

COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE

Miatrika ny Fanjakana Tsara tantana
Oser la Bonne Gouvernance



RAPPORT ANNUEL 2010

Villa Analamanga, près de la Banque Centrale · BP 873
Antaninarenina, Antananarivo · Madagascar

Tél : +261 20 22 291 70 · Fax : +261 20 22 688 76 · E-mail : pdt@sni.mg

www.sni.mg

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION	4
Le Système National d'Intégrité repose sur le respect de règles de base	4
Responsabilité horizontale : les contre pouvoirs	5
Comment développer le SNI ?	5
ACTIVITES DU CSI EN 2010.....	6
A. GOUVERNANCE ELECTORALE.....	6
B. COLLABORATION SAMIFIN / CSI.....	7
C. COLLABORATION MINISTERE DE LA JUSTICE / CSI - REDYNAMISATION DES CAMPS PENaux	7
D. EVALUATION DE LA POLICE JUDICIAIRE (COOPERATION FRANÇAISE).....	8
E. CHAINE PENALE ANTI-CORRUPTION (CPAC) – TRANSFERT DE GESTION	8
F. RENCONTRES AVEC LES PARTENAIRES INTERNATIONAUX	9
G. LA GOUVERNANCE FORESTIERE.....	9
H. LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE – CODE D'ETHIQUE EN ENTREPRISE	9
I. FONCTIONNEMENT DU CSI	9
J. PERSPECTIVES 2011	10
ANNEXE I : GOUVERNANCE ELECTORALE	11
ANNEXE II : CADRAGE JURIDUE DE LA CPAC.....	13
ANNEXE III : GOUVERNANCE ECONOMIQUE	15
ANNEXE IV : GOUVERNANCE FORESTIERE.....	17

LISTE DES ABREVIATIONS

BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CED	Cellules d’Ethique et de Déontologie
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CPAC	Chaine Pénale et Anti-Corruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
ENMG	Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes
FES	Friedrich Ebert Stiftung
IGE	Inspection Générale de l'Etat
MEDEM	Mouvement Ethique et Déontologie de Madagascar
ONI	Observatoire National de l'Intégrité
OPJ	Officier de Police Judiciaire
ONESF	Observatoire National de l’Environnement et du Secteur Forestier
PGDI	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SAMIFIN	Sampan-draharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola (Service de renseignements financiers)
SNI	Système National d'Intégrité
TPI	Tribunal de Première Instance

INTRODUCTION

Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption mis en place en juillet 2003 était chargé de concevoir la stratégie nationale de lutte contre la corruption, de proposer une loi spécifique et de créer le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), et enfin de conseiller le Président de la République sur la politique anti-corruption.

Aujourd'hui dénommé Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité depuis mars 2006, sa mission s'est élargie à la promotion des droits humains, de l'Etat de droit et plus généralement de la bonne gouvernance comme moyens de relever l'intégrité des institutions publiques et privées.

En effet, si chacun jouait réellement son rôle, la société serait plus intègre. Il s'agit donc de redonner force aux institutions publiques et privées (les piliers d'intégrité) pour que le pays fonctionne correctement. Ces piliers sont : la justice, l'exécutif, le parlement, le BIANCO, la médiation, la société civile, le secteur privé, les organismes internationaux, les corps de contrôle (IGE, chambre des comptes etc.), les églises, les partis politiques et les médias. Ensemble, ces piliers constituent le système national d'intégrité (SNI).

Le Système National d'Intégrité repose sur le respect de règles de base

PILIER	RÈGLE DE BASE
Partis politiques	Proposer des politiques publiques
Société civile	Interpeller les autorités
Médiation	Répondre aux réclamations des victimes des dysfonctionnements de l'Administration
Corps de contrôle	Exercer un contrôle efficace des dépenses publiques
Système judiciaire	Appliquer la loi avec équité et dans le respect des droits humains
Média	Traiter l'information avec rigueur et honnêteté
Secteur privé	Promouvoir la concurrence loyale
Parlement	Contrôler réellement l'exécutif et proposer des lois
BIANCO	Appliquer la loi en toute indépendance
Exécutif	Préserver le bien public
Eglises	Interpeller la société sur ses dérives
Organismes internationaux	Lier leurs interventions au strict respect de la bonne gouvernance

Responsabilité horizontale : les contre pouvoirs

La responsabilité verticale s'exerce de haut en bas, « la voie hiérarchique ». La responsabilité horizontale s'exerce d'égal à égal, une sorte d'éducation par les pairs. L'idéal serait de combiner les deux grâce à un système de contre-pouvoirs pour amener les institutions à rendre des comptes. Il se créerait ainsi un cercle vertueux où les différents piliers sont responsables les uns envers les autres et où nul ne serait plus en position de dominer l'ensemble du système.

Comment développer le SNI ?

Une enquête sur les 12 piliers menée en 2006 a permis de mesurer la perception du public et ainsi que celle de chaque pilier sur les autres. L'enquête a proposé également des plans d'actions pour améliorer l'intégrité de ces piliers. Le CSI a développé une série de programme avec différents piliers. Les pages suivantes décrivent les activités conduites en 2010.

ACTIVITES DU CSI EN 2010

A. GOUVERNANCE ELECTORALE

La perspective annoncée d'élections et la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en mars ont incité le CSI à préparer une étude sur la gouvernance électorale. A travers cette étude, le CSI souhaite proposer et diffuser sa vision propre de la bonne gouvernance appliquée aux élections. Deux importants volets ont donc été examinés : le fonctionnement de la CENI et l'évaluation du processus électoral à travers un « indice d'intégrité électorale ».

❖ activités préparatoires :

- Le CSI a été invité à assister à l'Atelier National sur la préparation des élections, qui s'est tenu à Ivato les 6 et 7 janvier. Ses représentants ont participé aux commissions chargées de la mise en place de la CENI et des réformes du Code électoral.
- La proposition relative à l'évaluation permanente des élections à travers l'indice d'intégrité électorale a été avancée par la CSI pour être partie intégrante du système électoral.

❖ fonctionnement de la CENI

- Un groupe de travail interne a réalisé une étude comparative des CENI opérationnelles dans divers pays francophones et anglophones. Des modèles ont été élaborés à partir de l'analyse des meilleures pratiques relevées.
- Le cadre d'analyse de cette étude porte essentiellement sur l'indépendance de la CENI. Toutefois, les différents aspects liés à son bon fonctionnement sont également considérés.

❖ indice d'intégrité électorale :

- Le CSI a proposé un concept novateur pour l'évaluation du système électoral à l'issue de chaque élection. Cette évaluation indépendante fera ressortir le niveau d'intégrité de l'élection par rapport à un certains nombres de critères de gouvernance et proposera également des analyses et recommandations en vue de renforcer les réformes du système.
- La mise en œuvre de l'évaluation de l'indice électorale doit être basée sur des principes et cadres précis pour asseoir sa légitimité et sa validité. Ces principes serviront à la fois à circonscrire la compréhension et la lecture à porter sur l'indice relevé ainsi qu'à harmoniser les activités relevant du processus d'évaluation.
- La finalisation du projet d'évaluation nécessite la réalisation d'une pré-étude en vue de préciser les paramètres d'évaluation, de fixer la méthode d'approche et la méthodologie à adopter. Un dossier de présentation, accompagné d'une requête de financement, sera soumis aux partenaires potentiels.

- Après la proposition d'un Manuel de référence sur la Gouvernance électorale, le CSI, en partenariat avec la Friedrich Ebert Stiftung (FES) et l'Observatoire Nation de l'Intégrité (ONI), projette de partager et de communiquer davantage en faveur dudit manuel.
- Une réunion de travail entre la FES, l'ONI et le CSI a été organisée en vue de préparer un plan d'action de plaidoyer pour la Gouvernance électorale. La FES et l'ONI, en tant que piliers d'intégrité, sont disposés à appuyer voire conduire les plaidoyers auprès des autorités et responsables des différentes institutions, un document de plaidoyer est ainsi en cours de préparation.
- Le Manuel de référence a été présenté à la CENI en juin. Les membres de la Commission ont accueilli le document avec intérêt mais ont émis des réserves sur l'évaluation des élections.
- Par la suite, des membres ont été approchés individuellement afin de recueillir leurs impressions. Il ressortait essentiellement de ces rencontres que les grandes idées du document ont fait l'objet d'une « formation interne » mais n'ont pas été appliquées. Toutefois, quelques principes de bonne gouvernance électorale ont tout de même été pris en compte par la CENI pour l'organisation du référendum du 17 novembre, tels que la publication de communiqués.

B. COLLABORATION SAMIFIN / CSI

Le CSI et le SAMIFIN continuent leur collaboration en vue de préparer l'élaboration de stratégie nationale sur la lutte contre le blanchiment d'argent à Madagascar.

- Des réunions de travail entre les deux staffs ont été organisées dans ce but. Au cours de ces rencontres, les discussions ont aussi porté sur le programme d'évaluation de la lutte contre le blanchiment d'argent réalisée par une mission de l'UNDOC, au cours d'un atelier à l'ENMG le 28 janvier.

C. COLLABORATION MINISTERE DE LA JUSTICE / CSI - REDYNAMISATION DES CAMPS PENAUX

Le CSI et le Ministère de la Justice sont convenus de transmettre au Ministère le pilotage de la redynamisation des camps pénaux, après une période de mise en route initiée par le CSI.

- En vue de relancer le projet de redynamisation du camp pénal de Bealoy à Mahajanga, le secteur privé a manifesté sa volonté de vouloir collaborer avec l'Administration pénitentiaire et le CSI pour la continuation du projet. Ainsi, une rencontre avec la Garde des sceaux, Ministre de la justice a eu lieu à Faravohitra le 25 janvier. Il a été décidé au cours de cette rencontre de remettre en place une commission d'étude et de réflexion pour examiner les différentes possibilités d'évolution du projet.
- La première séance de travail de cette commission s'est tenue le 28 janvier 2010 à Faravohitra.

D. EVALUATION DE LA POLICE JUDICIAIRE (COOPERATION FRANÇAISE)

La Mission de la Coopération Française a sollicité l'appui du CSI pour l'évaluation des projets qu'elle a conduits au niveau de la Police Judiciaire (PJ). Le choix du CSI comme partenaire se justifie par son expérience dans le domaine puisqu'il a déjà engagé auparavant un projet de réforme de la PJ.

- L'objet de l'évaluation concerne des activités de formation et de réhabilitation d'infrastructures.
- Le rôle du CSI consiste à participer à un comité technique chargé de piloter et de suivre l'ensemble du processus d'évaluation.

E. CHAÎNE PÉNALE ANTI-CORRUPTION (CPAC) – TRANSFERT DE GESTION

La réorganisation de la CPAC vise à transférer sa gestion au Ministère, après une longue période de prise en charge par le CSI (2004-2010).

- Une Convention de transfert de la gestion de la CPAC a été signée entre le CSI et le Ministère de la Justice le 29 Septembre.
- Ce transfert était prévu dans le rapport relatif à l'Etude sur la redynamisation de la CPAC élaboré par le CSI en Décembre 2009. Ainsi, ceci facilitera l'amélioration de l'organisation et le fonctionnement de la CPAC afin de perfectionner la qualité de ses prestations et aussi de rendre davantage opérationnel le dispositif de suivi et de contrôle.

❖ Projet de textes législatifs et/ou réglementaires :

Par ailleurs, une étude relative à l'amélioration du cadre juridique de la CPAC est conduite par le CSI.

- Un consultant a été recruté pour mener les recherches et proposer les textes de base et actions concrètes qui s'imposent. Les termes de référence et le cahier des charges ont été présentés et validés, le CSI assurant le suivi de la mission prévue durer trois mois à compter de la validation du projet par le Ministère de la Justice. Le projet devrait être proposé au Parlement en mai 2011.
- Une réunion tenue au Ministère de la Justice le 4 Août 2010, associant les représentants du Ministère de la Justice, ceux des autres ministères et institutions en relation de travail avec la CPAC, a approuvé les grandes lignes de la réforme sur les CPAC et les mesures provisoires à prendre par la Cour Suprême en attente des textes définitifs y afférents
- De plus, l'Assistante technique du Service de la coopération et d'action culturelle (SCAC) auprès du Ministère, Madame Claire Dollmann, a également manifesté sa disponibilité à appuyer la mise en œuvre de ce texte.

F. RENCONTRES AVEC LES PARTENAIRES INTERNATIONAUX

Des rencontres ont eu lieu avec certains partenaires habituels du CSI (Ambassade d'Allemagne, Ambassade de Norvège, Union Européenne, PNUD, Banque mondiale). L'objectif était de rappeler les activités et produits du CSI, mais également d'envisager des appuis techniques et financiers qui contribueront à la réalisation des projets, dans la perspective d'une normalisation de la situation politique.

G. LA GOUVERNANCE FORESTIERE

Parmi les questions d'intégrité qui se posent actuellement, figure celle du pillage des forêts. Les trafics de bois précieux font l'objet de vives critiques à Madagascar et dans le monde. C'est pourquoi le CSI a décidé de proposer des plans d'actions aux principaux acteurs et partenaires de la protection de l'environnement, en vue de l'amélioration de la gouvernance des ressources forestières et environnementales malgaches.

- Les premiers travaux de collecte des rapports et documents produits auparavant sur la gouvernance forestière sont finalisés. Un effort de synthèse et de consolidation doit faire ainsi ressortir les premiers éléments de réflexion.
- Un projet de protocole de partenariat entre le CSI et le Ministère de l'Environnement et des Forêts (MEF) a été finalisé. Ce protocole est censé circonscrire les rôles et attributions du CSI et ceux du MEF dans le cadre de cette mission.

H. LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE – CODE D'ETHIQUE EN ENTREPRISE

La Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (CCIA) a demandé l'appui du CSI pour élaborer une stratégie visant à rendre opérationnel un code d'éthique en entreprise.

- Une convention sera discutée entre le CSI et la CCIA pour matérialiser ce partenariat.
- Des analyses préalables précéderont ces travaux notamment pour éviter un chevauchement avec la déclaration des principes d'affaires signée entre le BIANCO et les chambres de commerce d'Antsirabe et d'Analamanga.

I. FONCTIONNEMENT DU CSI

- **Direction administrative et financière :**
 - Consécutivement à l'adoption de la Loi des finances rectificatives 2010, comme la quasi totalité des institutions et ministères, le budget du CSI a aussi connu une amputation plus ou moins conséquente notamment au niveau des rubriques relatifs au fonctionnement et investissement.
 - Une proposition de budget 2011 pour le CSI a été intégrée dans le budget général de la Présidence. Les éléments constitutifs de ce budget retrouvent principalement les grandes lignes de celui de 2010 relevées d'une majoration.
- **Direction communication et documentation :**
 - Une pochette de présentation a été imprimée pour servir de support aux documents distribués.

J. PERSPECTIVES 2011

La préparation du plan de travail 2011 s'est appuyée sur les pistes de réflexion suivantes :

- le cadrage juridique de la chaîne pénale anti-corruption, de façon à la rendre plus performante, en particulier dans les provinces (projet déjà entamé en 2010)
- la collaboration entre les organes impliqués dans la bonne gouvernance (CSI, BIANCO, Chaîne pénale anti-corruption, SAMIFIN, Médiature)
- le développement d'une éthique militaire
- le développement d'une éthique des entreprises (projet déjà entamé en 2010).

ANNEXE I : GOUVERNANCE ELECTORALE

ou comment utiliser le manuel remis à la CENI

1. **CONTEXTE**

Madagascar a subi à plusieurs reprises les méfaits de la fragilité de son système politique. La crise de 2009-2010 en fournit une fois de plus un exemple éclatant. Paradoxalement cela pourrait être une opportunité à saisir pour faire accepter par l'ensemble des acteurs politiques des principes reconnus dans le monde :

- seule l'élection est source de pouvoir
- la vie politique doit obéir aux règles générales de bonne gouvernance (primauté du droit, redevabilité, transparence)

Parmi les engagements publics pris après la crise de 2002, rappelons la déclaration commune faite par les 22 principaux partis politiques en octobre 2003 à Maibahoaka :

« Les partis appellent le Gouvernement et l'Administration Publique à assurer la liberté, la transparence, l'équité de toute élection et de mettre sur un même pied d'égalité tous les partis politiques ».

De plus, Madagascar a souscrit à plusieurs engagements internationaux qui stipulent clairement la mise en place d'une réglementation de la vie politique. La gestion du processus électoral en fait naturellement partie.

Faire émerger une éthique politique à la hauteur des événements, tel est donc l'enjeu des prochaines élections. Ce mouvement historique devrait déboucher sur un ensemble de pratiques (et pas seulement de textes) marquant l'ancrage de Madagascar dans une démocratie apaisée.

2. **OBJECTIF GENERAL :**

- Créer une forte culture démocratique fondée sur le respect des libertés publiques et l'acceptation des résultats des élections.
- Promouvoir les principes d'équité, de redevabilité et de transparence dans le processus électoral.

3. **OBJECTIFS SPECIFIQUES :**

- **équité** : donner les mêmes chances à tous les candidats
- **redevabilité** : définir les règles de comportement de tous les acteurs (électeurs, candidats, medias, administration centrale et locale) avec des indicateurs objectivement vérifiables
- **transparence** : publier largement toutes les données.

4. COMMENT LIRE LE GUIDE DE GOUVERNANCE ELECTORALE ?

Le guide propose des idées sur les différents secteurs d'intervention de la CENI. Le fil conducteur est que des élections n'ont de sens que si les résultats sont incontestables. Autrement, l'élection devient un problème au lieu d'être une solution.

Le guide vise à créer les conditions d'une véritable capacité de sanction (l'éthique va plus loin que la loi). Les partis politiques, médias, citoyens et observateurs doivent avoir les moyens d'une réelle surveillance car c'est eux qui rendront l'élection incontestable.

5. ACTIVITES

❖ pour l'équité :

- fixer les montants des contributions individuelles et interdire les contributions d'entreprises au financement des campagnes. Il faudrait également fixer des plafonds pour chaque type d'élection. Une loi dans ce sens est donc nécessaire.
- mettre en place un mécanisme de traitement rapide des plaintes (guichets décentralisés, délais de réponses, publication). Par exemple, la CENI peut exiger un engagement écrit des candidats à respecter un code d'éthique électorale et retirer l'agrément de ceux qui ne respectent pas cet engagement.
- choix des responsables des démembrements de la CENI : établir un code de conduite standard pour toutes les structures locales.
- accès aux médias publics : accès équitable valable même en dehors des périodes électorales, la formation de l'opinion publique étant un processus permanent. Pour les médias publics et privés, établir un code de conduite contraignant.

❖ pour la recevabilité :

- a. définir un mécanisme de compte rendu entre :
 - i. les démembrements de la CENI et le niveau central.
 - ii. la CENI et les autres entités : partis, société civile, administration.
- b. établir des relations proactives envers les partis, pour anticiper les risques de dérive (système de veille et alerte).
- c. mesurer la perception par les acteurs du déroulement des élections au moyen d'une évaluation indépendante. Enquêtes simultanées par des cabinets privés à partir de questions couvrant l'ensemble du processus. Notation synthétique et publication des résultats.

❖ pour la transparence :

- publier le budget de la CENI et son utilisation au niveau central et local.
- publier les montants et les sources de financement des campagnes électorales.
- publier l'essentiel des requêtes adressées à la CENI ainsi que les réponses.

6. ROLE DU CSI :

- élaborer les outils de travail (codes de conduite, mécanismes de compte rendu, termes de référence de l'évaluation).
- faire le plaidoyer auprès des autorités et bailleurs de fonds
- faire le suivi de la mise en oeuvre de ces outils.

ANNEXE II : CADRAGE JURIDUE DE LA CPAC

1. CONTEXTE

La Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC) d'Antananarivo a été mise en place, à titre d'expérimentation, par la Circulaire interministérielle n°001-MJ/MDN/SESP/04 du 2 juillet 2004, sous l'impulsion du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC), devenu en 2006 le CSI.

Sa compétence territoriale est limitée à la juridiction du ressort du Tribunal de Première Instance (TPI) d'Antananarivo. Délocalisée à Faravohitra, et comprenant en son sein des éléments de la Police Judiciaire (Police Nationale et Gendarmerie Nationale), du Parquet, de l'Instruction, des juridictions de jugement (d'instance et d'appel), elle connaît des infractions de corruption et assimilées ainsi que des infractions économiques et financières. Ainsi, la CPAC n'est pas une juridiction d'exception créée par un texte spécifique, elle est seulement un aménagement au sein du TPI d'Antananarivo, et la procédure de traitement des dossiers reste soumise aux dispositions du code de procédure pénale.

Jusqu'à la fin de l'année 2008, des Chaînes Pénales Economiques Anti-corruption (CPEAC) ont été instituées dans les sièges des 5 autres Cours d'Appels, sans délocalisation des entités la composant. Leur compétence matérielle est élargie à toutes les infractions économiques et financières, outre les infractions de corruption et assimilées, et leur compétence territoriale respective limitée aux ressorts des TPI de Fianarantsoa, de Toliary, de Toamasina, de Mahajanga et d'Antsiranana.

La mise en place de ces nouvelles CPEAC s'est heurtée à un certain nombre de problèmes pratiques mettant en exergue l'urgence et la nécessité de les faire régir par une législation unique (loi et/ou décret, arrêté et circulaire d'application) prenant en compte les réalités des juridictions et l'évolution des infractions économiques et financières. Parmi ces infractions se trouvent normalement les différents trafics : bois précieux, pierres précieuses, carburant off shore, ressources halieutiques, etc.

Au cours de la réunion du 4 août 2010 organisée par le Ministère de la Justice, avec le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale, les orientations stratégiques et politiques relatives aux CPEAC ont été définies et arrêtées.

Si depuis sa mise en place, la gestion de la CPAC d'Antananarivo a été confiée au CSI, son transfert progressif au Ministère de la Justice, décidé au cours de la réunion ci-dessus, a fait l'objet d'une Convention signée le 29 septembre 2010. Les deux entités continuent toujours à travailler ensemble pour dynamiser les CPEAC.

2. OBJECTIFS

Renforcer la lutte contre les infractions économiques et financières en général et la corruption en particulier.

S'assurer de la célérité du traitement et du jugement de ces infractions et lutter contre l'impunité et les systèmes de protection mutuelle

3. RESULTATS ATTENDUS

A l'issue du programme, il est attendu les résultats suivants :

- des textes législatifs et/ou réglementaires cadrant parfaitement la compétence des Chaînes Pénales,
- des CPAC indépendant, dotés de moyens matériels et humains leur permettant de travailler efficacement.

4. METHODOLOGIE

Le programme sera conduit par le Ministère de la Justice avec l'appui technique du CSI. Pour assurer une approche participative, un Comité de Coordination et comité restreint seront mis en place pour superviser le projet.

Le Comité de coordination définit la stratégie à adopter et prend les grandes décisions afférentes aux objectifs poursuivis et à mobiliser les parties prenantes.

Le Comité technique restreint a pour rôles et attributions de:

- Suivre l'avancement des travaux ;
- Assurer la qualité des résultats attendus du consultant;
- Partager ses expériences.

Sont membres du comité de coordination les premiers responsables du Ministère de la Justice, du BIANCO, du SAMIFIN, de la Gendarmerie Nationale, de la Police Nationale, de la CPAC d'Antananarivo et du CSI

Le comité technique est composé des techniciens issus de ces différentes entités.

ANNEXE III : GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Projet de convention CSI/Chambre de Commerce et d'Industrie

1. CONTEXTE

La crise de 2009-2010 a gravement porté atteinte au secteur privé et détruit de nombreux emplois. Des secteurs entiers échappent à tout contrôle, tel le secteur forestier.

D'une manière générale, les entreprises – comme les citoyens – ressentent cette crise comme une menace pour leur survie. Il est temps – dans la perspective d'un règlement pacifique de celle-ci – de penser l'après crise en termes de réformes visant à structurer la gouvernance économique.

Le CSI se propose de préparer une convention de partenariat avec la Chambre de commerce et d'industrie d'Antananarivo. Cette convention abordera les principaux soucis du secteur privé dans ses relations avec l'Etat, mais également dans ses relations internes. L'analyse des problèmes et la proposition de solutions partira des besoins exprimés par la CCI. Cela pourrait concerner les domaines suivants :

- les conflits d'intérêts
- les fraudes
- les irrégularités dans les contrats
- les délits d'initiés
- le blanchiment d'argent.

L'assainissement du paysage économique de Madagascar – parallèlement au paysage politique – demandera un effort partagé et continu. Cette convention aspire à y contribuer.

2. OBJECTIF GENERAL :

Etendre la notion d'entreprise responsable. Diffuser la culture du respect des réglementations.

3. OBJECTIFS SPECIFIQUES :

- **transparence** : favoriser l'accès à l'information
- **redevabilité** : formaliser la responsabilité des entreprises.

4. ACTIVITES

❖ **pour la transparence :**

- a. mettre en place un mécanisme d'accès à l'information, permettant de donner les mêmes chances à toutes les entreprises.
- b. améliorer le registre du commerce et des services en y ajoutant des données sur les activités (chiffre d'affaires, types de produits etc.)
- c. établir une base de données sur les importations (logée à l'INSTAT ?) fournissant des informations sur les quantités, les prix, la distribution etc.
- d. mettre en place un mécanisme de traitement rapide des plaintes (EDBM ?).

❖ **pour la redevabilité :**

- a. attribuer un label d'intégrité aux services publics traitant avec les entreprises :
 - i. autorité de régulation des marchés publics
 - ii. douane
 - iii. OMAPI
 - iv. service des fraudes
- b. appuyer la mise en oeuvre de la loi sur la concurrence (décrets d'application, suivi)
- c. mesurer la perception des progrès réalisés.

5. ROLE DU CSI :

- ❖ préparer le projet de convention
- ❖ diffuser la convention
- ❖ faire le suivi de sa mise en oeuvre.

6. ROLE DE LA CCI :

- ❖ exprimer les besoins du secteur privé
- ❖ fournir les documents adaptés
- ❖ participer à l'élaboration du projet de convention
- ❖ diffuser et soutenir la convention auprès de ses membres

ANNEXE IV : GOUVERNANCE FORESTIERE

La couverture forestière est passée de 27% dans les années 50 à 16% en 2000, ce qui correspond à la perte de 12 millions d'hectares de forêt. En 2007, la Banque Mondiale concluait que Madagascar faisait face à une spirale de dégradation environnementale qui menaçait tout développement durable, ainsi que son héritage écologique, en raison de la perte de sa couverture forestière, de la surexploitation de ses forêts humides orientales et de ses pratiques agricoles inadaptées (culture sur brûlis).

1. CONTEXTE

La forêt malgache fait aujourd'hui la une de l'actualité. Le secteur forestier malgache est en crise. Les pillages, les trafics ininterrompus, les ravages et dévastations sans fin constituent les symptômes d'une gouvernance impuissante et inefficace. La politique de gouvernance forestière est une fois de plus remise en cause. Les pratiques illégales sont répandues dans de nombreuses localités forestières et sont considérées comme une préoccupation nationale.

La discussion sur les problèmes liés à la forêt a été longtemps limitée aux professionnels du secteur forestier. Le CSI, travaillant à la promotion de la bonne gouvernance et de l'intégrité, a conçu un projet de gestion intègre des ressources naturelles (pétrole, mines, bovidés). Encore une fois, il souhaite apporter sa contribution :

- à la mise à jour des stratégies de bonne gouvernance forestière : une meilleure application de ces stratégies d'actions poussent les différents acteurs à trouver des méthodes, des dispositifs voire des stratégies de formation correspondant aux réalités et savoirs locaux ;
- à la mobilisation du système local d'intégrité vers la perspective du développement durable et pour l'amélioration des conditions de vie des populations forestières ;
- à la mise en place d'un programme de gestion durable du secteur forestier (optique et vision).

2. OBJECTIFS

D'une manière générale, la gouvernance se définit comme l'ensemble des mécanismes de régulation d'un système économique et social en vue d'assurer des objectifs communs (sécurité, prospérité, cohérence, ordre, continuité du système, développement durable). La gestion durable des ressources forestières revêt une importance cruciale aussi bien pour les populations rurales que pour les gouvernements.

- **Objectif global** : amélioration de la gouvernance des ressources forestières dans les prochaines années.
- **Objectif spécifique** : sensibilisation à la gestion durable de forêts afin de répondre aux demandes économiques, sociales et environnementales sur ces ressources aux niveaux local, national voire mondial étant donné la destination finale des ressources exportées illicitement.

3. PRINCIPES ET METHODOLOGIE

D'un côté, les agents forestiers accomplissent souvent leurs tâches d'une manière isolée. Mais de l'autre côté, dans un souci de transparence et de bonne gouvernance, l'Administration Forestière a déjà mené plusieurs opérations (publication des permis d'exploitation, création de l'Observatoire National du Secteur Forestier, élaboration de la stratégie nationale de contrôle forestier et amélioration du cadre juridique et institutionnel). Cependant, leur mise en application dépend des appuis techniques ou institutionnels appropriés suivant l'évolution de la situation. Et c'est là que le CSI se propose d'intervenir.

Le rôle principal du CSI est de créer un environnement favorable pour que les institutions (ou piliers d'intégrité) puissent jouer au mieux leurs rôles respectifs en faisant appliquer les principes directeurs de la bonne gouvernance dans le secteur forestier. Ceci consiste à la sensibilisation de ces piliers en mettant l'accent sur les trois points clés de la mobilisation du Système Local d'Intégrité (SLI) :

- de la constitution de réseaux positifs autour du SLI ;
- de l'appui au développement de mécanisme de fonctionnement pour le SLI ;
- du renforcement de capacité des piliers du SLI.

Pour ce faire, il est important de se focaliser sur la conscientisation des piliers SLI concernant la prépondérance de la mobilisation et l'efficacité de leur fonctionnement sur la gouvernance. Les parties prenantes locales (piliers locaux) sont les mieux placées pour apporter une description et une analyse du système mafieux qui sévit dans l'exploitation illicite des ressources naturelles. Ils sont les premiers à sentir et identifier les besoins d'amélioration et de produire des propositions d'actions concrètes pour nourrir la politique de gouvernance forestière.

NB : Les principaux piliers : Gouvernement, justice, secteur privé, secteur public, société civile, médias, autorités morales.

4. RESULTATS ATTENDUS

A travers leur gestion durable, les ressources naturelles et les forêts peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté et à la sauvegarde de la biodiversité, tout en fournissant une vaste gamme de produits et services aux générations actuelles et futures. Il s'agit d'appliquer les composantes de la bonne gouvernance dans tous les domaines d'activités du secteur forestier, à travers les parties prenantes impliquées, quelle que soit leur forme d'intervention.

Pour l'amélioration de cette gouvernance forestière :

- Le but final sera de responsabiliser les communautés à cogérer leurs ressources, renforcer le leadership et les techniques de gestion à tous les niveaux pour réussir la conservation de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles ;
- Les stratégies de la réduction de la pauvreté, les programmes de décentralisation et tout autre processus lié contribueront à l'amélioration de la gouvernance forestière ;

- Les pratiques illégales de l'exploitation de la forêt qui dégradent les moyens d'existence de certaines communautés locales sont réduites à travers l'adoption et la diffusion larges des approches pratiques ;
- Les initiatives dans les entreprises forestières et les associations du secteur privé sont conformes à la loi et facilitent la diffusion des informations et de ces approches ;
- La propriété, les droits d'accès, les cadres de politiques et les systèmes de gestion sont améliorés afin de renforcer le contrôle et les bénéfices tirés de la foresterie.

Bien entendu, de multiples activités sont liées à tous ces résultats. Elles seront étudiées plus en détail avec les différents secteurs concernés et les communautés locales.

5. PRINCIPES DIRECTEURS DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LA GESTION FORESTIERE.

- **Transparence :**

- o Diffuser les informations à la conduite des activités : faire connaître les processus et les informations officiels ;
- o Faire circuler les informations sur le déroulement des différentes activités menées ;
- o Diffuser les résultats des activités ou de leurs impacts : diffuser les résultats de l'analyse ainsi que la situation à l'issue des activités.

La transparence signifie une disponibilité des informations mais elle n'est pas suffisante pour une bonne gouvernance. Il faut que les différents acteurs aient une capacité d'interprétation, d'analyse et d'exploitation et puissent utiliser ces informations pour une participation.

- **Responsabilisation :**

- o Définir, diffuser et expliquer les règles de procédures sur les responsabilités et les rôles de toutes les parties prenantes ;
- o Multiplier les formes de motivation.

- **Equité :**

Quelques conditions sont requises pour évoquer l'équité :

- o Respecter l'Etat de Droit ;
- o Respecter les droits des tiers ;
- o Mettre en place l'égalité des chances au bénéfice d'individus ou groupes défavorisés ;
- o Dynamiser les relations de l'Administration Forestière avec les communautés de base et les opérateurs.

Il s'agit d'appliquer les textes adaptés et complétés par la règle de droit. Des lacunes peuvent engendrer des déséquilibres.

- **Efficiencia :**

L'appui auprès de l'Administration Forestière concerne l'efficiencia de la buena gobernanza à travers ses différentes acciones et les nouveaux rôles de l'agent forestier. En effet, buena gobernanza au niveau de l'Etat implique :

- o le respect des droits de l'homme ;
- o la responsabilité pour le développement harmonieux de la population ;
- o la transparence dans les règles, les procédures et les sanctions ;
- o la gestion saine des affaires publiques.

- **Redevabilité :**

L'appui à la population locale passe souvent par les ONG et le Ministère de l'Environnement.

- o faire comprendre aux citoyens leur rôle et responsabilités dans la gestion forestière ;
- o leur permettre une participation et une prise de responsabilité ;
- o mettre en place des approches et des systèmes pour faire connaître aux populations locales leurs droits et obligations en matière de gestion forestière dans le cadre juridique et réglementaire actuel.

- **Primauté du droit :**

- o Développer le partenariat avec le Ministère de la Justice.

6. CONCLUSION

La gestion de l'environnement et des forêts devrait être assurée conjointement par l'Etat, les collectivités décentralisées, les organisations non gouvernementales, les opérateurs économiques, ainsi que tous les citoyens.

Les principes directeurs de la politique de gestion forestière se résument en trois volets :

- o gestion concertée et participative des forêts ;
- o gestion garantissant la conservation de l'environnement ;
- o gestion assurant le développement local (amélioration des conditions socio-économiques)

La structure doit correspondre aux composantes de la buena gobernanza :

- o La transparence par la circulation des informations ;
- o La responsabilisation des communautés locales et de la société conscientes de leurs droits et de leurs responsabilités vis à vis des ressources naturelles ;
- o La participation de toutes les parties prenantes du secteur forestier.

Il faudrait enfin une stratégie de changement qui soit globale et qui s'inscrive dans la durée.