

COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE

Miatrika ny Fanjakana tsara tantana
Oser la Bonne Gouvernance



RAPPORT ANNUEL 2012



Villa Analamanga, près de la Banque Centrale de Madagascar – BP 873
Antaninarenina, Antananarivo, Madagascar
Tél. : (261 20) 22 291 70

www.csi.gov.mg

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	II
RESUME	III
I. INTRODUCTION	1
1.1. RAPPEL HISTORIQUE : du Conseil Supérieur pour la Lutte Contre la Corruption (CSLCC) au CSI	2
1.2. SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE (SNI)	2
1.3. REGLES DE BASE DES PILIERS D'INTEGRITE	4
1.4. INTEGRITE ET BONNE GOUVERNANCE	4
II. DOCUMENT D'ORIENTATION STRATEGIQUE DE GOUVERNANCE	5
III. ACTIVITES DU CSI EN 2012	6
3.1. CONCERTATION SUR LA GOUVERNANCE PUBLIQUE	6
3.2. JOURNEE INFORMATIVE SUR LA GOUVERNANCE	7
3.3. GOUVERNANCE LOCALE PAR LE RENFORCEMENT DU CONTROLE DE LEGALITE	8
3.4. GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES	10
3.5. ACCES A L'INFORMATION	10
3.6. COMMUNICATION ET DOCUMENTATION	12
IV. PERSPECTIVES 2013	13
4.1. ACTIVITES EN PARTENARIAT	13
4.2. UTILISATION DES RESSOURCES	14
V. RECOMMANDATIONS AUX AUTORITES	15
5.1. GOUVERNANCE LOCALE	15
5.2. GOUVERNANCE ELECTORALE	15
5.3. JUSTICE	16
5.4. SOCIETE CIVILE	16
5.5. FORCES ARMEEES	16
VI. BUDGET EXERCICE 2012	17
6.1. BUDGET ETAT MALAGASY	17
6.2. FINANCEMENT BAILLEURS	18

LISTE DES ABREVIATIONS

BAD	Banque Africaine pour le Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CED	Cellules d’Ethique et de Déontologie
CENI-T	Commission Electorale Nationale Indépendante de la Transition
CPEAC	Chaine Pénale Economique et Anti-Corruption
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
DOS	Document d’Orientation Stratégique
FES	Friedrich Ebert Stiftung
MEDEM	Mouvement Ethique et Déontologie de Madagascar
PGDI	Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRIBG	Programme de Réforme Institutionnelle pour la Bonne Gouvernance (financement Banque Africaine pour le Développement)
RJDP	Réseau des Jeunes pour la Démocratie et la Politique
SAMIFIN	Sampantraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola (Service de renseignements financiers)
SNI	Système National d'Intégrité
TPI	Tribunal de Première Instance

RESUME

Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) a placé ses orientations pour l'année 2012 autour de la promotion de l'Etat de droit par le renforcement de la gouvernance publique. Le CSI entend ainsi soutenir une meilleure prise en compte de la dimension gouvernance dans la gestion publique et dans les administrations. A cet effet, les objectifs posés dans la mise en œuvre du plan de travail concernent les quatre éléments ci-après :

- **Disposer d'un cadre d'orientation en matière de bonne gouvernance,**
- **Développer et vulgariser des outils de gouvernance,**
- **Appuyer les piliers de l'intégrité dans la mise en œuvre des principes de gouvernance,**
- **Développer une meilleure efficacité du Comité.**

A mi-parcours de l'année 2012, le CSI a revu la mise en œuvre du plan de travail afin de mieux cibler les actions tout en conservant les mêmes objectifs. Le CSI s'est efforcé de fournir un appui au renforcement de l'Etat de droit au niveau local et de traiter prioritairement des thématiques de gouvernance liées à la gestion et l'exploitation des ressources naturelles afin de mettre en exergue les principales orientations de gouvernance définies, à savoir :

- **La gouvernance locale,**
- **La gouvernance administrative,**
- **La gouvernance politique,**
- **La gouvernance économique.**

Le premier semestre de l'année 2012 a été marqué essentiellement par des concertations et avec toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre de la gouvernance publique, pour des débats autour des principales problématiques. C'est ainsi qu'une journée de lancement de la concertation sur la gouvernance publique a été organisée sur le thème : « *La bonne gouvernance pour une meilleure administration publique* ».

Cette concertation a permis de débattre et de recueillir des éléments utiles pour élaborer le document d'orientation stratégique (DOS). Le DOS est conçu dans le dessein de fixer un cadre de référence pour les orientations de bonne gouvernance. Celui-ci présente les aspects analytiques des contraintes et problématiques de la gouvernance et propose les axes majeurs ainsi que les objectifs à considérer. Le document a fait l'objet d'une présentation à l'endroit des parties prenantes et des partenaires techniques et financiers au cours d'une séance informative.

I. INTRODUCTION

Le présent rapport annuel retrace les activités du CSI durant l'année 2012 et évoque les perspectives pour 2013.

Après avoir élaboré la stratégie nationale de lutte contre la corruption et créé le BIANCO, le CSI a analysé les causes profondes des faiblesses des administrations. Le résultat des recherches l'a conduit à proposer une politique de bonne gouvernance de nature à prendre en compte les principaux manquements généralement constatés :

- la redevabilité insuffisante : les responsables au niveau central et décentralisé sont réticents à rendre compte aux citoyens ;
- la transparence mal acceptée : les documents publics appuyant les décisions demeurent souvent hors d'atteinte ;
- la primauté du droit : de nombreux cas de corruption ou simplement des retards considérables rendent la justice fictive pour nombre de citoyens ;
- l'efficacité et l'efficience encore faibles : au lieu d'une culture du résultat, les administrations se contentent le plus souvent d'une culture de l'intention ;
- La prospective inexistante : loin d'anticiper les évolutions sociales et les besoins futurs, l'administration réagit sous la contrainte des événements.

Il s'agit donc de renforcer les capacités à résister aux dérives à travers un programme intitulé « développement du système national d'intégrité ». Ce concept de SNI, emprunté à l'ONG Transparency International, identifie une douzaine d'institutions au sens large (exécutif, législatif, judiciaire, partis politiques, médias, églises etc.) dont la raison d'être repose sur des règles de base, faute de quoi non seulement elles s'affaiblissent mais surtout elles font peser sur les autres le poids de leur défaillance. Par contre, si les institutions jouent leur rôle, le poids est partagé et le « système tient ».

La bonne gouvernance englobe les principes, les outils, les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels l'Etat exerce ses pouvoirs et à travers lesquels les citoyens exercent leurs droits.

Les perspectives du CSI pour l'année 2013 s'orientent vers l'accompagnement de l'installation d'une nouvelle république fondée sur ces principes.

1.1. RAPPEL HISTORIQUE : du Conseil Supérieur pour la Lutte Contre la Corruption (CSLCC) au CSI

A l'issue de la grave crise post-électorale de 2002, les autorités ont décidé, avec l'appui des partenaires internationaux, de lutter sérieusement contre la corruption. Ce fléau anti-économique était en effet décrié depuis de nombreuses années sans qu'une politique globale n'ait vu le jour.

C'est ainsi que le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption a développé le premier programme anti-corruption et créé le BIANCO. Devenu CSI par décret 2006-207 du 21 mars 2006, il demeure un organisme rattaché à la Présidence avec pour mission d'élaborer et de proposer aux autorités des politiques d'intégrité.

De l'anti-corruption à la Gouvernance

Après avoir créé le BIANCO en 2004 puis le SAMIFIN en 2008, le CSI a estimé qu'il ne fallait pas les laisser seuls dans cette lutte. L'ensemble des institutions devait participer.

Il faut entendre par institutions, publiques ou privées, tout ce qui produit des normes et définit des comportements — tels que l'aptitude des dirigeants à dépasser les clivages politiques et à rechercher un compromis, et celle de la société civile à promouvoir une plus grande cohésion nationale et politique — ainsi que le cadre réglementaire, législatif et organisationnel.

Cela a conduit le CSI à reprendre les principes de la bonne gouvernance, en tant que moyens adéquats pour relever le niveau général d'intégrité. En effet, l'intégrité ne se limite pas à lutter contre la corruption, elle vise à répandre une éthique au sein de la société et en particulier à soumettre l'Etat au droit. La confiance du public naît de ce processus.

1.2. SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE (SNI)

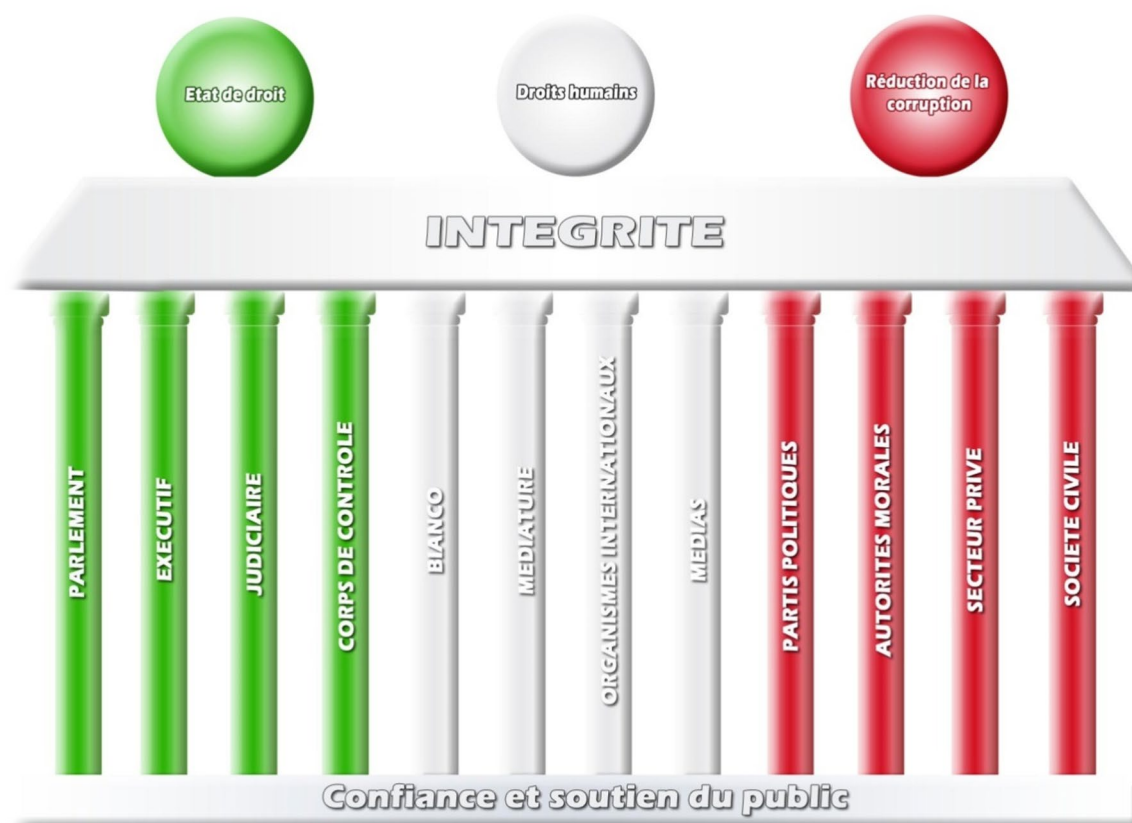
Le Système National d'Intégrité est à un pays ce que le système immunitaire est à notre corps. Il sert à le protéger contre les dérives. L'intégrité se manifeste dans trois domaines : le respect de l'Etat de droit, le respect des droits humains et la réduction de la corruption. Pour y parvenir, il faut s'appuyer sur des institutions publiques et privées (« les piliers d'intégrité »). Leur capacité à jouer leur rôle détermine la solidité du système. A la base, l'édifice repose sur le soutien du public.

Ainsi, on peut représenter un SNI comme un temple grec, composé de piliers dont la solidité dépend de 3 composantes :

- Le respect des règles de bases,
- La bonne conduite de leurs membres,
- Le soutien du public.

Ces piliers sont interdépendants, c'est-à-dire que la faiblesse des uns peut constituer une charge additionnelle pour les autres.

Par ailleurs, le système national d'intégrité doit être compris comme un processus interactif, où chaque pilier, d'égal à égal, devrait surveiller les autres. Il s'agit d'un système de contre-pouvoirs qui amène chaque institution à **rendre des comptes**. Il se crée ainsi un **cercle vertueux** où les différents piliers sont responsables les uns envers les autres et où nul n'est plus en position de **dominer l'ensemble du système**.



1.3. REGLES DE BASE DES PILIERS D'INTEGRITE

PILIERS	REGLES DE BASE
Partis politiques	Proposer des politiques publiques
Société civile	Interpeller les autorités
Médiature	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

1.4. INTEGRITE ET BONNE GOUVERNANCE

Le CSI considère que la bonne gouvernance est le meilleur moyen de faire avancer l'intégrité des institutions. Il propose que tous ces projets soient ainsi poursuivis et revitalisés au cours des prochaines années, de manière à créer un mouvement irréversible vers la transparence et la redevabilité (accountability), de nature à susciter la confiance envers l'Etat et la stabilité sociale.

Certes, des réformes ont déjà été lancées mais le public n'en perçoit toujours pas la réalité. L'année 2013 sera marquée par un nouveau cycle électoral, il importe que des règles de base soient posées et affirmées. L'intégrité ne se limite pas à lutter contre la corruption, elle vise à répandre une éthique au sein de la société et en particulier à soumettre **l'Etat au droit et à la bonne gouvernance**. La **confiance du public** naît de ce processus.

Dans ce but, le **Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité** (CSI) propose des projets visant à transformer les institutions en **piliers d'intégrité**. On peut classer ces piliers en trois catégories :

- public : parlement, exécutif, judiciaire, corps de contrôle
- semi-public ou privé : BIANCO, Médiature, organismes internationaux, media
- privé : partis politiques, autorités morales (églises et autorités traditionnelles), secteur privé, société civile.

Les institutions publiques et privées devraient ainsi acquérir un savoir-faire suffisant pour défendre leurs projets en matière d'intégrité.

II. DOCUMENT D'ORIENTATION STRATEGIQUE DE GOUVERNANCE

Le **Document d'orientation stratégique** (DOS) est un document-cadre à moyen et long terme. Aussi, constitue-t-il un cadre général de référence et de synthèse en matière de bonne gouvernance, il énonce les principes et indique les objectifs majeurs. Il concerne tous les plans d'actions sectoriels, projets, programmes ou stratégies dont la mise en œuvre contribue à l'atteinte des objectifs de bonne gouvernance pour Madagascar. Ce DOS est amené à évoluer afin de renforcer la cohérence des actions.

Le DOS s'enrichit de l'expérience tirée des programmes de gouvernance initiés depuis plusieurs années au sein de l'Administration. A cet effet, il a pour finalité non seulement de capitaliser les différents acquis pour soutenir les avancées dans différents secteurs, mais aussi d'anticiper les évolutions de l'Administration, d'améliorer les performances des institutions et de stimuler le développement du capital humain indispensable à son déploiement même.

Le DOS relate entre autre les défis liés à la mise en œuvre de la bonne gouvernance, eu égard aux contraintes et problématiques sous-jacentes, qui concernent notamment :

- a. la consolidation du processus de renforcement de l'autorité de l'Etat ;
- b. la prise en compte la dimension gouvernance dans les processus d'élaboration de toute politique publique ;
- c. le développement de la capacité d'adaptation de l'Administration publique face aux nouveaux besoins de l'administré ;
- d. la mobilisation et de l'appareil administratif de l'Etat, notamment la stimulation de la fonction publique pour la bonne gouvernance ;
- e. l'amélioration de la gouvernance économique en tant que condition essentielle pour la promotion de la croissance économique et la réduction de la pauvreté ;
- f. la relance et le renforcement du processus de déconcentration et de la décentralisation politique, administrative et financière pour une meilleure gouvernance locale ;
- g. le développement de la transparence dans la gestion des ressources naturelles.

Il soutient que répondre aux défis précédemment énoncés nécessite la coordination d'une stratégie de mise en œuvre autour des axes d'intervention suivants :

- a. la gouvernance administrative pour une meilleure performance de l'appareil administratif et des services publics : elle comprend, entre autres, les thématiques de la gouvernance et la fonction publique, la gouvernance du système judiciaire, etc. ;
- b. La gouvernance locale intégrant le processus de décentralisation et de déconcentration de l'Administration au service du développement local ;
- c. La gouvernance économique : traitant notamment de la gouvernance des ressources naturelles (mines, forêts, bovidés, etc.), la gouvernance des finances publiques (la gestion budgétaire, la fiscalité), etc. ;
- d. La gouvernance politique : gouvernance électorale (processus de prise de décision, élaboration de politiques publiques, etc.), la démocratie locale, etc.

III. ACTIVITES DU CSI EN 2012

3.1. CONCERTATION SUR LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Une concertation sur la gouvernance publique a été organisée le 26 janvier 2012 au Centre de conférences internationales d'Ivato.

L'amélioration de la gouvernance et le renforcement de l'autorité de l'Etat constituent un défi majeur pour l'appareil administratif. Il était important de partir d'une discussion de fond sur les grandes problématiques qui entravent la bonne gouvernance de l'administration publique.

Le CSI s'est proposé ainsi d'ouvrir un espace de discussion et de concertation sur ce thème.



Cet atelier a permis de discuter du modèle de gouvernance publique adapté à la réalité de Madagascar et de définir les grandes lignes des orientations à mettre en pratique.

Les principaux objectifs ont concerné les éléments suivants :

- dresser un état des lieux de la gouvernance publique à Madagascar ;
- discuter du modèle de gouvernance publique approprié, considérant la réalité de l'administration publique malgache et se référant aux principes de gouvernance publique universellement partagés ;
- produire un éventail de propositions et un plan d'actions pour l'amélioration de la gouvernance de l'appareil administratif de l'Etat.

Les résolutions de la concertation ont porté sur deux niveaux objectifs distincts, ceux ayant trait au court et moyen terme et ceux traitant davantage du long terme.

La nécessité de mettre en œuvre des programmes d'actions permettant d'accroître la qualité des services fournis aux usagers constitue les premières focalisations à court terme. Ceci a concerné essentiellement le renforcement de la mise en place de standards de service dans les départements ministériels, en mettant en œuvre la note circulaire portant sur les standards de service n°009-PM/SGG émise le 24 juin 2005 renforcée par celle n°045/PM/SP du 13 mai 2009.

L'inventaire des textes existants suivi d'une évaluation argumentée de l'effectivité de leur mise en œuvre a constitué également les premières préoccupations à moyen terme, et cela afin de cerner les lacunes, les faiblesses, et repérer les incohérences, les inadaptations tout en relatant les causes d'inapplication et ou d'irréalisation et débouchant sur des éléments de propositions

pour une meilleure application des textes. Par ailleurs, la démarche relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) et de la loi n°2008-012 du 17 juillet 2008 portant institution du Conseil National sur les Droits Humains a été engagée.

Sur le long terme, l'accent a été mis sur la nécessité de lancer le processus d'élaboration d'une Politique nationale en matière de bonne gouvernance afin de disposer d'un cadre relatif à des orientations plus cohérentes par rapport aux différents programmes traitant de la gouvernance publique. Enfin, la nécessité d'un renforcement de la lutte contre la corruption constituait également une priorité certaine dans ce cadre.

3.2. JOURNEE INFORMATIVE SUR LA GOUVERNANCE

La Journée informative sur la gouvernance publique, organisée par le Comité pour la Sauvegarde de l'intégrité (CSI) le 21 juin, a été l'occasion d'ouvrir les discussions sur les principales orientations stratégiques à considérer pour guider le processus d'élaboration d'une politique nationale en matière de bonne gouvernance. Elle a permis également d'engager les premiers débats sur les obstacles à sa concrétisation.



Cet échange sur la thématique de la gouvernance publique a été particulièrement enrichi par la participation active des autorités publiques, des partenaires techniques et financiers ainsi que la société civile.

Il ressortait des séances de travail les principales problématiques de gouvernance dans l'Administration publique ainsi que les obstacles et contraintes à sa mise en œuvre. Il a été particulièrement mis en exergue la nécessité de prendre en compte les problématiques relatives :

- a. à l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat et à la gestion patrimoniale de l'Etat ;
- b. à la défaillance de l'appareil administratif de l'Etat marquée surtout par la non gestion des conflits d'intérêts, la persistance de la corruption, à l'accès à l'information très limité et le manque de transparence sur la gestion des ressources naturelles ;
- c. à l'obsolescence et l'inefficacité des services publics handicapant particulièrement les activités économiques et sociales ;
- d. à la précarité du système judiciaire face aux différentes formes de pressions et interventions mettant en cause la transparence et l'indépendance de la justice ;

- e. à la crise de gouvernance institutionnelle où les enjeux relatifs à la qualité du travail parlementaire ainsi que l'effectivité du processus de décentralisation et de déconcentration sont éminemment importants.

L'accent a également été mis sur l'importance de pallier certains déficits entravant l'effectivité de la bonne gouvernance, notamment :

- a. L'insuffisance de l'adhésion du public et de la volonté politique des autorités en faveur de la bonne gouvernance ;
- b. l'absence de continuité et le manque d'efficacité des différents programmes de gouvernance mis en œuvre, dus à l'inexistence d'un système de suivi et évaluation cohérent sur la gouvernance ;
- c. l'insuffisance de modèles de réussite et de bonnes pratiques exemplaires de gouvernance dans l'Administration publique ;
- d. l'inexistence de récompenses pour les comportements favorables à la gouvernance des responsables publics ;
- e. la faible implication de la société civile et l'insuffisance de la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques.

La Journée informative a permis non seulement de faire connaître les projets du CSI, mais également d'apporter les premiers éléments de réponses à l'interrogation maintes fois soulevée qui est de savoir « *quelle gouvernance pour l'Administration publique malgache ?* »

L'insistance sur la nécessité de concevoir la politique nationale en la matière a été relevée. Les propositions émises au cours ce débat enrichiront ainsi le processus d'élaboration d'une politique de bonne gouvernance pour l'Administration publique malgache.

3.3. GOUVERNANCE LOCALE PAR LE RENFORCEMENT DU CONTROLE DE LEGALITE

Une série d'ateliers relative à la gouvernance locale à travers le contrôle de légalité a été conduite au niveau de cinq régions, à savoir Boeny, Sofia, Diana, Atsinanana et Vakinankaratra. En effet, une des conséquences de la bonne gouvernance est l'émergence de l'Etat de droit. Au niveau local, celui-ci se traduit par le contrôle de légalité. Le contrôle de légalité est un mécanisme qui engage les élus et les représentants de l'Etat pour promouvoir le respect du droit au niveau local. Ces ateliers ont permis de discuter des outils de gouvernance locale, dont le contrôle de légalité, pour soutenir le développement local. Ces interventions complètent celles du Fonds de Développement Local (FDL) et du Ministère de la Décentralisation dans la mesure où il amène les responsables locaux à débattre des entraves à l'effectivité et à l'efficacité du contrôle de légalité, et à réfléchir aux démarches d'amélioration pour promouvoir davantage le respect de l'Etat de droit au niveau local au service du développement local.

Ainsi, il a été expliqué au cours des différents ateliers que la bonne gouvernance ne constitue pas une fin en soi mais un moyen pour parvenir au développement.

Une meilleure prise en compte de la dimension gouvernance est indispensable pour soutenir le développement et s'avère incontournable pour la consolidation de l'intégrité et de la performance dans la gestion publique.



Un Etat de droit au niveau local se caractérise par :

- des collectivités soumises au droit ;
- un cadre juridique et réglementaire disponible et applicable ;
- des voies de recours facilitant l'application des lois
- un contrôle de légalité au service des collectivités.

Les résultats des ateliers régionaux ont permis de développer un document intitulé : **« Référentiel - la gouvernance locale à travers le contrôle de légalité »**.

Ce document présente les principes généraux de la gouvernance tout en synthétisant les principales problématiques et obstacles relevés par les responsables locaux à la mise en œuvre effective du contrôle de légalité.

La dernière partie du document fournit des recommandations issues des travaux des différentes parties prenantes du développement local (collectivités décentralisées, représentants de l'Etat, autorités judiciaires, société civile etc.).



Enfin, la mise en œuvre des recommandations fera l'objet de projets spécifiques avec les départements ministériels concernés au cours de l'année 2013, dans le cadre d'un programme de réforme du processus relatif au contrôle de légalité.

3.4. GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES

Une conférence sur la thématique de la gouvernance de la filière bois précieux a été organisée avec la FAO dans la région de Melaky à Morondava le 30 octobre. Elle visait à discuter des outils à développer pour une meilleure gouvernance de la filière.

Cette conférence a vu la participation des parties prenantes dans la gestion de la filière : les services déconcentrés de l'environnement et des forêts, de la justice, de la police et de la gendarmerie nationale, des représentants de l'Etat, des représentants collectivités décentralisées, des opérateurs économiques, de la société civile, etc.

Repenser la gestion des forêts malgaches, particulièrement des bois précieux, constitue une priorité nationale voire internationale actuellement. Elle est indispensable pour faire converger les avantages socio-économiques et la protection de la biodiversité.

La gouvernance de la filière bois précieux renvoie à la manière dont les droits et responsabilités des parties prenantes, aux intérêts divergents, sont clairement définis autour d'un objectif commun de développement socio-économique et de préservation des ressources forestières.

Aussi, la prise en compte de la dimension gouvernance dans le cadre de la gestion de la filière bois précieux répond aux principaux enjeux suivants :

- La gestion durable et responsable des ressources forestières dans l'intérêt de toutes les parties prenantes ;
- La consolidation d'un cadre institutionnel stable et fiable, garant de la protection et de la préservation des ressources ;
- La répartition équitable des avantages socio-économiques au profit des communautés.

3.5. ACCES A L'INFORMATION

3.5.1. Principes

L'accès à l'information traduit concrètement le droit des citoyens à connaître les fondements des décisions prises par toute administration publique. Ce droit constitue la base de la bonne gouvernance. Une loi devrait codifier les conditions dans lesquelles ce droit s'exerce.

Selon l'expérience de nombreux pays en Afrique, l'accès à l'information n'est jamais une initiative de l'Etat mais résulte d'une forte demande de la société civile.

Le CSI se propose de relancer une initiative visant à faire accepter le principe que tout document de l'Etat appartient au public, car produit avec de l'argent public, sauf exception dûment établie.

Le projet consiste donc à :

- promouvoir l'accès à l'information équitable pour les citoyens et une culture de transparence au sein de l'Administration publique ;
- instaurer une confiance réciproque entre l'Etat et les citoyens et ;
- mettre en place un mécanisme et une structure pérenne de système d'information dans le but d'inculquer au fur et à mesure une culture d'informer du côté de l'Administration et une culture de s'informer du côté des citoyens.

3.5.2. Ce qui a été fait

- Analyse comparative des lois sur l'accès à l'information dans plusieurs pays (2006) ;
- Avant-projet de loi (2006) ;



- Atelier sur l'appui à la promotion de l'accès à l'information et au métier des professionnels des bibliothèques), Antananarivo : ayant ciblé les responsables de documentation de l'Administration publique – financement de l'IFLA (Fédération Internationale des Associations des Bibliothèques et des Institutions), juillet 2012.

3.5.3. Pérennité du programme

L'adoption d'une loi sur l'accès à l'information constituerait un point de départ plutôt qu'un point d'arrivée, car sa mise en œuvre suppose des structures capables de gérer la demande d'informations. A défaut de loi, une charte pourrait créer une dynamique utile.

3.5.4. Leçons apprises

Une comparaison avec d'autres pays d'Afrique a montré que la loi sur l'accès à l'information n'est adoptée et surtout mise en œuvre que si une forte pression politique est exercée. Celle-ci peut provenir de la société civile et des médias mais aussi des partenaires internationaux.

Dans le monde, une centaine de pays ont déjà adopté une loi, dont dix seulement en Afrique : **Afrique du Sud** (2000), **Angola** (2002), **Zimbabwe** (2002), **Ouganda** (2005), **Éthiopie** (2008), **Liberia** (2010), **Guinée** (2010), **Nigeria** (2011), **Tunisie** (2011) et **Niger** (2011).

A Madagascar, le blocage demeure, malgré l'article 11 de la Constitution qui garantit à chacun le droit à l'information.

3.6. COMMUNICATION ET DOCUMENTATION

Les bibliothèques figurent parmi les éléments indispensables à toute stratégie visant à améliorer l'accès à l'information, pour faire face à l'opacité des administrations vis-à-vis du grand public que des publics spécialisés. Pour ce faire, le CSI va promouvoir la mission des professionnels de l'information et des bibliothèques en faveur de la transparence des documents notamment dans l'Administration Publique.

De par ses activités dans la promotion de la bonne gouvernance, la bibliothèque du CSI, mise en place en 2006, est ouverte au public. La consultation des documents se fait sur place, mais il y a une possibilité de prêt en fonction des documents souhaités.

Le fonds documentaire du CSI est composé de documents de sources nationales et internationales.

Les principales disciplines :

- Sciences sociales : droit, économie, finance, justice
- Sciences politiques : démocratie, élection
- Sciences de l'information : communication, médias, presse, multimédia
- Environnement, les ressources naturelles

Les thèmes principaux :

- corruption,
- accès à l'information,
- conflits d'intérêts,
- blanchiment d'argent.

Le site web du CSI (www.csi.gov.mg) a été rénové et contient tous les documents et rapports retraçant ses activités.

IV. PERSPECTIVES 2013

4.1. ACTIVITES EN PARTENARIAT

- **CSI – Vice Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire**

Un développement local pérenne et serein repose principalement sur l'intégration des éléments de bonne gouvernance dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale en tenant compte de la spécificité de certaines filières dont la filière des ressources naturelles et la filière bovine. Une concertation des parties prenantes des secteurs et de l'Administration territoriale est indispensable pour une meilleure discussion de fond afin d'analyser les problématiques et les points d'embûches.

Ainsi, une convention entre le CSI et la Vice primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire a été signée en novembre 2012 portant sur :

- La promotion de la gouvernance des ressources naturelles pour un meilleur développement local ;
- La promotion de la gouvernance sécuritaire pour une meilleure sécurisation de la filière bovine.

Des ateliers vont donc être menés conjointement et respectivement avec la région Vatovavy Fitovinany et celle d'Atsimo Antsinanana.

- **CSI – BAD :**

Un programme d'appui au CSI sur la gouvernance est en préparation, sur financement de la Banque Africaine de Développement (BAD) et ce à travers le programme d'Appui de Gestion Institutionnelle (PAGI).

Il portera sur quatre thèmes :

- **Accès à l'information**
- **Gestion des conflits d'intérêts**
- **Gouvernance des ressources naturelles**
- **Développement d'une politique nationale de bonne gouvernance**

- **CSI – REGION ANALAMANGA :**

Dans le cadre de la promotion des principes de la bonne gouvernance et d'un renforcement des acteurs des collectivités territoriales, le CSI et la région Analamanga prévoit d'organiser conjointement un atelier intitulé « vers un renforcement de redevabilité pour les collectivités territoriales ». Il s'agira d'encourager la redevabilité souvent associée à la transparence. La mise en place ou le renforcement des mécanismes de redevabilité efficaces oblige les organismes publics à rester pertinents et à l'écoute des besoins et des demandes des citoyens.

- **CSI – RESEAU GDLN AFRIQUE :**

Par rapport au document d'orientation stratégique du CSI et les activités déjà en cours, l'institution prévoit également d'organiser des sessions en visio-conférence avec des pays de l'Afrique.

L'objectif global consiste à échanger des expériences dans la promotion de la gouvernance en Afrique, et ce sur la gouvernance publique, administrative, électorale et ressources naturelles.

4.2. UTILISATION DES RESSOURCES

En termes d'efficience, le CSI a pu utiliser les ressources mises à sa disposition dans la mise en œuvre opérationnelle des activités visant à atteindre les objectifs du plan de travail de l'année 2012.

Une meilleure mobilisation des ressources humaines avec une mise à disposition des ressources financières a permis de démarrer certaines activités qui ont été programmées pendant le premier semestre 2012. Toutefois, il est important de noter que certaines ressources n'étaient pas disponibles suivant le calendrier établi au début de l'année d'où le report de certaines activités au niveau de certains objectifs. En effet, certaines ressources n'étaient disponibles qu'assez tardivement, après négociation avec les partenaires financiers. Ce qui a entraîné le glissement de leurs exécutions jusqu'en 2013. D'autres activités ont été même reportées pour l'année 2013.

Malgré ce contretemps, le CSI a pu démarrer la plupart de ses activités pendant le premier semestre et le début du deuxième semestre 2012. L'organisation des ressources humaines opérée au cours des deux semestres a permis de démarrer la plupart des projets au cours du deuxième semestre, malgré le retard de déblocage des fonds.

Pour certaines activités jugées assez urgentes, le CSI s'est efforcé d'ajuster des solutions au niveau de ses propres ressources tant sur le plan financier que sur le plan logistique. C'est ainsi que des aménagements provisoires ont été effectués sur les lignes budgétaires ou sur les moyens de travail pour permettre le bon déroulement des activités.

Les détails de l'utilisation des ressources financières tant au niveau des ressources propres internes qu'au niveau des ressources provenant des bailleurs de fonds sont présentés dans la partie réservée au rapport financier.

V. RECOMMANDATIONS AUX AUTORITES

Pour jeter les bases d'une bonne gouvernance, nos recommandations portent sur :

5.1. GOUVERNANCE LOCALE

Les effets de la gouvernance au niveau des régions, districts et communes devraient se faire sentir rapidement, de manière à ramener la confiance et rétablir l'autorité de l'Etat. Des efforts urgents devraient être menés pour renforcer le leadership des gouvernants locaux (chefs de région, chefs de districts, maires) et permettre aux gouvernés de se faire entendre.

Recommandations :

- Restaurer les contrôles de légalité des actes pris par les maires. Le respect de la loi doit être perçu par les élus locaux comme un outil de développement et non comme une routine administrative ;
- Mettre en avant les compétences dans les recrutements et les résultats dans les avancements ;
- Inciter les responsables à consacrer 80 % de leur temps aux tâches de développement et 20 % aux tâches administratives ;
- Repenser le mode d'évaluation des agents publics.

5.2. GOUVERNANCE ELECTORALE

Ce qui est important dans une élection ce n'est pas seulement le vainqueur, ni le vaincu, mais la règle du jeu qui sert à les départager. La pratique démocratique ne se limite pas au bon fonctionnement des procédures. Il est crucial que l'ensemble des acteurs du processus électoral se reconnaissent en lui, qu'ils y participent de bonne foi, n'en contestent pas les résultats et, le cas échéant, acceptent leur défaite (cf. Manuel de référence du CSI, juin 2010). Cette initiative de gouvernance vise à soutenir les efforts de la CENI-T.

Recommandations :

- faire une évaluation du processus électoral vécu à Madagascar au cours des précédentes élections et en publier la synthèse ;
- élaborer un indice d'intégrité électorale pour chaque élection, le principe étant qu'un produit soit jugé par les usagers et non par le fabricant. L'indice sera donc obtenu par la synthèse d'enquêtes indépendantes auprès des acteurs, à partir de critères simples et vérifiables. Les résultats seront publiés et expliqués, l'indice ayant avant tout une fonction pédagogique.

5.3. JUSTICE

L'exigence d'indépendance de la justice est perçue comme le seul moyen d'assurer un système judiciaire impartial et crédible. La confiance du public envers l'institution judiciaire en dépend directement. A Madagascar, les discussions sur ce sujet ont commencé en 1992 quand on parlait de pouvoir judiciaire à introduire dans la Constitution. Le débat portait sur les risques de passer d'un extrême à l'autre, c'est-à-dire d'une justice « aux ordres » à une justice incontrôlable.

Recommandations :

- organiser un vrai dialogue entre les professionnels du système judiciaire et les justiciables ;
- définir des contrats de performance avec les chefs de cour (éthique de comportement, respect des délais de procédure, motivation des décisions rendues etc.) ;
- accélérer la mise en œuvre du Conseil National des Droits Humains.

5.4. SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile joue un rôle important dans la diffusion de la culture de bonne gouvernance ; elle doit ainsi exercer son influence pour susciter la demande encore faible en matière de gouvernance publique. L'appui au renforcement de ses capacités lui permettrait d'exercer efficacement son rôle d'interpellation.

Recommandations :

- mettre en place une procédure légale d'interpellation mettant en exergue la protection des dénonciateurs ;
- faire un recensement national des associations afin de clarifier leur situation.

5.5. FORCES ARMÉES

Le programme d'éthique des forces armées initiée à la demande du Ministère des Forces Armées a besoin de l'engagement des Hautes Autorités civiles et militaires. Sa mise en œuvre devrait se faire à travers l'opérationnalisation rapide du Bureau de l'Éthique et de la Déontologie prévue par le Ministère.

VI. BUDGET EXERCICE 2012

6.1. BUDGET ETAT MALAGASY

Fonctionnement		En Ariary			
COMPTE	RUBRIQUE	CRED_INT	CRED_MOD	ENGAGE	MANDATE
6031	Personnel Permanent	300 000 000	300 000 000	300 000 000	300 000 000
6032	Personnel Non Permanent	20 000 000	-		
6111	Fourniture et Article de Bureau	4 500 000	4 500 000	4 500 000	4 500 000
6113	Consomptible informatique	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
6114	Produits, petits matériels et menues dépenses d'entretien	1 573 000	1 573 000	1 573 000	1 573 000
6131	Carburant et lubrifiants	32 000 000	105 160 000	105 160 000	105 160 000
6250	Eau et Electricité	8 000 000	8 000 000	8 000 000	7 999 641
6263	Redevance Téléphonique Mobile	5 000 000	51 050 000	51 050 000	51 050 000
6264	Internet	5 000 000	19 790 000	19 790 000	19 790 000
6561	Hospitalisation, traitement et soins	15 000 000	13 039 000	13 038 996	13 038 996
	TOTAL (A)	394 073 000	506 112 000	506 111 996	506 111 637

Investissement					
COMPTE	RUBRIQUE	CRED_INT	CRED_MOD	ENGAGE	MANDATE
2312	Animation et Encadrement	28 000 000	17 595 200	17 595 200	17 595 200
23172	Loyer, Eau, Electricité, Bail,T éléphone	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
23173	Fourniture et Service	5 000 000	11 000 000	11 000 000	11 000 000
23174	Transport et mission	8 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000
23175	Entretien et réparation	5 000 000	11 404 000	11 404 000	11 404 000
2463	Matériels Informatiques	12 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	TOTAL (B)	60 000 000	57 999 200	57 999 200	57 999 200

TOTAL(A) + (B)	454 073 000	564 111 200	564 111 196	564 110 837
-----------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

6.2. FINANCEMENT BAILLEURS

- **PGDI : Ateliers sur le Contrôle de légalité**

Rubrique	Montant (en Ariary)
Atelier Antsiranana	24 145 200
Atelier Antsirabe	15 769 660
Atelier Vatomandry	16 675 800
Atelier Mahajanga	19 153 800
Support de communication	4 000 000
TOTAL	79 744 460

- **IFLA (Fédération Internationale des Associations des Bibliothèques et des Institutions) : Atelier sur l'« Appui à la promotion de l'accès à l'information et au métier des professionnels des bibliothèques à Madagascar »**

Rubrique	Montant (en Ariary)
Atelier Antananarivo	12 017 500