



GOUVERNANCE

**ORIENTATION
STRATEGIQUE**

SOMMAIRE

1.	RESUME	3
2.	INTRODUCTION	4
3.	CADRE CONCEPTUEL DE LA GOUVERNANCE	5
	DEFINITION ET PRINCIPES DE GOUVERNANCE	5
	OBJECTIFS.....	6
4.	ETAT DES LIEUX : GOUVERNANCE A MADAGASCAR	7
	ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE	7
	ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE	10
	ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE.....	13
	ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE.....	17
5.	ORIENTATIONS PRIORITAIRES	19
	GOUVERNANCE LOCALE	19
	GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE.....	20
6.	PROGRAMMES MIS EN OEUVRE PAR LE CSI	24
	GOUVERNANCE LOCALE	24
	GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE.....	25
	GOUVERNANCE POLITIQUE	26
	GOUVERNANCE ECONOMIQUE	28
7.	SUIVI-EVALUATION	30
8.	BIBLIOGRAPHIE	31

1. RESUME

La principale faiblesse de l'Administration peut s'énoncer ainsi : la culture du résultat est largement ignorée, la performance réelle et le mérite authentique ne sont pas reconnus, les abus de toutes sortes se répandent sans frein, faute de balises solides.

C'est précisément ce que la bonne gouvernance vise à corriger, en changeant les comportements suivants:

- **La redevabilité** : les responsables au niveau central et décentralisé sont réticents à rendre compte aux citoyens ;
- **La transparence** : les documents publics appuyant les décisions demeurent souvent inaccessibles
- **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** : au lieu de rechercher le résultat, les administrations se contentent le plus souvent de l'intention au détriment de la mise en œuvre ;
- **La prospective inexistante**: loin d'anticiper les évolutions sociales et les besoins futurs, l'administration réagit sous la contrainte des événements.

La bonne gouvernance n'est pas un phénomène de mode mais la synthèse de nombreuses expériences vécues à travers le monde. Les quatre domaines d'application sont :

- la gouvernance administrative visant une meilleure performance des services publics;
- La gouvernance locale intégrant le processus de décentralisation et de déconcentration de l'Administration au service du développement local ;
- 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.), ... ;
- La gouvernance politique incluant la gouvernance électorale, les processus de prise de décision, l'élaboration de politiques publiques, la démocratie locale, etc.

Dans chacun de ces domaines, le CSI a accumulé une expérience de conception et de mise en œuvre de programmes – ayant conduit à élaboration de ce Document d'orientations stratégiques – répondant à quatre questions : (i) que faire ? (ii) qui le fait ? (iii) comment le faire ? (iv) comment savoir qu'on a réussi ?

Le Document d'orientation stratégique est un document cadre à moyen et long terme. Il énonce les principes et indique les objectifs majeurs tirés de l'analyse de la situation. 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.

2. INTRODUCTION

La gouvernance publique est généralement comprise comme étant un mode d'exercice du pouvoir par les administrations en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux et dans tous les domaines. Autrement dit, la gouvernance c'est ce que l'Etat fait pour améliorer la vie de la Nation. La notion de bonne gouvernance englobe les principes, les outils, les mécanismes, les processus, et les institutions à travers lesquels l'Etat et l'Administration exercent leurs pouvoirs et autorités, les citoyens et les collectivités défendent leurs intérêts et exercent leurs droits.

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

Les expériences antérieures en la matière et la nécessité d'un cadre d'orientation adapté au contexte actuel justifient l'élaboration d'un document d'orientation stratégique sur la gouvernance.

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

Le DOS constitue un document de référence à moyen et long terme. Il énonce les principes et indique les objectifs majeurs tirés de l'analyse de la situation en matière de gouvernance publique. 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.

Il se compose de cinq parties :

- Le cadrage conceptuel et les principes de bonne gouvernance ;
- Un état des lieux pour analyser les problématiques et les déficits ;
- Les recommandations relatives aux réformes visant à combler les écarts ;
- Le mécanisme approprié de suivi et évaluation des programmes de gouvernance à mettre en œuvre et
- Les projets étudiés ou mis en œuvre par le CSI.

Enfin, ce document est amené à évoluer afin de renforcer la cohérence des actions de toutes les parties prenantes autour de la promotion de la bonne gouvernance.

3. CADRE CONCEPTUEL DE LA GOUVERNANCE

DEFINITION ET PRINCIPES DE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance vise principalement à rendre l'Etat utile à la Nation. En effet, l'Etat fort est d'abord celui dans lequel les citoyens se reconnaissent. Pour cela il doit être en mesure de remplir son objectif essentiel de développement et de service pour l'intérêt général.

Le concept de bonne gouvernance est au cœur de toute gestion efficace des affaires publiques. Celle-ci traduit la capacité des gouvernants à diffuser les bonnes pratiques de fonctionnement, à élaborer de bonnes politiques publiques, à les mettre en œuvre et à les évaluer. Aussi, la bonne gouvernance se réfère à la gestion et l'utilisation des ressources, des informations et des pouvoirs par les administrations selon les fins prévues, dans l'objectif d'accompagner le développement et de servir le bien commun.

Elle fait référence notamment à la transparence, à l'obligation de rendre compte, à l'obligation de résultats, à la responsabilité sur le plan politique, administratif et socio-économique.

La bonne gouvernance considère les principes de base suivants :

RESPONSABILITE : LA REDEVABILITE ET LA TRANSPARENCE

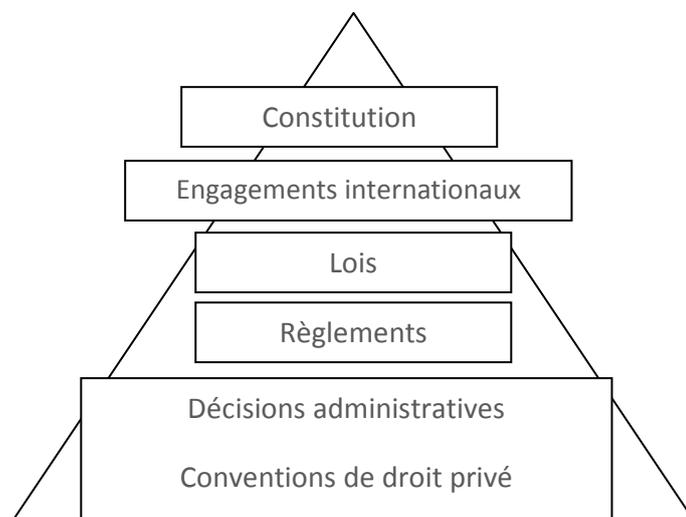
La communication sur les processus de décision et la justification des choix constituent un engagement concret vers la transparence. Les conséquences des décisions d'ordre économique, social ou politique ainsi que les choix du gouvernement doivent être connus et compris par les citoyens. Ces processus seront appréciés par rapport à leur conformité aux objectifs préalablement convenus. Par ailleurs, l'accessibilité et la libre circulation des informations constituent une garantie de transparence de l'Administration publique.

COMPETENCES ET PERFORMANCES : L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE

Ce principe consiste à gérer les affaires publiques en rapport avec les objectifs assignés, avec une utilisation optimale des moyens et ressources engagés. Si l'efficacité renvoie aux résultats bruts, l'efficacité signifie obtenir le meilleur résultat au moindre coût. Cela signifie également rendre les services publics accessibles. Un développement des mécanismes de contrôle et d'évaluation permet d'apprécier la performance de l'Administration.

PRIMAUTE DU DROIT

Toutes les activités administratives seront évaluées par rapport aux cadres réglementaires ou législatifs qui les régissent. Le respect de la loi doit régir l'appareil administratif. Cette primauté du droit inclut le respect des engagements internationaux. La hiérarchie des textes s'établit selon la pyramide suivante :



MAITRISE DE LA CORRUPTION

Le renforcement de la lutte contre la corruption à tous les niveaux de l'Administration publique est indispensable pour asseoir un environnement favorable à une bonne gouvernance et au développement.

OBJECTIFS

Les objectifs majeurs de la gouvernance publique peuvent être déclinés autour de :

LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE :

- Consolider l'autorité de l'Etat ;
- Prendre en compte la dimension gouvernance dans la formulation et la mise en œuvre de toute politique publique ;
- Développer la capacité d'adaptation de l'Administration publique face à l'évolution de son environnement interne et externe et face aux nouveaux besoins des administrés ;

LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE :

- Faciliter l'investissement pour créer les conditions de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ;
- Développer la transparence dans la gestion des ressources nationales.

LA GOUVERNANCE LOCALE :

- Consolider l'autorité de l'Etat au niveau local
- Relancer le processus de déconcentration et de la décentralisation politique, administrative et financière pour une meilleure gouvernance locale ;
- Renforcer la gouvernance locale pour une meilleure prise en main du développement par les collectivités et autorités locales ;

LA GOUVERNANCE POLITIQUE :

- Amener les institutions publiques et privées (partis politiques, medias, société civile, parlement, système judiciaire etc.) à prendre en compte les besoins réels des citoyens.

4. ETAT DES LIEUX : GOUVERNANCE A MADAGASCAR

ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE LOCALE

La gouvernance locale vise à appuyer les collectivités locales pour une meilleure prise en main de leur développement. Elle concerne notamment l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative.

La décentralisation et la déconcentration sont donc au cœur de cette gouvernance locale. Le principe sous-jacent consiste essentiellement à accroître la responsabilisation des collectivités territoriales et le recentrage du rôle de l'Etat sur ses prérogatives régaliennes.

Ainsi les trois dimensions de la décentralisation concernent : la **dimension politique** relative au transfert des pouvoirs de décision, la **dimension administrative** qui concerne le transfert de la responsabilité de planification, de financement et de gestion liée à certaines fonctions de l'Etat, et la **dimension financière** relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cette politique de décentralisation est aussi accompagnée d'un processus de déconcentration consistant à une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux.

En somme, un état des lieux relatif au développement de la gouvernance locale prend en considération la déconcentration et la décentralisation, l'Etat de droit au niveau local et la mise en œuvre du processus de développement local.

LE PROCESSUS DE DECONCENTRATION ET DE DECENTRALISATION PEINE A AVANCER

Le cadre institutionnel de la décentralisation a beaucoup évolué dans le sens de la consolidation de l'appui aux communes. Cette politique de décentralisation est aussi accompagnée d'un processus de déconcentration consistant en une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux. On constate, toutefois, que ce processus est inachevé pour des considérations politiques, financières ou techniques. Le but est d'accroître la responsabilisation des collectivités territoriales et le recentrage du rôle de l'Etat sur ses prérogatives régaliennes.

Cette relative autonomie devrait permettre de traiter la diversité des situations locales afin d'y apporter des réponses adaptées. Mais on relève un fort contraste entre les réformes du domaine politique et celles du domaine administratif ou financier. C'est la déconcentration des administrations qui semble plus avancée. Ni la *décentralisation administrative* ni la *décentralisation fiscale* ne sont réellement mises en œuvre. Beaucoup de fonctions administratives restent encore à décentraliser (la planification, la gestion du personnel, la budgétisation, et même la gestion des établissements publics). De plus, la centralisation des finances publiques de Madagascar est encore forte.

De fait, les ressources des collectivités locales décentralisées proviennent essentiellement des transferts de l'Etat¹.

Le déséquilibre dans la répartition des dépenses publiques demeure. Les dépenses de l'administration représenteraient 96% des dépenses totales, les dépenses des collectivités (les communes essentiellement) représentent seulement 4% dont une grande partie est celles des communes urbaines. Une des principales sources d'échec de la décentralisation à Madagascar est l'absence de transfert de ressources de l'Etat central vers les collectivités décentralisées. Si ce transfert de ressources est prévu dans les textes, sa mise en œuvre fait l'objet de réticences de la part des différents ministères². L'insuffisance de ressources financières constitue l'un des principaux handicaps de la décentralisation ; cette insuffisance est marquée aussi bien en termes de volume financiers qu'en termes de diversification des assiettes et de taux de recouvrement.

Par ailleurs, le découpage territorial reste également problématique pour le processus de décentralisation. Des différentes collectivités prévues par les textes, seules les communes ont pu fonctionner de manière continue depuis leur création. Les modifications fréquentes dans le découpage territorial au fil des changements de gouvernement n'ont pas permis d'asseoir un processus de décentralisation solide et n'ont pas permis de consolider les collectivités territoriales sur le long terme³.

FAIBLE ACCOMPAGNEMENT DU RESPECT DU DROIT AU NIVEAU LOCAL

Dans l'esprit de responsabilisation des collectivités territoriales, elles devraient bénéficier d'une certaine autonomie de décision et d'un budget propre (il s'agit du principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'État. Celui-ci veille simplement à la légalité des actes émis par les collectivités territoriales. Ce contrôle est la contrepartie nécessaire du principe de libre administration des collectivités et rappelle le caractère unitaire de l'État.

L'absence de contrôle *a priori* de l'Etat sur les actes des collectivités locales est l'un des fondements de la loi sur la décentralisation. La contrepartie de cette liberté est l'institution de contrôles juridictionnels, garants du fonctionnement démocratique du pouvoir local et de la protection des droits et des libertés des individus.

Les principales problématiques concernent le déficit au niveau de la mise en œuvre systématique et effective du processus de contrôle qui est à la fois d'ordre juridictionnel, administratif et hiérarchique⁴.

¹ « Elections et gestion de la diversité en Afrique » - Madagascar, Rapport sur la gouvernance en Afrique, Cabinet ECR, 2013

² Economie politique de la décentralisation, Actes du colloque tenu à Antananarivo, 16 avril 2008

³ *ibidem*

⁴ Référentiel sur le contrôle de légalité, Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, 2012

RISQUE DE DEFICIT DANS L'EXERCICE DE L'AUTORITE DE L'ETAT

L'autorité de l'Etat s'affaiblit quand ses représentants ne travaillent pas en synergie et n'anticipent pas les problèmes locaux.

Cela se voit, par exemple, en matière de sécurité. Les opérations des forces de l'ordre, bien que nécessaires, ne peuvent suffire à elles seules à traiter les différents aspects de la gouvernance sécuritaire. En effet, la sécurité ou l'insécurité est la résultante d'actions concertées entre représentants de l'Etat, autorités locales, autorités judiciaires et qu'une meilleure gouvernance sécuritaire exige une synergie plus efficace autour d'objectifs et plan d'actions communs.

DEFICIT DE LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Des déficits sont observés dans l'exercice de cette autorité:

- prévoyance dans la gestion durable de l'économie locale ;
- clarté sur la gestion des ressources naturelles ;
- gestion de la sécurité ;
- enracinement de réseaux mafieux locaux dans les filières sensibles (bovidés, bois, mines etc.).

ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

La gouvernance administrative englobe le système d'action publique par lequel les politiques publiques sont conçues, mises en œuvre et évaluées par l'appareil administratif. Elle inclut l'ensemble des services publics, c'est-à-dire les ressources humaines, matérielles et financières mises en œuvre par l'Etat. L'administration publique est au centre de la gouvernance administrative.

LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION

Cela signifie que les mécanismes de l'Etat sont capturés par des individus ou des groupes, échappant ainsi au circuit légal de décision. Ce phénomène, largement observé et critiqué, détruit la raison d'être de l'Etat.

LA GESTION PATRIMONIALE DE L'ETAT

Les affaires de l'Etat sont gérées comme des patrimoines personnels : ce genre de gestion obéit à des considérations d'intérêts privés au détriment des intérêts communs.

La patrimonialisation se réalise quand un petit nombre d'entreprises (ou d'individus) est en mesure de façonner les règles du jeu à son avantage grâce à l'octroi de bénéfices illicites et opaques.

Cette démarche patrimoniale est facilitée par le manque de redevabilité et de transparence. Ainsi l'Etat ne parvient plus à faire respecter les règles. Le cadre légal existe mais n'est plus respecté.

LE DECLIN DE LA NOTION DE HAUTE FONCTION PUBLIQUE

La politisation de l'Administration influence souvent le mécanisme d'accès à la haute fonction publique. Les Ecoles nationales et instituts publics dédiés ne constituent plus les plateformes privilégiées d'accès à ces hautes fonctions. D'autres paramètres, la plupart du temps d'ordre politique, entrent également en jeu.

De ce fait, les valeurs essentielles aux hauts fonctionnaires de l'Administration telles que le sens de l'Etat et le sens du service public, fondées sur la responsabilité, la neutralité, la performance et le désintéressement se perdent peu à peu.

MAUVAISE QUALITE DES SERVICES RENDUS PAR L'ADMINISTRATION

La situation de l'administration publique est caractérisée par une certaine lourdeur. Les services publics aussi bien centraux que locaux ne peuvent pas répondre aux attentes de la population. Des dysfonctionnements sont observés dans différents domaines notamment ceux touchant les besoins fondamentaux de base (la santé, l'éducation, etc.), la protection des droits (justice et la sécurité, etc.) Le décalage entre les institutions et les administrés est grandissant et la confiance dans l'appareil étatique en est affectée.

GESTION DE CARRIERE ET NON GESTION DES RESSOURCES

La fonction publique s'apparente plus à un mécanisme de gestion des personnels qu'à une gestion des ressources humaines de l'Etat. Le but devrait être de créer les bonnes conditions de performance des services publics et non pas de se limiter aux promotions et affectations.

Au fil des années, de nombreux textes se sont ajoutés aux précédents, ce qui nuit à leur efficacité. De plus, la prolifération de statuts particuliers rend instable le statut général des fonctionnaires. Le système actuel de gestion des carrières est lourd à manier et entraîne un immobilisme voire une sclérose de l'Administration.

LES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION

L'absentéisme est élevé. La culture de redevabilité est absente. La gestion des ressources humaines n'est pas basée sur les résultats et le niveau de corruption y est important.

CORPORATISME

L'organisation par corps crée des disparités dans les indices et la structure des grades. Les facteurs de motivation, tels que l'évolution des postes ou la séparation du grade et de l'emploi, sont insuffisants. Cela ferme toute nouvelle voie de promotion professionnelle et réduit la lisibilité des carrières faute de mobilité et de valorisation de l'expérience.

La culture du résultat fondée sur la notion de programme et de mission est ignorée. Cela se voit à travers le système de notation complaisant en vigueur. La performance réelle et le mérite authentique ne sont pas reconnus.

ABSENCE DE CULTURE DU DIALOGUE

L'absence d'une culture du dialogue a rendu insignifiant le droit syndical dans la fonction publique. Les agents de l'administration travaillent et vivent dans une sorte d'autarcie, en dehors des avancées du reste de la société.

Les ministères ont du mal à préparer la relève à travers des formations professionnelles adéquates, ce qui conduit au recrutement précipité dans les hauts emplois de l'Etat.

ABSENTEISME

L'absentéisme affecte fortement la productivité des services publics. Il n'est pas rare que des administrés ne trouvent pas les fonctionnaires à leur poste au moment où ils ont besoin d'eux, les obligeant à retourner plusieurs fois dans les services concernés.

RUPTURE DES REFORMES ET CONTINUTE DE L'ETAT

Les différents projets de réforme de l'Administration publique sont oubliés après chaque changement de pouvoir. Cette discontinuité de l'Etat gaspille les lourds investissements consentis pour leur financement et leur élaboration technique.

CORRUPTION

Du fait de la corruption, l'administration publique demeure caractérisée par un certain laxisme dans la gestion des ressources, par une gestion opaque des deniers publics et l'absence d'imputabilité des responsables et des prestations de services publics déficientes.

Suite à des enquêtes effectuées⁵, 54% des répondants paient un pot-de-vin pour accélérer le processus, et 20% estiment que c'est l'unique moyen d'obtenir satisfaction. Plus de la moitié des gens qui ont payé un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois l'ont fait pour que le processus aille plus vite en leur faveur. 20% ont justifié leurs actes comme étant l'unique solution pour obtenir le service. Ces deux résultats démontrent l'existence d'une corruption latente au sein de l'administration publique.

⁵ In Rapport Banque Mondiale, «L'opinion publique et la corruption. Rapport pays : Madagascar », 1998

ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE

D'une manière générale, on entend par gouvernance politique les interactions entre les institutions politiques d'un pays et ses citoyens. La gouvernance politique inclut le processus de prise de décisions politiques, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'un Etat légitime. Cela comprend aussi les mécanismes par lesquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leurs droits, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends.

Dans les Etats démocratiques, elle implique la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; la représentation des différents intérêts existants dans la société ; et l'élection en toute liberté par les citoyens de leurs représentants.

A cet effet, cette dimension de la gouvernance regroupe entre autres des éléments tels que les mécanismes électoraux, les droits politiques, les droits de l'Homme, la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit, l'organisation de la société civile ou encore l'accès à l'information pour une meilleure participation citoyenne.

CONTEXTE POLITIQUE GENERAL

Au regard de leur histoire, les Malgaches ne se sont pas beaucoup préoccupés de la politique, volontairement ou involontairement. C'était d'abord le domaine réservé des rois, puis des colonisateurs français et enfin celui des politiciens qui se sont bien gardés d'éduquer la population en la matière, malgré la qualification revendiquée de démocratie.

Même si les citoyens jouissent de libertés publiques formelles, ils ne les utilisent pas vraiment et s'en remettent aux politiciens. La société civile et les media ne jouent pas pleinement leur rôle respectif pour appuyer les citoyens à prendre part à la chose publique.

Au lendemain des événements de 1991, les dirigeants ont manqué à une de leurs tâches les plus importantes : le développement d'institutions démocratiques, ainsi que l'introduction de méthodes démocratiques dans la vie publique.

Malgré des alternances au pouvoir, les mœurs des dirigeants ne se sont guère distinguées de celles de leurs prédécesseurs depuis l'Indépendance.

Pour bien cerner la situation, il convient d'analyser l'équilibre de pouvoir entre exécutif, législatif et judiciaire ; le rôle des partis politiques, de la société civile et des media ; et le mécanisme électoral.

ETAT DES LIEUX

L'EQUILIBRE DES POUVOIRS ENTRE EXECUTIF, LEGISLATIF ET JUDICIAIRE

La séparation des pouvoirs est un trait caractéristique d'un Etat moderne.⁶ Chaque pouvoir devrait jouer le rôle de contre-pouvoir pour l'autre. A Madagascar, l'équilibre des pouvoirs n'est pas réel bien que la Constitution le garantisse. En effet, le système politique se caractérise par la domination de l'exécutif, en particulier la Présidence. La Banque Mondiale résume ainsi cette situation dans sa « *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement* »⁷ :

- Le Pouvoir exécutif, notamment la Présidence, domine traditionnellement le système politique malgache. La Constitution est un instrument politique du Président plutôt qu'une règle régissant l'équilibre des pouvoirs.
- Le Parlement n'a pas de réel pouvoir de contrainte à l'égard de l'autorité présidentielle, car il est devenu un élément marginal du système, au service du pouvoir présidentiel au lieu d'être un acteur susceptible de le contrôler.
- La capacité du système judiciaire à jouer un rôle de pouvoir indépendant, défenseur des droits des citoyens, est restreinte.

Particulièrement, le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire est perçu par 65% de l'opinion publique selon l'enquête menée par le cabinet ECR en 2011⁸.

Cette situation trouve son origine dans la faiblesse des contrôles exercés par les acteurs tel que les partis politiques, la société civile ou encore les media.

LES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques «...concourent à la formation de la volonté politique, à l'expression du suffrage universel et à l'exercice du pouvoir par des moyens démocratiques et pacifiques à travers la participation aux élections, l'éducation civique et politique...»⁹. A Madagascar, la plupart des partis politiques ont failli à ce rôle, la plupart n'ayant pas d'activités en dehors des périodes électorales.

Faiblement fondés sur des idées, ils se sont développés autour d'une personnalité et dès que celle-ci quitte la scène politique, ils périclitent. L'absence de programme, et son corollaire l'absence de débats publics, affaiblit la cohésion en faisant disparaître la notion de militant. L'engagement des membres est souvent dicté par des soucis purement matériels. D'où la versatilité de ces membres et leur manque d'éthique.

Différents textes de lois¹⁰ ont essayé de renforcer la capacité des partis politiques mais sans résultat.

⁶ L'esprit des lois, Montesquieu

⁷ Banque mondiale, *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement : Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar*, Décembre 2010

⁸ Etude ECR in *Rapport sur la gouvernance en Afrique : Election et gestion de la diversité en Afrique – cas de Madagascar*, 2011

⁹ Loi sur les partis politiques, 2011-012

¹⁰ Ibidem et loi sur le statut de l'opposition 2011-013

LA SOCIETE CIVILE

La société civile malgache n'a pas les moyens d'exiger des réformes et une plus grande efficacité du développement. Malgré la démocratisation affichée, la centralisation profondément enracinée de l'État fait que les nombreuses associations, là où elles existent, n'ont guère les moyens d'interférer avec la sphère politique. Ces difficultés sont aggravées par un environnement hostile et un accès restreint à l'information.

LES MEDIAS

Les medias jouent un rôle capital dans la transmission du savoir et la formation de l'opinion publique. Ce rôle des medias est largement mis à profit par les gouvernants pour véhiculer le discours dominant. La presse a besoin de développer une vision claire de sa mission et de s'en tenir aux réalités observées. Cela implique un haut degré de professionnalisme de la part des journalistes, en particulier en privilégiant les faits sur les appréciations du journaliste. A ce sujet, il faudrait s'inspirer de la presse anglo-saxonne qui présente séparément les faits et les commentaires.

Par ailleurs, la presse intervient dans la construction du débat politique. La nature, le ton et l'orientation des commentaires pèsent ainsi sur le déroulement du débat, contribuant à façonner les représentations que les lecteurs ou auditeurs vont se faire des événements. Ainsi, le métier de journaliste doit être encadré, comme tous les métiers, ce qui suppose des normes et des règles de conduites aussi exigeantes que celles des médecins ou des magistrats.

D'un autre côté, pour qu'il y ait réelle transparence et pour que les gens puissent être bien informés sur les affaires publiques, l'accès à tout document public devrait être facilité.

A Madagascar, les articles de presse reflètent souvent les besoins des leaders politiques ou des notables locaux. En effet, les médias appartiennent dans leur quasi-totalité aux hommes politiques ou à de grands intérêts économiques, transformant les journalistes en porte-voix d'intérêts particuliers.¹¹

D'un autre côté, le pouvoir en place accapare les medias en sa faveur.¹² Le paysage médiatique malgache est par ailleurs marqué par l'absence d'organe de régulation. L'ordre des journalistes est actuellement déstructuré, le mandat du bureau ayant expiré en 2007. Le code de communication, toujours cours d'élaboration depuis plus de dix ans, devra définir les règles et combler les vides (pour la presse en ligne par exemple).

Un autre problème est la corruption. En effet, les journalistes font peu d'investigations autonomes. A l'issue des conférences de presse, les journalistes reçoivent discrètement des

¹¹ Rapport mission Reporters Sans Frontière - «*Individuellement, les journalistes sont très libres. Mais une fois dans le service, l'influence du patron de presse est terrible*», 2010

¹² Rapport mission Reporters Sans Frontière - «*Individuellement, les journalistes sont très libres. Mais une fois dans le service, l'influence du patron de presse est terrible*», 2010

enveloppes pour que l'événement soit favorablement couvert. Cette pratique dénommée « felaka » est largement répandue et admise.¹³

LE MECANISME ELECTORAL

Au début des années 1990, Madagascar a abordé le virage de la libéralisation politique. Après le carcan du parti quasi-unique, le pluralisme a fait éclore une pléthore de partis (de 6 à 140 en quelques mois ! Actuellement, après un pic à 350 leur nombre a été ramené à 175). Une cascade de consultations populaires a suivi. A chaque fois, la question de la capacité du pays à organiser des élections authentiques se pose. Celles-ci traduisent rarement l'expression de la volonté des citoyens mais sont plutôt une simple manœuvre politique tendant irrémédiablement à favoriser le parti au pouvoir au détriment de l'opposition.

Pourtant, des avancées ont été constatées dans le processus électoral : l'adoption du bulletin unique, la mise en place d'un organe indépendant pour l'organisation des élections (CENI), le renforcement du cadre juridique électoral. Toutefois, quelques préoccupations concernant le cadre institutionnel et l'organisation des élections subsistent :

- Le code électoral n'a pas encore résolu la question du vote des malgaches à l'étranger.
- Le code électoral actuel comporte des incohérences avec les normes juridiques en vigueur : il apporte des limites quant à la qualité d'électeur de trois catégories de citoyens : les femmes ayant acquis la nationalité malgache par mariage, les étrangers naturalisés ainsi que les individus condamnés pour crime ou délit. Pourtant, la Constitution de 2010 écarte toute limitation.
- D'un autre côté, la condition de la résidence permanente sur le territoire national, pour l'éligibilité à la Présidence, est restée un sujet constant de polémique entre le pouvoir et l'opposition. Doit-elle être levée ? Le fait de résider à l'étranger fait-il perdre ses droits à un citoyen malgache ?
- Le cadre juridique en vigueur ne comporte pas de dispositif de financement public et de plafonnement des dépenses de campagne.
- La question de la fiabilité de la liste électorale se pose toujours en absence d'un recensement général de la population (le dernier recensement remonte à 1993). Des curiosités sont signalées, comme la diminution du nombre d'électeurs d'une élection à l'autre alors que la population augmente chaque année de 2,8 % !
- Si le code électoral est assez strict sur les délais de la campagne électorale, le flou demeure sur la période précédant la campagne officielle.
- Enfin, une des préoccupations majeures porte sur l'indépendance réelle des organes participants au processus électoral (CENI et CES).

¹³Rapport d'enquête RSF, « La corruption est responsable de la mauvaise qualité des informations car «les journalistes passent leur temps dans les conférences de presse pour obtenir des enveloppes, au lieu de partir en reportage sur le terrain» - Juillet 2010

ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

La gouvernance économique regroupe les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques d'un pays et sur les relations économiques avec les autres nations. Cette gouvernance économique a des répercussions importantes sur la croissance, l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie des populations.

ETAT DES LIEUX

Madagascar est un pays dont le potentiel économique est largement sous-exploité. Avant la crise politique, la croissance économique de Madagascar était en moyenne de 5% par an. « Aujourd'hui, 92% des malgaches vivent sous le seuil de pauvreté (avec moins de 2 dollars par jour), soit 10% de plus qu'en 2008. Le revenu par habitant est retombé à son niveau de 2001 sous l'effet combiné d'une croissance démographique annuelle de 2,9 % et d'une croissance économique proche de 0 % sur la période 2009-2013 (alors que la croissance annuelle était de 5% avant 2009). Certains des Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui paraissaient pourtant réalisables dès 2007 - mortalité infantile, taux net de scolarisation et d'achèvement dans le primaire, pauvreté - sont en constante dégradation. Dans ce climat d'instabilité politique et économique, l'aide étrangère comme les investissements directs étrangers ont chuté et les exportations malgaches ne bénéficient plus depuis 4 ans de la détaxation vers les Etats-Unis (dans le cadre de l'**AFRICANGROWTHOPPORTUNITYACT**), entraînant la suppression de dizaines de milliers d'emplois. »¹⁴

Les impacts les plus visibles de la crise sont :

- Les indicateurs sociaux se sont détériorés :

A cause des insuffisances de ressources consacrées aux secteurs sociaux, le nombre d'enfants non scolarisés a augmenté. La malnutrition aiguë des enfants reste un problème critique, elle a augmenté dans certaines zones de plus de 50%¹⁵. De nombreux centres de soins de santé ont été fermés, et les parents pauvres ont dû assumer une lourde part du coût de scolarisation de leurs enfants¹⁶.

- Une gestion non maîtrisée des ressources naturelles (forêts et mines) :

Dans le secteur forestier, l'abattage illégal de bois précieux dans les parcs nationaux de la région SAVA a atteint des niveaux sans précédent à partir de 2009. Selon des estimations, entre 2009 et 2011, plus de 11 000 tonnes ont été exportées illégalement, pour une valeur d'environ 110 millions de dollars¹⁷.

Pour les mines, le trafic de pierres précieuses se poursuit depuis de longues années (saphir d'Ialakaka à partir de 1999). Madagascar compterait pour environ 15% et 10% respectivement de la production mondiale de saphir et de rubis, alors que le montant total des redevances minières ne dépassait pas 125 000 dollars en 2007.

¹⁴ Jean-Marie Bockel in Huffington Post, « Des élections pour sortir de la crise » - Juillet 2013.

¹⁵ BANQUE MONDIALE, Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement - Juin 2013

¹⁶ JPM, Situation Economique de Madagascar à la veille des élections - Juillet 2013

¹⁷ Etude sur les bois de rose dans la SAVA, Rapport FAO/ONESF, juin 2012.

Pour les grandes mines, deux projets industriels de grande ampleur, la mine d'ilménite de QMM à Taolagnaro et la mine de cobalt et nickel d'Ambatovy, viennent de lancer leur production, ce qui va modifier le paysage économique du pays. On pourrait dire que Madagascar s'engage dans le syndrome de la « malédiction des ressources naturelles ». En effet, la transparence sur la gestion des droits miniers risque d'être sapée par la logique de recherche de rente de l'Etat néo-patrimonial (l'Etat dominé par des intérêts particuliers). De ce fait, les risques suivants demeurent permanents :

- Le manque de transparence dans la perception et l'affectation des recettes minières.
- La faible redevabilité dans la redistribution des recettes minières entre les communes concernées.
- Le trafic persistant de bois précieux, causant la destruction collatérale des forêts primaires et des pertes importantes pour le budget de l'Etat.

L'environnement économique récent est dominé par la fermeture de plusieurs entreprises textiles qui bénéficiaient des facilités offertes par l'AGOA. Cela a entraîné la suppression de près de 50 000 emplois¹⁸. Plus généralement, la perte de confiance des investisseurs, à l'exemple d'Ambatovy, en est l'illustration, l'Administration souhaitant changer les contrats, malgré les contraintes juridiques.

Le classement de Madagascar du point de vue du climat des affaires, de la qualité des infrastructures ou de la compétitivité de l'économie, demeure en bas du tableau¹⁹.

- Le coût socio-économique de la crise 2009- 2013

La première conséquence est la suspension des financements extérieurs non sociaux, ce qui a aggravé le chômage, avec des effets désastreux sur la santé, la malnutrition ou la scolarisation. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) fixés à 2015 ne seront donc pas atteints pour Madagascar.

¹⁸ Madagascar : Sur un dialogue sur les enjeux de développement- BANQUE MONDIALE- Juin 2013

¹⁹ Doing business 2013

5. ORIENTATIONS PRIORITAIRES

La gouvernance étant un vaste sujet, il convient de définir des priorités. Des actions pourraient s'ordonner selon un plan triennal glissant (la troisième année du plan en cours correspondant à la première année du plan suivant). Ainsi, l'enchaînement des réformes donnerait aux réformes une bonne visibilité et une forte cohérence.

GOVERNANCE LOCALE

SUR LA RELANCE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION :

Pour la relance de la décentralisation et de la déconcentration, il est important de relever les points d'embûches à considérer, qui relèvent des domaines politiques, administratifs et financiers, entravant le processus de la décentralisation et de la déconcentration et de d'intégrer les recommandations y afférentes au sein des démarches et programmes de réformes des cadres institutionnels, juridiques, etc. en la matière.

Un travail préalable serait de recenser les textes de la décentralisation et d'en analyser la pertinence. La profusion de textes ouvre la voie à l'inertie et aux arrangements douteux.

Par ailleurs, les collectivités locales manquent de compétences en matière de gestion administrative et financière. Leur capacité à formuler et mettre en œuvre des programmes de développement s'en trouve amoindrie, l'essentiel de leurs activités se limitant souvent à des tâches administratives routinières.

LA CONSOLIDATION DE L'AUTORITE DE L'ETAT AU NIVEAU LOCAL :

Il est important de relever ici qu'un développement local pérenne et serein repose principalement sur la prise en compte des principes de bonne gouvernance dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale.

La gouvernance au niveau local est tributaire de l'ensemble du système étatique, qui repose sur présence réelle de l'Etat. Il s'agit de la pertinence des rôles dévolus aux représentants de l'Etat, de l'efficacité de leurs missions, et de l'efficacité de la synergie d'actions des acteurs locaux (représentants de l'Etat, autorités locales, autorités judiciaires, etc.).

Aussi, afin de restaurer son autorité, l'Etat doit remplir ses missions essentielles, à savoir respecter et faire respecter les lois, renforcer son intégrité et assurer la sécurité des personnes et des biens.

Cela repose essentiellement sur la solidité de la chaîne de commandement au niveau local ainsi que la mise en œuvre des outils de démocratie.

L'ETAT DE DROIT AU NIVEAU LOCAL :

Une des manifestations de la gouvernance est l'Etat de droit. Au niveau local, celui-ci se traduit par le contrôle de légalité. Le contrôle de légalité constitue un outil au service des collectivités justifiant le respect du droit à travers leurs actes. Il s'agit d'une démarche engagée par les représentants de l'Etat et les autorités judiciaires pour garantir le respect au niveau local.

Afin que le contrôle de légalité constitue réellement un outil au service des collectivités et non un mécanisme pouvant entraver les initiatives locales, il est important de développer une relation de confiance entre les différents acteurs et de privilégier davantage le rôle de conseil des juridictions administratives locales.

GOVERNANCE ADMINISTRATIVE

L'Administration est l'instrument par lequel l'Etat met en œuvre les politiques de développement économique, social et culturel. Elle sert de trait d'union entre l'Etat et les citoyens.

La réforme de l'Administration consiste essentiellement à introduire dans sa culture des principes de bonne gouvernance tels que définis plus haut. Cela devrait contribuer fortement à améliorer leurs performances afin de satisfaire les besoins des administrés.

LA RELANCE DES INSTITUTIONS DE L'ETAT :

La gouvernance publique, en tant que mécanisme et outil à disposition de l'Etat et des administrations, constitue un moyen privilégié pour la relance des Institutions de l'Etat. Relancer la gouvernance des Institutions vise à recentrer leur organisation et leurs ressources autour de leurs missions essentielles.

CONSOLIDATION DE L'AUTORITE DE L'ETAT

L'effectivité de la représentation et de la permanence de l'Etat, aussi bien au niveau national que local, constitue les éléments importants de la manifestation de cette autorité de l'Etat.

La manifestation de l'effectivité de l'autorité de l'Etat relève, notamment de :

- la capacité de l'Etat, par le biais de ses représentants, à faire respecter le droit pour l'intérêt général ;
- la capacité du représentant de l'Etat à réincarner cette autorité de l'Etat.

L'efficacité de la représentation de l'Etat dans l'exercice des fonctions dites régaliennes est donc déterminante. L'autorité de l'Etat se caractérise notamment par l'exercice des fonctions relatives à l'édiction de normes de qualité (réglementations, lois, etc.) et à la sanction de ceux qui les transgressent (justice, police, etc.).

EFFICACITE DE L'ETAT

L'Etat efficace est celui qui répond aux attentes de ses citoyens.

Cette efficacité de l'Etat concerne essentiellement la manière dont celui-ci organise sa structure, son fonctionnement et ses ressources autour de la satisfaction des attentes et besoins des citoyens. Aussi, l'efficacité de l'Etat est appréciée par rapport à sa capacité à accomplir sa mission de service pour l'intérêt général et remplir ses fonctions régaliennes.

EFFICACITE DES SERVICES PUBLICS

L'efficacité des services publics tient compte de deux aspects :

Les capacités et compétences : pourvoir des services publics de qualité nécessite de disposer de ressources humaines qualifiées et motivées. Le renforcement des compétences nationales ainsi que l'amélioration des conditions de travail constituent une priorité essentielle.

L'amélioration des services rendus au public : le développement de standard de service en matière d'accueil, d'accessibilité et de délai de traitement de dossiers, etc. dans l'optique de fournir aux collectivités des services publics à la fois disponibles, accessibles et efficaces.

LA MAITRISE DE LA CORRUPTION :

L'une des conditions de réussite de la lutte contre la corruption concerne la garantie d'indépendance du Bureau indépendant anti-corruption, notamment sur les plans financiers et administratifs.

Bien que la stratégie de lutte contre la corruption repose sur l'éducation, la prévention et l'investigation, la nécessité de renforcer le système exige de disposer d'une véritable chaîne anti-corruption efficace et déterminée, allant du processus d'investigation, de la poursuite pénale jusqu'au dernier maillon d'exécution des décisions judiciaires de cette chaîne.

Une évaluation stratégique du système de lutte anti-corruption permet de tenir compte des secteurs et domaines de plus en plus vulnérables à la corruption face à l'évolution des différents contextes nationaux et internationaux au cours de ces dernières années (économiques – ressources naturelles, foncier, etc. – politiques, système judiciaire, etc.)

Une gestion saine et transparente des affaires publiques peut émerger à partir d'innovations telles que le budget de programme, la transparence budgétaire (« open budget ») l'informatisation du système de gestion des finances publiques, la poursuite de la réforme des marchés publics, l'amélioration du suivi de l'exécution et le renforcement des performances fiscales et douanières.

SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS :

Le principe de base est la séparation des pouvoirs, ce qui suppose une clarification des fonctions. La réalité est que la séparation des postes politiques, techniques et administratifs n'est pas respectée.

Les gouvernants doivent accorder un sens particulier au principe de continuité de l'Etat pour les réformes déjà achevées et qui ne demandent qu'à être poursuivies.

SUR LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES :

Il faut accepter le fait que la carrière des fonctionnaires commence toujours par le recrutement par voie de concours, et que la formation continue se poursuit dans les écoles d'administration.

LA PERFORMANCE

La performance intègre toujours trois notions : un objectif, un résultat et des moyens. On peut donc définir la performance comme étant l'obtention d'un résultat par rapport à des objectifs préalablement définis en utilisant des moyens adéquats. Elle se mesure aux résultats obtenus comparés aux objectifs préalablement définis, en fonctionnant avec des moyens adéquats et à moindre coût.

POURQUOI L'ADMINISTRATION DOIT-ELLE SE MONTRER PLUS PERFORMANTE ?

L'administration doit se montrer plus performante car la situation économique l'exige : les déficits publics et les dépenses de fonctionnement pèsent lourd. La performance est aussi devenue une demande des fonctionnaires eux-mêmes, ils aspirent à ce que leurs efforts soient reconnus.

COMMENT RENDRE L'ADMINISTRATION PLUS PERFORMANTE ?

Il faut introduire une culture du résultat et la performance des ressources humaines ainsi qu'une gestion rigoureuse des deniers publics et du patrimoine de l'Etat.

LE MANAGEMENT PAR OBJECTIF

Le management par objectif vise à améliorer le rapport coût/service. On peut le formuler ainsi :

- les buts sont explicites et se traduisent par des actions concrètes et mesurables ;
- la gestion des moyens est confiée à ceux qui doivent atteindre les objectifs ;
- les décisions sont prises au niveau local approprié ;
- les personnes responsabilisées sur des objectifs voient leurs compétences s'accroître.

LA PERFORMANCE DES RESSOURCES HUMAINES

Les ressources humaines sont un atout essentiel pour toute organisation. La performance d'un agent dépend d'abord de la description précise de son emploi, de façon à ce qu'il sache dans quelle direction il se dirige. Cette description est une source

de motivation pour l'agent, qui permet de le responsabiliser. L'évaluation permet de mesurer les activités de l'agent au cours d'une période donnée, en s'appuyant sur des critères quantitatifs et qualitatifs. Ce système prend en compte non seulement les résultats atteints mais la manière dont ces résultats le sont. L'identification des écarts permet de prendre une décision juste et efficace.

L'évaluation de la performance permet aussi de reconnaître les efforts de l'agent. En effet, la reconnaissance de performance est l'une des sources motivant les agents à s'engager plus dans leur mission.

Une législation cohérente avec les principes de la bonne gouvernance est également nécessaire, car parfois le fonctionnaire est impuissant devant un problème particulier non prévu par la norme. Cela ne lui donne aucune marge de manœuvre, ce qui a pour conséquence la perte des droits de l'utilisateur.

INITIATIVES A COURT TERME

Des actions utiles et peu coûteuses peuvent être initiées à court terme :

- améliorer les sites web des ministères pour une meilleure visibilité des actions gouvernementales : contenus actualisés, débats contradictoires, réactivité aux suggestions etc.
- promouvoir des valeurs éthiques à travers des conventions et des codes.
- instaurer une véritable transparence à travers un système d'accès à l'information (les documents officiels mis à la disposition du public). Pour la transparence budgétaire, par exemple, l'initiative d'open budget se traduirait par une chaîne d'élaboration du budget concertée à chaque étape. Une version allégée – dite « budget des citoyens » – mettrait le budget à la portée de la compréhension et du contrôle des citoyens.
- promouvoir l'e-gouvernance.

On peut présenter l'e-gouvernance comme une utilisation intensive et optimale des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour :

- améliorer la transparence, le contrôle, la performance, la qualité du service et l'efficacité au sein des administrations publiques,
- diversifier les informations fournies aux partenaires et les services offerts aux citoyens (par exemple celles sur l'éducation et la santé).
- permettre aux citoyens et à la société civile de suivre la gestion des affaires publiques.

En résumé, on pourrait envisager de mettre en place une stratégie nationale de promotion des TIC fondée sur l'appui aux centres de documentation des établissements publics et ministères.

6. PROGRAMMES MIS EN OEUVRE PAR LE CSI

Le CSI a élaboré plusieurs dossiers sur différentes questions de gouvernance. Ces dossiers s'appuient sur des recherches documentaires et des travaux de terrain. Ils concernent les quatre domaines évoqués plus haut :

GOVERNANCE LOCALE

LA GOUVERNANCE SECURITAIRE, CAS DE LA SECURISATION DE LA FILIERE BOVINE :

La gouvernance sécuritaire fait partie de la gouvernance en général et en constitue un aspect sensible, car elle touche à l'autorité même de l'Etat. En effet, la persistance d'actes de banditisme en milieu rural, et singulièrement la criminalisation de la filière bovine, représente un défi permanent pour les institutions en charge de la protection des biens et des personnes (Gendarmerie, Police, Justice). Mais ces dernières ne sont pas seules dans ce combat, elles s'appuient aussi sur les chefs de districts, les élus locaux et la société civile.

Pour comprendre la complexité de la situation, il faut utiliser les documents existants mais aussi écouter les acteurs sur le terrain. C'est ainsi que le CSI capitalise différents savoirs accumulés au cours de missions sur terrain :

- Maintirano (2007) : analyse de la filière bovine sur la base de rencontres avec les autorités locales.
- Betroka (mars 2013) : participation à un atelier organisé par l'association Justice et Paix. Cet atelier a mis en présence durant trois jours - outre la Gendarmerie, la Justice, les représentants de l'Etat et les élus locaux – les représentants des familles des victimes et des familles des coupables. Ce face-à-face inédit a permis de mieux comprendre la logique de violence qui prévaut dans la région.
- Farafangana (avril 2013) : organisation d'un atelier avec les acteurs locaux dans le but de clarifier les rôles des acteurs (représentants de l'Etat, collectivités territoriales, forces de l'ordre, services déconcentrés) et développer un plan d'actions concerté.

LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES MINIERES

Le CSI et la Région Vatovavy Fitovinany ont organisé conjointement à Manakara en avril 2013, un atelier intitulé « promotion de la gouvernance des ressources naturelles pour un meilleur développement local ». Le but était d'ouvrir un espace de dialogue sur la gouvernance des ressources naturelles et concevoir un mécanisme de gestion locale du patrimoine reposant sur les principes de bonne gouvernance.

LA GOUVERNANCE FORESTIERE

Le CSI a élaboré une stratégie visant à définir les conditions d'une gouvernance forestière. 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 pour l'application de la politique de gestion forestière se résument en trois points : gestion concertée et participative des forêts ; gestion garantissant la conservation de l'environnement ; gestion assurant le développement local (amélioration des conditions socio-économiques).

La structure doit correspondre aux composantes de la bonne gouvernance : la transparence par la circulation des informations ; la responsabilisation des communautés locales et de la société conscientes de leurs droits et de leurs responsabilités vis-à-vis des ressources naturelles et la participation de toutes les parties prenantes du secteur forestier.

LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE CONTROLE DE LEGALITE

Le CSI a élaboré un référentiel sur la gouvernance locale à travers le contrôle de légalité des actes administratifs des communes. Ce document est le produit d'une série d'ateliers organisés en juillet-août 2012 dans cinq villes (Fenoarivo-Atsinanana, Mahajanga, Antsiranana, Vatomandry et Antsirabe). Les participants étaient les autorités locales (chefs de district, tribunaux administratifs et financiers, maires ruraux et société civile). Le document a été édité à 500 exemplaires et distribué à tous les chefs de districts de Madagascar ainsi qu'aux tribunaux administratifs et financiers.

Ce document est un outil pour promouvoir le contrôle de légalité, combiné avec la notion de bonne gouvernance, comme facteur de développement local.

GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

L'ACCES A L'INFORMATION

Les Administrations sont par nature réticentes à divulguer spontanément leurs documents de travail, même ceux qui ne sont pas considérés comme confidentiels. Une loi permettrait aux médias, entreprises, organismes ou simples usagers d'exercer un droit et non plus demander une faveur.

L'accès à l'information consiste à satisfaire la demande d'informations des usagers pour permettre aux citoyens de mieux participer aux décisions. Cela pourrait rendre les politiques publiques mieux comprises et acceptées et développer une relation de confiance entre les usagers et les administrations.

Différents textes (dont la Constitution, article 11) affirment le principe de libre circulation de l'information. Le CSI a élaboré un projet de loi ainsi qu'un mécanisme de mise en œuvre.

L'initiative « open budget » évoquée plus haut est un aspect de l'accès à l'information.

LES CONFLITS D'INTERETS

Le conflit d'intérêt survient lorsque l'intérêt privé d'un agent de l'Etat influence son action publique. On parle alors familièrement de « privatisation de l'Etat ». Une telle pratique ruine la gouvernance. La loi sur la corruption de 2004 punit sévèrement les conflits d'intérêts (article 13), mais en réalité cet article demeure sans effet.

Le CSI a conçu un programme comprenant une stratégie et un projet d'arrêté. Le but est de répandre la culture de gestion du conflit d'intérêts dans l'administration.

LE GASPILLAGE DE FONDS PUBLICS

Le gaspillage est une des conséquences de l'opacité et du manque de redevabilité dans la gestion des fonds publics. Pour légitimer l'impôt, il est nécessaire d'obtenir le soutien du public, et pour cela il faut mettre en adéquation le discours sur l'intégrité et les pratiques administratives. La position morale de l'Etat s'en trouvera renforcée et son action trouvera de nouveaux points d'appui, grâce à des standards de dépenses publiques clairs et rationnels.

Le CSI a élaboré un fascicule qui identifie les principaux types de gaspillage et propose des standards de dépenses publiques. Il vise à réduire les opportunités de gaspillage et de corruption et à créer une forte demande de transparence et de redevabilité auprès de l'opinion publique.

GOVERNANCE POLITIQUE

GOVERNANCE ELECTORALE

« Le court-circuitage électoral est au cœur de la mauvaise gouvernance. »²⁰ L'important dans une élection n'est pas tant le vainqueur ou le vaincu, mais la confiance de tous envers le processus. Il est crucial que chacun se reconnaisse dans la manière de faire et que les résultats soient acceptés par avance.

Les objectifs du programme sont (i) d'améliorer la compréhension du processus électoral par tous les acteurs (électeurs, partis politiques, medias); (ii) d'initier les acteurs au débat contradictoire; (iii) de promouvoir la transparence et la redevabilité dans l'ensemble du processus; (iv) de créer un outil de mesure de la qualité des élections et (v) d'aider la commission électorale à jouer son rôle pleinement.

Dans cet esprit, le CSI a élaboré un manuel de référence sur la gouvernance électorale. Ce manuel propose une analyse de la problématique électorale et deux recommandations :

- la première porte sur le mode gestion de la commission électorale : tirée de l'expérience des élections vécues à Madagascar et de celle de commissions équivalentes dans d'autres pays, cette partie est un guide fondé sur les meilleures pratiques.
- la deuxième porte sur la création d'un indice d'intégrité électorale attribué à chaque élection : elle part de l'idée qu'un produit doit être jugé par les usagers et non par le fabricant. L'indice d'intégrité électorale 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.

Dans cet état d'esprit, la mise en œuvre de cette gouvernance électorale permettra de mesurer les progrès réalisés et de les corriger. Pour que chaque élection soit meilleure que la précédente.

²⁰ Banque mondiale, *Au cœur des ténèbres*, 2010.

ETHIQUE POLITIQUE : LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES, STANDARDS D'INTEGRITE

La prospérité d'une nation se mesure à sa capacité à libérer les énergies internes et attirer celles de l'extérieur. C'est ainsi que les pays dotés de solides systèmes de gouvernance non seulement font fructifier au mieux les efforts de leurs citoyens et de leurs entreprises, mais aussi attirent des investissements étrangers de qualité. La bonne gouvernance instaure des règles de comportement qui reposent sur le principe de redevabilité pour renforcer le pacte social qui lie gouvernants et citoyens. Le législateur intervient alors pour échapper aux contingences de l'instant ou de l'individu.

Madagascar a subi à plusieurs reprises les méfaits de la fragilité de son système politique. Le but de ce programme est de faire accepter par l'ensemble des acteurs des principes simples et reconnus dans le monde : (i) seule l'élection est source de pouvoir ; (ii) la vie politique doit obéir aux règles générales de bonne gouvernance (transparence, redevabilité, primauté du droit).

De plus, Madagascar a souscrit à des engagements internationaux, dont la Convention des Nations Unies contre la corruption qui stipule clairement la mise en place d'une réglementation de la vie politique.

Le CSI a élaboré un projet de loi et des standards d'intégrité faisant émerger une éthique politique à la hauteur de l'éthique sociale induite par la lutte contre la corruption. La question cruciale du financement des partis et des campagnes électorales y figurent en bonne place.

GOVERNANCE SECURITAIRE ET ETHIQUE MILITAIRE

Une étude récente note que « les organismes publics de sécurité à Madagascar ne reflètent ni les besoins en sécurité de la population, ni les exigences de l'État. Ils ont plutôt été façonnés par les circonstances historiques du processus de décolonisation de l'île...Les Forces Armées et la police font désormais partie des problèmes de sécurité à Madagascar.»²¹

Le CSI propose ce programme afin de développer une nouvelle éthique des Forces Armées, à travers une remise à plat de leur mission et de leur mode opératoire. La confection d'un code d'éthique pourrait sembler au départ répondre aux besoins exprimés. Mais la complexité du sujet a amené le CSI à proposer une analyse détaillée des causes profondes du malaise des Forces Armées.

Selon l'étude citée plus haut, les principales sources d'insécurité proviennent de la circulation incontrôlée d'armes légères, du banditisme rural lié au vol de bovidés et des trafics internationaux.

Le plan consiste à procéder à un diagnostic à partir d'enquêtes de terrain (fait) ; à définir un plan d'actions à court et moyen terme (fait) ; à faire le suivi de sa mise en œuvre (à faire) et à réaliser une évaluation indépendante des résultats obtenus (à faire).

²¹Small arms survey 2011, Insecurity and predation in Madagascar.

GOUVERNANCE ECONOMIQUE

LA GOUVERNANCE DES FILIERES BOIS PRECIEUX ET MINES

La gouvernance de la filière bois précieux et des mines renvoie à la gestion des investissements, des informations et des rapports de pouvoir dans l'organisation du secteur. Cela constituera un levier de développement socio-économique, au niveau des zones d'exploitation locales et à l'échelle nationale.

L'objectif consiste à promouvoir des mécanismes juridiques, sociaux, économiques et politiques pour une meilleure prise en compte des principes de gouvernance dans la gestion de ces filières.

Les travaux concernent notamment l'évaluation des aspects juridiques, socio-économiques et institutionnels liés à l'application des outils de gouvernance auprès des communautés locales, des collectivités, de l'Etat et de l'Administration, des exploitants, etc.

Il faudra ensuite analyser dans quelle mesure les articulations entre coutumes, droit coutumier et réforme contribuent à la bonne gouvernance de ces filières.

LA REDEVABILITE DE L'ETAT, DES EXPLOITANTS FORESTIERS, DES EXPLOITANTS MINIERES ETC.

La responsabilité amène les parties prenantes à accepter les conséquences de leurs actes tandis que la redevabilité les amène à rendre des comptes – exploitants vis-à-vis des collectivités, Etat vis-à-vis des localités et de la nation entière, etc.

La principale problématique de redevabilité tourne autour des questions suivantes :

- A quel niveau de la gestion un déficit flagrant de redevabilité est-il constaté ?
- De quel type de redevabilité a-t-on besoin ?
- Quel est le rapport de redevabilité entre les parties prenantes, en quoi sont-elles respectivement redevables ?

LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS DE GESTION ET DES ACTIVITES D'EXPLOITATION

Elle concerne le droit à l'information du public en général et des communautés locales en particulier sur les différentes décisions relatives aux exploitations des ressources dans leur localité. La communication tout au long des activités permet d'apprécier le processus d'exploitation par rapport à sa conformité aux objectifs et aux intérêts de toutes les parties prenantes.

La principale problématique de transparence tourne autour des questions suivantes :

- A quel niveau de la gestion un déficit flagrant de transparence est-il constaté ?
- De quel type de transparence a-t-on besoin ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour une transparence effective dans les filières ?

LA PARTICIPATION AUX DECISIONS

La participation à la prise de décision peut relever du principe de co-gestion. Elle se traduit par l'implication des principaux groupes sociaux intéressés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gouvernance.

La principale problématique liée à l'efficacité et l'efficacité tourne autour des questions suivantes :

- A quel niveau de la gestion un déficit flagrant de participation est-il constaté ?
- Quels modes de participation sont nécessaires pour la bonne gouvernance des filières ?
- Quelles sont les implications pratiques de la participation sur le plan juridique, social et économique ?

LA PRIMAUTE DU DROIT

Ce principe se réfère à une meilleure prise en compte de l'application des textes réglementaires pour toutes les parties prenantes ; elle considère également les aspects liés aux qualités des textes et de leur processus d'élaboration.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), initialement d enom e Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption (CSLCC) a mis en place l'agence anti-corruption Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO) en 2004, ainsi que la Chaîne Pénale Anti-corruption (guichet unique traitant les dossiers de corruption) et le Service de Renseignements Financiers SAMIFIN en 2008. A l'exception de la Chaîne pénale qui est rattachée au Ministère de la Justice, ces différents organes sont statutairement indépendants.

A titre d'expérimentation la Chaîne pénale anti-corruption délocalisée a été crée au niveau de la juridiction d'Antananarivo sur la base d'une Circulaire interministérielle. Plus tard, des Chaînes pénales anti-corruption « non délocalisées » ont vu le jour, toujours sous l'impulsion du CSI, dans les juridictions dotées d'une Cour d'Appel. La Circulaire interministérielle est limitée territorialement dans sa compétence pour ces nouvelles Chaînes pénales anti-corruption. Cependant, le maillon faible du système anti-corruption demeure la répression.

Un nouveau cadre juridique à la hauteur des enjeux s'impose. Une étude a été faite fin 2009 et un début de projet de loi sur les infractions économiques et financières a été initi e en 2010. La poursuite de ce projet de loi requiert une cohérence des décisions entre les différents départements ministériels.

7. SUIVI-EVALUATION

Analyser la gouvernance : des indicateurs de bonne gouvernance

La mise en place d'outils de mesure de la gouvernance permettrait d'apprécier l'efficacité et la pertinence des différents programmes mis en œuvre en la matière. De tels outils permettraient de mieux orienter les stratégies de promotion de la bonne gouvernance. En effet, à partir d'un instrument de mesure, on peut déterminer que telle ou telle composante de la gouvernance requiert davantage d'attention par rapport à d'autres. Cela va permettre aux décideurs de prendre les bonnes décisions au bon moment.

Ainsi, le mécanisme de suivi et évaluation de la gouvernance doit mettre en exergue les groupes d'indicateurs liés à :

- L'Etat de droit
- La gestion publique et la réforme de l'Etat
- La modernisation de l'Administration
- Le niveau de la corruption
- Le renforcement de la démocratie

Ces indicateurs sont à décliner en sous-indicateurs mesurables au niveau des quatre domaines définis qui concernent la gouvernance administrative, politique, économique et locale.

8. BIBLIOGRAPHIE

« *Vers une harmonisation des conceptions de la gouvernance ?* », PNUD - Meisel&OuldAoudia (2007)

« *Connaissances et perceptions des éducateurs électoraux relatives à la démocratie et aux consultations électorales* », KMF-CNOE, (mai 2010)

« *Afrobarometer* », Briefing Paper No. 63, (mars 2009)

« *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement : Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar* », Banque mondiale – (Déc. 2010)

« *Etude ECR 2011 in Rapport sur la gouvernance en Afrique : Election et gestion de la diversité en Afrique – cas de Madagascar* »

« *Le processus électoral à Madagascar: État des lieux et perspectives de réforme* », EISA, (mai 2008)

« *Mission d'assistance et d'évaluation des besoins du processus électoral à Madagascar* », Rapport de mission, OIF, (avril-mai 2012)

« *Madagascar : sortir du cycle de crises* », Rapport Afrique n°156 : ICG, (mai 2010)

« *Analyse d'économie politique de la Gouvernance à Madagascar* ». Revue de la gouvernance et l'efficacité du développement. BANQUE MONDIALE. (Décembre 2010).

« *Doing business, 2013* »

« *L'opinion publique et la corruption* ». Rapport Pays- Madagascar. CAJAC, (Juillet 2013).

« *Situation économique de Madagascar à la veille des élections* », annoncées du 28 juillet 2013. Conférence de Thierry Rajaona, membre fondateur de Juniors Pour Madagascar JPM.

« *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement* », Banque Mondiale, (Juin 2013)

« *Projet d'appui à la collecte de données statistiques et à la réflexion macroéconomique (1994-2000)* », Projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom).

« *Vingt ans de réforme de la Fonction publique à Madagascar.* », Coll. Autrepart. Presses de Sciences Po. N° 20. Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001).

« *Mesure de la performance de la gestion des Finances publiques en République de Madagascar* », selon la Méthodologie PEFA, Collectif. (2006).

« *Aspects originaux de la Fonction Publique Malgache.* », Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Madagascar, MAESTRE J.C.

« *Créer des ponts entre l'Etat et les citoyens. Vue d'ensemble des tendances et évolutions en matière d'Administration publique et de gouvernance locale.* », 78 p. PNUD. (2010).

« *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative. Orientations destinées aux décideurs 2009. Division de la politique de la réglementation. Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.* » OCDE. (2009).

« *Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar* », Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001).

« *Projet de loi sur les partis politiques* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2004)

« *Projet de loi sur l'accès à l'information* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2006)

« *Sondage national sur la corruption* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2006)

« *Standards de dépenses publiques* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2007)

« *Ethique militaire* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2011)

« *Ethos of exploitation, insecurity and predation in Madagascar* »,

www.smallarmssurvey.org

« *La médiation de l'Etat de droit* », Actes des séminaires régional d'échanges Bulgarie, Moldavie, Roumanie.

« *Guide méthodologique du suivi de la performance* », Royaume du Maroc, Programme de réforme de l'administration publique, (novembre 2006)

« *Le système d'évaluation de la fonction publique-Cahier des charges* », Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Burkina Faso.

« *The Public Service Commission (PSC)* », Banque mondiale (2008).