



RAPPORT SEMESTRIEL 2014 CSI

Janvier au Juin 2014

TABLE DES MATIERES

- I. INTRODUCTION**
- II. POURQUOI UN DOCUMENT D'ORIENTATION STRATEGIQUE DE GOUVERNANCE (DOS)**
- III. ACTIVITES DU CSI DURANT LE 1^{er} SEMESTRE 2014**
 - 3.1. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE**
 - 3.1.1. VIDEO CONFERENCE (transparence et accès à l'information)**
 - 3.1.2. ACCES A L'INFORMATION**
 - 3.2. GOUVERNANCE PUBLIQUE ET EFFICACITE DE L'ETAT**
 - 3.3. RELANCE DE LA JUSTICE**
 - 3.4. GOUVERNANCE SECURITAIRE « Réforme du Système Sécuritaire »**
 - 3.5. GOUVERNANCE ELECTORALE**
 - 3.6. COMMUNICATION et DOCUMENTATION**
- IV. PARTICIPATION DU CSI AUX ACTIVITES DES PARTENAIRES**
- V. RECOMMANDATIONS**

I. INTRODUCTION

Le présent rapport trimestriel 2014 retrace les activités du CSI durant le premier semestre 2014. 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.

A cet effet durant le premier semestre 2014, le CSI concentre ses programmes d'activités à consolider et capitaliser les acquis pour soutenir les avancées dans les différents secteurs et aussi d'anticiper les évolutions de l'Administration, d'améliorer les performances des institutions, de stimuler le développement humain indispensable à son déploiement même.

II. POURQUOI UN DOCUMENT D'ORIENTATION STRATEGIQUE DE GOUVERNANCE (DOS) ?

Un document *d'orientation stratégique* (DOS) est un document cadre à moyen et à long terme qui a été élaboré suite à la crise de 2009 pour améliorer la vie de la Nation. Il s'agit d'un cadre général de référence qui énonce les principes et indique les objectifs majeurs.

Il s'enrichit de l'expérience tirée des programmes de gouvernance initiés depuis plusieurs années au sein de l'Administration. Sa finalité est non seulement de capitaliser les différents acquis mais aussi d'anticiper les évolutions de l'Administration. Il est donc amené à évoluer au fur et à mesure de sa mise en œuvre.

Des déficits de gouvernance ont été constatés (s/f le DOS). Et répondre à ces défis nécessite une volonté politique forte, elle-même soutenue par la demande des citoyens, du secteur privé et de la société civile. La stratégie de mise en œuvre s'ordonne autour des axes suivants :

- a. **La gouvernance administrative** pour une meilleure performance de l'appareil administratif : elle couvre la qualité des services réellement rendus au public (standards de service), la fiabilité du système judiciaire, la gestion des ressources humaines, la juste allocation des dépenses, et l'accès aux informations administratives pour une bonne transparence des affaires publiques de l'Etat.etc. ;
- b. **La gouvernance locale** fait converger les deux processus jumeaux de la décentralisation et de la déconcentration dans le but d'appuyer le développement des régions ;
- c. **La gouvernance économique** : traite notamment de la gouvernance des ressources naturelles (mines, forêts, bovidés, etc.), la gouvernance des finances publiques (transparence budgétaire, équité fiscale), etc. ;
- d. **La gouvernance politique** : la gouvernance électorale (représentation équitable, amélioration de l'offre politique), le processus de prise de décision, l'élaboration des politiques publiques, la démocratie locale, la gouvernance parlementaire etc.

Ce document se compose de cinq parties à savoir le cadrage conceptuel et les principes de bonne gouvernance ; un état de lieux pour analyser les problématiques et les déficits ; les recommandations relatives aux reformes visant à combler les écarts ; les mécanismes appropriés de suivi et évaluation des programmes de gouvernance à mettre en œuvre et enfin les projets étudiés ou mise en œuvre par le CSI.

De ce fait, des programmes concernant la gouvernance ont été priorisés et réalisés par le CSI pour la période du premier semestre 2014, à savoir

1. Gouvernance Administrative à travers deux vidéo conférences, l'une sur la transparence et l'accès à l'information équitable, et l'autre sur l'évaluation de la performance des Agents publics de l'Etat;
2. Gouvernance Publique et efficacité de l'Etat par un séminaire gouvernemental ;
3. Relance du système anti-corruption (BIANCO et Justice)
4. Gouvernance sécuritaire « Réforme du Système sécuritaire »
5. Gouvernance Politique incluant la Gouvernance électorale
6. Communication et Documentation : conception et diffusion d'un bulletin d'information.

III. ACTIVITES DU CSI DURANT LE 1^{er} SEMESTRE 2014

Durant le premier trimestre 2014, Le CSI a réalisé des programmes sur différentes questions de gouvernance. Ces programmes se font à partir des recherches documentaires et des travaux de terrain et appui des partenaires. Ils concernent les six axes cités plus haut en deuxième partie de ce rapport.

3.1. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

3.1.1' VIDEO CONFERENCE SUR LA TRANSPARENCE ET ACCES A L'INFORMATION '

Ce programme a pour objectif d'échanger avec les autres pays des expériences et des bonnes pratiques sur la promotion de la bonne gouvernance, et d'apporter des éléments importants qui profiteront aussi bien à Madagascar qu'aux autres pays participants.

A moyen terme, il a pour objectif aussi de tirer les leçons des autres expériences pour renforcer la mise en œuvre d'un mécanisme de gestion de la transparence, de l'accès à l'information et de l'évaluation de la performance des agents de l'Etat.

De ce fait, une Vidéo conférence sur le thème « la transparence dans l'Administration, intitulé « Transparence et administration : mariage impossible ou révolution administrative ? » s'est tenue au DLC à Anosy le 13 juin 2014 et ce en collaboration avec l'ONI et le PGDI 2.

Ce qui a été fait et les résultats obtenus :

- Des responsables étatiques, du secteur privé et les sociétés civiles ont participé à cet échange et partage par vidéo.
- Des concepts de la transparence mieux compris par les participants (typologie, caractéristiques et outils de transparence dans l'Administration).

3.1.2 ACCES A L'INFORMATION

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 vise donc à promouvoir une culture de l'information et de la transparence au sein de l'Administration publique, instaurer une confiance réciproque entre l'Etat et les citoyens et mettre en place un mécanisme d'accès pérenne de mise à disposition des documents détenus par les administrations centrales et déconcentrées ; susciter une synergie d'action entre les différents responsables de l'information institutionnelle.

Pour ce faire, une des activités de ce programme a été faite en collaboration avec l'ONI, le 08 et 09 Mai 2014 dernier. Il s'agit d'un atelier de regroupement permettant d'effectuer un diagnostic et un état des lieux de la situation informationnelle actuelle des Institutions signataires sur les procédures d'accès des documents a été réalisé le 08 et 09 Mai 2014 dernier. Des Responsables d'informations et documentaire et système d'Information des Ministères et autres ont participé à cet atelier

Ce qui a été réalisé et les résultats obtenus :

- Un diagnostic et Etat des lieux de l'existant dans chaque institution a été fait.
- Des recommandations pour l'amélioration de la structure pour la revalorisation du métier : local adéquat, personnel qualifié, équipement suivant les normes des NTIC permettant de mieux gérer et diffuser les informations institutionnelles.

3.2. GOUVERNANCE PUBLIQUE ET EFFICACITE DE L'ETAT

La relance des Institutions de l'Etat constitue une thématique majeure de gouvernance publique, principalement en ce qu'elle est nécessaire pour que l'Etat puisse accomplir ou mieux accomplir ses finalités propres. Les missions essentielles de l'Etat relèvent notamment du service pour l'intérêt général et l'accompagnement du développement. Dès lors que les finalités de l'Etat sont ainsi définies, la question relative aux règles et mécanisme spécifiques de son fonctionnement pour l'accomplissement de ses missions sont posées. Il consiste alors à s'intéresser non plus seulement aux fins mais aussi aux moyens de l'action publique, principalement à cet instrument de l'action publique qu'est l'appareil administratif de l'Etat. La notion de l'efficacité de l'appareil administratif révèle ici toute son importance dans la mesure où celle-ci puisse concourir à renforcer l'action de l'Etat lui-même.

Mais se référant d'abord à l'Etat auquel est indissociable la spécificité de l'action publique, nous relevons ci-après les dimensions de la gouvernance publique incombant à l'efficacité de l'Etat.

Ainsi, un Etat efficace :

- c'est un Etat qui répond aux attentes et besoins de ses citoyens
- c'est un Etat capable de se soumettre au droit, de respecter le droit et capable d'appliquer le droit
- c'est un Etat capable de déléguer son pouvoir
- c'est un Etat capable d'asseoir et de faire valoir son autorité

Traitant de l'appareil administratif de l'Etat, la gouvernance publique recentre l'efficacité de l'Administration au niveau des mécanismes auxquels elle attribue ses moyens et ressources autour de l'accomplissement de ses missions essentielles de service pour l'intérêt général et d'accompagnement du développement. L'un des aspects importants de ces mécanismes est celui de l'organisation et de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. Les problématiques posées concernent ainsi la gestion publique ayant trait au mode de gestion des ressources humaines de l'Etat.

Aussi, il ne s'agit plus seulement de traiter les problématiques liées à la gestion des effectifs ou des soldes mais plutôt de répondre au défi de l'efficacité de l'administration publique. On se réfère ainsi aux questionnements relatifs à la manière de savoir :

- comment disposer de ressources humaines de qualités ?
- quel mécanisme de motivation mettre en œuvre ?
- quel dispositif anti-corruption mettre en place dans la fonction publique ?

Mais le questionnement peut aller au-delà même de la gestion quotidienne du personnel de l'Etat en se focalisant sur la question de l'amélioration de l'efficacité de l'Administration à travers une meilleure gestion de ses ressources humaines.

C'est ainsi que le CSI a organisé un séminaire gouvernemental sur la « gouvernance à Madagascar » qui a été réalisé le 30 juin 2014 au Ministère des Affaires Etrangères,

Résultats de ce séminaire:

- Un état des lieux sur la gouvernance publique et l'efficacité de l'appareil administratif de l'Etat a été fait.
- Les participants ont pu parvenir à faire des échanges et partages d'informations sur l'efficacité de l'appareil administratif.

Suite à ce séminaire gouvernemental, un atelier de réflexion et du partage sur la Gouvernance a eu lieu les 10 et 11 juillet 2014 à l'Espace DERA. Cet atelier avait pour objectif d'élaborer une feuille de route pour la conception et la mise en œuvre d'un programme national de Bonne Gouvernance à Madagascar. Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) qui est représenté par son Directeur de Suivi et Evaluation, a présenté le Document Orientation Stratégique (DOS) par son objectif et orientations. Trois thèmes concernant la « feuille de route », « pilotage du processus » et « démarche de priorisation » ont été discutés.

3.3. RELANCE DE LA JUSTICE

La défiance envers la justice est généralement fondée sur l'impunité supposée dont jouissent les malfaiteurs, et la complicité également supposée des magistrats. Pour que le système judiciaire fonctionne correctement, il ne suffit pas que les tribunaux appliquent la loi, il faut aussi que cela soit perçu comme tel.

A propos de l'indépendance des juges, considérée comme la base d'une bonne justice, il faut mettre en contrepartie des balises : l'évaluation de la qualité du travail des magistrats. L'indépendance n'est pas destinée à la justice mais aux justiciables.

C'est la raison pour laquelle, le CSI a initié ce projet dans le but d'introduire les principes de gouvernance dans le système judiciaire. Et aussi pour faire adopter par le Conseil Supérieur de la Magistrature ou le Ministère de la Justice les réformes suivantes :

- Concevoir un système d'évaluation des magistrats à chaque étape de leur carrière (CSM).
- Mettre en œuvre des contrats d'objectifs annuels dans les juridictions (Ministère).
- Mettre en place un Conseil des sages chargé de proposer une liste de postulants pour les postes de chefs de juridiction et chefs de cour, ainsi que les autres postes à responsabilité.
- Impliquer la Cour de Cassation dans l'harmonisation de la jurisprudence.

Pour mettre en œuvre ce programme, une réunion de travail avec le Ministre de la Justice s'est tenue le 18 juin 2014, dans le but de préparer un plan de travail commun. Puis, une revue des projets préparés par le CSI a été faite.

La Ministre de la Justice a exprimé sa satisfaction de travailler à nouveau avec le CSI et a souhaité que cette collaboration soit pérenne. L'appui du CSI portera sur l'analyse des problèmes et la formulation de recommandations. Le CSI constituera un dossier de projets à soumettre au PNUD pour financement. Les thèmes suivants ont été passés en revue :

- Chaîne pénale économique anti-corruption :
 - Finalisation du projet de texte sur les CPEAC (en collaboration avec la Commission de réforme du système pénal).
 - Appui du CSI à l'opérationnalisation des CPEAC.
 - Désignation de magistrats spécialisés qui ne travailleront qu'à la CPEAC
- Cellule d'éthique et de déontologie dans les juridictions :
 - Recruter des magistrats à la retraite et de bonne réputation.
 - Reprendre le financement des CED dès que possible.
 - Mettre en place des CED même si on n'a identifié qu'un seul candidat.
- CSM :
 - Appui du CSI à la réforme portant sur modalités d'élection des membres.
 - Fonctionnement (inspection, contrôle)
 - Propositions du CSI à envoyer au Ministère car le nouveau texte passera en conseil.
 - Possibilité d'appui du PNUD à un programme complet.
- Détention préventive :
 - Sensibilisation des magistrats sur la vraie raison d'être des mandats de dépôt.
 - Reprendre le travail d'inversion du ratio détenus/prévenus
- Contrats d'objectifs :
 - Reprendre le projet en vue de l'accompagnement des juridictions et non de sanctions.
- Conseil National Indépendant des droits humains :
 - Accompagner sa mise en œuvre et la mesure de son impact.
- Réforme pénale :
 - Remettre à l'ordre du jour les réflexions/analyses sur la mise en place de peines alternatives (ex. travaux d'intérêt général) ;

3.4. GOUVERNANCE SECURITAIRE « Réforme du Système Sécuritaire ».

Compte tenu de la recrudescence de l'insécurité, sévissant actuellement à Madagascar, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, un travail de réflexion, visant la réforme du système sécuritaire s'avère incontournable et urgent, car la population n'arrive plus à produire en toute quiétude. Ce travail est crucial car la défense et la sécurité intérieure figurent parmi les piliers traditionnels de la souveraineté nationale.

Seules les forces de police conçoivent la politique sécuritaire et en assurent la mise en œuvre. On a l'impression qu'elles sont les seules à être responsables de la sécurité, malgré l'existence des textes réglementaires impliquant plusieurs départements dans ce secteur : Primature, Ministère de la Défense Nationale, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la justice, EMMO NAT, EMMO REG, etc. Il n'y a ni synergie des actions ni contrôle démocratique au niveau du système sécuritaire actuel. Les missions de sécurisation sont généralement effectuées en ordre dispersé.

Ce programme a pour objectif de transformer le système sécuritaire à Madagascar, lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités, et actions, qui unissent leurs efforts afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soit respectueux des normes démocratiques et des principes de bonne gouvernance.

Pour ce faire des activités préalables comme réunir tous les documents contenant cette notion de Réforme de Système Sécuritaire, et des rencontres ciblées au sein des départements cités en haut ont été réalisées

3.5. GOUVERNANCE ELECTORALE

Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) dans sa mission de promouvoir la Gouvernance en général a apporté avec humilité sa contribution en 2010, en élaborant et remettant à la CENI le manuel intitulé : « Organisme de Gestion des Elections-Manuel de Référence ». L'objectif recherché est d'avoir « des élections crédibles, transparentes, acceptées par tous ». Malgré son non implication dans les élections, il a jeté un regard rétrospectif sur les élections dans le cadre de sa mission.

Les dernières élections ont permis à Madagascar de sortir de la crise politique qui le minait depuis cinq ans. Des efforts considérables ont été faits par la CENI-T pour atteindre les résultats cités plus haut, cependant des améliorations du cadre juridique se révèlent indispensables, en dehors des recommandations des Observateurs Electoraux Internationaux. Quant aux bonnes pratiques dans les différentes phases du processus électoral, elles sont évidemment à capitaliser.

Ce cadre juridique a soulevé et soulève encore de sérieux problèmes jusqu'ici. Il mérite une attention particulière pour prévenir les problèmes aux prochaines élections à venir. Il faut garantir l'égalité de chances des candidats, mais aussi la moralité, l'intégrité des élus dans la mission qui les attend.

Le contexte actuel est une opportunité à saisir pour faire les nécessaires réformes ou compléter les omissions du cadre réglementaire. D'où l'enjeu de cet atelier de concertation des parties concernées du processus électoral.

Des problématiques ont été identifiées (s/f TDR du projet) et un atelier pour identifier les carences du cadre juridique, débattre sur les insuffisances, les incohérences, l'opportunité d'harmonisation, la nécessité de réforme du cadre juridique des élections, identifier les éventuels blocages et y remédier à l'avance pour une mise en œuvre effective est prévu au début du mois de juillet 2014 prochain.

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.

Le site web du CSI (www.csi.gov.mg) est toujours disponible et contient tous les documents et rapports retraçant ses activités.

En outre le CSI vient de publier son premier bulletin d'intégrité et de Gouvernance.

3.7. PARTICIPATION DU CSI AUX ACTIVITES DES PARTENAIRES

- Formation sur l'intégration des mesures anti-corruption dans la programmation du PNUD (UNDAF) le jeudi 16 janvier 2014.
- Atelier de recyclage sur les principes de programmation des Nations Unies le 07 Février 2014.
- Participation à la validation de l'UNDAF par le comité de pilotage le 27 février 2014.
- Participation à l'atelier de lancement du rapport sur la coopération au développement (PCD 2012).
- Participation à la réunion avec le Conseil National pour le Développement (CND) le 04 mars 2014 sur la stratégie nationale de relance du développement (SNRD).
- Participation à l'atelier sur le regroupement des signataires de la charte accès à l'information le 8 et 9 mai 2014.
- Participation à la conférence-débat au Lapa du Collège Saint Michel sur « Le droit d'ingérence dans les relations internationale par le Pr Radanoara Julien et la gestion et répartition des ressources naturelles par Père Raharison Alain Thierry le 9 mai 2014.
- Participation à la Journée Africaine de l'administration et de la fonction publique 17 juin 2014.
- Participation au Colloque « crises récurrentes à Madagascar » au Carlton le 16 au 18 juin 2014.
- Participation à l'atelier de restitution et de validation du bilan sur le dispositif anti-corruption organisé par le Ministère de la Justice et le PNUD 17 juin à l'Hôtel Colbert.
- Participation à la réunion de réflexion sur le projet de la Banque mondiale d'appui au secteur public le 18 juin 2014.

IV. RECOMMANDATIONS

1. GOVERNANCE ADMINISTRATIVE

- Vidéo conférence sur les autres thèmes : organiser d'autres conférences pour recueillir des éléments permettant d'enrichir la future politique nationale de gouvernance.
- Accès à l'information : mettre en place les structures prévues dans la charte signée en décembre 2013.
- Conflits d'intérêt : lancer une campagne de sensibilisation et désigner des responsables de la gestion des conflits d'intérêts dans les ministères-pilotes

2. GOVERNANCE PUBLIQUE « EFFICACITE DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF DE L'ETAT »

- La Consolidation de l'autorité de l'Etat :
 1. Diffuser et faire respecter les standards de services, de manière à assurer la continuité et la prévisibilité des services publics.
 2. Mettre en œuvre effectivement les outils de contrôle de la gouvernance locale (référentiel sur le contrôle de légalité, par exemple), pour mobiliser la population autour du processus de décentralisation et de développement des territoires
 3. Appuyer le processus de décentralisation et de déconcentration en renforçant le plein exercice des compétences des collectivités territoriales en matière de fiscalité locale.
- Efficacité des services publics :
 - a) Rationaliser les méthodes de travail, en vue de réduire les procédures administratives à l'essentiel.
 - b) Offrir des prestations de services fondées sur la rapidité, la courtoisie et le souci de l'utilisateur.
 - c) Gérer les ressources humaines de manière adaptée, de manière à motiver les personnels.
 - d) Renforcer les compétences nationales et améliorer les conditions de travail.
 - e) Mesurer la satisfaction des usagers et prendre en considération leurs commentaires.

3. RELANCE DE LA JUSTICE :

- a. Elaborer un système d'évaluation des magistrats.
- b. Etablir des contrats de performance pour les chefs de juridiction, de manière à mesurer la qualité du travail fourni, avec des incitations.
- c. Introduire des balises dans la nomination des chefs de juridiction et chefs de cour dans le mode de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

4. GOUVERNANCE POLITIQUE :

- a. Définir un plan d'actions visant à compléter le décret d'application de la loi sur les partis politiques sur le volet financement.
- b. Faire un plaidoyer pour appuyer la transparence et la redevabilité dans la vie politique.