



COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE

PROGRAMME DE GOUVERNANCE

PLAN DE MISE EN ŒUVRE 2015

INTRODUCTION

Le Plan National de Développement regroupe dans l'axe N°1 « la gouvernance, l'Etat de Droit, la sécurité, la décentralisation, la démocratie et la solidarité nationale ». Le mandat du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité étant centré sur la gouvernance, le présent plan traitera essentiellement de cette question. Cependant, certaines activités toucheront à la décentralisation (gouvernance locale) ou à la démocratie (gouvernance politique). L'Etat de droit, fondement de l'Etat tout court, sera également concerné dans la mesure où il est l'aboutissement de toute bonne gouvernance.

En effet, la gouvernance est en définitive ce que l'Etat fait et le PND évoque « un retour à l'autorité de l'Etat, à une gouvernance forte et responsable pour bâtir ainsi un socle solide permettant des actions de développement sur le long terme ». Pour parvenir à des résultats solides, c'est-à-dire mesurables et irréversibles, il faut mettre en œuvre des mécanismes générateurs d'intégrité : la transparence des actions et des résultats, la redevabilité envers les citoyens-usagers des services publics, la soumission de tous -y compris l'Etat- aux règles de droit, la capacité à anticiper l'évolution de la société.

Ce plan se divise en trois parties :

- Les composantes du plan 2015-2019
- Le plan de mise en œuvre pour 2015
- La méthodologie et l'évaluation des résultats

En 2015, trois domaines seront prioritaires : lutte contre la corruption et la réforme de la justice ; la transparence ; la gouvernance politique.

1. LES COMPOSANTES DU PLAN 2015-2019

Les quatre composantes sont : la gouvernance administrative, la gouvernance locale, la gouvernance économique et la gouvernance politique :

A. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Ce volet comporte trois produits : efficacité de l'administration, lutte contre la corruption, réforme de la justice.

Pour chacun de ces produits, des activités sont prévues :

- Efficacité de l'administration : gestion des ressources humaines de l'Etat (commissions de recrutement, appel à candidatures ouvert pour les hauts emplois de l'Etat etc.), transparence (accès à l'information, open budget), renforcement du système de contrôle des finances publiques (indépendance de l'IGE, opérationnalisation du CDBF).
- Lutte contre la corruption et réforme de la justice : mise à jour de la stratégie nationale anti-corruption, gestion des conflits d'intérêts, évaluation des magistrats, contrats de performance.
- Gouvernance sécuritaire et éthique militaire : dialogue pour une confiance réciproque entre les institutions militaires et la Nation.

B. GOUVERNANCE LOCALE

Ce volet comporte trois produits : amélioration du processus de décentralisation/déconcentration, promotion du développement local, renforcement de l'Etat de droit au niveau local.

Pour chacun de ces produits, des activités sont prévues :

- Décentralisation/déconcentration : amélioration du cadre institutionnel et juridique, gestion du foncier au niveau des communes.
- Promotion du développement local : renforcement de la capacité des collectivités locales à formuler et mettre en œuvre des programmes de développement (budget de programme).
- Renforcement de l'Etat de droit au niveau local : contrôle de légalité des actes administratifs pris par les élus.

C. GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Ce volet comporte deux produits : amélioration de la gouvernance des ressources naturelles, amélioration de la gouvernance des finances publiques.

Pour chacun de ces produits, des activités sont prévues :

- Ressources naturelles : concilier la rentabilité économique, les bénéfices pour les communautés locales et la préservation de l'environnement.
- Finances publiques: établir des standards de recettes et de dépenses fondés sur la transparence et l'équité ; publier une version simplifiée du budget.

D. GOUVERNANCE POLITIQUE

Ce volet comporte trois produits : moralisation de la vie politique, amélioration de la gouvernance électorale, gouvernance parlementaire.

Pour chacun de ces produits, des activités sont prévues :

- Modernisation de la vie politique : réorganisation et implantation territoriale des partis politiques.
- Gouvernance électorale : plafonnement et transparence du financement des campagnes électorales.
- Gouvernance parlementaire : orientation des travaux parlementaires vers une véritable redevabilité envers les citoyens.

I- ACTIVITES POUR LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

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, car ils aspirent à ce que leurs efforts soient reconnus.

Comment rendre l'administration plus performante ? Il faut introduire une culture du résultat et de la mesure de la performance des ressources humaines ainsi qu'une gestion rigoureuse des deniers publics et du patrimoine de l'Etat :

EFFICACITE DE L'ADMINISTRATION

1. améliorer les sites web des ministères pour une meilleure visibilité des actions gouvernementales : contenus actualisés, débats contradictoires, réactivité aux suggestions etc.
2. promouvoir des valeurs éthiques à travers des conventions et des codes.
3. instaurer une véritable transparence à travers un système d'accès à l'information (les documents officiels mis à la disposition du public). Cela permet aux citoyens de mieux participer aux décisions, rend les politiques publiques mieux comprises et développe une relation de confiance entre les usagers et les administrations. L'initiative « open budget », évoquée plus bas, est un aspect de l'accès à l'information.
4. promouvoir l'e-gouvernance : utilisation intensive et optimale des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour améliorer la transparence et le contrôle des services publics.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET REFORME DE LA JUSTICE

1. stratégie nationale de lutte contre la corruption mise à jour : en collaboration avec le BIANCO et le Ministère de la Justice. Les points essentiels portent sur :
 - a. la saisine d'initiative (enquête préliminaire sans attendre les plaintes)
 - b. le renforcement de la Chaîne Pénale Anti-corruption
 - c. le suivi des dossiers transmis à la justice, afin d'améliorer la fluidité et la traçabilité des dossiers transmis aux tribunaux et le retour d'informations.
2. gestion des conflits d'intérêts : cela survient lorsque l'intérêt privé d'un agent de l'Etat influence son action publique. On parle alors familièrement de « privatisation de l'Etat ».
 - a. communiquer sur le sujet auprès des agents de l'Etat et du public,
 - b. nommer des responsables spécialisés dans quelques ministères pilotes,
 - c. étendre progressivement le programme aux autres ministères ainsi qu'aux CTD.
3. Réformer la Justice : la solidité du système judiciaire s'est érodée à cause de soupçons de partialité voire de corruption. Pour lever ces doutes (sachant que la corruption est le plus souvent invisible), il est urgent de prendre des mesures de confiance, en collaboration avec le CSM :
 - a. mettre en place un système d'évaluation des magistrats avant chaque nomination
 - b. adopter des contrats de performance avec les chefs de juridictions : résultats mesurables, sanctions positives et négatives.
 - c. placer les magistrats au même rang que tous les citoyens en matière d'enquête préliminaire sur des plaintes de corruption, indépendamment d'une éventuelle poursuite judiciaire.

GOVERNANCE SECURITAIRE ET ETHIQUE MILITAIRE

1. 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. »¹.
2. Ce programme vise à développer une nouvelle éthique des Forces Armées en collaboration avec le Ministère de la Défense Nationale (Bureau de l'éthique et de la déontologie) pour traiter les principales sources d'insécurité :
 - a. circulation incontrôlée d'armes légères
 - b. banditisme rural lié au vol de bovidés
 - c. trafics internationaux.

II- ACTIVITES POUR LA GOUVERNANCE LOCALE

1. Les préoccupations du développement local ne sauraient être dissociées, non seulement de la question de la gouvernance locale, mais aussi de l'effectivité du processus de décentralisation.

¹Small arms survey 2011, Insecurity and predation in Madagascar.

2. Le cadre institutionnel de la décentralisation a beaucoup évolué allant dans le sens des consolidations des appuis aux communes, accompagnés d'un processus de déconcentration consistant en une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux.
3. Une des caractéristiques de la gouvernance est l'Etat de droit. Au niveau local, celui-ci se traduit par le contrôle de légalité. L'absence de tutelle *a priori* de l'Etat sur les actes des collectivités locales constitue l'un des fondements de la décentralisation, qui repose sur la libre administration. La contrepartie de cette liberté est l'institution des contrôles juridictionnels garants du fonctionnement démocratique du pouvoir local et de la protection des droits et des libertés des individus.
Le contrôle de légalité constitue ainsi un outil pour consolider la démarche de gouvernance au service du développement.
4. L'attention doit se porter sur les rôles du District, du Tribunal administratif et des Collectivités territoriales et sur le mécanisme approprié pour faire du contrôle de légalité un levier du développement au niveau local.
5. Un référentiel a été élaboré en 2012 par le CSI et le FDL (Fonds de Développement Local). Il peut servir de base de travail pour tous les districts.

III- ACTIVITES POUR LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

La gouvernance économique traite notamment de la gouvernance des ressources naturelles (mines, forêts, bovidés etc.) et de la gouvernance des finances publiques (transparence budgétaire, fiscalité équitable), etc.

L'enjeu est de développer un accès à l'information complet afin de mettre les entreprises et le public en position de comprendre et d'appuyer la stratégie de développement initiée par le Gouvernement.

Pour les ressources naturelles :

Mines

- Etablir clairement le partage de responsabilités entre les autorités qui octroient les permis, la Région et les Communes.
- Clarifier le code minier, car la différence entre le permis de recherche et le permis d'exploitation n'est pas très explicite, les deux permis pouvant être utilisés indifféremment.
- Mettre en place une administration de proximité, pour les versements au niveau du percepteur du district, avec compte-rendu au niveau central.

Forêts

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 ainsi :

- 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 conscientes de leurs droits et de leurs responsabilités vis à vis des ressources naturelles ;
- la participation de toutes les parties prenantes du secteur forestier.

Cette stratégie de changement doit être globale et s'inscrire dans la durée.

Bovidés

Il convient de rechercher une combinaison d'effets : substitution d'élevage encouragé, micro finance développé, besoin en boucherie satisfaits, élevage bovin valorisé, élevage traditionnel intégré.

Actions à privilégier :

- formalités administratives simplifiées,
- transactions interdites en dehors des marchés,
- zones d'attente et blanchiment identifiés et contrôlés,
- circulation et commercialisation des bovidés maîtrisées,
- marchés contrôlés, guichet unique.

Pour les finances publiques :

Le principal défi est de mettre fin au gaspillage des fonds publics, afin de légitimer l'impôt et mettre en adéquation le discours sur l'intégrité et les pratiques administratives. Des standards de dépenses publiques clairs et rationnels doivent être diffusés.

Pour la transparence budgétaire, 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.

IV- ACTIVITES POUR LA GOUVERNANCE POLITIQUE

Gouvernance électorale

« Le court-circuitage électoral est au cœur de la mauvaise gouvernance. »²
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, médias) ; (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.

² Banque mondiale, Au cœur des ténèbres, 2010.

Dans cet esprit, un manuel de référence a été élaboré. Ce manuel propose une analyse de la problématique électorale et propose 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.

Ethique politique : loi sur les partis politiques, standards d'intégrité.

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. Cependant, la loi sur les partis politiques fait l'impasse sur la question cruciale du financement.

ACTIVITES

Il convient de remédier aux carences juridiques des articles 37 à 40 de la loi 2011-012 relative aux partis politiques, qui énoncent le principe de transparence des sources de financement des partis, la transparence dans leur gestion. Les points suivants doivent être clarifiés :

- La question de la précampagne
- la transparence des sources de financement des partis politiques, le plafonnement des dépenses de campagnes
- La notion d'utilisation des prérogatives de puissance publique liée à la démission du candidat

2. LE PLAN DE MISE EN ŒUVRE POUR 2015

ARGUMENTS

La gouvernance étant un vaste sujet, il est nécessaire d'établir des priorités. Le plan de mise en œuvre couvre d'abord la période 2015- 2016. Pour la première année 2015, trois critères ont été retenus :

- L'urgence : les projets doivent produire un résultat visible à court terme (6 mois).
- L'expertise : les projets doivent tenir compte des compétences disponibles.
- Le coût : les projets doivent présenter un rapport coût/bénéfice optimal.

I- LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET REFORME DE LA JUSTICE

Objectif : Rétablir la confiance dans le système judiciaire

PROBLEMES	CAUSES	CONDITIONS DE REUSSITE
Déficit de confiance des justiciables à l'égard de la justice	Corruption au niveau de l'entrée dans la magistrature	-Sécurisation des concours d'entrée à la magistrature en partenariat avec le BIANCO. -culture de la valeur éthique et la conformité aux règles déontologiques dès la prise de fonction et tout au long de la carrière
	Manque de redevabilité et transparence	-Elaboration d'une politique de communication et d'information : faire connaître le fonctionnement de la justice aux citoyens, les délais prévisibles des procédures, le coût des procédures, les responsables. -Simplification du langage judiciaire et adaptation par rapport au dialecte
	Dysfonctionnement du système judiciaire : lenteur procédure, caractère inégalitaire, corporatisme	Réforme de la justice : - Introduction du numérique dans les tribunaux (informatisation, e-mail,...) - Utilisation méthode IRR pour accélérer les délais de procédure, - Publication et mise en place d'un système de sanctions positives et négatives - Elaboration de standards de service et d'un dispositif de suivi pour sa mise en œuvre
Manque d'indépendance du pouvoir judiciaire	Non respect de la séparation des pouvoirs	Volonté politique : Le CSM est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire mais pas le PRM

PLAN D' ACTIONS

Objectifs	Activités	Indicateurs	Calendrier	Coûts USD
Responsabiliser les chefs de juridiction	- signer des contrats de performance par les chefs de juridictions	-nombre de contrats signés	2 ^{ème} trimestre	
	-publier et mettre en place un système de sanctions positives et négatives	-pourcentage de contrats mis en œuvre	4 ^{ème} trimestre	
Mettre à jour la stratégie de lutte contre la corruption	-mettre en œuvre la saisine d'initiative par le BIANCO (enquête préliminaire sans attendre les plaintes)	-secteurs à fort impact économique traités	3 ^{ème} trimestre	
	- renforcer la Chaîne Pénale Anti-corruption	- nombre de magistrats spécialisés installés	3 ^{ème} trimestre	
	- assurer la traçabilité des dossiers transmis aux tribunaux	- nombre de dossiers jugés/dossiers transmis à la justice.	4 ^{ème} trimestre	

II- TRANSPARENCE

-
Objectif : Développer une relation de confiance entre les usagers et les administrations

PROBLEMES	CAUSES	CONDITIONS DE REUSSITE
Méfiance des usagers envers les administrations	Accueil médiocre des usagers	- Mise en place d'une « démarche qualité ». - Installation de guichets uniques (pour regrouper en un même lieu plusieurs services publics)
	Formalités et procédures administratives complexes	-Simplification des formalités et des procédures administratives : réduire les documents au strict nécessaire. - Harmonisation des modalités et des délais des procédures administratives. -Développement de l'administration électronique
Pratique de la culture « confidentielle »	-Faible transparence de l'administration - Aucune participation des usagers à la vie de l'administration	Améliorer la transparence de l'administration : - La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration - harmonisation et extension des conditions d'accès aux documents administratifs, d'accès aux archives publiques. - développement de l'accès aux règles de droit et à l'information administrative - participation de différentes manières des usagers à la vie de l'administration (consultations sur projets, budget de programme)
Gaspillage dans la gestion des fonds publics	Opacité du processus budgétaire	- standards de dépenses publiques - version simplifiée du budget - pertinence des dépenses

PLAN D' ACTIONS

Objectifs	Activités	Indicateurs	Calendrier	Coûts USD
Rendre accessibles tous les documents publics (rapports, décisions, budgets etc.)	-mettre en place un mécanisme d'accès à l'information (documents officiels disponibles) dans quelques organismes pilotes	-nombre d'organismes donnant accès à leurs documents	2 ^{ème} trimestre	
Gérer les conflits d'intérêts	- communiquer sur le sujet auprès des agents de l'Etat et du public -nommer des responsables spécialisés dans quelques ministères pilotes	-nombre de responsables nommés	2 ^{ème} trimestre 3 ^{ème} trimestre	
Faire la transparence budgétaire afin de réduire le gaspillage	- « budget des citoyens » : publier une version simplifiée du budget pour en faciliter la compréhension et le contrôle par le public. - publier des standards de dépenses publiques	-nombre d'exemplaires distribués	2 ^{ème} trimestre 3 ^{ème} trimestre	

III- GOUVERNANCE POLITIQUE

Objectif : soumettre la vie politique aux règles générales de bonne gouvernance

PROBLEMES	CAUSES	CONDITIONS DE REUSSITE
Les partis politiques ne jouent plus leur rôle vis-à-vis des citoyens Méfiance des électeurs envers les partis politiques : abstentionnisme et dévalorisation des élections	Déficit dans la perception et moralisation des pratiques politiques Absence de transparence des sources de financement des partis politiques Absence de financement étatique des partis	- rédaction finale du texte en impliquant les entités de décision (Présidence, Primature, Ministère de l'Intérieur, l'OGE ou CENI-T), celles de contrôle (Cour des comptes), celles d'anti-corruption et de blanchiment d'argent (BIANCO, SAMIFIN) - appui à la société civile dans son rôle d'interpellation
	Défaut de contrôle et de sanction	Adoption d'une stratégie visant à réduire le nombre de partis politiques par le Ministère de l'Intérieur
	Non respect des lois concernant les ressources, le financement des partis politiques et des campagnes électorales	Intensification des interpellations de la société civile pour l'effectivité des textes adoptés

PLAN D' ACTIONS

Objectif	Activité	Indicateurs	Calendrier	Coûts USD
Fonctionnement des partis politiques clarifié	-compléter le texte d'application de la loi sur les partis politiques sur la question du financement -appuyer la Société Civile dans son rôle d'interpellation	-texte adopté -nombre de partis se conformant au texte	2 ^{ème} trimestre 4 ^{ème} trimestre	

3. METHODOLOGIE ET EVALUATION DES RESULTATS

Comment ces activités seront-elles menées ? Qui en assurera le leadership ? Comment savoir que la gouvernance progresse ? Ces questions intéressent non seulement les responsables mais aussi le grand public, car elles conditionnent la confiance et l'adhésion.

COMMISSION DE SERVICE PUBLIC ET METHODE IRR

Le CSI propose la mise en place d'une commission de service public, composée de représentants qualifiés en gestion publique. Cette commission interministérielle prendra les décisions de réforme dans les ministères pilotes.

La méthode de travail sera empruntée au système d'initiative à résultats rapides (IRR) qui consiste à découper les tâches en tranches étalées sur 100 jours, sous l'autorité d'un leader stratégique dans chaque ministère. Le CSI encadrera le processus, éventuellement avec l'appui de consultants.

EVALUATION

La mise en place d'outils de mesure de la gouvernance permet d'apprécier l'efficacité des programmes mis en œuvre et de mieux orienter les stratégies. En effet, à partir d'un indicateur, on peut déterminer si telle composante de la gouvernance requiert davantage d'attention. Cela permettra aux décideurs de prendre les bonnes décisions au bon moment.

INDICATEURS INTERNATIONAUX

- Indice de gouvernance de l'Institut de la Banque mondiale (WBI).
- Indice de gouvernance en Afrique par la Fondation Mo Ibrahim.
- Indice de perception de la corruption (IPC) : réalisé à partir d'enquêtes menées par plusieurs organismes indépendants (au minimum cinq enquêtes par pays) et synthétisé par l'ONG Transparency International. Cet indice est largement utilisé pour orienter les décisions d'investissement.
- Afrobaromètre : mesure la gouvernance et la démocratie dans 35 pays d'Afrique.

INDICATEURS NATIONAUX

Enquêtes sur le Système National d'Intégrité (SNI)

Conflit d'intérêts

- Pourcentage d'agents publics ayant fait l'objet d'un contrôle de conflit d'intérêts.
- Actuellement les agents publics ne remettent pas à leur supérieur hiérarchique l'annexe B de la déclaration de patrimoine (déclaration globale d'intérêt économique), qui est une mesure de prévention du conflit d'intérêt

Justice

- Concordance entre nombre de rapports d'enquête et nombre de cas traités par le CSM (tous les dossiers d'enquête devraient être traités par le CSM).
- Nombre de contrats de performance signés.
- Ratio détenus prévenus / détenus condamnés : la moyenne en Afrique est de 30% de prévenus et 70% de condamnés. A Madagascar, c'est l'inverse, le ratio est de 65/35.
- Large diffusion de toutes les décisions en dernier ressort.
- Taux de jugements bien motivés et couchés immédiatement après le prononcé.
- Taux d'exécution effective des jugements dans un délai raisonnable.

Corruption :

- Dossiers traités par le BIANCO : nombre de dossiers jugés/nombre de dossiers transmis à la justice.
- Existence d'un mécanisme de protection des dénonciateurs.

Blanchiment :

- Taux de recouvrement des avoirs.

Sécurité

- Taux d'élucidation des crimes
- Nombre de districts classés zone rouge

Réforme des finances publiques

- Taux de pression fiscale (par élargissement de l'assiette).
- Taux de recouvrement des amendes (arrêtés de mise en débet exécutés)

Décentralisation :

- Pourcentage du budget général attribué aux régions, districts, communes.

Ressources naturelles / petites mines

- Taux de recouvrement de la redevance minière

Ressources naturelles / forêts

- Pourcentage des aires protégées gérées effectivement selon les conventions.