

COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE

Miatrika ny Fanjakana Tsara tantana
Oser la Bonne Gouvernance



RAPPORT ANNUEL 2009

Villa Analamanga, près de la Banque Centrale · BP 873
Antaninarenina, Antananarivo · Madagascar

Tél : +261 20 22 291 70 · Fax : +261 20 22 688 76

w w w . s n i . m g

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----------|
| LISTE DES ABREVIATIONS | 3 |
| INTRODUCTION | 4 |
| A. RAPPEL HISTORIQUE : du CSLCC au CSI..... | 4 |
| LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE | 5 |
| A. REGLES DE BASE DES PILIERS D'INTEGRITE..... | 6 |
| ACTIVITES DU CSI EN 2009 | 7 |
| A. LA DIFFUSION DES NORMES DE FONCTIONNEMENT DES PILIERS..... | 7 |
| 1. Le système judiciaire..... | 7 |
| 2. Le contrôle du système judiciaire..... | 9 |
| 3. La gestion des ressources nationales..... | 9 |
| 4. La transparence et l'accessibilité de l'Administration..... | 12 |
| 5. Attribution d'un « label probité » aux services publics..... | 14 |
| B. LE DÉVELOPPEMENT DU MOUVEMENT D'INTERPELLATION..... | 14 |
| 1. Conflits d'intérêts dénoncés..... | 14 |
| 2. Dénonciation non réprimées..... | 16 |
| 3. Développement du mouvement d'interpellation dans le domaine judiciaire..... | 16 |
| 4. Développement des chaînes pénales économiques et anti-corruption (CPEAC)..... | 16 |
| 5. Partenariat Coalition Paysanne de Madagascar (CPM) / CSI :..... | 17 |
| 6. Journée mondiale de la lutte contre la corruption (9 décembre) :..... | 17 |
| 7. Déclaration de patrimoine :..... | 17 |
| 8. Indice de perception de la corruption (IPC) 2009..... | 18 |
| 9. Assemblée des membres du Réseau des Observatoires Ruraux (ROR) :..... | 18 |
| C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COALITION INTRA PILIER..... | 18 |
| 1. Renforcement de la Police Judiciaire..... | 18 |
| D. LE DÉVELOPPEMENT DU CSI..... | 18 |
| 1. Mise en place de mécanisme de financement durable de la promotion de l'intégrité..... | 18 |
| E. AUTRES ACTIVITES..... | 19 |

LISTE DES ABREVIATIONS

| | |
|----------------|---|
| ARMP | Autorité de Régulation des Marchés Publics |
| BIANCO | Bureau Indépendant Anti-Corruption |
| CDE | Contrôle des Dépenses Engagées |
| CED | Cellules d’Ethique et de Déontologie |
| COLP | Comité d’octroi du label probité |
| CPEAC | Chaine Pénale Economique et Anti-Corruption |
| CSI | Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité |
| CSM | Conseil Supérieur de la Magistrature |
| DGI | Direction Générale des Impôts |
| EDBM | Economic Development Board of Madagascar |
| EITI | Extractive Industry Transparency Initiative |
| ENMG | Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes |
| FES | Friedrich Ebert Stiftung |
| HCJ | Haute Cour de Justice |
| HIMO | Haute Intensité de Main d'Oeuvre |
| IGE | Inspection Générale de l'Etat |
| MEDEM | Mouvement Ethique et Déontologie de Madagascar |
| ONI | Observatoire National de l'Intégrité |
| OPJ | Officier de Police Judiciaire |
| ONESF | Observatoire National de l’Environnement et du Secteur Forestier |
| PGDI | Programme de Gouvernance et de Développement Institutionnel |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PREA | Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration |
| PRIBG | Programme de Réforme Institutionnelle pour la Bonne Gouvernance (financement Banque Africaine pour le Développement) |
| RJDP | Réseau des Jeunes pour la Démocratie et la Politique |
| RRI | Rapid Result Initiative |
| SAJC | Service des Affaires Juridiques et du Contentieux (Douane) |
| SAMIFIN | Sampanjarahaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola (Service de renseignements financiers) |
| SNI | Système National d'Intégrité |
| TPI | Tribunal de Première Instance |

INTRODUCTION

A. RAPPEL HISTORIQUE : DU CSLCC AU CSI

Le Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC), mis en place en juillet 2003, était à l'origine chargé d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Cette stratégie prévoyait une loi spécifique et une agence spécialisée, le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO). Tout cela fut fait en 2004.

En mars 2006, le CSLCC est devenu Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), avec une mission élargie qui consiste à développer le système national d'intégrité (SNI). Le CSI est composé de sept membres :

- un président, nommé par décret du Président de la République ;
- un juriste, désigné par l'Ordre des avocats ;
- un journaliste, désigné par l'Ordre des journalistes ;
- un expert comptable et financier, désigné par l'Ordre des experts comptables et financiers ;
- un opérateur économique, désigné par la Fédération Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat et d'Agriculture ;
- une personnalité issue de la société civile, désignée par une entité fédérale représentative des organisations de la société civile ;
- le Médiateur de la République.

Le CSI dispose d'un secrétariat permanent. Il est à noter que le représentant de l'Ordre des journalistes et celui de la société civile n'ont jamais été désignés. Par ailleurs, les mandats des membres actuels du CSI (sauf celui du Président et du Médiateur) sont parvenus à expiration.

Le niveau d'intégrité peut être relevé grâce à des réformes de bonne gouvernance. C'est ainsi que le CSI se propose d'élaborer et de piloter le programme national de bonne gouvernance à partir des projets inscrits dans sa feuille de route 2009-2010.

Pour cela, le CSI a emprunté à Transparency International (une ONG internationale dédiée à la lutte contre la corruption) un concept intitulé système national d'intégrité (SNI). Ce système comprend diverses institutions publiques et privées – « les piliers d'intégrité » - qui devraient exercer d'une part une surveillance réciproque et d'autre part une synergie de nature à relever le niveau général d'intégrité du pays.

Cependant, la situation du pays au cours de l'année 2009 a handicapé les activités de terrain du CSI. Les efforts ont donc été orientés principalement vers la préparation méthodologique pour une mise en œuvre dès le rétablissement d'un environnement plus favorable.

Différents partenariats ont été explorés ou engagés par le CSI notamment dans le domaine des élections, des droits humains, de la démocratie etc. En effet, de par sa mission même et son expertise dans la promotion de l'intégrité, le CSI est un partenaire privilégié pour des institutions et organisations de la société civile œuvrant pour la bonne gouvernance. Bon nombre d'entre eux ont sollicité l'implication du CSI dans la conception ou la mise en œuvre de projets qui couvrent ces domaines.

LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE

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

Ainsi, on peut représenter un SNI comme un temple grec, composé de piliers dont la solidité dépend du respect des **règles de bases et du soutien du public**.

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



A. REGLES DE BASE DES PILIERS D'INTEGRITE

| PILIER | REGLE DE BASE |
|----------------------------------|---|
| Parlement | contrôle réel de l'exécutif, vote et proposition de bonnes lois |
| Exécutif | préservation du bien public et mise en œuvre d'une stratégie cohérente de développement du pays |
| Système judiciaire | indépendance, équité, application de la loi et protection des témoins |
| Corps de contrôle | Autonomie et ouverture à l'information du public |
| BIANCO | indépendance, application de la loi, pro activité |
| Médiature | accessibilité, capacité de suivi des plaintes et réclamations |
| Organismes internationaux | incitation contractuelle à la transparence |
| Média | rigueur et indépendance dans le traitement de l'information |
| Partis politiques | capacité à proposer des politiques publiques |
| Autorités morales | capacité d'interpellation, balises |
| Secteur privé | code de conduite, politique de concurrence |
| Société civile | capacité d'interpellation et crédibilité |

ACTIVITES DU CSI EN 2009

A. LA DIFFUSION DES NORMES DE FONCTIONNEMENT DES PILIERS

1. Le système judiciaire

Le système judiciaire fait l'objet d'une attention particulière du CSI en raison de sa forte implication dans le fonctionnement de la bonne gouvernance et de son poids dans la perception par public de l'intégrité de l'Etat.

Le CSI a agi dans deux domaines sensibles : la rationalisation de la détention préventive et l'amélioration des conditions carcérales.

➤ *La détention préventive*

La détention préventive représente un poids excessif dans le fonctionnement de la justice. En effet, 60 % des détenus sont en attente de leur jugement (contre 30% en moyenne en Afrique et 15 % dans le monde). Des améliorations ont été apportées en 2007 et 2008, mais la tendance lourde demeure. Cette situation provoque un surpeuplement des prisons et porte atteinte aux droits humains. Les conséquences en matière d'intégrité en sont aggravées.

Des tableaux de bord de suivi de la détention préventive ont été élaborés par le Ministère de la Justice et le CSI, qui seront mis en œuvre, à titre d'expérimentation, au niveau des Tribunaux de Première Instance de la Cour d'Appel de Fianarantsoa et diffusés par la suite dans toutes les juridictions de Madagascar.

Evaluation finale des initiatives à résultats rapides (RRI) sur la détention et l'amélioration des conditions carcérales au niveau des juridictions de Manakara, Mananjary et Farafangana au tribunal de Manakara. Trois thèmes ont été développés et mis en œuvre par six équipes :

1. L'accélération des procédures de traitement des dossiers :
 - **Equipe 1** : Application du standard de service
 - **Equipe 2** : Apurement des dossiers en instances
2. L'amélioration de l'accessibilité de la justice :
 - **Equipe 3** : Accroissement de la fréquentation des kiosques d'information
3. L'amélioration des conditions carcérales et humanisation de la détention :
 - **Equipe 4** : Amélioration de la santé des détenus
 - **Equipe 5** : Amélioration de l'alimentation des détenus
 - **Equipe 6** : Amélioration de la sécurité interne des prisons

Cependant, les chiffres de la détention préventive pour 2009 marquent un recul par rapport à 2007 et 2008.

➤ *Les conditions carcérales*

Il s'agit de mieux gérer le patrimoine foncier et immobilier du Ministère de la Justice pour l'amélioration des conditions de détention.

- Un projet de Protocole d'accord entre le Ministère et la Société Axius Holding SA est en cours de finalisation pour la mise en valeur d'une partie du Camp pénal de Bealoy (Mahajanga), dans le cadre du partenariat public-privé. L'objet du Protocole d'accord consiste à mettre à la disposition de la Société Axius Holding SA une partie des 671 hectares de terrain du Ministère à Bealoy, moyennant paiement de redevance périodique de la part de Axius, soit en numéraire, soit l'équivalent en nature ou en service, au profit de l'Administration pénitentiaire.

- Le processus d'élaboration du projet de convention entre le Ministère et la Société Artem Mahaso, pour la mise en valeur d'une autre partie du Camp pénal de Bealoy Mangabe (Mahajanga) et de Marovoay, a été suspendu consécutivement à la disparition subite du gérant-propriétaire de ladite société. Le processus reprendra en début de l'année 2009.

✓ ***Amélioration de l'alimentation des détenus par la redynamisation du camp pénal de Bealoy.***

a. Production agricole :

- Une enveloppe financière de 117 000 000 Ariary a été obtenue de l'Ambassade d'Allemagne pour le financement de l'exploitation des 150 hectares de terrain à la charge de l'Administration pénitentiaire sur le Camp pénal de Bealoy. Ces fonds serviront essentiellement à couvrir les charges d'exploitation sur les filières et les spéculations à mettre en œuvre, à honorer les frais de consultance d'un ingénieur agricole et à supporter les frais de suivi et contrôle des travaux sur terrain.
- Le principal objectif de cette initiative est de démarrer une production normalisée et plus professionnelle sur le camp pénal et d'en assurer la pérennisation, en vue d'aboutir à une autonomie alimentaire de la maison centrale et à une autonomie financière de la production au camp.

b. Barrage de rétention d'eau :

- Un barrage de rétention d'eau a été construit sur le Camp pénal suite à une collaboration efficace établie entre la Région Boeny, l'Office régional de nutrition Boeny et la Société Delta Norway Madagascar. La réception technique provisoire de cette infrastructure a eu lieu le 04 décembre dernier. La construction de ce barrage a vu la participation de la communauté villageoise de Bealoy et des détenus du Camp pénal, dans le cadre de la méthode HIMO (haute intensité de main-d'œuvre). L'existence du barrage de rétention améliorera grandement la gestion de l'eau de pluie et l'irrigation des exploitations agricoles sur le camp.

c. Adduction d'eau potable :

- Suite à une descente sur terrain organisée par le CSI et le Ministère de la Justice à la fin du mois de Novembre à Bealoy, il a été décidé de construire deux points d'eau potable afin de préserver la santé et l'hygiène des détenus travaillant au Camp pénal. Le Ministère de la Justice prendra en charge les coûts des installations des deux puits et sollicitera les services de l'Association FIVOY pour la mise en œuvre des travaux.

d. Logement pour les détenus travaillant au camp :

- En vue de la concrétisation de leur engagement, la société Delta Norway Madagascar a fait appel à une entreprise sous-traitante pour la finalisation des bâtiments servant à l'accueil des détenus travaillant au Camp pénal. La Présidence contribuera à hauteur de 30 000 000 Ariary pour la finalisation des travaux qui seront achevés d'ici la fin de l'année.

e. Piste menant au camp :

- Dans le cadre des conditions d’octroi des fonds par l’Ambassade d’Allemagne, le Ministère de la Justice se doit d’assurer la réfection de la piste de 6km menant au Camp pénal de Bealoy, pour permettre une accessibilité de celle-ci pendant 12 mois sur 12. Ainsi, le Ministère de la Justice, avec le concours de la Direction régionale des travaux publics à Mahajanga, organisera et prendra en charge les coûts de réhabilitation de la piste. Le contrat des travaux à ce sujet est actuellement en cours de préparation.

✓ ***Alternative pour une gestion normalisée des établissements pénitentiaires***

- Elaboration d’un document de projet en vue de proposer une alternative à la gestion actuelle des établissements pénitentiaires. Une proposition basée essentiellement sur le renforcement de la collaboration du Ministère de la Justice avec des institutions spécialisées du secteur privé pour rehausser davantage la sécurité des établissements et les conditions de détention.
- La principale innovation porterait sur la création d’une prison de haute sécurité pour les criminels les plus dangereux.

2. Le contrôle du système judiciaire

➤ ***Mouvement éthique et déontologique de Madagascar (MEDEM)***

De nombreux magistrats confrontés à des situations délicates ont manifesté le souhait de bénéficier de conseils d’éthique. Pour répondre à ces attentes, le MEDEM s’est constitué en association indépendante liée par contrat avec le Ministère de la Justice. Des cellules d’éthique et de déontologie (CED) seront créées auprès des juridictions sur appel à candidatures lancées auprès des magistrats retraités ou en disponibilité.

- Un projet de texte relatif à la décision de mise en place des CED a été élaboré et soumis au Ministre de la Justice.
- Les principaux bailleurs pour la mise en place des CED sont le Ministère de la Justice et le Service de la Coopération et des Actions Culturelles de l’Ambassade de France.
- Une mission de sensibilisation en vue de la mise en place de la CED à Fianarantsoa a été organisée le 24 novembre.

✓ ***Convention MEDEM/ Ministère de la Justice***

- La convention signée entre le MEDEM et le Ministère de la Justice le 28 septembre prévoit la mise en place de cellules d’éthique et de déontologie auprès de quelques juridictions (Mahajanga et Toamasina) d’ici la fin de l’année. Elles dispenseront des conseils aux magistrats à leur demande.

3. La gestion des ressources nationales

➤ ***Lutter contre le gaspillage de fonds publics / Diffuser des standards de dépenses publiques***

Le gaspillage de fonds publics sous toutes ses formes constitue une grave atteinte à l’intégrité de l’Etat et contredit les principes de la bonne gouvernance. Une étude approfondie a été menée en 2007, ses principales conclusions méritent d’être connues de tous.

- Les brochures présentant le standard des dépenses publiques ont été tirées à 3 000 exemplaires. La campagne d'informations accompagnant leur diffusion aurait dû être organisée en début de l'année 2009, mais son financement par l'Ambassade de Norvège a été suspendu.
- Le plan d'attaque élaboré pour la relance de ce projet prévoit à court terme la constitution du Comité technique chargé du suivi de sa mise en œuvre. Ce Comité sera également chargé de faire connaître le projet auprès des autorités et participera également aux travaux de lobbying si nécessaire. Une réunion de constitution dudit Comité sera organisée une fois ses membres identifiés et sensibilisés sur la raison d'être du projet.
- Une première réunion de constitution du Comité technique a été organisée le 10 juin. Cette réunion a permis au CSI de sensibiliser les partenaires de la raison d'être du projet et de recueillir les premiers avis et recommandations dans la mise en œuvre du projet.
- Les débats et discussions portant sur la méthodologie et la stratégie du Comité technique pour promouvoir les standards de dépenses publiques ont été abordés au cours de la seconde réunion du 29 juin. Ainsi, un certain nombre de questions ont été soulevées par les participants :
 - le budget programme censé mettre un coup d'arrêt aux abus n'est toujours pas opérationnel ;
 - l'absence de contrôle de la pertinence des dépenses (seule la régularité est prise en compte), ce qui fait qu'aucune sanction n'est appliquée en cas de dérive ;
 - l'absence de dialogue de gestion au sein des Ministères afin d'estimer les besoins réels nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration ;
 - la cellule de veille pour le suivi des dépenses publiques demeure inconnue des usagers.
- Deux thèmes ont été retenus et seront traités par le comité technique. Il s'agit du budget programme et du compte de dépôt. Ces deux thèmes ont été choisis étant donné leur intérêt stratégique dans la gestion des fonds publics.
- Les prochaines étapes du projet sont :
 - des présentations au comité technique sur le Budget programme et le Compte des dépôts par les personnes ressources issues du Ministère des Finances et du Budget et du Trésor public
 - l'élaboration de la feuille de route et du plan d'actions sur le budget programme et le compte de dépôt.
- Les exposés ont été effectués le 28 juillet. Les comptes de dépôt ont été présentés comme une source importante de gaspillage et le budget de programme comme l'une des solutions pour combattre ce gaspillage.

➤ **Gérer les ressources naturelles pour le développement :**

Ce projet comporte trois composantes, dans lesquelles le CSI intervient principalement pour une meilleure prise en compte de la dimension intégrité. Le CSI intervient dans un cadre institutionnel, au même titre que les autres acteurs du secteur privé ou public :

1. composante gouvernance minière
2. composante gouvernance des bois précieux
3. composante gestion des ressources pétrolières.

✓ **Gouvernance minière :**

La relance de ce projet consistera à faire le suivi et l'évaluation des résolutions prises lors de la dernière réunion stratégique tenue en Juillet 2007, dans la consolidation du volet gouvernance, sous l'égide du Ministère chargé des Mines, et ce par rapport au calendrier prévu. En collaboration avec le Ministère, le CSI contribue à renforcer la gouvernance minière (conception et conduite des réunions stratégiques « petites mines »).

Un plan de relance a été soumis au Secrétaire Général de la Présidence pour :

1. faire le suivi des décisions prises
 2. mettre en œuvre le plan de gestion des ruées dans les zones menacées (ex : Ambanja pour le démantèlement)
 3. mettre en œuvre le plan de gestion de la sécurité dans les zones menacées.
- En collaboration avec le Ministère, le CSI contribue à renforcer la gouvernance minière (conception et conduite des réunions stratégiques « petites mines »).

✓ **Gouvernance des bois précieux :**

Le CSI est membre de la task force « bois précieux » dont la principale mission est d'assainir le secteur bois et de développer une stratégie de démantèlement de réseaux dans la région SAVA et Masoala.

Les actions ponctuelles ne pourront pas à terme éradiquer le problème de trafic de bois précieux d'où la nécessité de concevoir un plan de démantèlement de réseaux pour une meilleure implication des acteurs locaux.

1. Un plan de relance a été soumis au Secrétaire Général de la Présidence pour :
2. faire un état des lieux de toutes les actions engagées, les suites données, les dossiers en instance dans la répression des trafics des bois précieux.
3. finaliser le plan de démantèlement de réseaux.

A court terme :

- sensibiliser, informer sur les impacts négatifs du commerce illicite et sur les responsabilités qui incombent à chaque partie prenante
- développer la volonté politique des responsables pour appliquer les lois existantes et de toutes les parties prenantes pour interpeller
- développer la conscience des « corps constitués » sur la déontologie et l'éthique de leurs professions.
- prendre des décisions fermes pour continuer et initier des réformes et des changements au moins dans les régions prioritaires comme la SAVA.

A moyen terme :

- continuer et initier tous les processus de changements et de réformes prévus
- développer les actions pour obtenir l'adhésion des parties prenantes sur les changements et les réformes engagés
- développer un programme de renforcement de capacités de toutes les parties prenantes

A long terme :

- semer les graines pour une génération d'acteurs très sensibles à la préservation de l'environnement et aux pratiques négatives de corruption par les formations basiques dans les Universités, les Institutions, les Ecoles.

✓ **Gestion des ressources pétrolières ;**

L'objectif national du secteur pétrolier est de maximiser la valeur des ressources pétrolières et de transformer cette valeur en avantages durables pour la société toute entière et pour la population.

Le projet « Oil for development », financé essentiellement par la coopération norvégienne, a été suspendu suite au retrait de la partie Norvégienne, consécutive à la crise politique traversée par le pays. Le CSI est membre du comité de pilotage de ce projet. Un plan de reprise du projet a été initié au niveau du CSI à l'intention du Secrétaire Général de la Présidence dans le but de finaliser le nouveau cadre légal.

- La reprise du projet est fortement recommandée pour finaliser les points suivants :
 - restructurer l'OMNIS conformément à la nouvelle politique pétrolière ;
 - résoudre les problèmes relatifs à l'octroi et à la gestion des permis pétroliers ;
 - évaluer les ressources ;
 - finaliser le nouveau cadre légal.

La mise en œuvre des cinq projets prioritaires, tels que définis par les plans de relance, a été au cœur des activités du CSI au cours du mois de juin.

4. La transparence et l'accessibilité de l'Administration

➤ **Projet sur « l'accès à l'information » :**

L'accès à l'information signifie que les citoyens peuvent librement accéder à tous les documents publics, sous réserve de confidentialité. Une loi en ce sens transformerait une faveur en droit. Rappelons que ce droit figure dans la Constitution (article 11).

- Un plan d'attaque pour une relance efficace a été élaboré. Ce plan vise essentiellement à convaincre les décideurs d'adopter une nouvelle politique en matière de transparence. Ainsi, pour faire évoluer plus rapidement le projet, un Comité technique chargé de suivre sa mise en œuvre a été reconstitué sur la base des entités qui y ont déjà travaillé depuis 2006. Le Comité technique est composé des représentants d'institutions étatiques et non étatiques ainsi que d'organisations de la société civile et des bailleurs de fonds : Ministère de la Culture et de la Communication, Ministère des Travaux publics, Observatoire national de l'environnement et du secteur forestier (ONESF), Observatoire National de l'Intégrité (ONI), Projet Gouvernance et Développement Institutionnel (PGDI) etc.
- La réunion constitutive du Comité technique a eu lieu le 19 mai. Les perspectives et les prochaines étapes du projet ont été définies. Cette réunion était également l'occasion de partager les expériences de chacun dans le domaine et de lancer une première discussion sur les modalités pratiques en matière d'accès à l'information : situation à Madagascar, dispositif existant, disponibilité et conditions d'utilisation des informations. Enfin, il a été convenu d'identifier une entité pilote (ministère ou organisme) qui mettra en œuvre un mécanisme expérimental d'accès à l'information. Ce mécanisme partira des besoins des usagers, d'une part, et considèrera la capacité de l'Administration à répondre à cette demande, d'autre part.
- Par ailleurs, un calendrier prévisionnel pour les prochaines étapes du projet a été validé par le Comité technique :

- Juin : Analyse des documents (avant-projet de loi et document de base de Transparency International sur l'accès à l'information) et réflexion
 - Juillet : Propositions de mécanisme d'accès à l'information
 - Septembre : Mise en œuvre du mécanisme d'accès à l'information
 - Octobre : Analyse du projet de loi régissant l'accès à l'information
 - Novembre : Evaluation des résultats
- Une réunion du Comité technique, chargé de la conception et de la mise en œuvre du projet, a eu lieu le 18 juin 2009. Cette réunion a permis d'entamer une analyse plus poussée des documents de travail tels que l'avant-projet de loi sur l'accès à l'information, le document de base de Transparency International sur l'accès à l'information, etc.
- Différentes propositions ont été retenues au cours de cette réunion du comité technique :
- Associer davantage le Ministère des Transports dans tout le processus du projet, étant donné que celui-ci conduit actuellement une expérimentation sur l'accès à l'information en son sein ;
 - Conduire des séances de sensibilisation et de lobbying au sein de l'Administration même, afin de dissiper toute forme de réticence de la part des agents publics quant à la diffusion des informations ;
 - Améliorer la composition du Comité technique en y intégrant les représentants de la Primature, du Ministère de la Défense nationale, du Ministère de la Justice, du Ministère de l'Éducation nationale, du Ministère des Finances et du Budget ainsi que de l'INSTAT, ceci afin de garantir l'adhésion de toutes les entités impliquées directement ou indirectement dans le projet sur l'accès à l'information.
- Les prochaines étapes du projet sont :
- Lobbying auprès de la Primature pour appuyer le projet. En effet, une volonté politique exprimée à ce niveau délivrera un message fort en direction de tous les départements ministériels et des agents publics ;
 - Réflexion approfondie sur le système et proposition de mécanisme d'accès à l'information.
- Le comité technique constitué en juin n'a pas permis de former une équipe suffisamment engagée dans le projet. Une autre approche a donc été adoptée, sur la base d'un plan de partenariat avec un ministère pilote (Transports). Trois étapes ont été définies :
- identifier la personne responsable du projet au sein du ministère (niveau directeur)
 - adapter le plan de travail selon les besoins et les capacités du ministère
 - lancer le projet à titre expérimental

➤ **Le processus électoral**

Les élections constituent un enjeu majeur de gouvernance. En toutes circonstances - et pas seulement pour dénouer la crise actuelle - elles devraient être contrôlées et évaluées selon des critères stricts et connus de tous à l'avance.

- Le CSI prépare un projet d'appui au processus électoral visant à le rendre transparent et redevable. Trois axes ont été choisis : la commission électorale nationale indépendante (CENI), l'évaluation des élections et la sensibilisation sur les enjeux des élections à Madagascar.

- La CENI : une étude est en cours visant à définir ses paramètres de bonne gouvernance.
 - l'évaluation des élections : le CSI élabore un indice d'intégrité électoral sur la base d'enquêtes indépendantes. Il fournira une mesure exacte de la perception par le public du comportement des acteurs (CENI, administration, candidats, partis, électeurs, medias). Chaque élection sera ainsi notée et on pourra apprécier l'évolution de la note d'une élection à l'autre.
- Par ailleurs, un projet de sensibilisation des électeurs sur le vrai sens du vote est en préparation avec l'Observatoire Nation de l'Intégrité (ONI) et le Réseau des jeunes pour la démocratie et la politique (RJDP). L'appui financier de l'Ambassade Suisse a été sollicité.
- Enfin, une rencontre avec une délégation de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), en mission à Madagascar, a eu lieu au CSI. Le principal sujet de cette rencontre concernait la préparation du processus électoral à venir.

➤ ***Outils sur la démocratie par la Fondation Friedrich Ebert (FFE) :***

Une présentation relative aux outils sur la démocratie a été organisée par la FFE le 26 novembre dernier. Une séance de débat et de discussion s'en est suivie à laquelle le CSI a participé.

5. Attribution d'un « label probité » aux services publics

Sur le modèle des certifications de type ISO, le « label probité » distinguera les services qui auront satisfait à une série de critères établis et vérifiés d'une manière indépendante.

Le premier service approché est le service des affaires juridiques et du contentieux de la douane (SAJC). Un référentiel général a été établi : il définit les normes communes à tous les services publics. Un référentiel spécifique est ensuite établi pour chaque service selon ses particularités.

Le référentiel spécifique pour le SAJC a été produit par le Cabinet SADEE. Le processus de certification est actuellement en phase d'audit de conformité à l'issue du délai imparti pour la mise aux normes. En effet, plusieurs critères ne sont pas encore remplis et le processus connaît d'importants retards.

Le Comité d'Octroi du Label Probité, réuni le 20 mai pour examiner le rapport final d'audit de conformité, a décidé de reporter la décision relative à l'octroi du label au SAJC, estimant nécessaire de rencontrer les différents responsables de la Douane, pour décider d'une cessation du processus de labellisation ou d'un énième prolongement du délai de mise en conformité. Par ailleurs, le rapport final du Cabinet SADEE a été validé au cours de cette réunion.

Les responsables de la Direction générale des douanes (DGD) ainsi que du Service concerné par la labellisation ont manifesté leur volonté de poursuivre le processus de labellisation et de procéder à la mise en conformité aux exigences du Label. Un premier compte rendu relatif à l'évolution de cette mise en conformité a été reçu de la part du SAJC.

B. LE DÉVELOPPEMENT DU MOUVEMENT D'INTERPELLATION

1. Conflits d'intérêts dénoncés

Le conflit d'intérêts est un délit puni par la loi sur la corruption. Il apparaît quand un responsable public, quelque soit son niveau, utilise sa position pour favoriser un intérêt privé. L'important est que les conflits d'intérêts soient gérés et non pas laissés à l'appréciation de chacun.

➤ ***Sensibilisation sur la gestion de conflits d'intérêts au niveau de l'Administration***

- Une réunion avec les responsables du Service de l'Éthique et de la Déontologie du Ministère de la Fonction Publique a été organisée le 15 décembre. Les points suivants y ont été évoqués :

1. Projet d'arrêté ministériel :

- Le projet de texte relatif à la gestion et à la répression des conflits d'intérêts est toujours en lecture tournante auprès des trois Ministères Pilotes pour observation, aucune remarque n'a est encore parvenue au Ministère.
- Deux réunions entre les responsables de la Direction chargée de la promotion de l'Éthique et de la Déontologie auprès de la Ministère de la FOP et ceux du CSI ont eu lieu en vue de relancer le projet de texte

2. Mise en place des structures dédiées dans les Ministères concernés :

- Un Comité pour le Développement de la Déontologie et de la Bonne Conduite dans l'Administration a été mis en place au niveau national ; 09 régions sont actuellement concernées.
- 352 exemplaires du prospectus présentant le Code de déontologie de l'Administration et le Code de bonne conduite des Agents de l'Etat ont été transmis à la Direction de l'Évaluation de la Promotion, de l'Éthique et de la Déontologie du Ministère de la FOP pour diffusion.

3. Sensibilisation du Public :

- Une rencontre avec les responsables de l'ONI sera organisée en vue de la conception du scénario pour le document de sensibilisation.

4. Amélioration du système disciplinaire:

- Le décret d'application du Statut Général des Fonctionnaires et le texte relatif au Système disciplinaire n'ont pas encore été adoptés.
- Le plan de relance du projet prévoit un réexamen du projet d'arrêté régissant le conflit d'intérêts. Ainsi, une réunion de consultation avec les responsables du BIANCO, partenaire du projet, a été organisée en vue de recueillir leurs observations sur le projet de texte et afin de s'enquérir de la situation actuelle du projet en général.
 - Etapes suivantes :
 - présentation du projet au Secrétaire général du Ministère de la FOP, pour être exposé au cours des Assises des fonctionnaires du 10 juillet ;
 - la redynamisation du Comité Technique et la mise en place d'un mécanisme de gestion au niveau des Ministères pilotes.
 - La préparation de la campagne de sensibilisation au niveau du public à travers la conception de scénarii de communication et le développement d'un partenariat avec l'ONI.

- A l’issue de la réunion organisée au Ministère de la Fonction Publique, il a été constaté que :
 - les résolutions des Assises Nationales des Fonctionnaires n’ont pas encore été diffusées et ne peuvent être accédées suivant instructions des premiers responsables. Cette situation requiert donc de nouvelles méthodes et approches pour faire évoluer le projet.
 - Les responsables du Ministère de la Fonction publique ont suggéré l’intitulé « Bonne Gouvernance dans la Fonction publique » à la place de « Gestion des conflits d’intérêts » pour le projet. Ceci dans l’objectif de ménager les éventuelles susceptibilités pouvant surgir et aussi afin d’obtenir davantage l’adhésion et le soutien plutôt que la résistance aux différents éléments de la réforme (textes réglementaires, mécanisme de gestion, etc.).
 - La situation des personnes venant du secteur privé occupant les hauts emplois de l’Etat a suscité des réflexions et devrait aussi être considérée dans le cadre du projet.
 - Il faudrait élargir le champ d’application de la réglementation des conflits d’intérêts aux élus des collectivités décentralisées.

2. Dénonciation non réprimées

➤ *Elaboration et application du cadre juridique sur le mécanisme de protection des dénonciateurs*

- Suite à l’atelier de sensibilisation sur la protection des dénonciateurs effectué à Ihosy le 26 septembre dernier, une mission de suivi y a été effectuée à la fin du mois de novembre pour apprécier l’évolution de la mise en œuvre des résolutions prises par les différentes parties prenantes (Justice, Justice et Paix,...) lors dudit atelier.
- La Direction Générale des Impôts (DGI) a donné un avis favorable au développement du projet relatif à la protection des dénonciateurs en son sein. Une concertation CSI/DGI est prévue en vue de l’examen des Termes de références à ce sujet.

3. Développement du mouvement d’interpellation dans le domaine judiciaire

➤ *Renforcement de la Médiature*

- Des observations et commentaires relatifs à la redynamisation de la Médiature ont été reçus du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l’Intérieur et de la Décentralisation. Ces avis ont été pris en compte et remis à qui de droit après analyse.
- L’avant projet de loi sur la Médiature fut examiné en Conseil du Gouvernement au début de l’année

4. Développement des chaînes pénales économiques et anti-corruption (CPEAC)

- Un bref rappel, la Chaîne Pénale Anti-corruption (CPAC) a été mise en place à titre d’expérimentation par la Circulaire N° 001/MJ/MDN/SESP/04 du 02 Juillet 2004, sous l’impulsion de l’ex- CSLCC. Le champ d’application de cette Circulaire est la juridiction de la Cour d’Appel Anosy Antananarivo. Elle est compétente pour connaître des infractions de corruption et des infractions économiques et financières.
- Des chaînes pénales ont été progressivement mises en place dans les différentes juridictions dotées de Cour d’Appel jusqu’à la fin de l’année 2008 Des difficultés ont surgi. C’est ainsi que l’élaboration d’un cadre juridique approprié s’avérait indispensable. Ce nouveau cadre juridique devrait tenir compte des difficultés relatives au champ d’application limité de la circulaire et celles liées à la qualification d’infractions en infractions économiques et financières et attribueraient la compétence aux chaînes pénales

- Une réunion a été organisée au CSI le 28 Août avec le Ministère de la Justice, la CPAC d'Antananarivo et en partie celle de Mahajanga, le BIANCO et le SAMIFIN. Cette réunion a permis de recenser les difficultés expérimentées par les différentes entités concernées.
 - Par la suite une étude a été menée par le CSI en partenariat avec le Ministère de la Justice, prenant en considération les difficultés et les acquis des CPAC. Elle fut finalisée en décembre 2009 et distribuée aux différentes entités concernées, ainsi qu'aux représentations étrangères et organismes multilatéraux.
 - Cette étude a proposé des critères pour résoudre les difficultés de qualification d'une infraction en infraction économique et financière et justifier ainsi la compétence des chaînes pénales.
 - Ces critères sont : l'atteinte à l'ordre social, économique, financier et environnemental ; la complexité de l'investigation et la nécessité d'expertise, la dimension nationale et transnationale de l'infraction.
 - Selon ces critères, les détournements de deniers publics, la corruption à travers ses différentes manifestations, les infractions en matières de sociétés commerciales, les infractions fiscales (douanières et fiscales proprement dites), le blanchiment, les infractions en matières de législation forestières (trafic illicite de bois précieux), les infractions portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture (trafics de ressources halieutiques) constituent des infractions économiques et financières
 - Toutefois, cela requiert de la part des hautes autorités une décision sur l'orientation stratégique du futur texte régissant les CPEAC. Cette orientation stratégique est toujours attendue.
- ✓ ***Extension géographique des CPEAC***
- Les éléments constituant la CPEAC de Toliara ont été identifiés et sensibilisés au cours de la réunion de travail organisée au début du mois de novembre, en présence de toutes les parties prenantes du système judiciaire, des autorités locales et des responsables des services déconcentrés de la Région.
 - Une mission chargée de la constitution de la CPEAC à Antsiranana a été organisée.
- 5. Partenariat Coalition Paysanne de Madagascar (CPM) / CSI :**
- La Coalition Paysanne de Madagascar a demandé l'appui du CSI pour une formation en bonne gouvernance et intégrité. Un atelier regroupant des participants issus des 22 régions est prévu pour novembre.
- 6. Journée mondiale de la lutte contre la corruption (9 décembre) :**
- Le CSI a contacté le PNUD pour demander à participer à la célébration de la Journée mondiale de la lutte contre la corruption. Le PNUD n'a pas encore élaboré de programme à ce sujet.
- 7. Déclaration de patrimoine :**
- A la demande de la Banque mondiale, le CSI a fait un commentaire sur une analyse du décret relatif à la déclaration de patrimoine faite par le siège à Washington. Les commentaires portaient sur les caractéristiques de ce décret et les difficultés de son application.

8. Indice de perception de la corruption (IPC) 2009

- L'IPC 2009 a été communiqué par Transparency International le 17 novembre dernier. Le score de Madagascar a régressé à 3.2 (3.4 en 2008). Globalement, il a été exposé que ce score est le résultant de la crise politique actuelle.

9. Assemblée des membres du Réseau des Observatoires Ruraux (ROR) :

- En tant que principal initiateur dans la mise en place de l'ONI, le CSI a été convié à participer à l'assemblée des membres du ROR avec l'ONI lui-même.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COALITION INTRA PILIER

1. Renforcement de la Police Judiciaire

➤ ***Intégrité de la Police Judiciaire***

- Une mission de suivi des activités du groupe de travail local a été effectuée à Mahajanga et à Toamasina. L'objet des réunions de travail avec les représentants de la société civile et ceux des médias était de discuter des actions concrètes à entreprendre jusqu'en décembre. Il a été décidé qu'une campagne de sensibilisation des usagers sur leurs droits et devoirs sera entreprise. Des affiches et dépliants seront diffusés ; un plateau TV sur l'accessibilité des services de la PJ réunissant la société civile, les médias, la gendarmerie et la police nationales sera réalisé ; des boîtes d'évaluation seront mises en place dans les brigades, commissariats, centres commerciaux,...
- Par ailleurs, à la suite des séances de formation sur l'accueil, des certificats signés par le Ministre de la Justice, Présidente du CSI ont été remis aux représentants régionaux de la Gendarmerie et de la Police nationales. Ces derniers ont sollicité la continuité de la collaboration avec le CSI.

➤ ***Bonne gouvernance et Gendarmerie Nationale :***

- Suivi de la mise en œuvre du programme " Bonne Gouvernance " au niveau du Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie Nationale.

D. LE DÉVELOPPEMENT DU CSI

- Elaboration du document de présentation des « Produits du CSI » sur la base de la feuille de route 2009-2011.

1. Mise en place de mécanisme de financement durable de la promotion de l'intégrité

➤ ***Constitution de la Fondation pour l'Intégrité***

- Préparation d'un dossier de présentation détaillant l'esprit et la logique de la Fondation de l'intégrité. Ce dossier souligne et justifie la nécessité de disposer d'un mécanisme de financement durable pour soutenir les principaux engagements de l'Etat à promouvoir l'Intégrité et de faire de l'Intégrité un levier indispensable du développement. Il y est également exposé les grandes lignes du processus de mise en œuvre de la Fondation ainsi que les modalités pratiques de son fonctionnement dans sa globalité.
- Le financement des premiers travaux de mise en place de la Fondation pour l'Intégrité a été inscrit dans la 2ème phase du PGDI en tant qu'activité prioritaire à partir de 2009.

➤ **Organisation et fonctionnement du CSI :**

- Une journée de réflexion et d'analyse relative au fonctionnement et à la gestion des activités du Secrétariat permanent a été organisée le 17 juin dernier. Il ressortait de cette analyse qu'un certain nombre de points liés au système de gestion des activités doit être amélioré. Les principaux éléments à observer concernent l'orientation politique, la conception et la programmation stratégique, la réflexion critique et la collecte et la gestion d'informations.

➤ **Programme national de bonne gouvernance et document de plaidoyer du CSI :**

- Les résultats relatifs aux travaux d'analyse réalisés pour la proposition d'un Programme de Bonne Gouvernance ont été présentés et débattus au CSI le 27 octobre dernier. Il ressort de ces analyses trois principaux domaines d'intervention pour l'application de la Bonne Gouvernance : institutionnel, politique et judiciaire. Les critères de Bonne Gouvernance qui ont été jugés les plus pertinents sont : la redevabilité, la transparence et l'efficacité.
- Cette proposition de stratégie sera affinée et complétée puis soumise aux membres du Comité pour validation. Ainsi, un Programme de national de Bonne gouvernance sera présenté aux autorités dans un document de plaidoyer avec tous les argumentaires nécessaires.

➤ **Centre de documentation :**

- Suite aux recrutements effectués en juillet, le centre a été réorganisé. Il comporte une section documentation papier et une section documentation en ligne. Les travaux portent sur l'actualisation de la liste des documents existants et la mise à jour du site web.
- L'actualisation de la liste des documents physiques disponibles et la mise à jour de la base de données du centre est en cours de réalisation.
- Différents articles, en format électronique, relatifs à la Bonne gouvernance sont actuellement disponibles au Centre de documentation.

E. AUTRES ACTIVITES

➤ **Les litiges fonciers**

- Durant le mois de novembre, une étude a été réalisée pour identifier les litiges fonciers récurrents. Les 04 et 05 Décembre 2008 à la Résidence ANKERANA, la Justice et ses partenaires, les Domaines et Services Fonciers, la Gendarmerie et la Police Nationales, la Société civile et les médias ainsi que la Commune Urbaine d'Antananarivo se sont concertés pour trouver des réponses claires aux problèmes posés par les litiges fonciers.
- Des solutions concrètes ont été proposées et font l'objet de l'engagement signé par les deux Ministres. L'engagement comporte deux axes visant à prévenir les litiges fonciers et à améliorer leur gestion. Notons que les collectivités territoriales décentralisées, les services déconcentrés et la société civile ont été associés à la recherche des solutions.
- Un plan d'actions a été rédigé et sera mis en œuvre dès janvier 2009.

- **Réalisation du 2ème sondage national sur la lutte contre la corruption**
 - Une première discussion avec des membres du secteur privé a été entamée en vue de repositionner les grandes lignes du questionnaire à administrer dans ce secteur.
 - Ce projet a également été inscrit dans la 2ème phase du PGDI pour financement, en tant qu'activité prioritaire en 2009.

- **Organisation de la formation sur la restitution des avoirs détournés (Asset recovery)**
 - Une formation sur le recouvrement des avoirs détournés a été organisée du 3 au 12 décembre dernier, avec la collaboration de l'ICAR et de l'Ambassade Suisse. Les participants à cette formation étaient constitués de magistrats, OPJ, OSPJ, SAMIFIN, BIANCO, CPEAC, etc.

- **Organisation et fonctionnement du CSI :**
 - Le local auprès du CSI ayant servi d'antenne pour la réception des doléances a été libéré par le BIANCO, suivant un avis au public paru dans les quotidiens nationaux dans le courant de la semaine du 26 octobre 2009. Ce local reste donc disponible pour toute autre affectation nécessaire au fonctionnement du CSI.

- **Stage au CSI :**
 - Le CSI accueille actuellement un étudiant en quatrième année du Département Tourisme de l'Université d'Antananarivo pour un stage de 3 mois. L'objet de son stage porte sur l'application de la Bonne gouvernance dans le secteur du tourisme – cas de l'accès à l'information.
 - Une deuxième demande de stage a également été reçue de la part d'un étudiant du Département Droit de l'Université d'Antananarivo. La période et le thème du stage restent encore à préciser.

- **Conférence régionale sur la « Gouvernance économique » :**
 - La conférence régionale sur la "Gouvernance économique ", organisée avec le Ministère de l'Economie et devant se tenir ce mois d'Octobre à Tuléar, a été reportée.
 - Il est à noter que le CSI interviendra comme animateur, le reste de l'organisation sera à la charge du Ministère. Les termes de références de la conférence ont déjà été approuvés par le staff du Ministère.

- **Activités diverses :**
 - Préparation et participation aux journées de la Réforme dans les secteurs de la Justice, des Domaines et des Finances publiques.
 - Renouvellement de la Convention de financement avec l'Ambassade de la Norvège : suspendu.
 - Participation à l'atelier relatif à la préparation et à la programmation du PGDI 2 dans les commissions « Etat de droit et lutte contre la corruption » et « Redevabilité sociale ».
 - Participation aux séances de travail relatives à la préparation et à la programmation du PRIBG.