

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie

Département ECONOMIE

Deuxième Cycle, promotion sortante

Année Universitaire : 2003-2004

Mémoire de Maîtrise ès Sciences Economiques



Présenté par : ANDRY Nirina

Encadreur : Mr RAKOTO DAVID Olivaniaina

Déposé le 03 Février 2005

**« GLOIRE AU SEIGNEUR QUI M'A AIDE,
SOUTENU, GUIDE PENDANT LA REALISATION
DE CE MEMOIRE ».**

Table des matières

Avant-propos

Remerciements

Liste des Abréviations

Introduction

Partie I : Références théoriques et définition de la bonne gouvernance et du développement économique à Madagascar

I. La Bonne gouvernance	2
1. Fondement théorique	2
2. Contenus de la bonne gouvernance	4
2.1- La Responsabilisation	5
2.2- La Transparence.....	5
2.3- La lutte contre la corruption	5
2.4- La participation des parties prenantes.....	6
2.5- Le cadre juridique et judiciaire	6
3. Les acteurs de la bonne gouvernance	7
3.1- L'Etat	7
3.2- Le secteur privé.....	9
3.3- Les sociétés civiles	9
II. Croissance et développement économique	10
1. Théorie et définition	10
1.1- La croissance économique.....	10
1.2- Le développement économique.....	11
1.3- De la croissance au développement économique.....	13
2. Relation entre bonne gouvernance et développement économique.....	15
2.1 Bonne gouvernance : élément essentiel pour le développement économique.....	15

2.2- <i>Bonne gouvernance</i> : condition nécessaire pour assurer le financement du développement économique.....	16
--	----

**Partie II : *Bonne gouvernance, diffusion d'information et développement
économique à Madagascar***

I. Situation de l'économie Malgache.....	20
II. La transparence et la diffusion de l'information.....	22
1. La transparence.....	22
2. La diffusion d'information	23
III. La promotion du secteur privée et la lutte contre la corruption	
1. La promotion du secteur privée	24
2. Nécessité de la lutte contre la corruption.....	26
2.1- Les facteurs explicatifs de la corruption.....	27
a- Un cadre socio politico- administratif peu performant.....	27
b- Un cadre socio politico- économique peu transparent et empreint de favoritisme	27
2.2 - Le coût de la corruption.....	28
2.3 - Le visage de la corruption à Madagascar	29
a- Le poids de la tradition	30
b- La multiforme	30
2.4 - La lutte contre la corruption	31
IV. La décentralisation au service du développement à Madagascar	
1. Décentralisation et développement économique : approche historique ...	37
2. Le découpage territorial, un moyen efficace pour assurer le développement	38

Partie III : *Analyses*

I. La lutte contre la corruption moyen efficace pour assurer le développement.....	43
II. Les limites de la politique de décentralisation	46

III. Les principes de la bonne gouvernance et ses limites	46
1. Les limites de l'approche participative.....	47
2. Les limites du principe de transparence.....	47
3. Les limites du principe de la responsabilité et de l'imputabilité	48
IV. Perspectives sur le développement économique à Madagascar une fois que la bonne gouvernance sera bien implantée	49

Conclusion

Annexe

Bibliographie

Remerciements

La réalisation et l'élaboration de ce mémoire n'étaient pas possibles sans le soutien et l'aide de certaines personnes. Ainsi je porte ici ma profonde gratitude et mes remerciements à :

Monsieur Le Doyen de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie (D.E.G.S.) de l'Université d'Antananarivo ;

Monsieur Mamy **RAVELOMANANA**, Chef du département Economie qui a bien voulu prodiguer son aide et donner des conseils aux fins de l'élaboration de ce mémoire ;

Monsieur **RAKOTO DAVID** Olivaniaina, mon encadreur. Malgré vos lourdes responsabilités, vous m'avez apporté tout l'appui technique nécessaire pour parfaire ce mémoire ;

Le lieutenant colonel **RAKOTONARIVO** Fidy Mpanjato, responsable du département chargé des opérations et de la task Force au sein du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC) ;

Toutefois, je ne peux pas oublier de remercier certaines personnes dont leur aide nous a apporté bien des fruits, à savoir :

- Tous les Enseignants permanents et vacataires du Département Economie, ainsi que les Membres du personnel administratif;
- Ma famille et à tous ceux qui, de près ou de loin, m'a soutenu financièrement et moralement durant mes études.

Avant Propos

Ce mémoire de maîtrise a pour objectif de déterminer l'importance de la bonne gouvernance dans le processus de développement de Madagascar.

Le redressement d'un pays passe par le développement de tous les secteurs de l'économie. Le développement d'un pays n'est d'ailleurs pas possible sans le respect de la loi. Ainsi, le rôle du Gouvernement consiste à créer un environnement sain, stable et incitatif favorable à l'épanouissement de chacun à travers la promotion des initiatives individuelles, la concertation au niveau de toutes les composantes de la société et l'instauration de la « **Bonne Gouvernance** » à tous les niveaux de l'administration.

Actuellement, le développement de Madagascar repose sur les principes de cette bonne Gouvernance : ce qui explique son austérité.

Janvier 2005

Liste des Abréviations

BAD	Banque Africain de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant ANti COrruption
CSLCC	Conseil Supérieur de lutte Contre la Corruption
DSRP	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
FMI	Fond Monétaire International
INP	Indice Numérique de Pauvreté
INSTAT	Institue National de La Statistique
IPC	Indice de Perception de la corruption
IPPTE	Initiative pour les Pays Pauvre Très Endettés
MEFB	Ministère de l'Economie, de finance et de Budget
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONG	Organisation Non Gouvernemental
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
US	United States

Introduction

La question de la gouvernance, qui n'est nullement un nouveau thème dans le domaine du développement économique, a été redynamisée par *cinq* facteurs importants. *Premièrement*, les échecs que les pays africains ont rencontré dans leurs efforts de développement dans les années 1980, notamment la dure expérience des réformes d'ajustement structurel ainsi que les résultats mitigés qui ont été obtenus dans ce domaine. *Deuxièmement*, la prise de conscience de l'échec des économies dirigées et le consensus sur l'efficacité relative des stratégies néolibérales de développement. *Troisièmement*, la naissance des mouvements pro démocratiques dans les pays en développement, dont le dénominateur commun est la revendication d'une bonne gouvernance et des formes gouvernementales plus réceptives. *Quatrièmement*, l'inquiétude de plus en plus grande suscitée par le fait que les ressources intérieures et extérieures sont en train d'être épuisées par la corruption. Et, *cinquièmement*, l'expansion phénoménale de la mondialisation et ses impératifs de saine gestion économique et un contexte global stable de l'action publique¹.

A Madagascar, l'élaboration d'une politique à base de bonne gouvernance, inscrit dans le DSRP (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté), traduit le consensus général auquel sont parvenus le gouvernement, selon lequel la bonne gouvernance est un facteur déterminant dans la bonne gestion du développement. Il est aussi admis que l'adoption d'une bonne gouvernance serait la solution pour assurer le décollage en matière de développement surtout sur le plan économique. Une question se pose alors : comment et par quelles stratégies une bonne gouvernance peut elle contribuer au développement économique à Madagascar ?

Les réponses seront présentées tout au long de la présente étude qui comprend trois parties. La première partie examine les fondements théoriques et la définition de la « bonne gouvernance » et du « développement économique »; la deuxième décrit la mise en pratique de la bonne gouvernance et la diffusion de l'information à Madagascar. C'est à la troisième et dernière partie, que nous apportons quelques analyses sur les perspectives d'avenir de Madagascar.

¹ Banque Africaine de Développement, « Governance french », Juin 2000, p9

Partie I

**Références théoriques
et définition de la
bonne gouvernance et du
développement économique**

La notion de bonne gouvernance est apparue au début des années 90 qui est surtout caractérisé par:

- La crise économique persistante en dépit des réformes ;
- La remise en cause du *consensus de Washington*²;
- La crise sociale profonde et l'éclatement de la pauvreté ;
- Le retour des idées du développement pour le long terme ;
- La remise en cause de la séparation de la politique et de l'économie qui est d'ailleurs au coeur du *consensus de Washington*.

Même dans le débat actuel sur les questions de développement, la bonne gouvernance reste une notion importante. Mais que signifie exactement le terme « *bonne gouvernance* » ? Quelles sont les théories qui développent ce terme ?

I- La Bonne gouvernance

1- Fondement théorique et définition

D'après le dictionnaire Oxford, la gouvernance signifie « l'acte ou la manière de gouverner, d'exercer le contrôle ou l'autorité sur les actions des sujets ; un système de règlements ». Le mot gouvernance peut donc, étymologiquement, signifier la manière

² La notion de « *consensus de Washington* » a été créée en 1999 par l'économiste **John Williamson**. Sous ce nom, il a résumé tout ce qu'il considérait comme consensus actuel entre le Congrès des Etats-Unis, le FMI, la Banque mondiale et d'importantes « fabriques à penser ». Dix recommandations politiques formaient ce consensus concernant la « réforme » d'économies en souffrance:

1. La discipline budgétaire,
2. L'acheminement des dépenses publiques dans des directions qui promettent aussi bien une croissance économique qu'une répartition égale des revenus,
3. Des réformes fiscales comportant des taux d'imposition maximaux peu élevés et une large assiette fiscale,
4. Une libéralisation des marchés financiers,
5. La création d'un cours du change stable et compétitif,
6. La libéralisation du commerce,
7. L'abolition des barrières à l'entrée sur le marché et la libéralisation des investissements directs étrangers (égalité de traitement entre les entreprises étrangères et celles du pays),
8. Les privatisations,
9. La déréglementation,
10. La protection de la propriété privée

dont les gens sont gouvernés, et comment les affaires d'un État sont gérées et réglementées. Le rapport de 1989 de la Banque Mondiale sur *L'Afrique subsaharienne intitulé « de la crise à une croissance durable »*³ qui, de manière énergique, a soulevé le problème de la gouvernance dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, définit ce terme comme étant l'exercice du pouvoir politique dans la gestion des affaires d'une nation.

Du point de vue théorique, le terme « gouvernance » est apparu chez les économistes américains il y a plus d'un demi-siècle. **RONALD COASE**, en 1937, explique que : « *les modes de coordination interne de la firme permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché : la firme s'avère alors plus efficace que le marché pour organiser certains échanges.* »⁴

L'extension de cette théorie permet à d'autres économistes comme Williamson de dégager une autre vision à propos de la gouvernance. Ainsi, la gouvernance est considérée comme l'ensemble des dispositifs mis en oeuvre par la firme (protocoles internes, contrats, partenariat, usage de normes) pour mener des coordinations efficaces.

Ces définitions, bien qu'elles ne sous-entendent aucune forme particulière d'organisations politiques, associent implicitement la notion de gouvernance à l'idée de souveraineté de l'État.

Dans le contexte de l'élaboration d'une politique de développement durable, STOKER (1998)⁵ affirme que l'étude de la gouvernance s'organise autour de cinq propositions :

- ➡ La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
- ➡ Les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;

³ Banque Africaine de Développement, « Governance french », Juin 2000, p4

⁴ Ronald COASE in « De l'usage de la gouvernance en matière de développement durable » de Géraldine FROGER, 1998, p31

⁵ STOKER in « De l'usage de la gouvernance en matière de développement durable » de Géraldine FROGER, 1998, p37-38

- La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective les diverses formes de partenariat allant des partenariats entre public et privé jusqu'au partenariat entre gouvernements et non gouvernements ;
- La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
- La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'Etat. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour guider et orienter l'action collective.

Dans son sens le plus général, *« la gouvernance peut être définie comme l'usage de l'autorité politique, économique ou administrative pour gérer les affaires d'une communauté. »*⁶ **Amartya Sen** prix Nobel d'économie en 1998, à l'origine des principaux apports théoriques du concept de « bonne gouvernance », affirme que le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement. Pour **Amartya Sen**, la démocratie fait partie intégrante du développement. Cet auteur considère la bonne gouvernance comme *« un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De cette façon, l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement »*⁷.

De là, la bonne gouvernance, du moins pour le cas des pays en développement, *désigne donc la capacité des gouvernements à mettre en œuvre une gestion efficace, efficient et ouverte des entreprises publiques afin de soutenir le développement que ce soit économique, social, humain, ... : Le développement durable*. Ainsi, plusieurs éléments doivent être réunis et mis en œuvre pour la mise en place d'une bonne gouvernance.

2- Contenus de la bonne gouvernance⁸

Une bonne gouvernance comporte les éléments clés suivants : l'obligation de compte rendu aux électeurs (c'est-à-dire la population en générale) la transparence, la

⁶ United Nations Development Programme, *Reconceptualizing Gouvernance*, New York, 1997, p 9

⁷ Amartya Sen, Odile Jacob, « Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté », 2000, p.46

⁸ Banque Africaine de Développement, « Gouvernance french », Juin 2000, p13

lutte contre la corruption, la gouvernance participative ainsi qu'un cadre juridique favorable.

2.1- La responsabilisation : Obligation de compte rendu aux électeurs

La responsabilisation c'est l'obligation des individus ou des organisations, élus ou nommés, et investis d'un mandat public, de rendre compte aux populations qui les ont investis de ce pouvoir, des actions et activités menées et des décisions prises dans l'exercice de ce mandat. Au sens strict du terme, la responsabilisation met l'accent sur l'obligation de rendre compte sur l'affectation, l'utilisation et le contrôle des dépenses et ressources publiques, conformément aux normes admises juridiquement en matière de budgétisation, de comptabilité et d'audit. Au sens large du terme, elle suppose l'établissement et l'application des règles de bonne gestion pour les entreprises publiques et privées.

2.2- La transparence.

Elle est généralement définie comme la possibilité pour le public de faire connaissance des politiques et stratégies gouvernementales. Elle suppose, notamment, que les comptes publics puissent être vérifiés, que le public participe aux décisions prises par le gouvernement ainsi qu'à leur mise en oeuvre, et que les décisions qui ont un impact sur la vie des citoyens puissent être contestées si elles ne répondent pas aux besoins réels de ces derniers. Elle suppose également que des informations exactes et actualisées sur la situation financière et commerciale soient soumises à l'examen du public (via ses représentants : députés, sénateurs, conseillers régionaux, provinciaux et communaux, etc.)

2.3- La lutte contre la corruption.

On entend généralement par corruption la pratique de concussions ou l'abus de pouvoir ou de la confiance du public à des fins personnelles. Cette définition couvre suffisamment la plupart des formes de corruption qui existent dans le secteur privé et le secteur public. La lutte contre la corruption est un indicateur fondamental de

l'attachement à la bonne gouvernance.

2.4- La participation des parties prenantes.

La participation se définit comme un processus par lequel les parties prenantes exercent une influence sur les décisions d'intérêt général et assurent un contrôle conjoint des moyens et des institutions qui influent sur leur vie, ce qui leur permet de contrôler le pouvoir des autorités. Dans le contexte de la gouvernance, la participation est axée sur l'habilitation des citoyens et prend en considération l'interaction entre la société civile, les acteurs et les actions entreprises. Elle suppose l'instauration d'un cadre réglementaire et d'un environnement économique favorable, où les citoyens (y compris les femmes) et les institutions privées peuvent participer à leur propre gestion, créer des besoins légitimes, et contrôler les politiques et les actions des pouvoirs publics.

2.5- Cadre juridique et judiciaire.

Un système juridique propice à la gouvernance et au développement est celui dans lequel les lois sont clairement établies et uniformément appliquées par un pouvoir judiciaire objectif et indépendant. Ce système prévoit les sanctions nécessaires pour prévenir ou réprimer toute violation. Il veille au respect de la loi et des droits des citoyens et facilite le mouvement des capitaux privés.

La bonne gouvernance est donc, tenant compte de ses éléments, source d'une croissance économique qui peut être considéré comme un moyen de réduire la pauvreté (*Voir encadré n°01, page 8*).

Il est, par ailleurs, unanimement admis qu'une bonne gouvernance devrait comprendre les éléments suivants : un État effectif ; une société civile mobilisée ; et un secteur privé efficace car ce sont généralement ces trois entités qui sont les acteurs de la bonne gouvernance.

3- Les acteurs de la bonne gouvernance⁹

Selon le PNUD, la gouvernance est l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'individus d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations. De plus, le PNUD a cerné trois paliers de gouvernance, à savoir : l'Etat, Le secteur privé et la société civile.

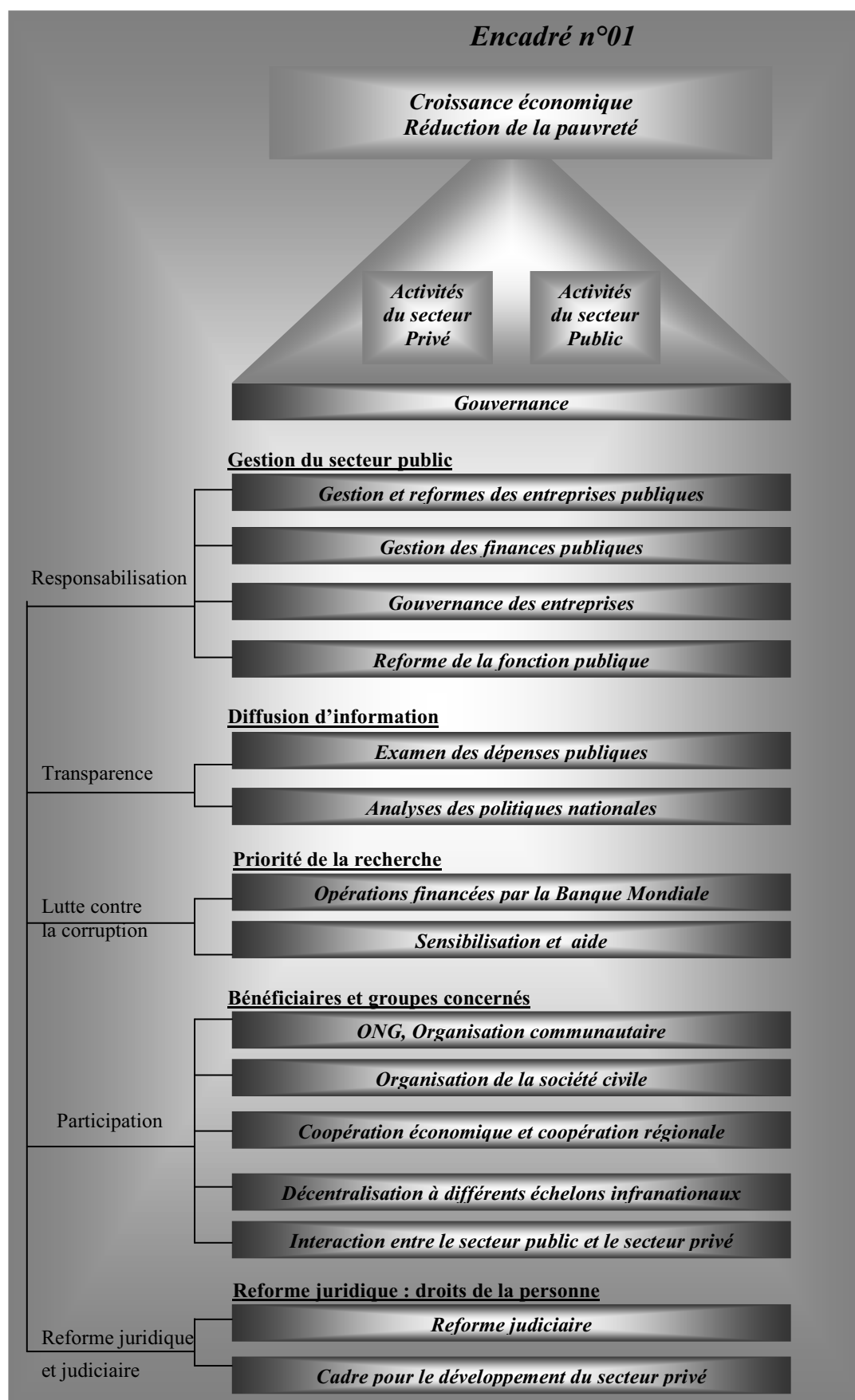
Chaque acteur a un rôle qui lui confère un pouvoir spécifique dont l'exercice influence la gestion des ressources à l'échelle de la nation. Néanmoins, dans presque tous les régimes, toute la problématique de la gouvernance découle du rôle et de la position potentiellement dominante de l'Etat par rapport aux autres acteurs.

3.1- L'Etat.

L'Etat (c'est à dire le pouvoir législatif ; le pouvoir judiciaire ; les services publics et l'armée) doit créer un environnement politique et légal propice. En effet, il défend des intérêts pour le bien public, favorise un climat propice au développement humain, veille au respect de la loi, au maintien de l'ordre et de la sécurité, crée une identité et une vision nationale, définit une politique et des programmes publics, génère des recettes pour financer les services et les infrastructures publics, élabore un budget qu'il applique ensuite, réglemente et encourage le marché.

L'Etat n'aurait pas pour objectif la recherche de l'optimum social. La théorie des choix publics (public choice) s'attaque à l'image de l'Etat bienveillant oeuvrant pour le bien être collectif et propose une vision plus réaliste considérant les politiques publiques comme l'objet d'un marché politique.

⁹ Bernard Conte, « La bonne gouvernance néolibérale » dans le site Web : <http://conte.u-bordeaux4.fr>



Source : BAD, « Rapport sur le développement en Afrique 2001 »

3.2- Le secteur privé

Le secteur privé, quant à lui, fonctionne à l'intérieur du marché public afin de produire des biens, de fournir des services, de créer des moyens de subsistance (emplois) pour les citoyens, et d'encourager l'entreprise privée. En effet, dans le cadre de la gestion des projets de développement, le secteur privé intervient en tant que fournisseur de biens et services et agent d'exécution des travaux d'investissements (par exemple les constructions des infrastructures routières et les infrastructures scolaires et sanitaires). À ce titre, pour obtenir ou conserver un marché, les entreprises sont souvent obligées d'offrir des paiements illicites ou d'autres avantages injustes. Ainsi, elles deviennent à la fois victimes et acteurs de la corruption.

3.3- Les sociétés civiles

La société civile comprend les Organisations non gouvernementales (ONG), les organisations de défense des droits humains, les syndicats, les associations professionnelles, les groupes de femmes, les communautés religieuses et les autorités coutumières, les organes de presse et les médias privés, etc.

Une société civile active et dynamique mobilise les individus, les groupes et les communautés, facilite l'interaction politique et sociale, aide à générer le capital social et encourage la cohésion et la stabilité au sein de la société.

Dans la mise en oeuvre des projets de développement, la plupart des organisations de la société civile sont soumises aux mêmes actes de corruption et aux mêmes pratiques et ce, dans tous les secteurs de la vie économique.

A noter qu'il existe trois (3) dimensions de la gouvernance : politique, administrative et économique. La gouvernance politique concerne principalement l'interaction entre les entités politiques dans le processus de prise de décision concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. La gouvernance administrative se concentre surtout sur l'interconnexion entre les différents niveaux décisionnels au sein de l'appareil administratif. Et enfin la gouvernance économique se préoccupe de l'interaction entre les acteurs de la bonne gouvernance dans le processus de prise de

décision ayant une incidence sur le développement économique. C'est pour cela que la partie suivante se concentre sur le développement économique et sa relation avec la mise en place d'une politique de bonne gouvernance.

II- Croissance et Développement économique

1- Théorie et définition

1.1- La croissance économique

Tout en intéressant épisodiquement les économistes (**Ramsey** (1928), **Young** (1928), **Schumpeter** (1934), **Knight** (1944)), la problématique de la croissance disparaît du devant de la scène pendant une longue période où l'allocation des ressources (et non leur création) devient le principal objet de curiosité des économistes (**Walras**, **Keynes**, **Debreu...**)¹⁰.

Malgré tout, ces travaux ont donné lieu à un corps de théories modernes de la croissance, assez élémentaires, partageant un certain nombre de caractéristiques communes :

- des comportements concurrentiels ;
- une dynamique d'équilibre ;
- l'analyse du rôle des rendements décroissants et de leur relation avec l'accumulation du capital physique et du capital humain ;
- l'analyse de la relation entre le revenu par tête et le taux de croissance de la population ;
- et plus récemment, l'analyse du rôle du progrès technique et de l'influence des monopoles sur ce progrès.

Le travail précurseur de **Ramsey** (1928)¹¹ est resté en fait ignoré jusqu'aux années 1960. La Problématique de la croissance n'a été vraiment ravivée que plus tard, par les travaux des keynésiens **Harrod** (1939) et **Domar** (1946). Etant réalisés après la *Grande dépression*, ces travaux ont surtout mis l'accent sur l'instabilité du système

¹⁰ Murat Yildizoglu, *Croissance économique*, Université Montesquieu Bordeaux IV – France, 2000, p7-8

¹¹ Murat Yildizoglu, *Croissance économique*, Université Montesquieu Bordeaux IV – France, 2000, p8-9

capitaliste. Mais le renouveau n'a vraiment eu lieu qu'à la suite de deux articles publiés par **Robert Solow** (1956, QJE).

Dans les années 80, l'intérêt pour les théories de la croissance s'est ravivé suite aux travaux de **Paul Romer** et **Robert Lucas**. Ces travaux ont mis le rôle des idées et du capital humain au coeur de la problématique de la croissance : Les théories de *croissance endogène*. Cette approche a été accompagnée de nombreux travaux empiriques cherchant à évaluer l'importance de ces facteurs.

Ainsi, économiquement parlant, la croissance, qui est un phénomène largement irréversible, est un mouvement ascendant de certaines grandeurs économiques (hausse du PNB, du revenu national,..) qui se caractérise par la durée : phénomène de longue période.

Au sens strict, selon **François Perroux**, la croissance est « *l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réels* »¹².

Au sens large, la croissance inclut les changements de structure, englobe les mutations sectorielles et les changements qui rendent celle-ci auto entretenue.

La croissance conduit donc, en général, à des changements de structure qui apparaissent très nettement avec deux indicateurs :

- l'évolution sectorielle des activités.
- la répartition géographique des populations

1.2- Le développement économique

Dans la phase de construction de la pensée par les pionniers du développement ; croissance économique et développement étaient synonymes. Le développement signifiait l'obtention d'une croissance économique significative sur une longue période.

¹² J. Bremond, *A Geledan, Dictionnaire économique et social*, Paris, Hatier, 1990, p115

Ainsi ,d'une part, on peut considérer, comme certains auteurs (essentiellement **Rostow** (1959), mais aussi **Marx**)¹³ que le développement économique est un phénomène universel caractérisé par des phases assez mécaniques au travers desquelles tous les pays doivent passer un jour où l'autre. **Rostow**, dans son ouvrage « *les étapes de la croissance économique*¹⁴ », distinguait en particulier la phase du « take-off » qui a tout changé dans une période de quelques décennies et les phases qui l'ont juste précédée et juste suivie. Dans son esprit, ces phases étaient caractérisées par un saut dans le taux d'investissement (de moins de 5% à plus de 10% du revenu national) et l'émergence d'un ou quelques secteurs industriels particulièrement dynamiques. Le concept de développement est réduit à sa dimension économique : la croissance du revenu réel par habitant.

D'un autre côté, on peut aussi argumenter, comme **Gershenkron** (1962) que le processus de développement économique est « historique », c'est-à-dire que la forme qu'il prend dépend des conditions initiales¹⁵.

Ainsi, plus le démarrage économique était tardif, c'est-à-dire plus l'économie était attardée dans son état initial, plus l'industrialisation s'orientait sur les secteurs de biens de production, plus le transfert de richesse nécessaire à l'accumulation de capital était massif, et moins l'accroissement de productivité dans l'agriculture jouait de rôle dans cette accumulation.

Ces différences de vues sont importantes : l'approche de **Rostow** suggère qu'avec une bonne compréhension des mécanismes dynamiques qui permettent le

¹³ Olivier Cadot, *Economie du développement*, 2000, p5

¹⁴ *Les 5 étapes de la croissance économique selon W. W. Rostow :*

- La **société traditionnelle** : elle se caractérise par la prédominance de l'activité agricole dans le cadre de la famille ou du domaine, par des techniques rudimentaires, par le fatalisme.

- Les **conditions préalables au démarrage** : l'idée de profit et de progrès économique commence à se répandre. Des entrepreneurs apparaissent, les Etats centralisés s'organisent.

- Le **démarrage** (ou **décollage** ou "**take off**") : des industries de base (textiles, chemin de fer) jouent un rôle moteur.

- La **marche vers la maturité** : des industries nouvelles prennent le relais, l'apport de la technologie devient fondamental

- L'ère de la **consommation de masse** se caractérise par le développement des services, l'urbanisation, l'Etat providence, la mise en place de nouvelles techniques rationnelles de production et l'accroissement généralisé de la consommation.

¹⁵ Gershenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, p12

passage d'une phase à une autre, la politique économique dans les pays en voie de développement pourrait être guidée par une « road map » qui serait essentiellement valable partout. L'approche historique de **Gershenkron**, par contre, laisse à penser que la carte risque d'être assez différente selon les conditions initiales.

À part ces pensées d'autres auteurs ont été amenés à distinguer le développement et la croissance. Pour **François Perroux**, « le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux qui rendent la nation apte à faire croître, cumulativement et durablement son produit réel global »¹⁶. Ainsi le développement est un faisceau de transformations qui modifie les comportements, intègre les progrès des connaissances, l'amélioration des qualifications, le savoir faire industriel, modifie les anticipations dans le sens d'une accumulation. En un mot le développement peut être considérée à la fois comme processus et comme résultat.

1.3- De la croissance au développement économique

À partir des définitions évoquées ci-dessus, même si le développement implique la croissance, il ne peut se réduire à celle-ci. La croissance représente certes la dimension prédominante du concept, mais ne suffit pas pour rendre compte des autres dimensions que le développement incorpore. La croissance est d'ordre **quantitatif** et se traduit par l'augmentation des grandeurs économiques (le PNB, le PIB, le revenu national,..), considérée comme l'une des multiples composantes du phénomène complexe qu'est le développement. Même si la croissance demeure le préalable à tout effort de développement dans la mesure où toute amélioration du niveau de vie ou du bien-être social passe nécessairement par l'augmentation des quantités produites et l'accroissement correspondant des revenus, il s'avère important de préciser que le développement est bien plus que la croissance. Le développement au-delà du concept de croissance qui est d'ordre quantitatif et mesurable, postule aussi des idées de **qualité** qui, d'ailleurs, échappe à toute mesure et débordent le champ de l'analyse économique. Il implique une hausse du bien-être social, des changements dans les structures (la qualification de la main d'œuvre s'accroît, l'organisation de la production se complexifie) et finalement une mutation de la société tout entière.

¹⁶ François Perroux, *l'économie du XX^{ème} siècle*, Paris, PUF, 1964, p155

Ainsi, le concept de développement apparaît plus englobant que celui de croissance, en ce sens qu'il implique la croissance mais au-delà ; met l'accent sur la satisfaction des besoins fondamentaux, la réduction des inégalités, du chômage et de la pauvreté. Le développement ne peut s'opérer sans croissance mais « *une croissance sans développement* »¹⁷ est envisageable pour certains.

En un mot, la croissance économique est un moyen de réaliser le développement économique et aussi le développement humain durable, non une fin en soi.

Comment peut on alors aboutir à un tel développement ? C'est à ce point là qu'il est nécessaire d'approfondir la relation entre la bonne gouvernance et le développement économique.

¹⁷ Bernard Conte, *le concept de développement*, p3 in <http://conte.u-bordeaux4.fr>

2- Relation entre bonne gouvernance et développement économique

La bonne gouvernance et le développement économique sont indissociablement liés. Le concept de bonne gouvernance est apparu à la fin des années 1990 dans les conditionnalités liées aux financements octroyés aux pays en développement par les institutions financières internationales et les autres bailleurs de fonds. Ce nouveau type de conditionnalité, s'il puise sa logique dans un fondement théorique pertinent, n'est cependant pas sans poser problème dans sa mise en oeuvre effective. Il pose notamment la question de savoir si la bonne gouvernance est un préalable ou une conséquence du financement du développement.

2.1- La bonne gouvernance : élément essentiel pour le développement

Depuis le début des années 1990, la bonne gouvernance joue un rôle toujours plus important dans la politique internationale de développement¹⁸. Le déclenchement et la réussite des processus de développement dépendent de manière décisive de la bonne gouvernance. La démocratie et la bonne gouvernance, qui encouragent la société civile à participer activement à la vie publique, la croissance économique et le progrès social vont de pair et se renforcent mutuellement.

Aussi l'objectif de tout Etat moderne est de créer des conditions stables et favorables au développement économique et au bien être de ses habitants ; des institutions étatiques et des procédures qui respectent et appliquent le droit sont les conditions indispensables à la réalisation de cet objectif. La légalité et la sécurité du droit permettent simultanément d'empêcher les abus dans l'exercice du monopole de la force que détient l'Etat et de limiter l'arbitraire des autorités. Des gouvernements et des administrations efficaces et transparents facilitant la vérification ultérieure de leurs activités ainsi que la compte rendu auprès du public favorisent la confiance des citoyens et réduisent les risques de corruption.

¹⁸ Arnaud ZACHARIE, *table ronde préparatoire N°3, la bonne gouvernance : objet et condition du financement La bonne gouvernance est-elle un préalable aux financements internationaux ou est ce le contraire ?*, novembre 2003, p2 dans le site Web : <http://agence.francophonie.org/symposiumfinancement>

L'absence de sécurité du droit, des structures étatiques légales, des mécanismes de contrôle et de marge de manœuvre aux plans individuel, social et économique signifie l'absence de bases solides pour un développement durable. Il peut alors en résulter des tensions politiques et sociales de nature à compromettre à long terme toute stabilité sociale et politique indispensable au développement.

Sans aucun doute, la bonne gouvernance est un élément essentiel pour le développement économique qui aboutira au développement durable. Mais il peut être aussi utilisé comme un préalable au financement des bailleurs de fonds

2.2- Bonne gouvernance : condition nécessaire pour assurer le financement du développement économique

La bonne gouvernance est devenue un enjeu central dans tous les débats sur le financement du développement d'aujourd'hui. Elle s'est retrouvée au coeur de L'initiative sur les Pays Pauvres Très Endettés (IPTE). On retrouve cette question de bonne gouvernance dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) servant de référence pour le gouvernement MALAGASY en matière de politique de développement. L'élaboration de ce document est une condition pour avoir accès aux aides à des conditions de faveur et à un allègement de la dette.

L'originalité dudit DSRP est qu'il intègre le concept de bonne gouvernance et a été rédigé non plus par les experts du FMI et de la Banque Mondiale, mais par les gouvernements des pays concernés en collaboration avec les sociétés civiles, à charge pour les experts de Washington de donner ensuite leur aval. La notion de bonne gouvernance reconnaît donc désormais l'importance des Etats dans l'efficacité des programmes financés. Bien que très flou, le concept embrasse les questions de gestion, de corruption, de droit et de démocratie. Suivant la logique d'*Amartya Sen*, l'objectif est de faire du renforcement de la démocratie un moyen et une fin du processus de développement et de placer les pays en développement sur le siège du conducteur. Les bailleurs de fonds insistent sur le fait que les pays en développement remplissent réellement ces critères de bonne gouvernance afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire (*voir encadré n°02, page 17*).

Encadré n°02

Objectifs du Millénaire pour le Développement : 1990-2015

1- Éliminer l'extrême pauvreté et la faim:

- Réduire de moitié, la proportion de la population dont le revenu est inférieure à un dollar par jour
- Réduire la proportion de la population qui souffre de la faim;

2- Assurer une éducation primaire pour tous:

- Donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires;

3- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes:

- Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard;

4- Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans:

- Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans;

5- Améliorer la santé maternelle:

- Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle;

6- Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies:

- Avoir stoppé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle.
- Avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle.

7- Assurer un environnement durable:

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales;
- Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre;
- Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

8- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement:

- Accroître l'aide officielle au développement
- Généraliser l'accès aux marchés
- Favoriser la durabilité de la dette

Source : Banque Mondiale, « *Rapport sur le développement dans le monde 2003* »

Pour conclure cette première partie, on peut dire que la gouvernance est un concept qui a beaucoup évolué depuis sa sortie dans les débats entourant la problématique du développement vers la fin des années 1980. Actuellement la gouvernance aborde les questions liées aux mécanismes nécessaires à la négociation des différents intérêts dans la société. Elle est de plus en plus perçue comme un concept englobant une série de mécanismes et de processus susceptibles de maintenir le système économique, de responsabiliser la population et de faire en sorte que la société s'approprie du processus. Etant donné que pour la plupart des pays en voie de développement, le secteur privé joue un rôle fondamental dans le processus de développement. On peut dire que la mise en place d'une bonne gouvernance est une condition nécessaire au décollage des activités économiques et pour obtenir aussi la confiance et la crédibilité envers les bailleurs de fonds. C'est exactement la démarche des pays en voie de développement comme Madagascar. Ainsi, la partie suivante sera consacrée sur l'étude de la contribution de la bonne gouvernance au développement économique de Madagascar.



Partie II

Bonne gouvernance, diffusion d'information et développement économique à Madagascar

I- Situation de l'économie Malgache

Le développement économique à Madagascar est caractérisé par une croissance économique stimulée principalement par le secteur tertiaire. Aussi ce dernier assure depuis 1997 presque la moitié du PIB (52,0% puis 52,4% et enfin 53% en 1997, 1999 et en 2001). Le secteur primaire occupe la deuxième place dans le PIB et le secteur secondaire la dernière. Ces chiffres prouvent que l'espoir de développer est loin de voir le jour car notre économie est basée sur le secteur primaire notamment l'agriculture et non pas sur le secteur tertiaire.

Au cours des 3 dernières décennies, le PIB malgache a augmenté avec un rythme annuel moyen de 0,5%, seuls quatre pays (Niger, Nicaragua, Haïti et Kiribati) ont enregistré une bonne performance (croissance économique supérieur à la croissance démographique). La faible croissance du PIB (de 1972,8 milliards de franc malagasy en 1996 à seulement 2044,13 milliards de franc malagasy au prix constant de 1984 en 1997)¹⁹ et le rythme d'accroissement de la population d'environ 3% par an ont conduit, à une baisse continue du niveau de vie à Madagascar. En dollars US de 1997, la consommation par habitant a diminué de moitié, tombant de 473 dollars en 1970 à 227 dollars en 1997. La pauvreté s'est donc aggravée et touche non plus 40% mais 75 % de la population. Au cours de la même période, le niveau d'investissement s'est révélé mais d'une manière insuffisante (en moyenne 10% du PIB durant la période 1970-1997) et peu rentable ; la qualité du capital humain s'est dégradée, comme en témoignage notamment l'évolution du taux de scolarisation primaire qui, proche de 100%, est retombé à quelque 73% ; et les infrastructures physiques se sont détériorées²⁰.

De 1997 à 1999 le PIB connaît une reprise avec un taux de croissance de 4% par an (2225,1 milliards de franc Malagasy au prix constant de 1984)²¹, première traduction des efforts de redressement. Le taux de pauvreté absolue vient d'être évalué à 71% ; près de la moitié des enfants d'âge scolaire ne sont pas scolarisés, et l'analphabétisme frappe plus les nouvelles générations que les anciennes. Les ressources publiques, déjà faibles, sont grevées par le service d'une dette très lourde, réaménagée en 1997. Sur cette même

¹⁹ **Voire Annexe I, tableau 01**

²⁰ *Les rapports économique de la banque mondiale, MADAGASCAR : un Agenda pour la croissance et la réduction de la pauvreté, 1999, p iii*

²¹ *Institut Nationale de la Statistique de Madagascar, Madagascar en chiffres in [http:// www.instat.mg](http://www.instat.mg)*

période, on enregistre une augmentation du taux d'inflation (de 7,3% en 1997 à 9,7% en 1999)²².

Depuis 1996, Madagascar entreprend un programme de réformes économiques soutenu par les principaux bailleurs de fonds. Les efforts portent notamment sur l'accélération de la réforme de la fonction publique et de la privatisation des entreprises, le développement des infrastructures, l'amélioration de la compétitivité, la bonne gouvernance et le respect de l'état de droit.

En 2001, le taux de croissance économique est évalué à 6%. L'activité économique a connu une bonne performance dans les principaux secteurs d'activités. Profitant de bonnes conditions climatiques, le secteur primaire, et plus particulièrement la production rizicole, a repris après avoir subi les dégâts cycloniques du début de l'année 2000. Le secteur secondaire a bénéficié de l'expansion des entreprises franches ainsi que la bonne production de la plupart des industries manufacturières (80,4% du PIB en 2001 proviennent du secteur privé). Le dynamisme des activités du secteur tertiaire s'est poursuivi notamment dans les branches Bâtiments et Travaux publics, Transport, Commerce, Banques et Assurances. L'inflation mesurée par l'indice moyen des prix à la consommation a été de 7,4% en 2001²³.

Le conflit politique, qui a paralysé Madagascar de janvier à juillet 2002, a entraîné une crise économique et sociale²⁴, dont le coût direct est estimé par la Banque mondiale à au moins 600 millions de dollars (14 points de PIB). Le PIB connaît une croissance négative de l'ordre de -12,7% par rapport à l'année précédente, avec une hyper inflation de 15,4%.

Ce n'est qu'à partir de janvier 2003 qu'il y a reprise de l'activité économique à Madagascar. Le taux de croissance du PIB était alors de 9,8% avec 1,3% pour le secteur primaire, 14,6% pour le secteur secondaire et 10,5% pour le secteur tertiaire.

²² *Commission de l'Océan Indien, Rapport annuel 2002, p 20 ; 21*

²³ *Institut Nationale de la Statistique de Madagascar, Madagascar en chiffres sur www.instat.mg*

²⁴ *Agence française de Développement, Madagascar après la crise : Perspectives économiques 2003-2004, janvier 2003, p 9*

Actuellement, malgré la tendance inflationniste et le passage du cyclone ELITA et GAFILO, Madagascar a retrouvé sa crédibilité vis-à-vis des bailleurs de Fonds. La bonne gouvernance est au programme et la lutte contre la corruption est effective dans tous les domaines. Les infrastructures sont mises en place pour permettre d'assurer le développement rapide et durable et les investisseurs étrangers sont venus en masse pour collaborer avec le pays. Pour l'année 2004²⁵, la prévision de croissance du secteur primaire de l'ordre de 1,6% a été révisée à la baisse. Dans les deux autres secteurs, la prévision pour le secteur secondaire (7,3%) a été pratiquement maintenue, alors que celle du tertiaire à 7,4% a été révisée à la hausse. Depuis janvier 2004, la variation des prix à la consommation a augmenté de 19,4%.

Mais on ne peut pas oublier que le développement économique des pays en voie de développement comme Madagascar se heurte aussi à d'autres problèmes majeurs comme le problème de la circulation des informations et la mauvaise gestion des affaires pour les entrepreneurs. Ces deux derniers thèmes seront donc approfondis dans la partie suivante.

II - La transparence et la diffusion d'information

1- La transparence

Il existe plusieurs définitions de la bonne gouvernance mais pour ne pas dévier de notre sujet, nous ne retiendrons que celle qui caractérise la bonne gouvernance comme la mise en oeuvre de moyens et de normes pré-établis afin d'aboutir à une gestion transparente et satisfaisante d'une entité juridique (entreprise, Etat avec ses démembrements, etc.).

S'agissant de la gestion de l'Etat, le principe veut que les Constitutions respectent la séparation des trois (3) pouvoirs traditionnels et laissent s'épanouir les pouvoirs émergents comme : la presse, la Société civile, etc. En effet, la transparence suppose que les informations soient disponibles et largement partagées, que le processus de décision est ouverte à tous les citoyens et principalement à la gestion des affaires publiques.

²⁵ Institut National de la Statistique in « Conjoncture économique 2004 », Avril 2004, n°03, p1

2- La diffusion d'information

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que le développement passe par une gouvernance de qualité. En l'absence d'une bonne gouvernance basée sur des principes clés tels que la participation, la primauté du droit, le respect des droits de la personne, la transparence, la responsabilisation et la légitimité, le processus de développement risque d'être freiné ou même arrêté. Les fondements d'une gouvernance de qualité sont : la présence d'un gouvernement représentatif, un dialogue continu entre les « gouvernés » et les « gouvernants » et la participation active du public. Ces caractéristiques fondamentales mettent en lumière l'importance que revêtent les médias vigilants et libres, garants de la poursuite des échanges démocratiques et du respect des droits de la personne²⁶.

Les médias apportent une contribution significative et incontestable à l'émergence, à l'entretien et au développement de la démocratie et de la bonne gouvernance. En effet, ils dénoncent les violations des droits de la personne et peuvent améliorer les conditions nécessaires pour un débat démocratique. Des médias sensibles à l'importance des droits de la personne et de la bonne gouvernance offrent un réservoir d'informations fiable sur lequel les citoyens, les organisations de la société civile, les organisations privées et les autorités publiques peuvent s'appuyer conjointement pour promouvoir le développement et éliminer les abus arbitraires.

Par conséquent la clarté des informations recueillies par les acteurs économiques les amènent à produire plus et de minimiser les risques afin d'en tirer le profit maximum qui incitera d'autres acteurs à produire. Et donc c'est la concurrence qui peut amener à une compétitivité au niveau de la sphère économique. C'est à ce point là que la croissance engendrée par la liberté des médias conduira à un développement économique.

²⁶ BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 2001, economica*, p 140

III- La promotion du secteur privé et la lutte contre la corruption

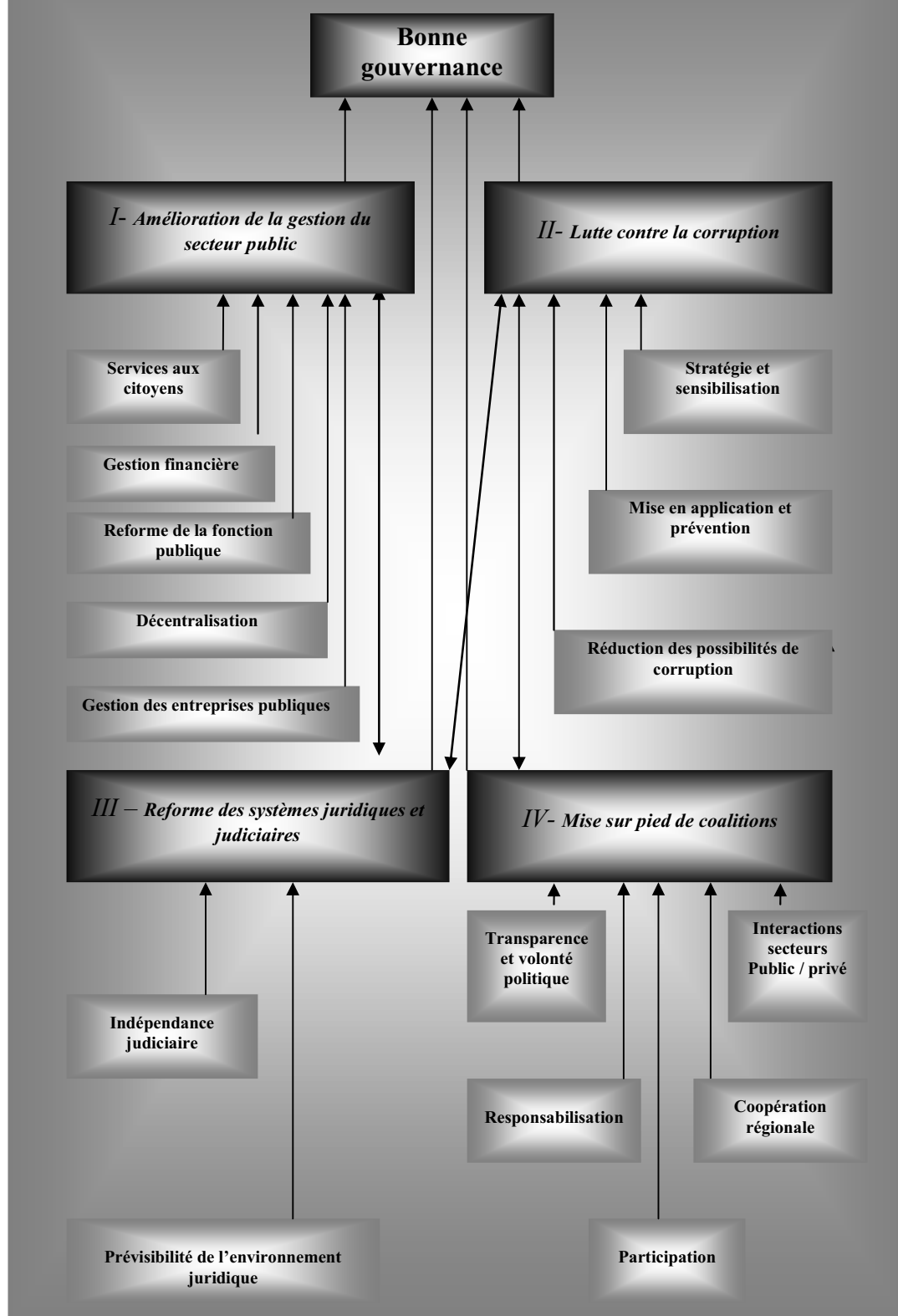
Le développement rapide à Madagascar passe, d'abord, par le secteur privé. Afin de promouvoir ce développement surtout dans le cadre de l'économie de marché, le Gouvernement Malgache a entrepris un processus de désengagement de l'État des secteurs d'activités économiques. À cet effet, une commission de privatisation a été créée en 1992. Ce transfert de la gestion publique à la gestion privée, mû par le souci de rentabilité économique, devait contribuer théoriquement au ralentissement de la pratique de fraude et de corruption. C'est à ce point là que la lutte contre la corruption peut être considérée comme l'un des facteurs essentiels dans l'instauration d'une bonne gouvernance (*voir encadré n°03, page 25*).

1- La promotion du secteur privé

Dans les pays en développement, un secteur privé sain et concurrentiel revêt une importance de plus en plus cruciale pour une croissance soutenue et reposant sur une large base. Si l'on accorde une attention accrue au développement du secteur privé, c'est parce que l'on admet que c'est l'initiative privée qui crée la *richesse* et les *emplois* qui permettront de faire reculer la pauvreté.

La discipline interne et le respect du code de conduite d'une institution influent directement sur son efficacité et, partant, sa croissance. Eu égard aux efforts grandissants de privatisation et de recours au secteur privé comme moteur du développement économique, l'obligation de rendre compte aux électeurs et la transparence s'avèrent une nécessité de plus en plus impérieuse. Le mode de gestion d'une entreprise influe sur ses actionnaires, son potentiel à accéder aux marchés mondiaux et ses rapports avec la société. Une gestion adéquate des institutions peut contribuer à promouvoir le développement des activités commerciales au niveau régional, la réduction de la corruption, l'allègement de la pauvreté et la protection de l'environnement.

Encadré n°03



Source : BAD, « Rapport sur le développement en Afrique 2001 »

En d'autres termes une politique orientée vers la promotion du secteur privé peut constituer une source d'avantage concurrentiel et joue un rôle clé dans les performances économiques et le progrès social. Ainsi le développement économique et un progrès social soutenus dépendent dans une large mesure de la solidité et de la vitalité du secteur privé.

Comme l'on a évoqué ci-dessus, en tant que créateur de richesse (une forte valeur ajoutée due à l'augmentation de l'exportation afin d'attirer les devises étrangères,..) et d'emplois, la relance du secteur privé aidera les pays en développement à redresser son économie par l'amélioration du solde du commerce extérieur (solde de la balance de paiement) qui entraînera à son tour une appréciation de la monnaie nationale et donc à une augmentation du revenu national. Cette augmentation sert à améliorer non seulement le niveau de vie de la population par l'intermédiaire du processus de redistribution des revenus mais aussi le taux de prévalence de la pauvreté ainsi que les infrastructures,.... Et ainsi de suite.

Comme conséquence, il y a croissance économique qui mènera sans doute au développement économique si le processus cité ci dessus va dans le sens positif.

2- Nécessité de la lutte contre la corruption

D'une manière générale, on peut donner trois (3) définitions de la corruption²⁷ :

- ➡ Un acte est corrompu s'il est contraire à la loi
- ➡ Un acte est corrompu s'il est contraire à l'intérêt public,
- ➡ Un acte est corrompu s'il est considéré comme tel par l'opinion publique

Les causes de la corruption identifiées sont principalement la pauvreté et l'impunité. Différents acteurs institutionnels ont pu favoriser l'émergence de la corruption surtout dans les pays en voie de développement comme Madagascar.

²⁷ J D Lafay, « l'économie de la corruption », analyses de la SEDEIS, 1990, n°74

2-1 Les Facteurs explicatifs de la corruption

a- Un cadre socio politico- administratif peu performant

C'est le cadre dans lequel évolue l'agent public et l'agent privé qui permettra et favorisera l'émergence de la corruption. L'organisation et la gestion de l'administration publique souffrent souvent de lourdeurs et de dysfonctionnements qui rendent le pays particulièrement vulnérable à la corruption. Les défaillances observées sont souvent entretenues par l'ignorance des usagers de l'administration sur les procédures administratives et judiciaires réglementant la vie économique.

b- Un cadre socio politico- économique peu transparent et empreint de favoritisme

Il faut noter que certains acteurs du pouvoir politique et/ou économique font de la corruption la règle "idéale" des affaires, cette contrainte pèse sur tout le monde, même les bailleurs de fonds semblent de plus en plus préoccupés par cette situation. Les pratiques de la corruption sont étroitement liées au mode de gouvernance où l'accès au pouvoir politique mène souvent à des privilèges économiques. On vit une situation de fait avec les marchés fictifs, le protectionnisme de toutes sortes, les financements occultes (dont les sources restent inconnues du grand public) et le manque d'autonomie dans les groupes socio-économiques nationaux.

c- Un cadre socio politico judiciaire peu efficace

Les conditions favorables à l'éclosion du secteur privé national et étranger se détériorent à cause d'un cadre socio politique judiciaire peu efficace. En effet, les voies de recours et de règlement des conflits sont parfois entachées d'irrégularité. Cette situation fort embarrassante ne favorise pas le développement, mais accroît plutôt la misère générale, psychologique et économique. Elle fruste les populations et les agents économiques. Le droit est violé et la qualité du verdict correspond au poids ou à la dimension de l'enveloppe financière versée²⁸.

²⁸ PNUD, *Rapport sur le développement humain, Burkina Faso, 2003*, p12 dans le site Web : <http://www.columbia.edu/cu/lweb/indiv/africa/cuvl/burkinaecon.html>

2-2 Le coût de la corruption

La corruption influence négativement la prise de décision et favorise la médiocrité et le favoritisme qui conduisent au sous-développement et à la pauvreté. Elle dégrade l'homme et le contraint à la mendicité. Elle affaiblit les institutions financières, réduit le niveau des ressources publiques et détériore l'efficacité, l'efficience et l'équité de la dépense publique. La corruption a des conséquences négatives sur le fonctionnement des administrations financières et le budget de l'État (réduction des ressources publiques, augmentation des dépenses publiques et accroissement de la dette); conséquences qui sont de nature à compromettre l'effort de développement national orienté sur la lutte contre la pauvreté.

Le coût exact de la corruption ne sera probablement jamais connu, car il s'agit d'une activité criminelle secrète, et qui est censée le rester. La corruption constitue à la fois une cause et un effet majeurs de la piètre qualité de la gouvernance. Ce cercle vicieux encourage les comportements de recherche de rente parmi les groupes d'intérêts en place, ce qui fait obstacle à la réforme. Toutefois, l'incidence de la corruption sur le développement socio-économique peut être résumée comme suit²⁹ :

- La corruption majore les coûts des programmes de développement ;
- La corruption encourage les pouvoirs publics à entreprendre des projets qui présentent un intérêt économique réduit ;
- La corruption entrave la collecte de recettes et alimente ainsi les déficits budgétaires et les déséquilibres macroéconomiques ;
- La corruption exerce un effet fortement dissuasif sur les investisseurs étrangers sérieux et encourage au contraire les opérations hasardeuses axées sur la recherche de rente ;
- La corruption bouleverse les priorités allocutives des services publics au bénéfice des personnes qui peuvent se permettre d'acquitter des plus démunis ;
- La corruption pervertit les systèmes de réglementation publics fondamentaux, ce qui affecte les marchés voire, dans certains cas, porte atteinte à la sécurité du public ;

²⁹ BAD, *Rapport sur le développement en Afrique 2001, economica*, p135

- La corruption décrédibilise les gouvernements et engendre une attitude de plus en plus cynique à l'égard de la vie politique et de l'action publique.

Comment se présente alors ce phénomène de corruption à Madagascar ?

2-3 Le visage de la corruption à Madagascar

La corruption est un phénomène très répandu au sein de l'administration malgache. Dans chaque secteur concerné (justice, police, douane et marché public), elle atteint tous les niveaux de service, verticalement et horizontalement.

Verticalement c'est-à-dire que toute la hiérarchie du service des douanes, du gardien de portail jusqu'à l'administration centrale, est concernée. De même, au sein de la justice et de la police, la corruption existe du plus haut au plus bas de l'échelle, du magistrat jusqu'au Platon de l'administration judiciaire.

Horizontalement, tous les services de même niveau sont gangrenés. Le phénomène touche en plus les services périphériques du secteur. Par exemple, la corruption au sein de la justice a des liens avec celle qui existe au sein du service pénitentiaire, comme la corruption au niveau, de la douane atteint d'autres services comme le monde du transit. On parle d'un véritable réseau de complicité.

a- Le poids de la tradition³⁰

La cause de ce phénomène de corruption est avant tout culturelle. La définition de la corruption donnée par le droit français et transposée dans le droit malgache n'est pas à titre d'exemple compatible avec la conception malgache héritée de la culture asiatique. La notion de « *fankasitrahana* », remerciement, reconnaissance, est fondamentale dans la culture malgache. 99% des magistrats ne pensent pas pratiquer la corruption en recevant des cadeaux.

Au niveau des usagers, victimes, et le plus souvent victimes consentantes, la tradition joue également un grand rôle. Dans certaines régions de l'île, le fait d'avoir

³⁰ *Quotidien d'information et d'analyse : l'Express de Madagascar du jeudi 21 octobre 2004, p16*
29

gain de cause au tribunal est considéré comme une fierté sociale. La peur de la prison est également une motivation suffisante. Car dans certaines communautés, toute personne condamnée à des peines privatives de liberté est bannie de la société et encourt la sanction suprême : celle de ne pas avoir à être dans le caveau clanique

b- La Multiforme

Les différentes commissions exigées, à la suite d'intermédiation légale ou non, vont de la gratification du fonctionnaire, le « *fiarahabana* » (cadeau de bienvenue) aux rackets (police de la route, abus de la garde à vue, ralentissement volontaire de la procédure) obtenus le plus souvent sous la contrainte. Puis il y a la corruption qui se confond avec la sociabilité ordinaire : échanges de service entre membres de club de service, parents, etc.

La corruption est si bien entrée dans les mœurs de la société que les dépositaires d'autorité bénéficient de situation de rente : dans les secteurs de la justice et de la police, on assiste à des versements « d'écolages » par les transporteurs ou par les prisonniers et leurs familles³¹.

Au niveau des douanes, certains usagers qui ont recours d'une façon régulière aux services de cette institution sont astreints à des paiements journaliers ou hebdomadaires.

C'est devenu une règle tacite institutionnalisée, aggravée par une accoutumance de la part des usagers et justiciables. C'est pourquoi la lutte contre la corruption occupe prioritairement le gouvernement Malgache actuel. C'est ce que nous allons voir ci-après

³¹ *Quotidien d'information et d'analyse : L'express de Madagascar du jeudi 21 octobre 2004, p16*
30

2-4 La Lutte contre la corruption

La corruption existe bel et bien à Madagascar. Inscrit depuis plusieurs années dans les politiques de développement à mettre en œuvre, la lutte contre la corruption fait aujourd'hui l'objet d'une stratégie. Une action globale et systématique doit impérativement être mise en œuvre si l'on veut enrayer le cercle vicieux de l'aggravation de la pauvreté, de la mauvaise gouvernance et de la corruption. Le phénomène de corruption n'est pas circonscrit à l'intérieur des frontières nationales. Pour combattre et l'éradiquer, il y a donc lieu d'agir simultanément sur deux fronts : à l'échelle nationale et au plan mondial. C'est pour cela que Madagascar a décidé d'instituer Le **Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption par le décret n°2002-1128 du 30 septembre 2002**. Ce Conseil a pour mission³² :

- De développer une stratégie nationale de lutte contre la corruption et de participer à la préparation d'une législation appropriée ;
- D'établir des principes généraux pour l'application pratique et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption ;
- De promouvoir l'adoption de règles d'éthique et de normes de comportement ;
- D'élaborer des textes relatifs à la création d'une agence anti-corruption qui exercera ses compétences sous le statut juridique d'autorité indépendante ;
- De faire un bilan régulier des résultats et de l'impact du programme anti-corruption ainsi que de la suite à donner aux rapports relatifs à la mise en œuvre de la stratégie, comptant, le cas échéant, la formulation de recommandations pour des actions correctives ou pour des réformes législatives ;
- De donner des avis au Président de la République, à la demande de celui-ci, sur toutes les questions concernant la lutte contre la corruption.

Les attributions de ce Conseil sont de développer une stratégie nationale de lutte contre la corruption, de participer à la préparation d'une législation appropriée, d'élaborer des textes relatifs à la création d'une agence anti-corruption et de suivre l'impact et les résultats du programme anti-corruption. **Les stratégies de lutte sont axées sur 5 points³³ :**

³² Décret n°2002 1128 du 30 septembre 2002, p1

³³ CSLCC, *précis de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2004-2005*, p14, 15, 16

a- Axe n°1 : Démanteler les remparts de la corruption

Aux yeux de la population, lutter contre la corruption c'est avant tout sanctionner les corrompus notoirement connus. Sans aller jusqu'à un système totalement répressif, il faut permettre l'application des dispositifs existants, et en pouvoir de nouveaux pour que les pratiques décelées soient effectivement sanctionnées.

Démanteler les remparts de la corruption consistera donc à ne plus permettre aux corrompus de se réfugier derrière le système permissif qui prévalait jusque là.

Il faudra donc dénoyauter le système en se dotant des moyens pour pouvoir définir et surtout identifier sans ambiguïté les actes de corruption.

L'identification des actes aboutira aussi à l'identification des acteurs directs ou indirects de la corruption. Il faudra cependant fournir aux victimes les outils pour les dénoncer et détruire ainsi les réseaux de protection de la corruption.

Les dénonciations doivent être adressées aux organes compétents, et il s'agira de veiller à ce qu'aucune entrave ne soit opposée au cours normal des procédures afin que les sanctions soient prises à bon escient pour mettre fin au sentiment d'impunité.

b- Axe n°2 : Atténuer la vulnérabilité des acteurs

Cet axe stratégique s'inscrit dans la prise en compte de la nécessité d'assurer la réalisation des Conditions permettant de diminuer sensiblement la corruption parmi les agents de l'Etat. En fait, il s'agit de toutes les conditions et de l'environnement dans lesquels travaillent les agents de l'Etat et dont la qualité n'est pas de nature à diminuer leur vulnérabilité face à la corruption.

Ces agents de l'Etat sont vulnérables à la corruption dans la mesure où ils vivent dans une situation d'insécurité en ce qui concerne le développement normal de leur carrière, insécurité qui les pousse à vouloir exploiter au maximum, dans l'illégalité,

toutes les occasions qui se présentent à eux, du fait de leurs fonctions. Les actions et mesures à mettre en œuvre visent donc à pallier à cette situation et sécuriser la carrière des agents.

Leur vulnérabilité tient également aux pressions de l'environnement en ce sens qu'ils ne sont pas toujours à l'abri des influences de la persistance d'un climat où prévaut la récurrence d'actes de corruption non sanctionnés et /ou encore qu'ils subissent souvent les pressions de chefs hiérarchiques corrompus. Les actions et mesures à mettre en œuvre pour mettre les agents de l'Etat à l'abri des pressions de l'environnement sont en relation directe avec celles prévues pour les autres axes stratégiques, dont notamment celles l'axe stratégique n°4.

c- Axe n°3 : Réhabiliter et valoriser les acteurs et / ou organisations honnêtes

La lutte contre la corruption aura porté ses fruits lorsque l'acte sera en soi, et de façon largement partagée, considéré comme immoral, et lorsque sa pratique sera considérée comme une exception. Il s'agit donc d'inverser la tendance actuelle considérant la corruption comme une voie normale, obligatoire, et faisant de la droiture, de l'intégrité et de la probité une exception. La marginalisation de la corruption contribuera ainsi à propager les valeurs de probité et d'intégrité au sein de la société afin que celle-ci les protège.

Certains acteurs ont toujours préservé dans la probité. Par les actions de cet axe stratégique, on s'attachera à trouver les moyens d'encourager et d'inciter ces acteurs, qu'ils soient individus ou collectifs, publics ou privés

Au-delà de la reconnaissance sociale, l'agent probe se doit d'être récompensé de par ses comportements.

Il en sera de même pour le service public probe. Au même titre que la réputation bancaire d'un opérateur économique, chaque service public probe aura droit à la

reconnaissance du public et de l'Etat.

Et afin de ne pas affaiblir le système, on donnera la place qui leur revient aux ONGs et entreprises privées en tant que piliers du système et moteur du développement socio- économique.

d- Axe n°4 : Réduire les risques de corruption

Les risques de corruption procèdent généralement soit d'une anomalie dans le fonctionnement du système de service délivré aux usagers, soit d'une méconnaissance des procédures par les usagers, soit de l'instrumentalisation des procédures par les agents de l'Etat, notamment ceux commis aux hautes fonctions de l'Etat. Soit de l'immixtion d'intérêts politiques dans le fonctionnement de l'administration.

La réduction des risques nécessite des réformes au niveau de l'organisation et de l'information des individus, une réforme du fonctionnement, notamment du financement des partis politiques.

Les risques sont exacerbés par l'existence de pouvoirs discrétionnaires, l'inexistence ou l'obsolescence des textes régissant le fonctionnement, l'inexistence ou le caractère informel des procédures, l'inexistence de contrôles ou d'audits internes et externes effectués sur l'établissement public. Par la multiplication des contrôles et audits (internes et / ou externes) les possibilités de prises de décisions de complaisance seront écartées par dissuasion. Par ailleurs l'opérationnalisation des mécanismes de contrepoids et de contrepuissance contribuera à favoriser l'interactivité nécessaire entre les différents piliers du système national d'intégrité.

Un système à l'écoute des usagers devra éviter la complexité, ou encore la lenteur des prestations de services fournis par l'administration aux usagers. Il doit rendre compatibles les contraintes de l'administration avec celles des usagers.

Ceux-ci étant généralement tenus à des impératifs de temps, surtout s'il s'agit

d'entreprises privées, ou d'individus éloignés de leur lieu de travail, leur empressement peut être exploité par leurs vis à vis par un retardement volontaire des travaux à défaut d'un paiement exagéré.

e- Axe n°5 : Promouvoir la culture du refus de la corruption

L'analyse de la situation de la corruption fait état d'une spirale : la corruption engendre la corruption. Afin de casser cette spirale et afin de créer un mouvement permanent contre la corruption, il convient d'appuyer les actions de l'axe précédent par des actions d'information, d'éducation et de communication.

Il s'agit de favoriser l'extension des poches de résistance en touchant les différentes populations cibles des actions de la lutte contre la corruption, et en les accompagnant dans le processus de changement les amenant à combattre la corruption. A terme, on assistera à l'émergence d'une conscience collective, véritable gardienne de la lutte et des acquis de la lutte contre la corruption.

La définition des actes de corruptions constitue une première étape. Des actions d'information et d'éducation devront être entreprises pour que ces définitions soient connues et internalisées par la population.

L'internalisation de ces définitions sera renforcée par la connaissance des méfaits de la corruption tels qu'ils ont été définis auparavant et ceci afin de créer une attitude défavorable et pousser à un comportement de refus de la corruption.

L'intensification des actions donnerait à la population le courage et les moyens de combattre la corruption.

Le CSLCC (Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption) a lancé une vaste consultation publique entre le 06 janvier et le 16 février 2004 sur la lutte contre la corruption. Le but était d'une part d'informer un grand nombre de personnes d'influence, et d'autre part de recueillir leur opinion sur des points essentiels de la stratégie (voire annexe II).

La lutte contre la corruption doit apporter aux acteurs économiques un environnement sain et incitatif pour inciter les investisseurs étrangers à créer des emplois et donc de réduire le taux de chômage ; d'accroître la richesse nationale à cause d'une forte création de la valeur ajoutée et ainsi de suite. Il en est de même pour les investissements intérieurs. Si c'est le cas, on assiste à une compétitivité des acteurs privés qui favoriseront la concurrence qui, à son tour, engendrera une forte potentialité de l'économie nationale et une augmentation des indicateurs de dimensions (le PIB, le PNB par tête, le revenu national,...) : c'est la croissance économique. Ce qui nous permettra de dire que la lutte contre la corruption contribue, indiscutablement au développement économique d'un pays.

Ainsi pour diminuer la corruption dans un sens disons horizontale, il faut que le processus de décentralisation des territoires soit efficace pour pouvoir enraciner la lutte contre la corruption. C'est pour cela que la décentralisation fera l'objet de la partie suivante.

IV- La décentralisation, au service du développement à Madagascar

La décentralisation étant un élément central de la bonne gouvernance est à l'ordre du jour partout, aussi bien au niveau des Etats qu'à celui des organisations internationales. Cet engouement part du constat d'un certain manque d'efficacité de la gestion centralisée, et que celle-ci ne permet pas une meilleure perception des problèmes des populations et de leurs demandes sociales. Ainsi la décentralisation assure une meilleure adaptation et souplesse des réponses quand les décisions sont prises au plus près des populations et de leurs lieux de vie. La décentralisation apparaît ainsi comme une des réponses à la crise de gouvernabilité des Etats africains, et une condition nécessaire à l'enracinement de la démocratie et du développement. La décentralisation est un véritable défi pour le gouvernement malgache actuel. C'est un processus irréversible qui traduit un choix constitutionnel et qui impose en conséquence une réforme de l'administration publique

1- Décentralisation et développement économique : approche historique du cas de Madagascar

Au cours des 10 premières années de décentralisation à MADAGASCAR, le processus de décentralisation a connu de brusques inflexions et fait face à des périodes d'incertitude. Ceci explique pourquoi Madagascar, en dépit de son expérience dans le domaine de la décentralisation, reste un pays fortement centralisé³⁴. A travers l'histoire, MADAGASCAR a connu tour à tour deux modes de gouvernance qui ont influencé le développement humain de différentes manières. Entre le milieu des années 70 et la fin des années 80, le régime en place a fait prévaloir une gouvernance de *type paternaliste*, marquée par la concentration du pouvoir entre les mains de l'Etat, en particulier l'Etat central, pour soutenir un modèle de développement basé sur la prépondérance du secteur public et la gestion centralisée des ressources. Ce mode de gouvernance paternaliste a laissé la place à une gouvernance de type *démocratique*, à partir du début des années 90. A partir de cette date, l'Etat se fait de plus en plus « discret » et la gestion des affaires publiques est progressivement décentralisée. *La gouvernance démocratique* se distingue par :

- ☞ *la re-dynamisation des processus participatifs*
- ☞ *la libéralisation de l'information et de la vie politique pour promouvoir la transparence et l'imputabilité*
- ☞ *La libéralisation des marchés.*

Soulignons que ces trois points constituent le contre-pied de la gouvernance de type paternaliste.

En 2002, Madagascar sort d'une profonde crise économique, qui a résulté d'une crise politique. Immédiatement après la crise, la priorité était d'atténuer ses conséquences sur les pauvres et de relancer l'économie. Les objectifs de développement de Madagascar après la crise sont doubles: ramener la croissance au moins au niveau d'avant la crise et améliorer les mécanismes de distribution pour accroître l'impact de la

³⁴ Banque mondiale, *une étude de la banque mondiale concernant un pays : la décentralisation à Madagascar*, 2004, p vii in <http://www.worldbank.org>

croissance et des services publics sur les pauvres. C'est ainsi que la mise en place des régions est primordiale pour assurer la promotion de la bonne gouvernance et pour la lutte contre la pauvreté.

2- Le découpage territorial (les 22 régions), un moyen efficace pour assurer le développement

Par définition, La décentralisation couvre un large éventail de concepts qui converge vers le transfert des pouvoirs et des responsabilités de l'administration centrale publique à des collectivités publiques territoriales subordonnées ou quasi-indépendantes, voire au secteur privé. La décentralisation peut avoir trois dimensions: *administrative, politique et budgétaire*. Concernant la décentralisation administrative, elle peut prendre trois formes principales: La déconcentration, la délégation et la dévolution.

- (i) La déconcentration est le transfert de fonctions décisionnelles, financières et de gestion définies à des services techniques présents sur le terrain, mais dépendant directement des ministères centraux.*
- (ii) La délégation est le transfert d'un pouvoir de décision à des instances semi autonomes qui ne sont pas complètement contrôlées par l'Etat, mais qui doivent lui rendre compte. On peut prendre comme exemples les entreprises publiques ou les organismes publics de logement ou de transport.*
- (iii) La dévolution est la modalité de transfert probablement la plus proche de ce que l'on entend généralement par décentralisation. Elle comprend le transfert du pouvoir de décision à des collectivités publiques territoriales juridiquement et politiquement autonomes en matière budgétaire et de gestion. Dans le présent mémoire c'est de dévolution qu'il s'agit quand on parle de décentralisation.*

La décentralisation est un concept différent. Les échelons décentralisés sont des échelons autonomes par rapport au pouvoir central, ils disposent des compétences et budgets propres et sont dirigés par des élus. A Madagascar, il existait, en principe, l'élection des gouverneurs et des conseillers provinciaux. Ces deux entités ont été abolies

après la crise de 2002 et remplacé par la délégation spéciale au niveau de chaque province autonome.

Les communes ont été mises en place en 1996. C'est aujourd'hui le seul échelon de décentralisation opérationnel puisque les provinces autonomes sont, comme ce qui a été énoncé ci dessus, gérées par des présidents de délégation spéciale, qui ont été désignés et non élus.

L'article 3, chapitre premier du loi n°2004-01 relative aux régions, dont l'assemblée nationale a adopté, après troisième lecture, en sa séance du 1^{er} juin 2004, stipule que : « il est crée 22 régions à Madagascar ». Ces régions sont à la fois des « *collectivités territoriales décentralisées*³⁵ » et des « *circonscriptions administratives*³⁶ »³⁷. Ainsi, ces régions (voire annexe III) sont mises en place pour jouer un rôle de *pôle de croissance et de développement intégré*. (Voir encadré n°04 page 40)

Ainsi, dans l'esprit d'instauration d'une bonne gouvernance, la mise en place de ces 22 régions présente de nombreux avantages pour Madagascar. D'abord il y aura « réduction des disparités régionales et locales » car la compétitivité entre les régions entraînera un effet d'entraînement : le développement d'une région pourra ainsi entraîner le développement des autres régions. Il y aura ce qu'on appelle « promotion de l'équité » et l'amélioration des services publics. Ce dernier sera la conséquence de la participation de la population dans la gestion des affaires publiques, à travers leur revendication, pour faire régner la transparence et pour qu'il y ait confiance entre dirigeant et dirigées. La finalité de ces action est unique : la réduction de la pauvreté.

³⁵ En tant que collectivités territoriales décentralisées, elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrent librement par des conseils régionaux élus selon les conditions et modalités fixées par la loi et les règlements.

³⁶ En tant que circonscriptions administratives, les régions regroupent l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional.

³⁷ Article 4 de la loi n°2004-01 relative aux régions.

Encadré n°04

Sous la 2^{ème} république

6
Faritany
111
Fivondronampokontany
1.252
Firaisampokontany
16.000
Fokontany

Constitution de 1992 et lois sur la décentralisation 1993-1995

PREVUES

28
Régions
152
Départements
1.391
Communes

REALITES

6
Faritany
18
Préfectures
102
Fivondronampokontany
93
Sous préfectures
1.391
Communes

Constitution de 1998 et lois organiques sur les provinces autonomes

PREVUES

Provinces autonomes

Régions

Communes

REALITES

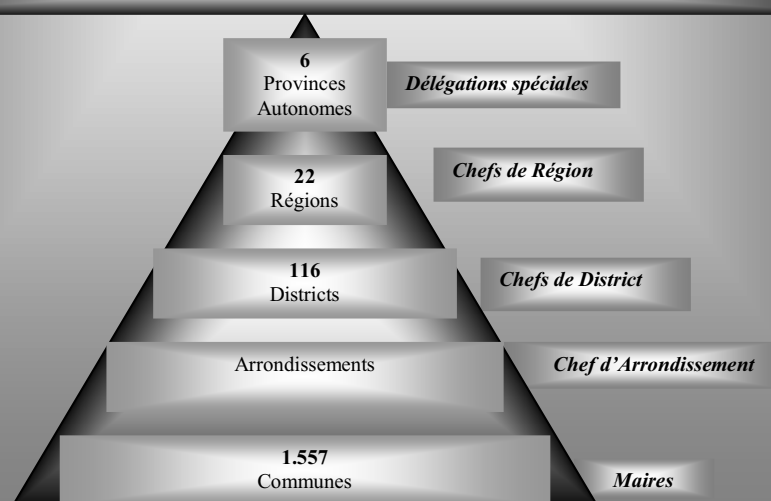
6
Provinces autonomes
18
Préfectures
102
Fivondronampokontany
93
Sous Préfectures
1.391
Communes

Evénements sociopolitiques de 2001-2002

REALITES

6
Faritany
18
Préfectures
102
Fivondronampokontany
93
Sous préfectures
1.557
Communes

Situation actuelle



Source : Secrétariat d'Etat chargé de la Décentralisation du développement régional et des communes, *Atelier stratégique du 19 juillet 2004*

Généralement, les régions ont comme vocation : d'assurer le développement économique et social dans son ressort territorial, de coordonner et d'intégrer les actions de développement initiées à la base. En effet, le développement économique d'un pays dépend de la volonté du peuple à produire. Ainsi la participation et la coordination étroite entre dirigeants et peuple engendre une entente favorable au processus de production de cette région. Considéré comme base de développement, le « développement de chaque communes »³⁸, doit faire des régions comme centre d'impulsion du développement. Ainsi le développement d'une région doit entraîner le développement des autres régions par l'effet d'entraînement. Si c'est le cas, on assistera à une croissance économique née de la base (engendrée par le secteur de base : l'agriculture des paysans) qui amènera au développement économique : c'est l'approche participatif du développement.

Pour l'efficacité et l'opérationnalité des régions, elles seront organisées en tant que collectivités territoriales décentralisées et circonscriptions administratives comme nous l'avons évoqué auparavant.

En guise de conclusion de cette deuxième partie, le concept de bonne gouvernance commence à prendre racine à Madagascar. Toutefois, il est fort probable que la bonne gouvernance est le facteur le plus déterminant du développement. Une gouvernance qui échoue empêche le progrès alors qu'une gouvernance réussie l'accélère. La mise en place d'un Etat démocratique qui laisse les médias jouer ses rôles ; la lutte contre la corruption ; les transferts de pouvoir et de compétence ou la décentralisation à travers les régions prouvent que le gouvernement essaie de nous offrir un environnement propice et stable afin que la population concentre leurs efforts au processus de développement. Il est dit parfois qu'Un Etat bien gouverné est fondamentalement un "Etat compétent". Mais malgré l'effort de nos dirigeants, des lacunes se présentent que ce soit à leur niveau qu'au niveau des dirigées. C'est ce que nous verrons dans la partie suivante.

³⁸ *Développement de chaque communes : augmentation du niveau de production et amélioration du niveau de vie des paysans*



Partie III

Analyses

I- La lutte contre la corruption, moyen efficace pour assurer le développement

« Les années 2003 et 2004 resteront déterminantes dans la lutte contre la corruption. Pour Madagascar, plus qu'ailleurs, la corruption compromet les fondements du développement social, économique et politique tout en diluant les valeurs démocratiques et morales, exposant ainsi les citoyens comme les institutions publiques ou privées, à un environnement dénué de stabilité et de sécurité. »³⁹

Le pays se donne aujourd'hui les moyens de contenir le phénomène par l'élaboration d'instruments pour cerner la corruption, identifier son champ d'action ainsi que ses acteurs. Cette démarche devrait permettre la mise en place d'actions préventives, éducatives, punitives à l'endroit aussi bien des corrupteurs que des corrompus, pour se susciter l'adhésion du public. La stratégie nationale de lutte contre la corruption s'inscrit dans cette perspective et la convention nationale de sa signature du mardi 20 juillet 2003 au palais d'Etat d'Iavoloha marque le début de sa mise en œuvre. La mise en place du bureau Indépendant Anticorruption (BIANCO), présidé par Le général RAMAROTATOVO René, a été faite depuis le mois de septembre 2004. Le BIANCO, a pour mission *« de traquer les actes de corruption, par les doléances des victimes ou par des investigations directes, et de transmettre les informations à la chaîne pénale anticorruption, qui s'occupera de la répression. »⁴⁰*

Quant aux relations entre le CSLCC et le BIANCO, le CSLCC s'occupera beaucoup plus de l'élaboration des stratégies, et le BIANCO de ses exécutions. Les membres du CSLCC joueront plus le rôle de « sages », et ceux du BIANCO de « baroudeurs ». Trois principaux volets seront exploités pour mener à bien la mission confiée au BIANCO, le volet éducation, qui vise le grand public, le volet prévention, pour les grands systèmes et le volet investigation, confié à la chaîne pénale anticorruption.

³⁹ Marc RAVALOMANANA, Président de la République Malgache in PRECIS de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2004-2005, p1

⁴⁰ Quotidien national d'information : Midi Madagasikara du Samedi 16 octobre 2004, n°6445, p3

Vu la réalité qui existe sur l'environnement social et politique interne à Madagascar, la mission de la BIANCO (*voir encadré n°05, page 45*) sera difficile à réaliser. D'abord, c'est une mission qui nécessite beaucoup de temps afin d'atteindre ses objectifs : c'est une mission à long terme. Par exemple à Hong Kong, la lutte contre la corruption n'a été menée à bien qu'au bout de 10 ans ». Du point de vue social, le passage d'une mentalité corruptible à une mentalité saine et incorruptible sera difficile surtout au niveau des dirigeants et aussi pour les petits paysans tant que leurs rémunérations et leurs pouvoirs d'achat et leur niveau de vie ne seront pas améliorés. Cette détérioration du niveau de vie des paysans est un des facteurs majeurs qui peuvent entraîner l'échec de la réalisation de la décentralisation. Mais il se peut aussi que l'échec de la décentralisation provienne du dirigeant. D'où l'importance de la partie suivante : les limites de la décentralisation au développement économique.

Encadré n°05

Article 3 et 4 du *décret n°2004 937* portant création du **BIANCO**

Art 3 : Le BIANCO est chargé de conduire la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, notamment :

1. La mise en application de la législation anti-corruption ;
2. La prévention par l'élimination des occasions de corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur public et privé ;
3. L'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption.

Art 4 : A cet effet, conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n°2004-030 du 09 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption, le bureau indépendant anti Corruption a pour mission de :

1. Exploiter les informations et enquêter sur les doléances ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption et infractions assimilées dont il est saisi ;
2. Rechercher dans la législation, les règlements, les procédures et les pratiques administratives, les facteurs de corruption afin de recommander des réformes visant à les éliminer ;
3. Dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou organisme public ou privé et recommander des mesures, notamment d'ordre législatif et réglementaire, de prévention de la corruption ;
4. Eduquer la population sur les dangers de la corruption et la nécessité de la combattre, mobiliser les soutiens publics ;
5. Recueillir et conserver les déclarations de patrimoine de certaines catégories de hautes personnalités et de hautes fonctionnaires ;
6. Saisir le Ministère public à l'issue de ses investigations des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption et infractions assimilées ;
7. Soumettre aux comités consultatifs les investigations, les faits ne constituant pas des infractions de corruption et les plaintes non susceptibles d'enquêtes ;
8. Sur leur demande, prêter son concours aux autorités judiciaires ;
9. Coopérer avec les organismes nationaux, étrangers et internationaux de lutte contre la corruption et infractions assimilées.

Source : *Décret n°2004-937 portant création du BIANCO*

II- Les Limites de la politique de Décentralisation

On a souvent considéré la décentralisation comme un instrument clé pour améliorer la gouvernance à Madagascar. La complexité des tâches dans la réalisation des défis de la décentralisation vient de la multiplicité et du caractère parfois contradictoire de ses objectifs et caractéristiques. Elle implique des arbitrages difficiles que seule une profonde compréhension de la situation locale puisse éclairer. D'un côté, les échelons inférieurs de l'administration publique tendent à avoir un avantage sur l'obtention des informations. De l'autre côté, la décentralisation semble très difficile à réaliser dans des pays pauvres comme Madagascar, car les bases financières y manquent. Les économies d'échelle, d'importantes disparités géographiques et la volonté de garantir l'unité nationale poussent à limiter la décentralisation.

Il y a aussi ce qu'on appelle la décentralisation trop poussée. Trop poussée car le transfert de pouvoir et de compétence reste sans suivi ou sans contrôle. Ce dernier associé à une autonomie budgétaire au niveau du pouvoir central peut favoriser de nouveau la corruption.

A part ces limites de la décentralisation, il existe aussi des barrières liées aux principes de la bonne gouvernance.

III- Les principes de la bonne gouvernance et ses limites

Dans les pays en voie de développement comme Madagascar, l'instauration de la bonne gouvernance est difficile à réaliser à cause des différentes contraintes qui s'imposent aux peuples Malgache. Aussi la question qui se pose est de savoir quelles sont les limites des différents principes de la bonne gouvernance dans le processus du développement économique ?

1- Les limites de l'approche participative

Face à la pauvreté et aux difficultés de la vie quotidienne, la population malgache essaie de survivre. Ce qui explique son absence dans le processus participatif : participation dans la vie associative ; aux élections ; à la prise de décision, etc. Etant submergée par le problème de survie, elle n'est pas motivée à une quelconque participation pour son développement. Tout ce qui lui importe c'est de trouver son pain quotidien.

D'un autre côté, l'approche participative est limitée par une barrière érigée par l'analphabétisme et l'ignorance des populations illettrées. Aussi faut-il éduquer les gens ; leur donner un même niveau de formation intellectuelle, professionnelle et culturelle ; des formations de valeur (valeur morale, valeur de respect du travail, de la famille, de la terre...).

Placer les initiatives locales et l'action associative au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté constitue l'un des moyens les plus sûrs pour que celles-ci soient véritablement centrées sur l'individu et pour que la participation de l'individu à son développement soit plus effective.

2- Limites du principe de transparence

La disponibilité des informations concernant la gestion des affaires de l'Etat ou encore celle des collectivités territoriales décentralisées comme les communes commencent à se faire sentir par les différentes couches de la population.

Au niveau des communes, par exemple, toutes décisions ainsi que la gestion des budgets alloués aux projets de développement sont transmises auprès de la population communale.

Cependant, une grande lacune reste à combler dans ce domaine, celle de l'insuffisance de la communication que ce soit du niveau des autorités vers la population qu'inversement.

Aussi, pour avoir une bonne transparence faut-il améliorer les mécanismes pouvant contribuer au développement de la communication. Par exemple, mettre en place un réseau de médias pour obtenir une meilleure circulation des informations.

3- Les limites du principe de la responsabilité et de l'imputabilité

Face à une mentalité récalcitrante au développement, la population reste indifférente à toute idée de responsabilité. Cette situation est accentuée par le fait que la confiance entre dirigeants et population n'est pas encore définitivement restaurée dans le sens où le compte rendu de la part des dirigeants n'est pas encore disponible à temps et que la plupart du temps, toutes décisions prises ou toutes actions entreprises sont loin de répondre aux attentes de la population.

Ainsi, une mobilisation sociale doit se faire ; par le biais de la reconnaissance de l'importance du rôle de la participation dans la formulation et la mise en place des activités de développement. Cette mobilisation sociale peut être traduite en actions autour des pôles d'activités ci-après :

- Promouvoir la participation populaire au niveau de l'appareil de l'Etat et de l'administration, au sein des ONGs et des associations, des organisations de femmes, de jeunes, des syndicats ainsi que des partenaires internationaux de développement.
- Renforcer et améliorer les capacités d'organisation de la société civile en tant qu'intermédiaires et facilitateurs de la mise en œuvre des actions de lutte contre la marginalisation et l'exclusion.

Par ailleurs, concernant l'imputabilité des élus vis-à-vis des citoyens, les citoyens doivent exiger de la part des gouvernants (élus) un niveau de conscience politique élevé, un partage claires des responsabilités ainsi que la possession d'un certain sens civique (le respect de la nation, de la constitution...).

Tout cela devrait être accompagné d'une bonne diffusion des informations

politiques à travers les médias qui contribuent sans conteste au contrôle des actions des gouvernants et à l'imputabilité du Gouvernement. Pour que les citoyens puissent juger et sanctionner positivement ou négativement le gouvernement, ils doivent être au courant de toutes les actions des dirigeants ainsi que de leurs réalisations.

En un mot, on peut dire que la mise en application de la bonne gouvernance permettra aux projets ou actions entreprises de répondre aux besoins de la population surtout que si la participation des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques sera effective. De plus, l'existence d'une politique publique claire permet d'orienter les actions vers le développement économique et humain des communes. Enfin, une analyse économique des actions à entreprendre devra être une nécessité afin d'assurer la pérennité des projets pour un développement durable du pays. La connaissance des limites à la bonne gouvernance permet donc de trouver des solutions appropriées pour les surmonter.

IV- Perspective de développement économique à Madagascar une fois que la bonne gouvernance sera bien implantée

Faute de croissance économique à cause de la mauvaise gestion des affaires publiques et d'autres facteurs (inflation, cyclone,..), Madagascar est prise au piège de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté occupe ainsi la première place dans les programmes du gouvernement actuel. Pour éradiquer le phénomène de pauvreté, les dirigeants cherchent à relancer les différents secteurs d'activités économiques et sociales par l'application d'une bonne gouvernance qui nécessite la lutte contre la corruption. C'est pour cela qu'il a introduit une stratégie bien déterminée pour la combattre. Selon l'ONG Transparency International qui publie sur une base annuelle les indices de perception de la corruption (IPC)⁴¹, Madagascar affiche un score de 2,6, ce qui la place au 88^{ème} rang sur 133 au niveau mondial, en 2003. Le dernier rapport annuel de Transparency International place Madagascar à la 82^{ème} place, sur 146 pays avec un IPC de 3,1⁴², et en

⁴¹ L'IPC fait référence à la perception du degré de corruption tel que le ressentent les milieux d'affaires, les universitaires et les analystes de risques. Il s'étend de 10 (haut niveau de probité) à 0 (haut niveau de corruption). dans le site Web: <http://www.transparency.org/cpi/> ou <http://www.user.gwdg.de/~uwww/>

⁴² Quotidien national d'information et d'analyse : Les nouvelles du jeudi 21 octobre 2004, n°0201, p3

effet du même coup la 65^{ème} pays le plus corrompu du monde. Par rapport au précédent rapport de cette organisation internationale indépendante, Madagascar a progressé de 4 places : il faut un début à tout. Transparency International révèle que Madagascar a, pour l'instant, placé sous mandat de dépôt, c'est-à-dire envoyé en prison, un individu seulement pour corruption. Eu égard à ce qui se passe actuellement et en tenant compte des différentes conclusions des études sur l'état de la corruption à Madagascar, on peut affirmer que la vision de Madagascar en 2015 se focalise fondamentalement sur la réalisation des objectifs du développement Humain Durable, en passant d'abord par un développement économique, impliquant la réduction significative de la corruption. Ces objectifs sont ambitieux et réalistes et devront être atteints en 10 ans au lieu de 25 ans comme dans d'autres pays. Ces objectifs se déterminent par :

- Une société fondée sur un système de valeurs universelles telle la liberté, la justice et l'équité ainsi que sur des valeurs nationales comme le fihavanana, le sens de l'intérêt général et « *ny fanahy no maha olona, ny rariny sy ny hintsiny* » ;
- Une société harmonieuse sans exclusion où règne l'égalité des chances et la répartition équitable des fruits de la croissance ;
- Un pays bien gouverné, caractérisé par l'existence d'un Etat de droit, l'efficacité de l'Administration, le sens de la probité et de l'intérêt général des citoyens et l'adhésion populaire à la réalisation des objectifs de développement ;
- Un pays où le IPC (indice de perception de la corruption) de Transparency International, actuellement de 2,6, atteindrait le niveau 7, c'est-à-dire celui du Japon en 2003.

Malgré les péripéties traversées par le pays au fil de cette année (hausse du cours du pétrole et du riz sur la scène mondiale, dépréciation de la monnaie malgache, la poussée inflationniste), avec l'effacement de la dette par les institutions financières internationales, le secteur économique doit décoller. C'est le cas du célèbre phénomène point d'achèvement. « *Madagascar a rempli tous les critères de performance macroéconomique requis pour l'annulation de nos dettes. Madagascar a gagné le pari. Madagascar serait donc le 24^{ème} pays Africain à bénéficier d'un allègement de*

dettes. Notons que 37 pays ont été déclarés admissible à L'IPPTE. »⁴³ Madagascar est à la croisée du chemin. C'est maintenant que la guerre commence pour tout le peuple malgache ainsi que ses dirigeants. C'est pour cela que Monsieur **Vaez Zadeh**, chef de mission du FMI, affirme, lors de son interview auprès du Ministère de l'Economie, de Finance et de Budget pendant son séjour à Madagascar le 10 mars au 24 mars 2003, que concernant le développement économique futur à moyen et long terme de Madagascar, « il y a beaucoup d'espoir si Madagascar peut vraiment attaquer les problèmes de la bonne gouvernance, le renforcement de l'administration, la lutte contre la corruption. La croissance dépend de l'investissement, et pour attirer les investissements, il faudrait améliorer l'environnement pour les investisseurs en sécurisant leurs investissements et en leur assurant un certain niveau de stabilité et de transparence »⁴⁴.

Si ces objectifs sont atteints, Madagascar sera compétitif et deviendra un endroit intéressant pour les investisseurs tant nationaux qu'étrangers. L'ambition⁴⁵ définie dans le DSRP a pour fondement de permettre à l'ensemble de la population malgache de :

- (i) vivre dans la sérénité,*
- (ii) produire normalement et de façon efficiente,*
- (iii) Satisfaire correctement ses besoins fondamentaux et préserver ceux des générations futures.*

Cette ambition constitue la toile de fonds de la stratégie de réduction de la pauvreté.

⁴³ « Le Quotidien » du mardi 19 octobre 2004, n°312, p5

⁴⁴ MEFB, Revue d'Information Economique, mars 2003, n°12 in <http://www.mefb.gov.mg>

⁴⁵ DSRP version finale, mai 2003, p2

Conclusion

Compte tenu de ce qu'on a vu tout au long de ce mémoire, on doit retenir que « la bonne gouvernance » est fondée sur trois principaux principes: l'approche participative, la transparence, la responsabilité et l'imputabilité.

Elle représente un moyen pour les pays sous-développés comme Madagascar d'atteindre un niveau de développement soutenable. En effet, se préoccupant des problèmes liés à la lutte contre la corruption, à l'égalité des droits de l'homme, au renforcement des partenariats entre privés et publics, la bonne gouvernance permet de résoudre des problèmes économiques.

Pour le cas de Madagascar, la pratique de la bonne gouvernance est de nos jours effective ; cependant, des défis restent encore à relever que ce soit au niveau des trois principes liés à la bonne gouvernance qu'au niveau de la décentralisation qui se présente comme un outil nécessaire pour mieux cerner les besoins et aspirations de la population.

Aussi, comme nous l'avons vu précédemment, les contraintes sont encore nombreuses ; cependant les alternatives correspondantes commencent à prendre jour (existence des formations intellectuelles et professionnelles, mobilisation des initiatives locales et des actions associatives au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté, amélioration de la communication par le biais des médias...).

Malgré les difficultés que Madagascar rencontre actuellement, les peuples malgaches semblent être conscient de la réalité à travers les médias. Les représentants collectifs essayent d'éclaircir et de donner le maximum d'information aux peuples afin que ces derniers puissent travailler en toute sécurité. On peut dire, que la bonne gouvernance, à travers ses formes : instauration d'un Etat de droit, élaboration d'un environnement stable, incitatif et sain pour les acteurs économiques (notamment pour les investisseurs étrangers), contribution des peuples à la gestion des affaires publiques,..., contribue indiscutablement au processus de développement économique à Madagascar. Espérons que le pari : « ***le développement rapide et durable pour Madagascar*** » sera vite réalisé.

Annexe I

Tableau 01 :

PIB à prix constants de 1984 en milliards e FMG

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PIB au prix du Marché	1695,0	1714,6	1748,2	1768,7	1829,0	1903,5	1963,1
Taux de croissance du PIB	-	1,2%	2,0%	1,2%	3,4%	4,1%	3,1%

Suite : tableau 01

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIB au prix du Marché	1839,3	1861,0	1900,1	1899,3	1931,2	1971,2	2044,13
Taux de croissance du PIB	- 6,3%	1,2%	2,1%	0,0%	1,7%	2,1%	3,6%

Source : INSTAT et estimations des services de la banque mondiale

Annexe II

Lutte contre la corruption à Madagascar

19 mars 2004

Résultats d'une consultation publique par le CSLCC

Résumé émis par le CSLCC durant une conférence de presse donnée le 15 mars 04 à leur siège.

Le CSLCC (Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption) a lancé une vaste consultation publique entre le 06 janvier et le 16 février 2004 sur la lutte contre la corruption. Le but était d'une part d'informer un grand nombre de personnes d'influence, et d'autre part de recueillir leur opinion sur des points essentiels de la stratégie. Voici les principaux résultats de cette consultation :

- ▶ 6 362 documents ont été envoyés à 1 935 dirigeants ou élus locaux, 1 389 fonctionnaires, 451 hommes d'affaire, 53 syndicalistes, 617 membres de professions libérales, 719 enseignants, 140 journalistes, 884 responsables communautaires et 174 responsables religieux.
- ▶ 3 247 ont répondu soit 52%. Ce taux de réponse est extrêmement élevé pour ce type de consultation par courrier.
- ▶ La quasi-totalité (99%) souhaite que la corruption soit combattue vigoureusement.
- ▶ La corruption en milieu politique devrait être attaquée de front dans la vie politique pour 93%, dans le système judiciaire (98%), dans les milieux d'affaires (97%).
- ▶ 60% pensent que le donneur et le receveur de pot de vin doivent également être poursuivis. 35% estiment que cela dépend des circonstances
- ▶ 69% pensent que le fait, pour un agent de l'administration publique d'acheter un cadeau non autorisé constituerait un délit. 73% des politiques et chefs traditionnels, ainsi que 55% des fonctionnaires partagent cette idée.
- ▶ 89 % pensent que la possession d'argent par un agent d'administration de richesses inexplicables excédant son salaire officiel serait un délit. 87% des fonctionnaires partagent cette vision.
- ▶ 91% disent qu'une stratégie à trois volets comprenant la répression, la prévention et l'éducation sont nécessaires. Ils pensent à 89% que cela pourrait marcher à Madagascar.
- ▶ 83% des consultés déclarent que les investigations devraient être menées par un corps indépendant d'enquêteurs spécialisés, et non par la police.
- ▶ 93% sont d'accord qu'une Agence anti-corruption indépendante devrait être créée.

- 79% pensent que l'agence, plutôt que les institutions existantes (20%) devrait mettre en place les trois éléments de la stratégie.
- 70% pensent qu'il serait correct d'investir une somme substantielle de deniers publics et de main d'oeuvre dans la lutte contre la corruption, beaucoup plus que ce qui a été injecté jusqu'alors. 9,1% ne sont pas d'accord, et 20, 8% ne sont pas sûrs.
- Tandis que 90% des consultés pensent que le public serait prêt à aider les autorités à combattre la corruption, 99% déclarent qu'ils seraient personnellement prêts à aider.
- 95% pensent que l'organe anti-corruption devrait être libre de toute influence extérieure. Il devrait seulement rendre compte au Parlement (83%) et au Président (91%).
- 89% estiment que la transparence devrait être le nouveau principe directeur de la stratégie, mais certains travaux resteraient confidentiels si nécessaire, pour des opérations efficaces.
- 88% pensent qu'une voie pour traiter les faits de corruption passés devrait être trouvée. 11 % ne sont pas d'accord.
- Une majorité (59%) estime que l'on devrait tirer sur le passé et que les faits anciens ne devraient pas faire l'objet d'enquête. Cependant une partie importante d'entre eux (82%) déclarent qu'une accusation de corruption extrêmement sérieuse devrait être enquêtée, peu importe quand cela s'est passé ...

Annexe III

Programme D'action Standard

Axe 1 : DEMANTELER LES REMPARTS DE LA CORRUPTION

Objectif spécifique 1.1 : Dénoyer le système

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>La corruption est combattue de l'intérieur grâce à l'existence d'une interface du BIANCO dans le Ministère</u> ⇨ Cellule interne anti corruption créée au niveau du Ministère	Créer et mobiliser une cellule interne anticorruption au niveau du Ministère	<u>Cat 1 :</u> Ministère et ses démembrements Société Civile <u>Cat 2 :</u> Société Civile	A Court terme
<u>Pratiques et agents de corruption identifiés</u> ⇨ Pourcentage d'établissements/ de services administratifs ayant mis en place un tel système	Organiser la collecte, le traitement (y compris le recoupement) et le suivi des doléances des usagers	<u>Cat 1 :</u> Ministère et ses démembrements <u>Cat 2 :</u> Société Civile (Cat1 et 2)	A Court terme

Objectif spécifique 1.2 : Détruire les réseaux de perception de la corruption

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Parvenir à terme au démantèlement des réseaux de corruption au niveau du secteur</u> ⇨ Nombre de réseaux démantelés	Identifier et démanteler les réseaux de corruption au niveau du Secteur	<u>Cat 1 :</u> Ministère et ses démembrements <u>Cat 2 :</u> Société Civile (Cat1 et 2)	A long terme

Objectif spécifique 1.3 : Réduire l'impunité et rendre la corruption non rentable

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Conseils de discipline redynamisés</u> ⇨ Pourcentage d'établissements/ services de formation et de services administratifs rattachés à l'Education Nationale ayant réactualisé leur Conseil de Discipline	Redynamiser les conseils de discipline • Arrêter les critères de sélection des membres • Les formes à la finalité du Conseil de discipline et à la déontologie en général • Veiller à faire connaître les activités des Conseils de discipline, y compris les sanctions prises • Veiller à ce que les procédures de sanctions soient plus rapides	<u>Cat 1 :</u> Ministère et ses démembrements Société Civile MINFOP et ses démembrements <u>Cat 2 :</u> Société Civile	A Court terme
<u>Sentiment d'impunité réduit : les éléments corrompus du secteur</u>	Veiller à l'effectivité des sanctions prises	<u>Cat 1 :</u> Ministère et ses démembrements	A moyen terme puis permanent avec

<u>inquiétudes et le personnel intégré rassuré</u> ⇒ Système de suivi des décisions prises : établi et opérationnel dans chaque établissement de formation et service administratif ⇒ Pourcentage de sanctions effectivement appliquées par rapport au nombre total de sanctions décidées		MINFOP et ses démembrements <u>Cat 2</u> Société Civile (y compris syndicats), médias	évaluations périodiques
---	--	---	-------------------------

Axe 2 : ATTENUER LA VULNERABILITE DES ACTEURS

Objectif spécifique 2.1 : Sécuriser la carrière des agents

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
Promotion des Agents par le recyclage et la formation ⇒ Lancement effectif des programmes de ⇒ formation et de stage Nombre d'agents formés	Assurer la promotion et la formation des agents par des stages de recyclages	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements <u>Cat 3</u> Partenaires techniques et financières	A Court terme
	Rationaliser la gestion de carrière des agents suivant des critères de mérite et de probité	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements <u>Cat 3</u> Partenaires techniques et financières	A court terme

Objectif spécifique 2.2 : Améliorer les conditions de réalisation des missions des agents

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Agents motivés pour accepter les postes en milieu rural/isolé</u> ⇒ Décret fixant le montant et la nature des primes d'éloignement ⇒ Pourcentage de postes pourvus en progression dans les milieux ruraux/isolés	Instituer des primes d'éloignement substantielles (en espèces, en avantages divers, en avancement de carrière, etc..)	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Court terme
<u>Agents motivés pour accepter les postes en milieu rural/isolé</u> ⇒ Délais de paiement des frais de déménagement réduits	Accélérer le paiement effectif des frais de déménagement	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Services du ministère chargé des finances <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Court terme

Objectif spécifique 2.3 : Mettre les agents à l'abri des pressions de l'environnement

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Eradication des interventions</u> ⇒ Nombre	Refus de toute intervention abusive de nature politique ou administrative	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements (élus) <u>Cat 2</u>	A Court terme

<i>d'interventions décrites</i>		Société Civile, journalistes/ médias	
---------------------------------	--	---	--

Axe 3 : REHABILITER ET VALORISER DES ACTEURS ET/OU ORGANISATIONS PROBES

Objectif spécifique 3.1 : Encourager les agents honnêtes de l'Etat à préserver dans la probité

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Fierté d'appartenance à un corps d'élite : ranimé</u> ⇨ Pourcentage de services ayant mis en place un système d'identification et de vulgarisation de modèles exemplaires	Identifier et vulgariser des modèles exemplaires (personnalités en exercice ou pas, appartenant ou ayant appartenu aux différentes catégories du personnel)	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société Civile <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Moyen terme
<u>Distinctions honorifiques réhabilitées dans leur fonction initiale</u> ⇨ Pourcentage de propositions émanant d'entités membres de la société Civile	Rationaliser l'attribution de distinctions honorifiques, en associant la société civile au processus de sélection	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Moyen terme

Objectif spécifique 3.2 : Reconnaître les services publics probes

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Emulation entre et au sein des services administratifs et techniques du Ministère</u> ⇨ Système de labellisation mis en place et opérationnel ⇨ Pourcentage de services administratifs labellisés	Mettre en place un système de labellisation de services probes	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société Civile <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Moyen terme

Objectif spécifique 3.3 : Primer les ONG et entreprises probes

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Reconnaissance accordée aux prestataires probes érigés en exemples</u> ⇒ Nombre d'ONG et d'entreprises probes primées	Identifier, vulgariser et récompenser des modèles d'ONG et d'entreprises probes	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société Civile <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Moyen terme

Axe 4 : REDUIRE LES RISQUES DE CORRUPTION

Objectif spécifique 4.1 : Eliminer les occasions de corruption liées à des décisions de complaisance

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Usagers informés des tarifs des prestations en vigueur dans les établissements publics</u> ⇒ Tarifs diffusés, publiés, régulièrement mis à jour ⇒ Système de contrôle de l'application mis en place	Faire connaître aux usagers les tarifs des différentes prestations en : •Rendant l'affichage obligatoire •Assurant la mise à jour •Contrôlant l'effectivité de la décision	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société Civile <u>Cat 2</u> : Société Civile	Immédiat
<u>Résultats des concours relatifs à la profession : fiables</u> ⇒ Système de collecte et de recoupement des contestations : mis en place ⇒Nombre de contestations analysées	Sécuriser l'élaboration des sujets, le déroulement et la publication des résultats des différents concours de recrutement	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Etablissement de formation <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Court terme
<u>Réduction des pratiques de népotisme en matière de nominations aux postes de responsabilité</u> ⇒Nombre de cas de népotisme décriés	Designier les cadres sur des critères de compétence technique et de probité	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société Civile <u>Cat 2</u> : Société Civile	A Moyen terme

Objectif spécifique 4.2 : Rendre compatible les contraintes de l'Administration avec celles des usagers

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Procédures allégées et Simplifiées</u> ⇒Evolution de la vitesse de traitement des dossiers	Simplifier significativement les procédures de traitement de dossiers, et réorganiser en conséquence les services	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Cat 2 : Société civile	A Court Terme
<u>Délais de traitement des dossiers : écourtés, fixés et publiés</u> ⇒Délais de traitement	Réduire les délais raisonnables de traitement des dossiers, les fixer et les publier et en contrôler	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Cat 2 :	A Court Terme, puis permanent avec évaluations

<i>des dossiers : publiés</i> <i>⇒Doléances des enseignants : en baisse progressive</i>	l'application effective	Société civile	périodique
<u>Disparition de la pratique des cadeaux exigés/ reçus en échange de prestation dans tous les services publics</u> <i>⇒Note de service diffusé et affichée dans tous sites</i>	Interdire l'acceptation de cadeaux	<u>Cat1 :</u> Ministère et ses démembrements Société civile <u>Cat 2 :</u> Elus locaux et société civile (ctg 2)	A Court Terme, puis permanent avec réactualisations périodiques
<u>Bureaux et agents clairement identifiés</u> <i>⇒Départements ayant instauré le port de badge et l'identification précis des bureaux</i>	Identifier clairement les bureaux administratifs et instaurer le port de badge obligatoire à l'intégralité du personnel	<u>Cat1 :</u> Ministère et ses démembrements <u>Cat2 :</u> Société civile	A Court Terme
<u>Usagers, surtout en milieu rural, mieux informés de leurs droits et de la nature des démarches à effectuer, donc moins vulnérables aux pratiques de corruption</u> <i>⇒Supports d'éducation produits et utilisés</i> <i>⇒Pourcentage d'établissements scolaires et de services administratifs fonctionnelle des usagers</i>	Organiser l'éducation fonctionnelle des usagers, surtout en milieu rural , pour qu'ils puissent comprendre (i) enfants et (ii) les tenants et aboutissants (procédures) des démarches à entreprendre en vue de l'obtention d'un service sollicité auprès des services publics	<u>Cat1 :</u> Ministère et ses démembrements <u>Cat2 :</u> Société civile <u>Cat3 :</u> Bailleurs de fonds	A Moyen terme, puis permanent avec évaluations périodiques
<u>Isolement technique et moral du personnel travaillant en milieu rural/ isolé : rompu</u> <i>⇒Matériel didactique produit et distribué</i>	Améliorer la formation et la documentation permanentes, en particulier du personnel travaillant en milieu rural/ isolé, par la production et la distribution ciblée de matériel didactique	<u>Cat1 :</u> Ministère et ses démembrements	A Moyen terme
<u>Cadres du secteur motivés</u> <i>⇒Décret fixant- le montant des primes de rendement et d'intégrité</i> <i>⇒Nombre de primes attribuées</i>	Mettre fin au « safobemantsina » par l'institution de primes de rendement et d'intégrité <i>substantielle</i> à attribuer sur une base compétitive	<u>Cat 1 :</u> Ministère et ses démembrements <u>Cat 2 :</u> Société civile	A Moyen terme, puis permanent avec réajustements périodiques

Objectif spécifique 4.3 : diminuer le poids de l'environnement politique

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Plus grande transparence des processus d'attribution des marchés</u> <i>⇒ Pourcentage d'appels d'offres ayant fait l'objet de publication</i>	Contrôler le respect des procédures réglementaires relatives à la passation de marché public en y associant les représentants de la société civile	<u>Cat 1</u> : Services administratifs du ministère et ses démembrement <u>Cat 2</u> : Société civile	Immédiat
<u>Contrôle de qualité renforcé sur les marchés publiques</u> <i>⇒ Pourcentage de réceptions auxquelles sont associés des représentants de la société civile</i>	Renforcer les contrôles de conformité à la réception des marchés publics, en y associant les représentants de la société civile	<u>Cat 1</u> : Services administratifs du ministère et ses démembrements <u>Cat 2</u> : Société civile	A Court Terme
<u>Plus grande transparence des processus d'attribution des marchés</u> <i>⇒ Pourcentage d'adjudications ayant fait l'objet de publication des motifs</i>	Instituer la possibilité pour les coalitions de fournisseurs d'exiger la publication des évaluations des adjudicataires	<u>Cat 1</u> : Services administratifs du ministère et ses démembrements <u>Cat 2</u> : Société civile	A Court Terme
<u>Adoption d'une politique pour réduire les réseaux locaux de corruption</u> <i>⇒ Application effective de cette politique par le ministère concerné</i>	Affecter périodiquement et en dehors de leur lieu d'origine les agents	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements	MT

Axe 5 : PROMOUVOIR LA CULTURE DE REFUS DE LA CORRUPTION

Objectif spécifique 5.1 : Faire connaître la corruption

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Thèmes relatifs à la citoyenneté, le civisme, l'éthique, la probité et la déontologie insérés dans les modules de formation des écoles affiliées au département</u> <i>⇒ Modules de formation amendés</i>	Sensibiliser les futurs fonctionnaires sur leurs devoirs et obligations à l'égard de la corruption	<u>Cat 1</u> : Ministère Directions d'écoles affiliées <u>Cat 2</u> : BIANCO	A court terme
<u>Personnel sensibilisé sur les méfaits de la corruption</u> <i>⇒ Supports de sensibilisation produits pour les différentes catégories du personnel</i> <i>⇒ Nombre de services administratifs et d'établissements de formation où auront été menées des séances de sensibilisation</i>	Sensibiliser les fonctionnaires sur les méfaits de la corruption sur les conditions de vie et les salaires	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société civile <u>Cat 2</u> : Société civile	A Moyen terme

Objectif spécifique 5.2 : Faire refuser la corruption

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Vider en matière d'éthique chez les usager : comblé</u> <i>⇒Support d'IEC produits et utilisés</i>	Organiser des campagnes d'Information, Education, Communication (IEC) pour promouvoir des notions éthiques chez les usager	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société civile <u>Cat 2</u> : Bailleurs de fond	A Moyen terme
<u>Vider en matière d'éthique chez les agents</u> <i>⇒Code d'éthique ou de déontologie crée au niveau du secteur</i>	Promouvoir un mouvement éthique au niveau du Ministère	<u>Cat 1</u> : Ministère et ses démembrements Société civile <u>Cat 2</u> : Bailleurs de fond	A Moyen terme

Objectif spécifique 5.3 : Faire combattre la corruption

Résultats attendus et indicateurs	Actions	Les acteurs et leur rôle	Echéances
<u>Professionnalisation de la fonction de prestataires de services</u> <i>⇒Pourcentage de coalition mises en place par région</i>	Encourager la constitution de coalitions de fournisseurs et prestataires de services	<u>Cat 1</u> : Prestataires de services <u>Cat 2</u> : Société civile	A Moyen terme
<u>Relations entre agents et usagers : renforcées autour de la lutte contre la corruption</u> <i>⇒Nombre de coalitions locales constituées et actives</i>	Créer des cellules de coalition (société civile) de lutte contre la corruption et former leurs membres au civisme et à la déontologie	<u>Cat 1</u> : Société civile	A Moyen terme
<u>Encouragement des dénonciations écrites</u> <i>⇒Nombre de doléances reçues</i>	Mettre en place et gérer des boîtes de doléances	<u>Cat 1</u> : Société civile Représentant de l'Administration ; Représentant des élus	Immédiat

Légende :

- Dans la **colonne acteurs** :

Cat 1 : Acteurs responsables de la mise en oeuvre

Cat 2 : Acteurs d'interpellation, de suivi

Cat 3 : Partenaires techniques et financiers

- Dans la **colonne échéance** :

Echéance signifie démarrage effectif des travaux

I signifie du 21 juillet 2004 au 31 août 2004 (date d'opérationnalisation du BIANCO)

A Court terme signifie du 01 septembre au 31 décembre 2004

A Moyen terme signifie du 01 janvier 2005 au 31 mars 2005

A Long terme signifie du 01 avril 2005 au 20 juillet 2005 (date de la deuxième Convention Nationale)

Annexe IV

Les Régions : découpage territorial

<i>Provinces Autonomes</i>	<i>Régions</i>	<i>Composantes</i>
ANTANANARIVO	ITASY	Miarinarivo (chef lieu) Soavinandriana Arivonimamo
	ANALAMANGA	Antananarivo renivohitra (chef lieu) Antananarivo Atsimorano Antananarivo Avaradrano Ambohidratrimo Andramasina Manjakandriana Anjozorobe Ankazobe
	VAKINAKARATRA	Antsirabe I (chef lieu) Antsirabe II Ambatolampy Betafo Antanifotsy Faratsiho
	BONGALAVA	Tsiromandidy (chef lieu) Fenoarivo be
ANTSIRANANA	DIANA	Antsiranana I (chef lieu) Antsiranana II Ambilobe Ambanja Nosy be
	SAVA	Sambava (chef lieu) Vohémar Antalaha Andapa

FANARANTSOA	AMORON'I MANIA	Ambositra Manandriana Ambatofinandrahana Fandriana
	HAUTE MATSIATRA	Fianarantsoa I (chef lieu) Fianarantsoa II Ambalavao Ambohimahasoa Ikalamavony
	VATOVAVY FITOVINANY	Manankara (chef lieu) Mananjary Vohipeno Nosy varika Ikongo Ifanadiana
	ATSIMO ATSINANANA	Farafangana (chef lieu) Vondrozo Vangaindrano Befotaka Midongy Atsimo
	HOROMBE	Ihosy (chef lieu) Betroka Ivohibe Iakora
MAHAJANGA	SOFIA	Antsohihy (chef lieu) Bealalana Mandritsara Mampikony Port- bergé Analalava Bafandrianan Nord
MAHAJANGA (suite)	BOENY	Mahajanga I (chef lieu) Mahajanga II Mitsinjo Soalala Ambato Boeny Marovoay

	BETSIBOKA	Maevantanana (chef lieu) Kandreho Tsaratanana
	MELAKY	Maintirano (chef lieu) Antsalova Morafenobe Besalampy Ambatomainty
TOAMASINA	ALAOTRA MANGORO	Ambatondrazaka (chef lieu) Moramanga Anosibe an'ala Amparafaravola Andilamena
	ATSINANANA	Toamasina I (chef lieu) Toamasina II Brickaville Vatomandry Mahanoro Antanambao manampotsy Marolambo
	ANALANJOROFO	Fénérive Est (chef lieu) Vavatenina Soanierana Ivongo Sainte marie Mananara Marontsetra
TOLIARA	MENABE	Morondava (chef lieu) Manja Mahabo Belo Tsiribihana Miandrivazo

	ATSIMO ANDREFANA	Toliara I (chef lieu) Toliara II Morombe Sakaraha Ankazoabo Beroroha Betioky Ampanihy Benenitra
	ANDROY	Ambovombe (chef lieu) Bekily Beloha Tsihombe
	ANOSY	Taolagnaro (chef lieu) Amboasary

Source : *MEFB, direction de la coordination interne : service de la coordination financière de la coopération décentralisée, les régions*

Bibliographie

A Géledan, J Bremond, « Dictionnaire économique et social », Paris, 1990, Hatier

Agence française de Développement, Madagascar après la crise : *Perspectives économiques 2003-2004*, janvier 2003

Amartya Sen, Odile Jacob « Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté », 2000

Arnaud ZACHARIE, table ronde préparatoire N°3 la bonne gouvernance : objet et condition du financement : *la bonne gouvernance est-elle un préalable aux financements internationaux ou est ce le contraire ?*, novembre 2003 in <http://agence.francophonie.org/symposiumfinancement>

Banque Africaine de Développement, « Governance french », Juin 2000

Banque Africaine de Développement, *Rapport sur le développement en Afrique* 2001, economica

Banque mondiale, une étude de la banque mondiale concernant un pays : *la décentralisation à Madagascar*, 2004, in <http://www.worldbank.org>

Bernard Conte, *le concept de développement*, in <http://conte.u-bordeaux4.fr>

Bernard Conte, *La bonne gouvernance néolibérale* in <http://conte.u-bordeaux4.fr>

Commission de l'Océan Indien, *Rapport annuel 2002*

CSLCC, « *PRECIS* » de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2004-2005

Décret n°2002 1128 du 30 septembre 2002

Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté, version finale, mai 2003

François Perroux, « l'économie du XX^{ème} siècle », Paris, 1964, PUF

Gérard D. de Bernis *Le sous développement : analyses et représentations*, Revue Tiers monde, 1974, n°57

Gershenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962

Institut Nationale de la Statistique de Madagascar, *Madagascar en chiffres* in <http://www.instat.mg>

Institut National de la Statistique, *Conjoncture économique 2004*, Avril 2004, n°03

J D Lafay, « l'économie de la corruption », analyses de la SEDEIS, 1990, n°74

Les rapports économique de la banque mondiale, MADAGASCAR : *un Agenda pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, 1999

PRECIS de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2004-2005

MEFB, *Revue d'Information Economique*, mars 2003, n°12 in <http://www.mefb.gov.mg>

Quotidien national d'information : Midi Madagasikara du Samedi 16 octobre 2004, n°6445

Murat Yildizoglu, « Croissance économique », Université Montesquieu Bordeaux IV – France, 2000

Osvaldo Sunkel , *L'évolution de la pensée économique en matière de développement Exposé général* in L'évolution de la pensée sur le développement, Bulletin de liaison de l'OCDE, 1977 ; n°1

Quotidien d'information et d'analyse : *l'Express de Madagascar*, n°2927 du jeudi 21 octobre 2004

Ronald COASE in « *De l'usage de la gouvernance en matière de développement durable* » de Géraldine FROGER

STOKER in « *De l'usage de la gouvernance en matière de développement durable* » de Géraldine FROGER, 1998

United Nations Development Programme (1997), *Reconceptualizing Gouvernance*, New York, 1997

Nom : ANDRY

Prénoms : Nirina

Adresse : II F 33 INO Andraisoro Sud - Antananarivo 101- Madagascar

Titre : *Bonne gouvernance et développement économique à Madagascar*

Nombre de pages : 51

Nombre de tableaux : 01

Nombres des encadrés : 05

Résumé

La bonne gouvernance tient un rôle très important dans le développement économique d'un pays parce que le développement d'un pays repose tout d'abord sur le respect des lois.

A Madagascar, la lutte contre la corruption, la mise en place de la décentralisation notamment les régions marquent le début de l'instauration d'une bonne gouvernance afin qu'il y a une dialogue étroite et participation active des acteurs à savoir l'Etat ; la société civile et le secteur privée.

Etant un centre de proximité, les régions ont pour vocation d'assurer le développement économique et social dans son ressort territorial, de coordonner et d'intégrer les actions de développement initiées à la base.

Malgré les circonstances que Madagascar rencontre actuellement, espérons que la mise en place d'une bonne gouvernance conduira au pari du président Marc RAVALOMANANA pour le peuple Malgache : « *le développement rapide et durable pour Madagascar* ».

Mots clés : Bonne gouvernance, corruption, croissance économique, décentralisation, déconcentration, découpage territorial, développement économique, pauvreté.

Directeur de ce Mémoire : Mr RAKOTO DAVID Olivaniaina