cadeaux illicites, l'agent de traitement pourrait prioriser le traitement des dossiers des usagers favorisés.</li> <li>- Pour inciter les usagers à payer un pot-de-vin ou autres cadeaux illicites, l'agent de traitement pourrait volontairement dissimuler le livre ou en déchirer une partie ou faire disparaître des dossiers accablants.</li> <li>- L'agent de traitement pourrait faire des chantages et demander</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise ou inefficacité de gestion des archives</li> <li>- Absence de stratégie de gestion des livres déchirés ou illisibles</li> <li>- Absence ou insuffisance de dispositifs de contrôle et suivi du traitement des dossiers des usagers</li> <li>- Délai de traitement des dossiers non fixé par les textes réglementaires et les procédures en vigueur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Litige foncier</li> <li>- Mauvaise image de l'administration</li> </ul>	6

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sév érité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
			explicitement une certaine somme aux usagers pour accélérer le traitement de leurs dossiers.			
<b>5. Signature</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le conservateur pourrait retarder ou même bloquer la signature des actes en attendant une proposition de pot-de-vin ou autres cadeaux illicites.</li> <li>- L'utilisateur pourrait soudoyer le conservateur afin qu'il signe des actes malgré des anomalies constatées ou pour obtenir gain de cause dans le cas des terrains en litige.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de système de contrôle de l'étape de signature</li> <li>- Faiblesse du système de redevabilité en interne vers la Direction des Domaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retard de la signature des actes</li> <li>- Va et viens des usagers</li> </ul>	6



**PROCESSUS 2 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES DOMAINES** : Délivrance de certificats et de copie authentique

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sév érité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
<b>1. Vérification des dossiers et migration dans la base de données SIG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Concussion</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent d'accueil</li> <li>- Usagers</li> <li>- Autorité</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Promoteur immobilier</li> <li>- Notaire</li> <li>- Conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'agent d'accueil pourrait négocier une somme d'argent aux usagers contre un traitement de faveur en dehors du circuit normal même pour les dossiers incomplets.</li> <li>- Les usagers pourraient soudoyer l'agent d'accueil pour accélérer le délai de traitement de ses dossiers ou pour que l'agent d'accueil accepte de recevoir des dossiers incomplets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de vulgarisation des étapes à suivre, des pièces à fournir et de la durée de traitement des dossiers</li> <li>- Méconnaissance des textes règlementaires et des procédures en vigueur par les usagers</li> <li>- Manque d'intégrité du personnel et des usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise image du service d'accueil</li> <li>- Inégalité de traitement des usagers</li> </ul>	4
<b>2. Paiement de droit à la caisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concussion</li> <li>- Exonération illégale</li> <li>- Détournement des deniers publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caissier</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le caissier pourrait détourner les sommes collectées dans la caisse à des fins personnelles avant le versement. Il pourrait utiliser des faux reçus. Il pourrait exiger aux usagers des droits autres que les tarifs fixés par les textes règlementaires.</li> <li>- Certains conservateurs pourraient faire avancer le traitement des actes sans les faire passer à la caisse pour le paiement de droit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque ou faiblesse du contrôle de la gestion des recettes</li> <li>- Manque de sécurisation des reçus utilisés</li> <li>- Complicité malsaine entre le caissier et le conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise gestion des ressources financières des services fonciers</li> </ul>	4
<b>3. Recherche des livres ou dossiers aux archives + Traitement au niveau des rédacteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Concussion</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Archiviste</li> <li>- Rédacteur</li> <li>- Agent Foncier</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'archiviste pourrait réclamer illégalement des frais de recherche aux usagers.</li> <li>- L'archiviste pourrait dissimuler les livres ou en déchirer une partie afin d'inciter le paiement de pot-de-vin par les usagers voulant accélérer le traitement de leurs dossiers.</li> <li>- Le rédacteur pourrait prioriser les demandes (certificat de situation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise gestion des archives notamment la gestion des livres déchirés</li> <li>- Manque d'intégrité du personnel et des usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Va et viens des usagers</li> <li>- Mauvaise image de l'administration</li> </ul>	6

Etapes	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sév érité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
			juridique) de ses connaissances ou de ceux qui lui ont offert des cadeaux.			
<b>5.Signature</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le conservateur pourrait refuser sans motif valable la signature et la délivrance d'un CSJ pour soutirer indirectement de l'argent au demandeur.</li> <li>- Des autorités pourraient influencer le conservateur afin d'obtenir sa signature rapidement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relation gênante</li> <li>- Existence d'un pouvoir discrétionnaire élevé du conservateur</li> <li>- Inexistence de manuel d'opération unique pour le fonctionnement de la CIRDOMA</li> <li>- Manque d'intégrité du personnel et des usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retard de la signature et de la délivrance des actes demandés par les usagers</li> <li>- Mauvaise image de l'administration</li> </ul>	6

**PROCESSUS 3 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES:** Morcellement, rétablissement des bornes et des limites, bornage

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sév érité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
<b>1. Dépôt et enregistrement des dossiers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétaire technique</li> <li>- Usagers</li> <li>- Service des Domaines</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Rabatteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En échange d'avantages indus, le secrétaire technique pourrait promettre aux usagers un traitement accéléré de leurs dossiers.</li> <li>- Les usagers pourraient proposer un pot-de-vin au secrétaire technique afin de bénéficier d'un traitement de faveur auprès du Chef ou pour qu'un dossier irrégulier ou incomplet soit recevable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de moyens pour mettre en place un logiciel de contrôle et de suivi</li> <li>- Insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières</li> <li>- Vétusté des documents topographiques</li> <li>- Défaillance du système d'archivage</li> <li>- Manque de sensibilisation à la lutte contre la corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prolongation de la durée de traitement des dossiers</li> <li>- Conflit social</li> <li>- Mauvaise image du service</li> </ul>	3
<b>2. Repérage préalable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent de repérage</li> <li>- Archiviste</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En échange d'avantages indus ou sous l'influence d'une tierce personne, l'agent de repérage pourrait modifier des mentions de repérage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méconnaissance des procédures par les usagers</li> <li>- Inégalité d'accès aux informations</li> <li>- Peur du bureau administratif par les usagers favorisant l'existence des rabatteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de confiance du public</li> <li>- Faux plan mère</li> <li>- Double vente</li> <li>- Inégalité de traitement des usagers</li> </ul>	3
<b>3. Paiement des droits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concussion</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Détournement</li> <li>- Abus de fonction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caissier</li> <li>- Usagers</li> <li>- Conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le caissier et/ou le conservateur pourrait détourner les sommes collectées dans la caisse à des fins personnelles. Il pourrait utiliser des faux reçus.</li> <li>- Certains conservateurs pourraient faire passer des dossiers sans les faire payer à la caisse.</li> <li>- Le caissier pourrait demander aux usagers des droits au-delà des tarifs fixés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'intégrité du personnel et des usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminution des recettes des services topographiques</li> </ul>	3
<b>4. Descente sur terrain +</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Géomètre expert</li> <li>- Usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En abusant de son statut, l'autorité locale pourrait influencer le</li> </ul>			3

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sév érité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
traitement au bureau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorité</li> <li>- Voisins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- géomètre expert afin d'orienter son expertise en faveur d'une personne en particulier.</li> <li>- Les usagers pourraient corrompre le géomètre expert pour éviter que des voisins n'assistent à la descente sur terrain.</li> </ul>			
5. Vérification + visa + satisfaction des notes de vérification	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérificateur</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La vérification et le visa des dossiers pourraient être retardés afin de soutirer de l'argent auprès des propriétaires.</li> <li>- Une personne influente pourrait faire pression sur le conservateur afin d' accélérer le visa des dossiers.</li> </ul>			3
6. Validation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérificateur</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La validation du dossier pourrait être retardée afin de soutirer de l'argent auprès des usagers</li> <li>- Une personne influente pourrait faire pression sur le conservateur afin d'accélérer la validation du dossier d'une personne proche ou pour valider un dossier incomplet.</li> </ul>			3
7. Repérage définitif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent de repérage</li> <li>- Archiviste</li> <li>- Usagers</li> <li>- Voisins</li> <li>- Autorité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En échange d'un pot de vin ou d'autres cadeaux illicites ou sous l'influence d'une tierce personne, l'agent de repérage pourrait modifier des mentions de repérage</li> </ul>			3
8. Préparation + remise	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Favoritisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétaire technique</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le secrétaire technique pourrait demander un cadeau en échange de la remise de dossier auprès des usagers</li> </ul>			1

**PROCESSUS 4 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES : Délivrance des documents topographiques**

Etapas	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
<b>1. Dépôt de la demande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent d'accueil</li> <li>- Usagers</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Rabatteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En échange d'avantages indus, l'agent d'accueil pourrait promettre aux usagers un traitement accéléré de leurs dossiers.</li> <li>- Les usagers pourraient proposer un pot de vin à l'agent d'accueil afin de bénéficier d'un traitement de faveur auprès du Chef ou pour qu'un dossier irrégulier ou incomplet soit recevable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de contrôle et suivi de l'accueil</li> <li>- Méconnaissance des textes réglementaires et procédures en vigueur par les usagers</li> <li>- Insuffisance du personnel</li> <li>- Absence de sanctions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mauvaise image du service</li> <li>- Trouble sociale</li> <li>- Litige foncier</li> <li>- Difficulté financière du service foncier</li> <li>- Circulation des faux documents</li> </ul>	6
<b>2. Recherche du plan et enregistrement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Concussion</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Archiviste</li> <li>- Agent de traitement numérique</li> <li>- Usagers</li> <li>- Rabatteur</li> <li>- Conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour son avantage personnel, l'archiviste pourrait exiger un frais de recherche à l'utilisateur.</li> <li>- Pour favoriser des usagers particuliers, des conservateurs pourraient faire pression à l'archiviste afin de prioriser la recherche du plan de ces usagers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enregistrement manuel</li> <li>- Manque de suivi des dossiers à traiter</li> <li>- Méconnaissance des textes réglementaires et procédures en vigueur par les usagers</li> <li>- Manque d'intégrité du personnel</li> </ul>		4
<b>3. Paiement des droits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concussion</li> <li>- Détournement des deniers publics</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Abus de fonction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caissier</li> <li>- Usagers</li> <li>- Conservateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le caissier pourrait utiliser des faux reçus afin de détourner ou utiliser l'argent de la caisse à des fins personnelles avant le versement.</li> <li>- Le caissier pourrait exiger des usagers des droits supérieurs aux tarifs fixés.</li> <li>- En abusant de sa fonction, le conservateur pourrait traiter des plans sans passer par la caisse. Le conservateur pourrait détourner les recettes qui lui sont versées par les caissiers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'harmonisation des tarifs de service et du prix du fond de plan à Madagascar</li> <li>- Manque de respect des circuits</li> <li>- Absence de sanctions</li> <li>- Faible contrôle de la gestion des recettes</li> <li>- Complicité entre le caissier et le conservateur</li> </ul>		1

Etapes	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
<b>4.Traitement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agent de traitement</li> <li>- Usager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les agents de traitement pourraient éditer des faux plans</li> <li>- Les agents de traitement pourraient usurper la signature du chef CIRTOPO sur un plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faiblesse du système de contrôle interne</li> <li>- Retard de l'approvisionnement du fond plan.</li> </ul>		6
<b>5.Vérification, validation et signature</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corruption active</li> <li>- Corruption passive</li> <li>- Trafic d'influence</li> <li>- Favoritisme</li> <li>- Abus de fonction</li> <li>- Cadeaux illicites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérificateur</li> <li>- Conservateur</li> <li>- Usagers</li> <li>- Autorités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les usagers pourraient soudoyer le chef CIRTOPO pour accélérer la validation de leurs dossiers.</li> <li>- Des autorités pourraient user de leur influence en faisant pression sur le chef CIRTOPO pour un traitement de faveur ou pour la délivrance d'un plan malgré les anomalies constatées dans le dossier.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de manuel d'opération unique pour le fonctionnement de tous les CIRTOPO</li> </ul>		6

### III. MESURES ANTI-CORRUPTION RECOMMANDEES

En se référant à la sévérité des risques de corruption identifiés, des mesures anti-corruption ont été proposées pour des étapes estimées sévères. Ces mesures visent non seulement à verrouiller les risques de corruption dans la gestion des CIRDOMA et CIRTOPO mais également à atteindre les objectifs préalablement fixés dont l'amélioration de l'accès aux services essentiels et la satisfaction des usagers.

Conformément à la méthode AC/Works, les mesures anti-corruption ont été élaborées sur la base des quatre piliers de la lutte anti-corruption à savoir:

- La Transparence
- La Participation
- La Redevabilité
- L'Intégrité

#### **PROCESSUS 1 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES DOMAINES :** immatriculation, mutation, inscription et radiation de droits réels et charges

Etape	TRAITEMENT POUR L'INSCRIPTION
<b>Risques</b>	Favoritisme, Trafic d'influence, Corruption active, Corruption passive, Abus de fonction, Concussion, Cadeaux illicites
<b>Acteurs/Alliés/ partenaires</b>	MATSF, IVOTORO, Parlementaires, BIANCO
<b>Mesures</b>	<b>Transparence :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un kiosque d'informations au niveau des CIRDOMA</li> <li>- Veiller à la rotation des agents d'accueil et utiliser un cahier de passation</li> <li>- Assurer l'effectivité du standard de service</li> <li>- Vulgariser sur le site WEB, par affichage, en émission radio ou télévisée les procédures en vigueur au niveau des CIRDOMA</li> <li>- Elaborer un manuel d'opération pour toutes les CIRDOMA</li> <li>- Renforcer la collaboration avec IVOTORO</li> <li>- Assurer une permutation régulière des conservateurs au sein des CIRDOMA</li> </ul>
	<b>Participation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place une Structure Anti-Corruption (STAC) au sein des CIRDOMA et impliquer les membres de la STAC dans le système de contrôle et suivi</li> <li>- Mettre en place le système de front office et back office et règlementer l'accès au back office</li> </ul>
	<b>Redevabilité :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un dispositif manuel ou informatisé permettant de renforcer la gestion des dossiers passés au VISA et surtout la traçabilité des dossiers rejetés ainsi que le motif du rejet</li> <li>- Informer les usagers par SMS ou par E-mail de la situation de leurs dossiers</li> <li>- Mettre en place un service d'inspection au niveau de la DGSF assurant le respect des textes règlementaires, des procédures et de l'éthique</li> <li>- Effectuer une évaluation périodique des membres du personnel</li> <li>- Prévoir des sanctions positives pour le personnel performant et intègre</li> </ul>
	<b>Intégrité :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre à jour et vulgariser le code de conduite</li> </ul>

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place et mettre en œuvre une politique interne de lutte contre la corruption</li> <li>- Sensibiliser périodiquement tout le personnel et les usagers à la lutte contre la corruption</li> </ul> |
|--|

**PROCESSUS 2 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES DOMAINES : délivrance de certificats et de copie authentique**

Etape	RECHERCHE DES LIVRES OU DOSSIERS AUX ARCHIVES + TRAITEMENT AU NIVEAU DES REDACTEURS
<b>Risques</b>	Corruption active, Corruption passive, Favoritisme, Trafic d’Influence, Cadeaux illicites, Concussion
<b>Acteurs/Alliés/partenaires</b>	D.D.P.F, Direction en charge de la réforme foncière, P.T.F, Section informatique, MATSF, DSI, BIANCO
<b>Mesures</b>	<b>Transparence :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vulgariser la gratuité de toutes recherches (livre foncier ou archives)</li> <li>- Dématérialiser les procédures d’archivage au niveau des CIRDOMA</li> <li>- Elaborer un manuel de procédure de l’archivage au niveau des CIRDOMA</li> <li>- Déployer dans toutes les CIRDOMA, le système de notification des usagers avec le logiciel « e-fantatra »</li> <li>- Afficher la liste des titres fonciers concernés par les livres détériorés</li> <li>- Mettre à jour les dispositions légales relatives à la gestion des livres fonciers et apporter plus de précisions sur les délais de délivrance des certificats et attestations</li> </ul>
	<b>Participation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Professionnaliser le métier d’archiviste et multiplier leur effectif</li> </ul>
	<b>Redevabilité :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planifier les inventaires des livres fonciers et élaborer des rapports d’inventaires</li> <li>- Informer les usagers sur les livres introuvables ou détruits</li> <li>- Renforcer le contrôle des archives notamment les mouvements des livres fonciers</li> </ul>
	<b>Intégrité :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un système de dénonciation au niveau de la DGSF</li> <li>- Sensibiliser périodiquement tout le personnel et les usagers à la LCC</li> </ul>

**PROCESSUS 3 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES : Morcellement, rétablissement des bornes et des limites, bornage**

ETAPE	Repérage préalable et repérage définitif
<b>Risques</b>	Corruption active, Corruption passive, Trafic d’influence, Abus de fonction Favoritisme, Cadeaux illicites
<b>Acteurs/Alliés/partenaires</b>	DGSF, MATSF, DST, MEF, Présidence, BIANCO, Parlements
<b>Mesures</b>	<b>Transparence :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurer l’effectivité du standard de service</li> <li>- Elaborer des PLOF au niveau de chaque circonscription</li> <li>- Augmenter les crédits alloués à la DST , à la CIRTOPO et au SRT</li> </ul>



	- Doter des matériels adéquats et améliorer les conditions de travail
	<b>Participation :</b> - Inciter le public à dénoncer les cas de corruption - Augmenter l'effectif des agents topographiques
	<b>Redevabilité :</b> - Reconstituer les documents topographiques détériorés ou introuvables - Dématérialiser les documents topographiques et le système de traitement des dossiers
	<b>Intégrité :</b> - Sensibiliser les agents, les chefs et les usagers à la lutte contre la corruption - Prévoir des sanctions positives pour les agents méritants

<b>Etape</b>	<b>DESCENTE SUR TERRAIN, TRAITEMENT AU BUREAU ET SATISFACTION DES NOTES DE VERIFICATION</b>
<b>Risques</b>	Corruption active, Corruption passive, Trafic d'influence, Abus de fonction, Favoritisme, Cadeaux illicites
<b>Acteurs/Alliés /partenaires</b>	DGSF, MATSF, BIANCO, OGEM
<b>Mesures</b>	<b>Transparence :</b> - Vulgariser la liste des GE et établir aussi une liste noire - Vulgariser sur le site WEB, par affichage, en émission radio ou télévisée les textes règlementaires et procédures en vigueur au niveau des CIRTOPO
	<b>Participation :</b> - Etablir un système d'évaluation de la satisfaction des usagers par rapport au service offert par les GE - Mettre en place la Structure Anti-Corruption au niveau des CIRTOPO
	<b>Redevabilité :</b> - Normaliser par un texte règlementaire la gestion des DONS payés par le GE - Sanctionner les imposteurs - Mettre en place un système de suivi des GE
	<b>Intégrité :</b> - Mettre en place un système de réception de doléances géré par un comité mixte (OGEM/ DST) permettant aux usagers de dénoncer le mauvais comportement des géomètres - Mettre en place un conseil d'éthique au niveau de l'OGEM - Sensibiliser les membres de l'OGEM à la lutte contre la corruption - Elaborer un code de conduite pour les géomètres experts

**PROCESSUS 4 : CONSERVATION FONCIERE AU NIVEAU DES SERVICES TOPOGRAPHIQUES : Délivrance des documents topographiques**

ETAPE	DEPOT DE LA DEMANDE
<b>Risques</b>	Corruption active, Corruption passive, Trafic d'influence, Favoritisme, Cadeaux illicites
<b>Acteurs/Alliés/partenaires</b>	DST, DRMF, DAI, DG SF, MATSF, Min FOP, Min Finance, PTF
<b>Mesures</b>	<b>Transparence :</b> - Uniformiser et vulgariser les procédures et tarifs au niveau des CIRTOPO
	<b>Participation :</b> - Augmenter l'effectif du personnel - Prévoir des séances de renforcement de capacité périodiques des agents
	<b>Redevabilité :</b> - Valider le manuel de procédure des CIRTOPO et mettre en place un service d'inspection pour veiller à son respect - Renforcer la gestion des fonds de plan - Elaborer des rapports périodiques de la situation des stocks de fonds de plan et des recettes de la CIRTOPO
	<b>Intégrité :</b> - Réviser à la hausse les grilles salariales - Sensibiliser le personnel sur le respect du code de conduite et de déontologie

ETAPE	TRAITEMENT – VERIFICATION
<b>Risques</b>	Corruption active, Corruption Passive, Favoritisme, trafic d'influence, abus de fonction
<b>Acteurs/Alliés/partenaires</b>	PRODIGI, MTSF, PTF
<b>Mesures</b>	<b>Transparence :</b> - Mettre en place un système de dispatching - Fixer par un texte le délai de traitement
	<b>Participation :</b> - Renforcer les moyens matériels et humains auprès des CIRTOPO
	<b>Redevabilité :</b> - Renforcer le contrôle interne de la gestion des fonds de plan - Appliquer les sanctions positives pour les agents méritants et veiller à l'application des sanctions disciplinaires pour les agents commettant des actes de corruption - Dématérialiser les documents topographiques
	<b>Intégrité :</b> - Sensibiliser le personnel sur le respect du code de conduite et de déontologie

## **I. CONCLUSION**

A l'issue de l'atelier d'analyse de risques de corruption relatifs aux procédures liées à la conservation foncière, les participants ont pu mettre en pratique l'Anti-Corruption WORKS, une méthode permettant l'identification des risques de corruption et la précision des mesures de prévention adéquates au sein de l'entité concernée et du Ministère de tutelle. Les résultats obtenus de cet atelier a montré que les risques de corruption sont omniprésents dans les différentes étapes des procédures. Principalement, les risques de corruption proviennent de la méconnaissance des procédures et des textes par les usagers, le non-respect du délai de traitement des actes fixé par les textes, le manque d'intégrité du personnel et des usagers et le manque de contrôle des activités.

Les recommandations sont axées sur :

- la standardisation du manuel d'opération des CIRDOMA et CIRTOPO à Madagascar ;
- le renforcement du contrôle et de suivi par la mise en place d'un service d'inspection de contrôle d'opération et de l'éthique au niveau de la DGSF,
- le renforcement de la redevabilité et de la traçabilité par la digitalisation du processus de traitement de dossier, et de la gestion des archives ;
- la mise en place et la mise en œuvre effective de la PILCC du MATSF ;
- la promotion de l'éthique du personnel par la vulgarisation du code de conduite et de la déontologie.

Les recommandations proposées durant l'atelier seront transformées en plan d'actions pour verrouiller les brèches de corruption relatives aux processus vulnérables à la corruption dans ce secteur. Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de prévention identifiées et convenues par le biais de cette analyse, le BIANCO apportera son coaching et son appui technique et méthodologique aux parties prenantes.