

COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE

Miatrika ny Fanjakana tsara tantana
Oser la Bonne Gouvernance



RAPPORT ANNUEL 2011



Villa Analamanga, près de la Banque Centrale de Madagascar – BP 873 –
Antaninarenina, Antananarivo, Madagascar
Tél. : (261 20) 22 291 70

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
I. ACTIVITES EN 2011	5
1.1. L'éthique et la déontologie au sein des Forces Armées	5
1.2. La Plateforme d'échanges et de concertation	6
1.3. Programme en vue de la restructuration du PGDI 2	7
1.4. Le développement de la Chaîne pénale économique et anti-corruption (CPEAC).....	7
II. PERSPECTIVES 2012	9
2.1. Programme intérimaire de gouvernance publique	9
2.2. Politique nationale de bonne gouvernance.....	9
2.3. Evaluation des progrès.....	12
III. RECOMMANDATIONS AUX AUTORITES	14
IV. FONCTIONNEMENT DU CSI	16
4.1. Direction administrative et financière	16
4.2. Accueil de stagiaires.....	16
4.3. Centre de Documentation	16
ANNEXE : LES REGLES DE BASE DES PILIERS D'INTEGRITE.....	18

LISTE DES ABREVIATIONS

BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CPEAC	Chaine Pénale Economique et Anti-Corruption
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSLCC	Conseil Supérieur de la Lutte Contre la Corruption
MEDEM	Mouvement Ethique et Déontologie de Madagascar
MFA	Ministère des Forces Armées
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
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 Gouvernance (financement Banque Africaine pour le Développement)
SAMIFIN	Sampanjarahaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola (Service de renseignements financiers)
SCAC	Service de la coopération et d'actions culturelles auprès de l'Ambassade de France
SNI	Système National d'Intégrité

INTRODUCTION

« La folie est de toujours se comporter de la même manière et de s'attendre à un résultat différent. » Albert Einstein.

Le présent rapport annuel retrace les activités du CSI durant l'année 2011. Il se divise en deux parties : les activités menées au cours de l'année 2011 et les perspectives pour 2012. Avant d'entrer dans ces deux volets, il est utile de rappeler comment et pourquoi le CSI entend prioriser et focaliser sur la gouvernance publique dans la promotion de l'intégrité.

Au cours de la première phase de son existence, de 2003 à 2006 (à l'époque Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption - CSLCC), il s'agissait de lutter contre la corruption, fléau unanimement considéré comme un frein puissant à tout progrès économique et social significatif. La stratégie anti-corruption développée, à travers la loi de 2004 et la création du BIANCO pour la mettre en oeuvre, reposait sur une analyse complète des besoins et des risques.

A partir de 2006, nous avons cherché à renforcer les capacités des institutions publiques et privées à résister aux dérives à travers un programme intitulé « développement du système national d'intégrité ». Ce concept de SNI, emprunté à l'ONG Transparency International, identifie une douzaine d'institutions au sens large (exécutif, législatif, judiciaire, partis politiques, médias, églises etc.) qui sont soumises à des règles de base, faute de quoi non seulement elles s'affaiblissent mais surtout elles font peser sur les autres le poids de leur défaillance. Par contre, si les institutions jouent leur rôle, le poids est partagé et le « système tient ».

La crise politique de 2009 a amené le CSI à analyser la problématique des élections et de la gouvernance électorale (2010) et l'éthique des forces armées (2011). La crise a également été l'occasion de s'interroger sur l'enracinement des réformes introduites depuis 2004. Force est de constater que les avancées se sont révélées fragiles pour diverses raisons qui peuvent se résumer ainsi : la demande de bonne gouvernance existe mais demeure peu structurée.

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

Les perspectives du CSI pour l'année 2012 s'orientent une nouvelle direction : la conception et le lancement d'une politique nationale de bonne gouvernance. Loin de vouloir réinventer la roue, notre ambition est de capitaliser tout ce qui a été conçu auparavant et de rendre opérationnel un programme cohérent et pragmatique.

I. ACTIVITES EN 2011

1.1. L'éthique et la déontologie au sein des Forces Armées

L'année 2011 a été placée sous le signe de l'éthique et de la déontologie pour le Ministère des Forces Armées (MFA). Le CSI a été sollicité par le Ministre pour accompagner son département dans le développement du projet et la concrétisation de celui-ci. Les travaux ont débuté par une conférence sur l'éthique et la déontologie au cours de laquelle le CSI a circonscrit les différents aspects et caractéristiques du thème.

Les différents projets et réalisations du CSI en matière de Gouvernance ont également été présentés à cette occasion. Des séries de réunion de travail ont été organisées depuis Février 2011 pour cerner l'étendue et l'envergure de l'initiative et constituer le document de projet.

Le CSI et le MFA se sont accordés pour engager des réformes de fond embrassant l'ensemble des aspects du domaine militaire, allant au-delà de l'établissement d'un simple code d'éthique et de déontologie. Les deux parties sont convaincues que la restauration de l'éthique et de la déontologie nécessitera une analyse des problématiques globales paralysant le fonctionnement général du département (recrutement, formation, logistiques, motivations, discipline, etc.). Un comité de pilotage, pour lequel l'expertise du MEDEM (Mouvement éthique et déontologie de Madagascar) a été sollicitée, a ainsi été institué pour travailler sur le projet.

Le programme d'éthique pour le MFA s'articule essentiellement autour des éléments suivants :

Objectifs :

- Restaurer la culture du respect des règles éthiques et disciplinaires ;
- Rehausser l'image des Forces Armées

Méthodologie :

- Faire un diagnostic des problématiques qui prédominent ;
- Etablir un plan d'actions et recommandations pour les réformes ;
- Suivre et accompagner la mise en œuvre du plan d'actions et recommandations ;
- Evaluer l'évolution du programme éthique et du progrès éthique sur terrain

Des enquêtes sur terrain ont été effectuées par le CSI sur un échantillon de 54 éléments composés d'officiers, sous-officiers et militaires du rang (toutes armes confondues). Après finalisation des enquêtes, un rapport de diagnostic et recommandations a été remis au MFA le 25 Octobre. Les grands axes de progrès proposés au sein dudit rapport concernent :

- La mise en place d'un « bureau de gestion de l'éthique et de la déontologie » : signe d'une volonté politique forte ;
- La réforme des formations et des écoles : clé de voûte du métier militaire ;

- Les recommandations particulières en faveur de l'Académie Militaire d'Antsirabe ;
- La normalisation de la gestion des ressources humaines ;
- L'investissement dans la sécurité humaine (budget, mission revisitée, etc.) ;
- Le renforcement des institutions militaires ;
- La restauration de la place des Forces armées dans la Nation.

Entre temps, les deux entités ont échangé leurs remarques respectives sur les recommandations apportées. Les termes de référence pour la mise en place du bureau de gestion de l'éthique et de la déontologie ont aussi été élaborés.

Une présentation officielle du rapport au Ministre des Forces Armées, au Secrétaire d'Etat à la Gendarmerie, ainsi qu'au Chef d'Etat Major Général de l'Armée et au Commandant de la Gendarmerie Nationale est prévue avant la mise en œuvre du programme de réforme.

1.2. La Plateforme d'échanges et de concertation

Cinq organismes rattachés à la Présidence de la République malgache comptent contribuer davantage avec leurs missions respectives à un objectif commun : le **renforcement de l'Etat de droit**. Il s'agit de la Médiature (créée en 1992 et redynamisée en 2008 par le CSI), le CSI, la CPEAC, le BIANCO et le SAMIFIN. Le CSI a été chargé de la mise en place de ces trois derniers organismes. Les cinq organismes sont alors déterminés à mieux coordonner leurs activités et développer une compréhension et un soutien réciproques par la mise en place d'une **Plateforme d'échanges et de concertation**.

Une **déclaration de principes** a été signée par les premiers responsables de ces institutions engagées dans la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption pour réaffirmer leur engagement et leur cohésion en faveur de leur objectif commun de renforcement de l'Etat de droit. L'officialisation de la Déclaration de principe a été effectuée le 23 Mai 2011 en présence du Premier ministre, de la Ministre de la Justice, d'autres représentants ministériels, des membres de la presse et d'autres personnalités.

Les domaines de collaboration opérationnelle à explorer au sein de la Plateforme concernent :

- Les échanges documentaires (documents techniques, manuels de procédures, rapport, etc.) ;
- Les échanges réguliers d'informations et de documentation sur les programmes de formation respectifs (sur des thèmes d'intérêts communs) ;
- Les échanges d'expérience et d'expertises (sur des thèmes d'intérêts communs) ;
- L'organisation de programmes de formations spécifiques et techniques à l'intention de des membres ;
- La formulation de propositions de réformes (notamment législatives ou règlementaires) aux autorités en vue d'une amélioration de la gouvernance ;
- Le plaidoyer auprès de l'Administration et des partenaires nationaux et internationaux.

Une charte d'organisation a été par la suite proposée aux membres signataires de la Déclaration de principes. Elle a pour objet de définir les grandes lignes de base relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Plateforme. Cette charte vise essentiellement à soutenir un dynamisme de fonctionnement et de synergie et encourage la démarche participative au sein de la Plateforme. Les points importants de la charte concernent le leadership et le principe d'organisation de la Plateforme.

Ainsi, outre les précisions sur les modalités relatives au fonctionnement (présidence des travaux et réunions, secrétariat, etc.), un comité de pilotage a été institué. Un autre comité de coordination et des groupes de travail techniques, quant à lui, a pour mission de formaliser le mécanisme de fonctionnement et de responsabilité.

Des premiers travaux de recherche sur les Immunités et privilèges ont été engagés afin de ressortir les propositions de réformes indispensables pour contenir les impunités. Une première phase relative au recensement des textes y afférents a été effectuée. Une étudiante stagiaire au sein du CSI, a contribué fortement à ce travail. Les propositions de réformes ou d'amendements nécessaires suivront.

1.3. Programme en vue de la restructuration du PGDI 2

Les travaux préparatoires relatifs à la restructuration du PGDI2 ont été engagés. Etant donné que la priorité est donnée à la bonne gouvernance axée au volet justice, lutte contre la corruption, transparence et société civile, le CSI a mis en exergue dans sa proposition l'importance à accorder à la Plateforme d'échanges et de concertation pour développer davantage de synergie entre les institutions, aux projets sur l'accès à l'information et les conflits d'intérêts qui pourront avoir des impacts significatifs à court et moyen terme sur la relation Administration/usagers.

Par ailleurs, des projets convergents tels que le déploiement des Cellules d'éthique et de déontologie dans la magistrature et dans d'autres corps et le développement des CPEAC ont également été proposés.

Un Plan de travail a été formulé présentant les différentes activités concrètes à mettre en œuvre au cours de la période 2012-2014 du PGDI2 restructuré.

1.4. Le développement de la Chaîne pénale économique et anti-corruption (CPEAC)

L'étude relative à l'amélioration du cadre juridique de la CPEAC est actuellement en cours. Conduit par le CSI, un groupe de travail (composé essentiellement des représentants du Ministère de la Justice, de la Police Nationale, de la Gendarmerie Nationale, du BIANCO, du SAMIFIN et des magistrats de la Chaîne Pénale Anti-Corruption) se réunit périodiquement. L'Assistant technique du Service de la coopération et d'actions culturelles (SCAC) auprès du Ministère de la Justice, en la personne de Madame Claire Dollmann prend également part aux différents échanges et discussions.

Après l'établissement de la liste des textes régissant différents domaines (Douanes, Mines, Impôts, Environnement) qui contiennent des infractions économiques et financières, le groupe de travail cherche à définir les procédures en la matière (cadre juridique de la mise à disposition des éléments de la Police Judiciaire auprès de la Chaîne, détermination du rôle administratif et juridictionnel du Coordonnateur, etc.).

Il est à rappeler que la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC) d'Antananarivo a été mise en place en 2004, à titre d'expérimentation et ce sous l'impulsion du CSLCC devenu CSI. Jusqu'à la fin de l'année 2008, des Chaînes Pénales Economiques Anti-corruption ont été instituées dans les sièges des 5 autres Cours d'Appel, sans délocalisation des entités la composant, à la différence de la Chaîne à Antananarivo. Leur compétence matérielle est élargie à toutes les infractions économiques et financières, outre les infractions de corruption et assimilées, et leur compétence territoriale respective limitée aux ressorts des TPI de Fianarantsoa, de Toliary, de Toamasina, de Mahajanga et d'Antsiranana.

La mise en place de ces nouvelles CPEAC s'est heurté à un certain nombre de problèmes pratiques mettant en exergue l'urgence de les faire régir par une législation spécifique (loi et/ou décret, arrêté et circulaire d'application) prenant en compte les réalités des juridictions et l'évolution des infractions économiques et financières. Parmi ces infractions se trouvent normalement les différents trafics : bois précieux, pierres précieuses, ressources halieutiques, etc.

En 2006, une évaluation de la CPAC d'Antananarivo a montré la pertinence, l'opportunité du système, sa fiabilité et surtout sa performance dans la lutte contre la corruption.

Au cours de la réunion du 4 août 2010 organisée par le Ministère de la Justice, avec le CSI, le BIANCO, le SAMIFIN, la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale, les orientations stratégiques et politiques relatives aux CPEAC ont été définies et arrêtées. Et c'est ainsi que l'étude sur l'élaboration du cadre juridique des infractions économiques, financières et de corruption et assimilées a été lancée en janvier 2011.

Tout d'abord, la liste des infractions économiques et financières a été établie. Cette liste est un regroupement d'infractions qui sont déjà dans le code pénal ou d'autres textes de lois sectorielles dont les futures Chaînes Pénales réorganisées seront les seules à en connaître.

Après l'établissement de cette liste d'infractions, le groupe de travail a travaillé sur la définition des procédures en matière d'infractions économiques et financières :

- cadrage juridique de la mise à disposition des éléments de la Police Judiciaire auprès de la Chaîne,
- introduction des assistants spécialisés auprès de la Chaîne,
- détermination du rôle administratif et juridictionnel du Coordonnateur,
- consécration des procédures de nomination de magistrats devant y travailler,
- harmonisation des textes législatifs sur l'organisation judiciaire.

II. PERSPECTIVES 2012

2.1. Programme intérimaire de gouvernance publique

Depuis janvier 2012, le CSI participe, à travers un comité de pilotage parrainé par la Primature, au développement d'un programme intérimaire de gouvernance publique. Ce programme est intérimaire car il couvre uniquement la période de Transition, qui doit théoriquement s'achever fin 2012.

Au cours d'une concertation organisée le 26 janvier au Centre de conférence international d'Ivato, le Premier Ministre s'est engagé publiquement à mettre en oeuvre une série de projets visant à améliorer le fonctionnement de l'Administration. Parmi ces projets, citons l'opérationnalisation d'organismes prévus par la loi : le Conseil National des Droits Humains (loi 2008-12 du 17 juillet 2008), le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (loi 2004-006 du 26 juillet 2004) et le Conseil de la Concurrence (loi 2005-020 du 17 octobre 2005).

De plus, la diffusion de standards de service et l'analyse critique des textes régissant les différents ministères permettront de fixer le cadre d'amélioration des services publics.

2.2. Politique nationale de bonne gouvernance

Parallèlement à ce programme intérimaire, le CSI travaille sur le moyen terme en élaborant un document d'orientation stratégique sur la gouvernance. Ce document prépare des programmes transversaux et sectoriels qui, tenant compte des leçons du passé, permettra de disposer d'une véritable stratégie quand le Gouvernement issu des élections aura à traiter ce sujet fondamental.

Placer la gouvernance au coeur du développement du pays est incontournable pour la performance de l'Administration publique.

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

Ce document cadre à moyen long et terme énonce des principes et indique des objectifs majeurs. Ceux-ci se traduiront par des plans d'actions transversaux et sectoriels. Enfin, ce document est évolutif, de manière à répondre aux besoins de toutes les parties prenantes (administrations centrales et décentralisées, secteur privé, société civile).

En voici les grandes lignes.

2.2.1. Les enjeux de la gouvernance

Le processus de renforcement de l'autorité de l'Etat et l'amélioration du fonctionnement de l'appareil administratif constituent l'un des défis majeurs de l'Administration malgache. Aussi, les principaux enjeux posés par la démarche de gouvernance publique sont les suivants :

- L'efficacité des institutions de l'Etat ;
- L'accessibilité des services publics ;
- La gestion des ressources naturelles au bénéfice des générations futures;
- La capitalisation des acquis des précédents programmes de gouvernance
- La prise en compte des engagements internationaux ;
- La réponse aux attentes du public ;

2.2.2. Les problématiques

La pratique de la gouvernance publique malgache fait apparaître des problématiques fortes au niveau de :

➤ La gestion patrimoniale de l'Etat

Souvent les affaires de l'Etat sont gérées comme des patrimoines personnels. Ce genre de gestion conduit à traiter les affaires publiques à travers un réseau mouvant de relations personnelles et non plus selon des règles stables.

La patrimonialisation se réalise quand un petit nombre d'entreprises (ou de groupes) est en mesure de façonner les règles du jeu à son avantage grâce à l'octroi de bénéfices illicites et opaques. Cette démarche patrimoniale est facilitée par le manque de redevabilité et de transparence.

C'est ainsi que l'Etat se révèle incapable de faire respecter ses propres règles. Le cadre légal existe mais est vidé de sa substance. Cette revitalisation du cadre légal constituera un défi permanent pour tous les secteurs.

➤ Les conflits d'intérêts

Le conflit d'intérêt survient lorsque l'intérêt privé d'un agent de l'Etat influence son action publique. On parle alors familièrement de « privatisation de l'Etat ». Une telle pratique ruine la gouvernance. La loi sur la corruption de 2004 punit sévèrement les conflits d'intérêts (article 13), mais cet article demeure sans effet. Les agents de l'Etat n'en tiennent pas compte et aucun mécanisme de gestion n'existe. Les premières mesures consisteraient à sensibiliser les agents de quelques Ministères pilotes et les usagers, et à les former sur la gestion des conflits d'intérêts.

Afin d'accroître la confiance du public, il faudrait aussi traiter la question des postes à risques, c'est-à-dire protéger ceux qui sont particulièrement soumis aux pressions ou susceptibles d'exercer un trafic d'influence.

➤ L'opacité des administrations, source de méfiance

Les relations entre l'Administration et les citoyens devraient reposer sur la confiance. Mais celle-ci ne se décrète pas et pour y parvenir, il faut prendre le risque d'ouvrir au public

l'ensemble des documents administratifs (à l'exception de ceux réputés confidentiels). Pour que cette transparence soit un droit et non une faveur réservée à un cercle restreint, il faut une loi sur l'accès à l'information. En effet, tout document produit par l'Administration est réalisé avec de l'argent public, il doit donc rester dans le domaine public sauf s'il existe des raisons suffisamment fondées pour le garder secret.

Il convient de distinguer la loi sur l'accès à l'information du code de la communication. Celui-ci s'adresse aux professionnels de la communication (médias, publicitaires etc.) alors que la loi en question s'adresse au grand public.

➤ ***L'inefficacité des services publics***

La qualité des services publics dépend évidemment de la qualité de ses ressources humaines. Les manquements se signalent, entre autres, par l'absence de sanctions pour les défaillances des agents de l'Etat et, plus généralement, par la faillite du système d'évaluation et de contrôle devant apprécier objectivement les performances de la fonction publique (le fameux BIN étant devenu un rituel vide de sens).

➤ ***L'indépendance du système judiciaire***

Un système judiciaire indépendant, impartial et transparent constitue le premier garant de l'exercice des pouvoirs publics dans un Etat de droit. Aussi, la justice devrait-elle savoir résister aux différentes formes de pressions et d'interventions, pour mériter pleinement la confiance des citoyens.

➤ ***La persistance de la corruption***

La mise en œuvre en 2004 de la stratégie nationale a permis d'obtenir des résultats selon les secteurs. Toutefois, ces résultats demeurent fragiles, comme le montre la stagnation de la note de Madagascar dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International. Pour inverser cette tendance, il faudrait impliquer fortement toutes les institutions mais non pas laisser le BIANCO seul dans cette lutte.

➤ ***La crise de gouvernance institutionnelle***

- Le travail parlementaire en question

Le travail parlementaire devrait consister à contrôler réellement l'action du gouvernement, d'une part, et à élaborer des propositions de lois, d'autre part. Ces capacités sont le fruit d'un effort continu de renforcement des compétences. Au-delà de l'interpellation du Gouvernement au moyen de questions écrites et orales, l'autre moyen d'action se situe dans les commissions parlementaires qui analysent les sujets importants et préparent les propositions. De plus, le contrôle budgétaire à travers une bonne communication entre le Parlement et la Cour des Comptes devrait limiter les risques de dérive des finances publiques.

- La décentralisation en panne

Le processus de décentralisation ne saurait se passer d'une démarche politique, administrative et financière, les trois dimensions qui conditionnent l'effectivité de la décentralisation. Le cadre institutionnel de la décentralisation a beaucoup évolué allant dans le sens des consolidations des appuis aux communes.

Cette politique de décentralisation est aussi accompagnée d'un processus de déconcentration consistant en une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux. Il est toutefois constaté que ce processus est inachevé pour des raisons politiques, financières ou techniques. Le but est d'accroître la responsabilisation des collectivités territoriales et de recentrer le rôle de l'Etat sur ses prérogatives régaliennes.

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

Cette relative autonomie devrait permettre de traiter la diversité des situations locales afin d'y apporter les réponses adaptées. Malheureusement, le déséquilibre dans la répartition des dépenses publiques demeure (actuellement 97% du budget général est attribué aux administrations centrales contre 3% aux administrations décentralisées).

Un authentique mouvement de décentralisation contribuera fortement à instaurer une véritable confiance entre l'administration et les usagers. Avec le transfert de pouvoirs nouveaux aux élus locaux, la démocratie progressera, les attentes des citoyens s'exprimeront mieux qu'auparavant et des réponses plus concrètes seront apportées.

2.2.3. Les opportunités

La période de crise actuelle est caractérisée par l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat, un grand laxisme dans le fonctionnement des services publics (corruption, dysfonctionnements divers). Cependant, la crise est aussi porteuse d'opportunités favorables à la relance de la bonne gouvernance :

- la volonté politique affichée ;
- la demande pressante de la part de la société civile et du secteur privé ;
- la nécessité de consolider les acquis ;
- la disponibilité des partenaires techniques et financiers.

2.3. Evaluation des progrès

Des indicateurs pertinents serviront de base à l'évaluation objective des résultats de la mise en œuvre de la politique de gouvernance. L'analyse approfondie des impacts devra porter sur : la gestion publique, la redevabilité et la transparence, la gouvernance locale, l'Etat de droit et la justice, la participation.

INDICATEURS DE BONNE GOUVERNANCE	
La gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité des services publics et compétences de la bureaucratie • Qualité de la gestion budgétaire • Contrôle et inspection
La redevabilité et la transparence	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence de l'Administration publique • Accès à l'information • Redevabilité des responsables publics • Redevabilité locale
La gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none"> • Effectivité de la décentralisation • Contrôle de légalité • Qualité de la gestion budgétaire locale
L'Etat de droit et la justice	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendance de la justice • Qualité des textes réglementaires • Compétence législative
La corruption	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption et bureaucratie • Conflits d'intérêts
La participation	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de prise de décision politique • Participation citoyenne à la vie publique • Gestion du processus électoral

III. RECOMMANDATIONS AUX AUTORITES

Durant la période transitoire, nos recommandations s'orientent notamment sur :

La gouvernance publique : des efforts urgents devraient être menés pour (i) renforcer le leadership des gouvernants ; (ii) permettre aux gouvernés de se faire entendre par les détenteurs des pouvoirs publics et exprimer leurs droits et besoins ; (iii) remédier à l'inefficacité des systèmes d'évaluation de la performance des agents publics ; (iv) remédier à la trop forte centralisation des pouvoirs publics et en définitive (v) regagner la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics.

Recommandations :

- Redynamiser et renforcer les différents organes de contrôles et les structures d'inspection ;
- Mettre en place un système permettant d'avoir des compétences méritantes pour intégrer Administration publique (recrutement, avancement) ;
- Accompagner le transfert de compétences dans les collectivités territoriales ;
- Repenser le mode d'évaluation des agents publics.

La gouvernance électorale : une stricte gouvernance électorale est nécessaire afin de rendre crédible l'ensemble du processus. On attend communément des élections qu'elles mettent fin aux crises politiques. Pourtant, si toutes les précautions ne sont pas prises, elles tendent soit à aggraver les conflits existants soit à devenir elles-mêmes sources de nouvelles tensions.

Ce qui est important dans une élection ce n'est pas seulement le vainqueur, ni le vaincu, mais la règle du jeu qui sert à les départager. La pratique démocratique ne se limite pas au bon fonctionnement des procédures. Il est crucial que l'ensemble des acteurs du processus électoral se reconnaissent en lui, qu'ils y participent de bonne foi, n'en contestent pas les résultats et, le cas échéant, acceptent leur défaite (cf. Manuel de référence du CSI, juin 2010). Cette initiative de gouvernance ne se substitue pas au rôle de la CENIT.

Recommandations :

- faire une évaluation du processus électoral vécu à Madagascar au cours des dix dernières années et en publier la synthèse, pour recentrer le rôle de l'Administration.
- élaborer un indice d'intégrité électorale pour chaque élection, le principe étant qu'un produit soit jugé par les usagers et non par le fabricant. L'indice 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.

La justice : l'exigence d'indépendance de la justice est perçue comme le seul moyen d'assurer un système judiciaire impartial et crédible. La confiance du public envers l'institution judiciaire en dépend directement. A Madagascar, les discussions sur ce sujet ont commencé en 1992 quand on parlait de pouvoir judiciaire à introduire dans la Constitution. Le débat portait sur les risques de passer d'un extrême à l'autre, c'est-à-dire d'une justice « aux ordres » à une justice incontrôlable.

Recommandations :

- organiser un vrai dialogue permanent entre les acteurs du système judiciaire (professionnels et justiciables) à travers une structure de concertation ;
- définir des contrats de performance avec les chefs de cour (éthique de comportement, respect des délais de procédure, motivation des décisions rendues etc.) ;
- accélérer la mise en oeuvre du Conseil National des Droits Humains

La société civile : La société civile joue un rôle important dans la diffusion de la culture de bonne gouvernance ; elle doit ainsi exercer son influence pour susciter la demande encore faible en matière de gouvernance publique. L'appui au renforcement de ses capacités lui permettrait d'exercer efficacement son rôle d'interpellation.

Recommandations :

- mettre en place une procédure légale d'interpellation mettant en exergue la protection des dénonciateurs ;
- faire un recensement national des associations afin de clarifier leur situation

Les forces armées : le programme d'éthique des forces armées initiée à la demande du Ministère des Forces Armées a besoin de l'engagement des Hautes Autorités civiles et militaires.

IV. FONCTIONNEMENT DU CSI

4.1. Direction administrative et financière

Une proposition de budget 2012 pour le CSI a été intégrée dans le budget général de la Présidence. Les éléments constitutifs de ce budget retrouvent principalement les grandes lignes de celui de 2011 avec une minoration de 30%. Le règlement intérieur a été révisé.

Consécutivement à l'application de l'accord de transfert de gestion de la CPAC, signé en 2010 par le CSI et le Ministère de la Justice, le personnel du CSI en détachement à la CPAC a été réintégré.

Le bureau de l'Observatoire National de l'Intégrité est placé provisoirement auprès du CSI. Pour des raisons financières, l'ONI se trouve dans l'impossibilité de contracter un nouveau contrat de bail l'engageant à long terme.

4.2. Accueil de stagiaires

Le CSI a accueilli deux stagiaires étudiantes en Droit.

- Stage de fin d'étude de six mois accordé à une étudiante de 5^{ème} année en Droit privé de la Faculté de Droits de l'Université d'Antananarivo : Elle a entre autres contribué aux recherches documentaires sur les immunités et privilèges pour le compte de la Plateforme d'échange et de concertation des cinq institutions publiques œuvrant dans le renforcement de l'Etat de droit et en faire une étude comparative.
- Stage d'imprégnation professionnelle de trois mois accordé à une étudiante de 5^{ème} année en Droit constitutionnelle et sciences politiques de la Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de l'Université Mohammed V de Rabat, Maroc.

4.3. Centre de Documentation

Les bibliothèques figurent parmi les éléments indispensables à toute stratégie visant à améliorer l'accès à l'information, pour faire face à l'opacité des administrations vis-à-vis du grand public que des publics spécialisés. Pour ce faire, le CSI va promouvoir la mission des bibliothécaires et des professionnels en faveur de la transparence des documents notamment dans l'Administration Publique.

De par ses activités dans la promotion de la bonne gouvernance, la bibliothèque du CSI, mise en place en 2006, est ouverte au public. La consultation des documents se fait sur place, mais il y a une possibilité de prêt en fonction des documents souhaités.

Le fonds documentaire du CSI est composé de documents de sources nationales et

internationales.

Les principales disciplines :

- Sciences sociales : *droit, économie, finance, justice*
- Sciences politiques : *démocratie, élection*
- Sciences de l'information : *communication, médias, presse, multimédia*
- Environnement, les ressources naturelles

Les thèmes principaux : corruption, accès à l'information, conflits d'intérêts, blanchiment d'argent.

ANNEXE : LES REGLES DE BASE DES PILIERS D'INTEGRITE

Piliers	Règles 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