

Le Document d'Orientation Stratégique sur la gouvernance publique (DOS)

Un document de référence sur la gouvernance publique

Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), institué par le Décret n°2006-207 du 21 Mars 2006 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, anciennement dénommé CSLCC ou Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, est un organisme rattaché à la Présidence de la République assurant un rôle de conseil en matière d'Intégrité, dont la gouvernance constitue l'un des principaux moyens mis en oeuvre. A cet effet, des orientations relatives à la relance des Institutions de l'Etat et de la gouvernance publiques ont été identifiées et un Document d'Orientation Stratégique (DOS) élaboré. La nécessité d'un cadre d'orientation adapté au contexte actuel et les expériences antérieures en matière de gouvernance justifient l'élaboration de ce document d'orientation sur la gouvernance publique. L'aboutissement du DOS résulte des travaux de recherches, de consultations et d'analyse de la situation aussi bien au sein même des Institutions et appareil administratif de l'Etat qu'au niveau des différents secteurs et partenaires techniques. Le document s'enrichit également de l'expérience tirée des programmes et projets initiés depuis ces dernières années. En tant que document de référence en matière de gouvernance publique, le DOS énonce les principes et indique les objectifs majeurs de bonne gouvernance tirés de l'analyse de la situation. Aussi, la gouvernance y est traitée à la fois en tant que concepts, outils et mécanismes.

Les points d'embuches à la bonne gouvernance

La pertinence du DOS s'appuie entre autres sur les éléments d'analyse débouchant sur l'identification des éléments entravant la concrétisation de la bonne gouvernance au niveau des administrations. En effet, les points d'embuches à l'effectivité d'une bonne gouvernance relèvent de différents aspects liés au fonctionnement de l'Etat, à ses interactions avec les Institutions, les administrations et les citoyens. Les problématiques relevées à différentes circonstances concernent entre autres l'inefficacité des services publics, le déficit dans l'exercice de l'autorité de l'Etat, les dysfonctionnements du système judiciaire, la persistance de la corruption, l'inflation des textes réglementaires, la concentration et la centralisation des pouvoirs publics, les conflits d'intérêts, le déficit dans la promotion du développement local, le gaspillage des ressources nationales, etc.

Les orientations en matière de gouvernance publique

Dans le contexte actuel de relance, les principales recommandations du DOS en matière de gouvernance portent essentiellement sur la relance des institutions de l'Etat – auquel la consolidation de l'autorité de l'Etat, le renforcement de l'efficacité de l'Etat et l'amélioration des services publics sont indispensables – le renforcement de la lutte contre la corruption, la relance de la justice et la réforme du système sécuritaire formant les pierres angulaires. Enfin, la nécessité de disposer d'un mécanisme de coordination et de suivi-évaluation, auquel la prééminence des attributions du CSI en tant qu'institution mandatée dans ce sens est indispensable, constitue un facteur de réussite essentiel de la promotion de la bonne gouvernance.

La première version du DOS a été remise officiellement aux autorités et partenaires techniques et financiers au cours d'une cérémonie de présentation qui s'est tenue le 28 Février 2014 au bureau du CSI Antaninarenina. Le document reste également téléchargeable sur le site web du CSI

www.csi.gov.mg

Le mot du Président



« Mettre en place un mécanisme, concevoir des outils, susciter une synergie d'action et oser la bonne gouvernance », tel est le LEITMOTIV du CSI dans la promotion des principes de la bonne gouvernance. Le CSI a présenté un document d'orientation stratégique (DOS) sur la

gouvernance le 28 février dernier et a reçu le mandat de le mettre en oeuvre. C'est ainsi que divers domaines ont été abordés.

Une analyse de terrain nous a permis de comprendre le fonctionnement réel de la gouvernance : locale à travers les relations complexes entre maires, chefs de districts et tribunaux administratifs; administrative à travers un accès équitable et transparent des informations administratives; électorale par le biais d'une éventuelle réforme des textes relatifs aux sources de financement des partis politique.

Pour le mois de mai et juin en particulier, le CSI a plus développé le principe de TRANSPARENCE, souvent associé à un autre principe qu'est la REDEVABILITE. Si l'on ne cite que la corruption, conséquence d'une mauvaise gouvernance, car c'est en profitant des failles de l'Administration que prennent corps les manoeuvres frauduleuses.

Le premier remède demeure donc cette transparence, afin de les rendre plus difficiles. Cette thématique centrale inspire toute notre action. C'est ainsi que le CSI a lancé la procédure de recrutement du nouveau directeur général de BIANCO, et ce conformément à la loi. Un appel ouvert à candidatures, suivi d'une sélection par un comité ad hoc, a permis de proposer trois noms au Président de la République.

Le CSI estime qu'inculquer progressivement le concept de bonne gouvernance dans la vie publique est désormais incontournable pour une meilleure gestion des affaires de l'Etat.

Bref, «Gouvernez à force de lois, maintenez l'ordre à coups de châtiments, le peuple se contentera d'obtempérer [...] Gouvernez par la vertu, le peuple de lui-même tendra vers le bien». (In Ethique et Politique). Bonne lecture.

Général de Division Herilanto RAVELOHARISON

Ministre de l'Economie et de la Planification

Président du CSI



SPECIAL CSI

« Le mot du Président »1
Document d'Orientation Stratégique sur la Gouvernance publique1
Gouvernance sécuritaire : cas de la filière bovine2
Standards d'intégrité des partis politiques (version malagasy)2

Gouvernance électorale : transparence des sources de financements des partis politiques2
Gouvernance locale à travers le contrôle de légalité3
Standards de dépenses publiques3
Page centre documentation du CSI4

Promotion de la gouvernance sécuritaire pour une meilleure sécurisation de la filière bovine

Organisme relevant directement de la Présidence de la République et mandaté pour véhiculer et promouvoir la notion de bonne gouvernance, le CSI a organisé dans quelques régions des ateliers sur la gouvernance sécuritaire, cas de la filière bovine.

Les citoyens estiment qu'il n'y a pas de développement dans l'insécurité. La population rurale, notamment, n'arrive plus à produire à toute quiétude.

Des ateliers ont été menés dans les régions de la Haute Matsiatra, Boeny, Atsimo Atsinanana. Les missions ont été effectuées sous la recommandation de chaque chef de région.

Les acteurs locaux ont été composés de chef de région, chefs de district, Maires, Président du tribunal

ou son représentant, les forces de police, des représentants de la société civile, les chefs traditionnels (Lonaky, Tangalamena), les chefs religieux.

Les questions débattues

portaient sur le démantèlement des réseaux de vol de zébu. Les participants se sont posés la question pourquoi doit-on lutter contre le vol de zébu? Pourquoi le vol de zébu continue-t-il à se

développer malgré les efforts déployés par l'Etat? Pourquoi a-t-on beaucoup de difficulté pour lutter contre ce phénomène?

Il a été mis en exergue que la sécurité est le produit résultant de la mise en synergie des actions des responsables sécuritaires locaux. En conséquence, les principes de la bonne gouvernance sécuritaire ont été développés. Il s'agit entre autres :

Pour la redevabilité qui consiste à rendre compte d'une manière permanente dans le cadre d'une structure hiérarchisée de l'administration, les mesures prises, les actions à entreprendre concernant la sécurité. Ce compte rendu permanent doit se faire à l'endroit des citoyens à travers les médias de la région, d'où la conception d'un plan d'actions. Il a été soulevé aussi au cours de ces ateliers la mise en place d'un Comité local de sécurité.



Pour la transparence: de mettre en place un dispositif de collaboration entre la société civile, Lonaky, autres personnalités reconnues localement par leur intégrité, des Agents de l'Etat dont la responsabilité ont trait à la sécurité.

Pour l'efficacité et l'efficience: viser toujours l'efficacité dans toutes les actions sécuritaires entreprises et ce dans le cadre des moyens octroyés; bien déployer les ressources humaines, matérielles et

financières disponibles.

En quelques mots, promouvoir la gouvernance sécuritaire de proximité en démantelant les réseaux de banditisme, travaillant étroitement avec la population locale, incitant l'intervention de la société civile en terme d'éducation citoyenne sur la sécurité.

Pour la réceptivité : Solliciter la population locale à détecter les problèmes majeurs, analyser les causes, proposer des perspectives pour le plan local de sécurité.

Pour la Primauté de droit : Les activités sécuritaires doivent se faire dans le cadre légal: Elaborer une politique pénale pour pérenniser les actions en matière sécuritaire.

Fenitra ara-pahamarinana ho an'ny antoko politika eto Madagasikara : ilaina tokoa ve ?

Ho avy atsy ho atsy ny ffidianana kaominaly. Araka ny zavanisy teto amin'ny firenena dia tsy azo lavina fa marefo ny rafitra politika malagasy. Ny Komity ho an'ny Fitandroana ny Fahamarinana (CSI) dia nanonta tamin'ny 2007 ny « **fenitra ara-pahamarinana ho an'ny antoko politika eto Madagasikara** » (standards d'intégrité des partis politiques à Madagascar).

Ilaina araka izany ny mampatsiahy ny tontolo politika ireto fitsipika tsotra sy iraisam-pirenena ireto :

- **Ny ffidianana ihany no loharanom-pahefana ;**
- **Ny fiainana politika dia tokony hanajany lalàna mifehy ny fitondrana tsara tantàna (redevabilité, mangarahara).**

« Fenitra ara-pahamarinana afaka ho arahin'ny rehetra : antoko, kandida, mpiara-mitolona ka tsy an-katerena »

Tsara ny mampahatsiahy fa i Madagasikara dia nanao sonia ny fifanekena iraisam-pirenena maro. Anisan'izany ny fifaneken'ny firenena mikambana momba ny ady amin'ny kolikoly izay mamporisika mazava ny fananganana fepetra mifehy ny fiainana politika. Ilaina araka izany ny fampielezana ireto fenitra ara-pahamarinana ireto izay hanatsara ny tontolo politika eto Madagasikara. Misy andininy 35 izy ity, ary amin'ny teny ma-lagasy sy teny frantsay.

BREVE :

Gouvernance électorale pour une transparence des financements des partis politiques

Sur la gouvernance électorale, il s'agit d'encadrer les partis politiques, et singulièrement leur financement. Le laisser-faire actuel fragilise la démocratie, il est temps d'y mettre bon ordre. La loi de 2011, si tant est qu'elle soit appliquée, est largement insuffisante. En effet, elle ne prévoit ni plafonnement ni sanctions, laissant ainsi la porte ouverte au blanchiment.

Pour une forte concrétisation de cet état des lieux, un atelier sur la gouvernance électorale aura lieu les **03 et 04 juillet 2014 à Antananarivo**.

Le CSI réunira les principaux organismes concernés (CENIT, CES, HCC, Ministère de l'Intérieur,

Ministère de la Justice, société civile, mé-dias) pour définir ensemble une nouvelle approche visant à clarifier entre autres la règle du jeu, encadrer les acteurs publics et privés et sanctionner les abus, à effectuer un état des lieux (diagnostic), revoir les failles, les échecs et les solutions pour remédier et améliorer le cadre juridique des sources de financement des partis politiques. La finalité permettra d'arriver à **des élections transparentes, crédibles et acceptées par tous**. L'activité est soutenue par l'ILAC (Integrity for Leadership Integrity Africa Courses).

Gouvernance locale à travers le contrôle de légalité

La gouvernance publique et la gouvernance locale

La bonne gouvernance n'est pas une fin en soi, elle est un moyen pour parvenir au développement. Une meilleure prise en compte de la dimension gouvernance est indispensable pour soutenir le développement et s'avère incontournable pour la consolidation de l'intégrité et de la performance dans la gestion publique. La bonne gouvernance se réfère alors à la gestion et à l'utilisation des ressources et des informations; à l'exercice des pouvoirs par les autorités et les responsables publics selon les fins prévues. L'objectif est d'accompagner le développement et de servir le bien commun. Une des caractéristiques de la gouvernance est l'Etat de droit. Un Etat de droit au niveau local présente les caractéristiques suivantes :

- Des collectivités soumises au droit,
- Un cadre juridique et réglementaire disponible et applicable,
- Un contrôle de légalité au service des collectivités.

Au niveau local, l'Etat de droit se traduit concrètement par le contrôle de légalité et de régularité.

En partenariat avec le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Décentralisation, le CSI a élaboré un document référentiel «**Gouvernance locale à travers le contrôle de légalité**». Ledit document est le résultat d'une série d'ateliers menés en juillet-août 2012 dans cinq régions de Madagascar dont Analanjirofo, Atsinanana, Boeny, Diana. Les régions de Haute Matsiatra et Vakinankaratra ont été jumelées.

C'est un outil de réflexion qui met en cohérence les principes, les bonnes pratiques et les réalités du terrain en matière de bonne gouvernance publique et au niveau local.

Il s'adresse à tous ceux qui cherchent à en améliorer les pratiques, à travers un contrôle de légalité bien compris et un contrôle de régularité effectué dans un délai raisonnable.

Il pose les principes, situe les problématiques et offre des recommandations pour alimenter le processus de réforme en vue d'une décentralisation efficace, authentique et effective, répondant aux besoins, aux aspirations et au développement de la population locale.

Qu'est ce que le contrôle de légalité ?

Le contrôle de légalité est un mécanisme qui engage les élus et les représentants de l'Etat pour promouvoir le respect du droit au niveau local.

Le but est de faire adhérer les responsables locaux (chefs districts, maires) aux principes de bonne gouvernance. Au-delà de leurs obligations légales illustrées par le contrôle de légalité, leur véritable mission consiste à créer les conditions du développement de leur territoire. C'est pourquoi; investir dans la dissémination des résultats est indispensable. Les activités de communication (référentiel, encarts de presse, publiereportages) visent à alerter les partenaires publics et privés. L'amélioration de la gouvernance locale est non seulement souhaitable mais possible. Mais comme on dit toujours, tout dépend de la bonne volonté de tout un chacun qui accepte un regard extérieur dans son département.

Un référentiel a été édité à l'issue de ces ateliers, ce qui nécessite une forte vulgarisation pour une bonne imprégnation et une opérationnalisation effective du mécanisme.



Transparence et Administration : mariage impossible ou révolution administrative ?

Transparence et Administration : mariage impossible ou révolution administrative ? Telle était la thématique partagée et questionnée lors de la visioconférence sur la transparence, la redevabilité et l'accès à l'information tenue au DLC Anosy le 13 juin 2014, et ce en collaboration avec le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, l'ONI, et dans le cadre des activités du PGDI2.

Le principal intervenant était M. J. P. VILLENEUVE, professeur assistant senior de l'Université de la Suisse italienne et également professeur associé de l'Ecole Nationale de l'Administration publique (ENAP Quebec Canada).



Professeur Villeneuve a partagé ses recherches, ses expériences et ses points de vue sur la notion et le concept de transparence qui engendre en fait une responsabilisation, une participation citoyenne et une redevabilité des Autorités vis-à-vis des citoyens.

A travers cette visioconférence, nous avons appris que le terme transparence ne suffit pas. Il est associé à d'autres qualificatifs tels que «**transparence laborieuse, déviée, entravée**». La transparence se manifeste également par une typologie claire, une catégorisation différente, entre autres : **transparence documentaire, budgétaire, organisationnelle...** Désormais donc, nous nous demandons quel serait le type de transparence à laquelle nous faisons face.

La transparence se fait alors sentir à travers **une volonté forte de partager, diffuser et faire accéder les informations détenues au sein de l'Administration**, d'où par la suite une redevabilité (obligation de rendre compte des Autorités, Représentants de l'Etat, et l'Etat lui-même vis-à-vis des citoyens). L'information appartient au public et doit revenir au public.

Pour le CSI et ses partenaires dans le projet, c'est un travail de longue haleine qui nécessite justement cette volonté de partager. Inculquer petit à petit la culture de l'information s'impose : informer du côté de l'Administration, et s'informer du côté des citoyens. La question se pose donc : est ce impossible, ou, serait-il désormais temps d'apporter une révolution dans l'Administration? Inverser la tendance : plus d'accès des informations que d'exceptions.

Lutter contre la culture du secret, c'est en quelque sorte comme lutter contre la corruption. Une bonne volonté, voire une volonté politique y est pour quelque chose, pour ne pas dire s'impose.

PROCHAINE VISIOCONFERENCE : 22.07.2014, DLC ANOSY

Intervenant : Prof. Yves EMERY, IDHEAP Lausanne.

Thème : Evaluation de la performance des Agents de l'Etat.

Si la transparence était le principe mis en exergue pour la visioconférence du mois de juin, le mois de juillet parlera de l'efficacité et de l'efficience, également l'un des principes de la bonne gouvernance.



L'ouvrage de ce numéro : « Ethique et politique »

La triade philosophie-démocratie-progrès débouche sur la thèse principale de Platon selon laquelle, l'Etat **est injuste** et il faut le réformer. Justice, liberté, dignité, égalité et nécessité d'un vouloir vivre ensemble se dégagent de cet ouvrage, mais avec le constat sévère d'une mimésis négro-africaine de structurante.

Toute autocratie ne peut s'éterniser puisque la liberté est immanente de l'homme.

Les textes présentés dans l'ouvrage ont pour ambition de réinterroger le socle philosophique de l'éthique et de la politique, de tenter d'en dégager le sens, la finalité et d'en souligner l'actualité en ce XXI^e siècle.

Sous la direction de
David MAVOUANGUI
Parri Editions, 2004, 252 pp
Mots clés : Bonne gouvernance,
valeurs éthiques, politique,
sources philosophiques, Afrique



La citation du numéro :

« Ceux qui, citoyens de naissance, ont pour principe que la patrie est partout où sont leurs intérêts, ceux-là évidemment, [...] seraient gens à trahir le bien public pour courir à leur gain personnel : à leurs yeux, ce n'est pas la cité qui est leur patrie, c'est leur fortune. »

(LYSIAS, Discours, t. II, Contre Philon, p. 6).

(extrait tiré de l'ouvrage de ce numéro) Lysias est un orateur né en 458 ou en 440, mort vers 380, est l'un des dix orateurs attiques retenus par le Canon alexandrin.

COORDONNÉES :

Villa Analamanga (près Banque Centrale)
BP 873 - Antaninarenina
Antananarivo 101, MADAGASCAR

Tél. : 22 366 78
Email : contact@csi.gov.mg

Horaires d'ouverture :

Lundi au vendredi
Matin : 09h 00 à 12h 00
Après-midi : 13h 00 à 15h 45

Bulletin Intégrité et Gouvernance,
2014, n° 02, Mai-Juin

Directeur de publication :
Brice Lejambre

Concepteur et Rédactrice en chef :
Reyna Josvah-Rabiza

Standards des dépenses publiques

Par quel moyen le gaspillage arrive-t-il ?

A chaque étape du processus budgétaire, depuis les choix politiques des pouvoirs publics jusqu'à la « surfacturation », les occasions de gaspillage apparaissent. La mauvaise gestion et l'incompétence mais aussi la corruption et autres manoeuvres frauduleuses obèrent les finances publiques.

Cela n'est possible que parce que le contrôle hiérarchique est faible ou inefficace. De ce fait, l'impunité règne, avec même des infiltrations de groupes mafieux. A cela s'ajoute la prédilection pour des audits externes peu soucieux de la défense des intérêts du trésor public au lieu de recourir à l'inspection Générale de l'Etat.

Au total, le mépris des lois et règlements se traduit par des anomalies à tous les niveaux : dans la préparation du budget, dans la commande publique, dans l'exécution du budget, dans la gestion du patrimoine public, et dans l'organisation de l'administration.

Le gaspillage dans la préparation du budget

Cette étape correspond à la planification budgétaire. C'est au point important dans le processus budgétaire.

En effet, de cette planification découle toutes les dépenses de l'Administration. Le fait est que l'estimation des dépenses ne fait pas l'objet d'une étude spécifique. De même, les dépenses ne sont pas priorisées suivant des critères objectifs. Par ailleurs, avant d'élaborer le budget, il n'y a pas d'inventaire physique des biens et consommables. Par conséquent, au lieu de bien entretenir ces biens, les administrations ont tendance à acheter du neuf, ce qui engendre des surcoûts.

Le gaspillage au niveau de l'organisation de l'Administration

Ceci concerne surtout les autorités politico-administratives. Le fait que l'Administration elle-même est mal organisée. Des directions et services sont créés sans motif évident ou précis. Cela engendre des dépenses de fonctionnement supplémentaires.

Il y a également certaines dépenses qui coutent cher à l'Etat. Il s'agit des visites officielles internes et externes, de l'accueil des délégations étrangères, des inaugurations et ateliers divers.

La question est de savoir si ces types de dépenses sont réellement indispensables au bon fonctionnement de l'Administration.



Du concret...

Perte de matériels et mobiliers lors des remaniements: chaque nouvelle équipe fait de nouvelles acquisitions (meubles, matériels de bureau, rideaux...), car l'ancienne ne restitue aucune de ses dotations et n'est nullement inquiétée pour cela.

Remboursement des frais médicaux: des lunettes achetées à 10 000 Ar sont remboursées à 2 000 000 Ar. L'absence de plafonnement est une porte ouverte à tous les abus! Chèque carburant :à cause du montant très élevé des attributions de chèques carburants, beaucoup d'échanges des chèques contre argent en espèce s'effectuent dans les stations services moyennant d'une commission de 10%.

Force est de constater que presque 10ans après cette étude faite par le CSI en 2007 (document physique intégral disponible au centre de documentation), le constat reste toujours valable.

Bonne gouvernance, où êtes-vous? Est-ce que ça vaut encore la peine d'en parler? Pour le CSI, la réponse est OUI sans hésitation. Sinon, ce serait « médecin après la mort » dit l'adage...

RETROUVEZ-NOUS SUR LE WEB :
WWW.CSI.GOV.MG