

# Ensemble, nous vaincrons la covid-19 et la corruption !

Guide pour les parlementaires  
en temps de crise sanitaire



Juin 2021

**Transparency International - Initiative Madagascar (TI-MG) est une association de droit malgache régie par l'ordonnance No.60-133 du 3 octobre 1960. C'est la section nationale de Transparency International, la principale coalition mondiale de lutte contre la corruption. TI-MG, fondée en 2000, contribue à la lutte contre la corruption par la promotion des principes d'intégrité, de redevabilité et de transparence auprès des acteurs de la société malgache.**



**Coordination et Design :**

Vatsy RAKOTONARIVO, Chargé du projet ARAMASO

**Avec la contribution de :**

Dr Ketakandriana RAFITOSON, Directrice Exécutive, TI-MG,

Hasiniaina Mickaëlle RANDRIANJA-ARIVONY, Responsable des programmes, TI-MG

Frédéric LESNE, Conseiller en Plaidoyer, TI-MG

Rado RAZAKANAIVO, Assistant en Suivi, Analyse des Données et Cartographie, TI-MG

Manoa RAOELIARISOA, Assistante en Communication, TI-MG

André ANDRIATEFY, Stagiaire en Intégrité Politique

Le présent document a été élaboré avec l'appui du PNUD et le financement du Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix dans le cadre de l'initiative ARAMASO, mis en œuvre par TRANSPARENCY INTERNATIONAL – INITIATIVE MADAGASCAR, s'inscrivant dans le projet Appui à la Gouvernance Démocratique à Madagascar. Le contenu de ce document n'engage pas la responsabilité des partenaires d'appui, ni ne reflète leur point de vue. Il relève de la seule responsabilité de l'auteur »

© 2021. Transparency International – Initiative Madagascar. Tous droits de reproduction réservés. La reproduction intégrale ou en partie de ce document est permise uniquement en citant les références officielles. Ce document ne peut être vendu ou intégré dans une publication commerciale. Les demandes d'autorisation de publication doivent être soumises à Transparency International - Initiative Madagascar pour toute adaptation ou modification du contenu original

# Avant-propos

Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG) met actuellement en œuvre le projet ARAMASO, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix dans le cadre du projet d'appui à la Gouvernance Démocratique à Madagascar (GOUDMADA). ARAMASO, qui fait partie du programme d'Intégrité Politique de TI-MG, vise principalement à améliorer la redevabilité institutionnelle et le contrôle citoyen sur la décision publique, en contribuant au renforcement de la confiance de la population envers l'Etat. Conçu dans le contexte de la pandémie de covid-19, ce projet ambitionne de mettre en place un mécanisme qui perdurera même après la crise.

Deux objectifs spécifiques du projet s'intéressent particulièrement à l'Assemblée nationale et aux Députés de Madagascar. L'un vise l'amélioration de la redevabilité et de la visibilité des députés, pour renforcer la confiance des citoyens envers eux ; tandis que l'autre poursuit le renforcement de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité dans le contexte de la crise sanitaire.

Plusieurs activités sont menées pour atteindre ces objectifs, notamment une enquête citoyenne périodique; la mise en place de brigades citoyennes ARAMASO ; le lancement d'un blog citoyen sur la crise sanitaire, la corruption et les parlementaires ; la production des émissions ARAMASO dans lesquelles une tribune est offerte à chaque député pour se faire connaître du public.

C'est également dans ce cadre que le présent Guide est conçu, spécifiquement pour les Députés de Madagascar du fait de leur proximité théorique avec les citoyens, et du rôle prépondérant qu'ils devraient tenir dans la construction démocratique. Le but de ce petit ouvrage est entre autres de rappeler aux Députés leurs rôles dans la gestion de la crise sanitaire/état d'urgence, mais aussi leur devoir d'intégrité, de transparence et de redevabilité. Un rappel qui s'applique aussi aux Sénateurs auxquels le Guide sera également distribué.

Cet outil sert aussi de support à une campagne de plaidoyer pour le rééquilibrage des pouvoirs et le renforcement des contrôles parlementaires et juridictionnels sur la gestion de la crise sanitaire. Un bilan de la gouvernance de la crise de 2020 leur est proposé, avec des recommandations pratiques pour revendiquer leur place (à bon escient) dans le paysage institutionnel malgache.

TI-MG espère que les parlementaires liront ce Guide avec intérêt et l'utiliseront au quotidien pour améliorer leurs performances et remplir les missions qui leur incombent avec dignité et honneur. Il est temps de redorer le blason de la fonction de Député de Madagascar et de rehausser le niveau des débats, après des années de gabegie et de laisser-aller. Ce résultat ne s'improvisera toutefois pas, il dépendra de la volonté de changement et du sens de l'engagement de chaque Député. Que l'intérêt général et l'intégrité priment enfin sur les logiques de parti et les intérêts individuels. Cela aidera Madagascar non seulement à combattre la pandémie de covid-19 mais aussi à se rapprocher de la démocratie à laquelle elle aspire.



# Que contient ce Guide ?

---

- 5 | Vos rôles et attributions en trois !
- 6 | Le Parlement, pilier du Système National d'Intégrité
- 7 | Quelles sont les faiblesses du Parlement et les solutions pour y remédier ?
- 9 | Députés, comment les citoyens vous perçoivent-ils ?
- 10 | Concrètement, pour être redevable, le Député doit ...
- 11 | Députés, qu'ont fait vos pairs pendant la crise sanitaire en 2020 ?
- 12 | Et à Madagascar, quelles leçons tirer de la crise sanitaire de 2020 ?
- 14 | Quelles sont vos responsabilités en matière de Gestion des Risques et Catastrophes ?
- 15 | Quelles sont les risques de corruption en temps de crise (sanitaire) ?
- 17 | Quels sont les risques liés au blanchiment d'argent en temps de crise ?
- 18 | Députés, nous avons besoin de vous !
- 20 | Pour conclure...

## Les icônes utilisées dans ce Guide



N'oubliez pas



Vous aussi !

# Vos rôles et attributions en 3 points



“

L'Assemblée nationale ne doit pas perdre de vue que le but ultime des contrôles n'est pas le renversement du Gouvernement mais plutôt de déceler les insuffisances et dysfonctionnements et de tenter d'y remédier dans l'intérêt supérieur de la Nation. Compris dans ce sens, l'exercice de contrôle du Parlement sur le Gouvernement sera un instant privilégié de dialogue et de collaboration entre ces deux pouvoirs qui ont tous les deux, pour objectif, la satisfaction des besoins des populations.

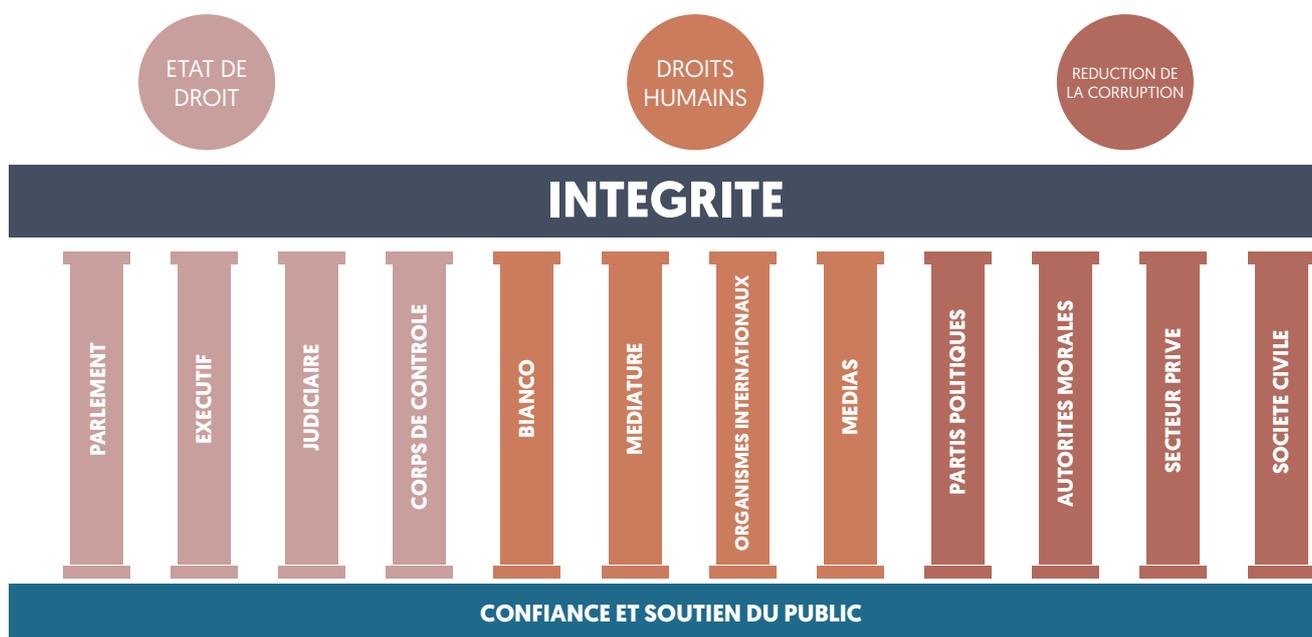
[Aide-mémoire, PNUD/AN, 2014, p.20].

# Le Parlement, pilier du Système National d'Intégrité

Le concept de système national d'intégrité (SNI) a été imaginé par Pope (1996) pour Transparency International. Il s'appuie sur douze piliers institutionnels. Dans le cas de Madagascar, ce sont le Parlement, l'Exécutif, le Judiciaire, les Corps de contrôle, le BIANCO, la Médiature de la République, les Organismes internationaux, les Médias, les Partis politiques, les Autorités morales, le Secteur privé et la Société Civile.

L'objectif général du modèle de SNI de Transparency International est de promouvoir l'intégrité de la gouvernance dans la société. Le modèle s'appuie sur des fondations, qui le soutiennent, et qui comprennent la prise de conscience du public et les valeurs de la société. Lorsque la prise de conscience du public et les valeurs sont marquées, elles soutiennent les piliers.

Ces piliers comprennent la volonté politique de lutter contre la corruption, un Parlement actif en vue d'atteindre et de maintenir la bonne gouvernance et de lutter contre la corruption, un vérificateur général des comptes chargé de surveiller l'intégrité financière, un procureur général en tant que «gardien de l'intérêt général», un système de fonction publique visant à protéger le processus décisionnel public, le système judiciaire et la protection de l'état de droit, un médiateur, des agences anticorruption indépendantes, des procédures de passation des marchés, de comptabilité et de gestion financière appropriées, un secteur privé qui agit dans le cadre de la loi et une prise de conscience du public, des médias, une société civile et des organisations internationales favorables à l'éthique et à l'intégrité.



La capacité des piliers d'intégrité à jouer leur rôle détermine la solidité du système. Cinq conditions majeures garantissent l'efficacité du SNI :



La présence de politiques et de pratiques effectives basées sur des valeurs



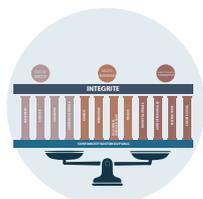
La présence d'organismes de supervision indépendants (observateurs critiques)



La présence effective de médias indépendants et libres



L'absence d'une logique institutionnelle corrompue dans la société



L'équilibre des pouvoirs entre les différents piliers du SNI

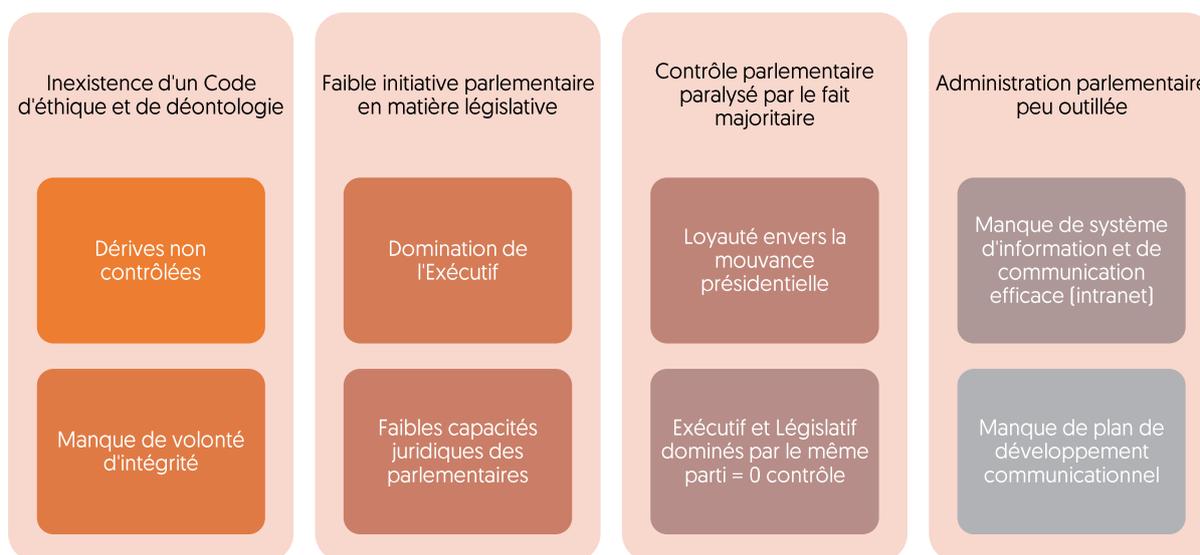
# Quelles sont les faiblesses du Parlement et les solutions pour y remédier ?

A Madagascar, la gouvernance souffre encore de nombreux maux. Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) en a dressé un état des lieux en 2020, et les faiblesses du système parlementaire font partie des éléments problématiques relevés.



Source : CSI, Présentation du document provisoire de la politique nationale de bonne gouvernance, novembre 2020

## Les faiblesses du système parlementaire identifiées par le CSI tournent autour de 4 points majeurs :



« Le fait majoritaire se traduit par l'existence d'une majorité de parlementaires favorables à la politique mise en oeuvre par le gouvernement. L'exécutif et le législatif étant l'émanation du même parti et représentant la même base, les parlementaires sont entièrement acquis au gouvernement et se gardent de toute posture pouvant mettre le gouvernement ou un ministre de la majorité en difficulté. Dans une telle situation, la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle révèle du pur formalisme.

Du reste, les lois de règlement, les éléments essentiels du contrôle de l'action gouvernementale sont votées avec des décalages de plusieurs années. Le fait majoritaire est présent également lors des votes en ce sens que la discipline de parti s'impose encore aux parlementaires et cela d'autant que le mode de votation est non confidentiel, sauf disposition expresse du règlement du parlement. » [CSI, Politique nationale de bonne gouvernance, octobre 2020, p.52]

Fort heureusement, la mise en œuvre du Plan stratégique de l'Assemblée nationale (2020-2025), dont les objectifs sont axés sur « l'amélioration de l'image de l'Assemblée Nationale auprès des citoyens, passant par une meilleure compréhension de son rôle et de son pouvoir aussi bien pour les citoyens que pour les députés » devrait contribuer à la résolution de ces problèmes.

**Les 12 objectifs de ce Plan sont rappelés ici :**



Ces objectifs rejoignent les orientations de l'Axe stratégique 1 portant sur le Renforcement de l'état de droit et des institutions républicaines de la Politique nationale de bonne gouvernance élaborée par le CSI en 2020, axe qui se réfère aux Engagements 1 et 2 du PEM et à l'Objectif 1 de la PGE. Dans cet axe, l'une des actions recommandées par le CSI concerne le renforcement de l'éthique parlementaire et l'amélioration de la qualité du travail parlementaire à travers :



# Députés, comment les citoyens vous perçoivent-ils ?

En février et mars 2021, TI-MG a mené des enquêtes au sein de 17 circonscriptions et de 33 communes et/ou arrondissements des régions Analamanga, Atsinanana et Haute Matsiatra, auprès d'un total de 6 240 personnes âgées de 18 ans et plus. Ces enquêtes visaient à connaître les perceptions des citoyens quant à la responsabilité et à la redevabilité des députés, tant au niveau national qu'au niveau local.

En résumé, cinq grands constats ressortent de cette analyse :

**1**



La connaissance des rôles du député par les citoyens est encore limitée

**2**



Les députés n'interagissent pas assez régulièrement avec les citoyens de leur circonscription

**3**



Les lois votées au niveau de l'Assemblée nationale ne reflètent pas souvent les aspirations citoyennes ;

**4**



Le niveau de redevabilité des députés envers les citoyens est encore faible.

**5**



Le niveau de confiance citoyenne envers les députés est faible.



**N'oubliez pas**

**Vos électeurs vous ont fait confiance, soyez-en dignes !  
Députés, soyez redevables !**

La redevabilité parlementaire permet de prévenir les abus de pouvoir et consiste à informer les citoyens des raisons et du fonctionnement des processus et des choix politiques, pour leur permettre de juger et d'apprécier les actions du Gouvernement. Mais pour que cela soit possible, les parlementaires doivent avoir un plein accès aux informations relatives à la gestion budgétaire et aux comptes publics.

## De l'éthique et de la transparence

- Accessibilité et transparence de l'Assemblée nationale
- Droiture morale continue des Députés (déclaration de patrimoine, probité fiscale, etc.)
- Abstention de toute corruption passive ou active

## L'efficacité dans l'action

- Obligation de résultats dans la résolution des problèmes de la population
- Utiliser les moyens de contrôle parlementaire pour résoudre ces problèmes
- Travailler de concert avec les autres élus/institutions, et la société civile pour ce faire

## Concrètement, pour être redevable, le Député doit :



- Se rendre accessible à la population qu'il représente, créer une relation de proximité avec elle et être à son écoute, par exemple à travers des audiences locales lors des visites sur terrain, des émissions radios interactives ou des rencontres périodiques



- Rendre régulièrement compte à la population de la manière dont il accomplit son mandat, par exemple quelles lois il a votées et pourquoi, quelles actions du Gouvernement il a contrôlées, etc. ;



- Analyser et évaluer les politiques publiques et les choix politiques du Gouvernement pour voir s'ils répondent réellement aux besoins et attentes de la population ;



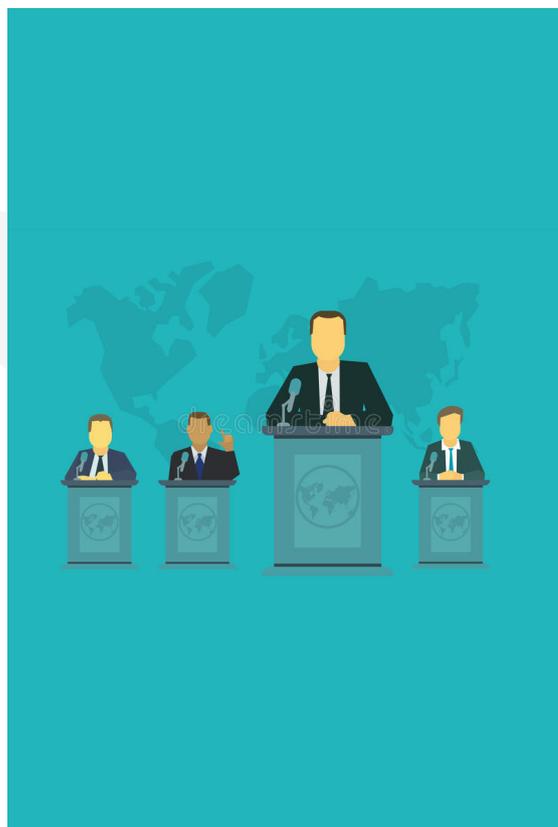
- Collaborer avec la presse et la société civile, organes intermédiaires entre le Gouvernement et la population, pour promouvoir la bonne gouvernance, prévenir et désamorcer les conflits sociaux, permettre la participation citoyenne à la vie de la nation, et promouvoir l'efficacité du développement.



N'oubliez pas

**Donnez l'exemple ! Rendez compte de vos actions régulièrement et en toute sincérité, et pas seulement pour des motivations politiques !**

# Députés, qu'ont fait vos pairs pendant la crise sanitaire en 2020 ?



**1) Mise en place de commissions parlementaires spéciales pour contrôler les actions du gouvernement en lien avec la gestion de la crise sanitaire** : Bhoutan, République dominicaine, Géorgie, Irlande, Equateur, France, Tunisie, Royaume-Uni, Afrique du sud, Norvège, Nouvelle Zélande, Italie, Israël

**2) Les parlementaires donnent tout ou partie de leur salaire pour contribuer à la lutte contre la pandémie, ou votent des réaménagements budgétaires** : Argentine, République dominicaine, Mexique, Birmanie, Népal, Maroc, Hongrie, Afghanistan, Paraguay, Uruguay, République de Corée

**3) Soumission de toute décision de l'Exécutif liée à la crise sanitaire à l'approbation préalable du Législatif ou adoption de lois régissant l'état d'urgence sanitaire** : Cap Vert, Maldives, Malte, Royaume-Uni, Maroc, Tunisie, Timor oriental, Thaïlande, Sénégal, République de Moldavie, République de Corée, Philippines, Nouvelle Zélande, Lettonie, Koweït, Guatemala

**4) Conduite de concertations et d'analyses sectorielles en collaboration avec des tiers (ex : le secteur privé) pour adresser des recommandations pratiques pour la gestion de crise à l'Exécutif** : Jordanie, Equateur, Mexique

**5) Elaboration de résolutions et de recommandations issues de réflexions parlementaires à l'attention de l'Exécutif** : Equateur, Timor oriental, République de Moldavie, Qatar, Nigeria, Pays-Bas, Maroc

## Un exemple de bonne pratique sur la gestion de crise

En Equateur, l'Assemblée nationale a approuvé un projet de résolution définissant les engagements politiques et sociaux pour faire face à la crise du COVID-19. La résolution reconnaît le rôle important joué par le Service national de santé et demande que des ressources lui soient attribuées en priorité. Il demande également au gouvernement de veiller à ce que le personnel médical dispose de l'équipement, des médicaments et des protections nécessaires pour faire face à la pandémie. Au cours du débat, les députés ont insisté sur l'importance de continuer à exercer un contrôle parlementaire sur l'exécutif et de garantir la transparence et l'accès à l'information. L'Assemblée nationale a également publié une déclaration de solidarité signée par toutes les parties appelant le ministère de l'Économie et des Finances à libérer toutes les liquidités disponibles pour couvrir les coûts et les investissements requis par l'état d'urgence, en particulier pour soutenir un service national de santé pleinement opérationnel et pour assurer le fonctionnement du système de protection sociale et des services auxiliaires (police, sécurité, logistique).



**Vous aussi !**

## Partagez vos actions et bonnes pratiques avec les citoyens !

# Et à Madagascar, quelles leçons tirer de la crise sanitaire de 2020 ?

En janvier 2021, Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG) a publié un rapport d'analyse de la gouvernance de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19 à Madagascar. L'objectif était de dresser le bilan de la crise, de relever les points d'amélioration et d'adresser des recommandations spécifiques aux acteurs institutionnels et aux partenaires techniques et financiers, pour permettre une gestion de crise plus efficace, plus inclusive et plus transparente sur tous les plans.

Parmi les points d'amélioration relevés qui devraient être questionnables par le Parlement figurent notamment:

L'obsolescence de la loi n°91-011 régissant les situations d'exception	Le manque de contre-pouvoir parlementaire aux pouvoirs étendus conférés à l'Exécutif [surtout au PRM]	Le manque de conformité des décisions étatiques avec le droit international des traités	La non-mise en oeuvre du PMDU et des différents plans élaborés
La non-implication du Parlement dans l'élaboration des mesures de mitigation de la crise	La faible part du budget de l'Etat allouée au secteur de la Santé publique	Les atteintes aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux des citoyens	L'allègement à outrance des procédures de passation de marchés publics
Le manque de transparence dans l'utilisation des fonds alloués à la gestion de crise	L'absence d'une stratégie de lutte contre la corruption adaptée à l'état d'urgence sanitaire	Le fragilisation du système anti-corruption [réforme forcée de la loi PAC]	La persécution des lanceurs d'alerte et l'impunité des décideurs publics soupçonnés de malversations

Par ailleurs, le gouvernement a failli à sa promesse de faire adopter la loi sur l'accès à l'information à caractère public lors de la session parlementaire d'octobre-décembre 2020. Un texte qui constitue pourtant l'un des garants de la transparence et de la lutte contre la corruption dans le pays.

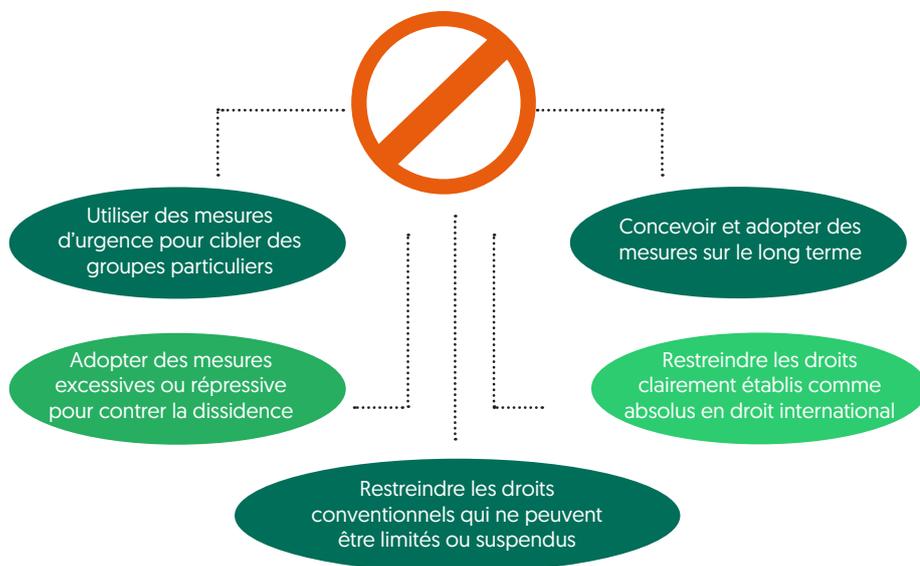
Les recommandations formulées par TI-MG par rapport à la gestion de crise, largement détaillées dans le rapport intégral, concernent notamment les points suivants :

Allier les réponses sanitaires et économiques d'une manière inclusive et dans une perspective de durabilité	Améliorer la gouvernance et l'intégrité et prévenir les risques de corruption liés à la Covid-19	Assurer l'opérationnalisation du fonds Covid-19	Établir un cadre juridique approprié, en impliquant systématiquement le Parlement	Assurer l'accès des citoyens à l'information publique en adoptant le projet de loi y afférent	Assurer la protection des lanceurs d'alerte, piliers de la transparence et de la lutte contre la corruption et contre les malversations en tous genres
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

**« En permettant la participation de toutes les parties prenantes, y compris les instances de lutte contre la corruption, la société civile et le secteur privé, dans la gestion de crise, et en mettant en place des processus de suivi et d'évaluation solides, le gouvernement pourra s'assurer que ses réponses à la pandémie soutiennent efficacement la santé publique, l'économie nationale et le bien-être de la population malgache. L'implication effective et systématique des parlementaires, du système anti-corruption et des organisations de la société civile dans la lutte contre la crise de Covid-19 garantira la transparence, l'intégrité et la redevabilité dans la conception et la mise en œuvre des plans de soutien d'urgence. » (TI-MG, 2021)**

Au niveau international, des recommandations ont également été formulées à l'attention des parlements qui font tous à peu près face aux mêmes difficultés : hypercentralisation du pouvoir par l'exécutif, contraintes liées à la crise sanitaire (budget, déplacements), etc. L'IDEA et l'Union européenne ont résumé dans un seul schéma (ci-contre) les comportements que les Etats doivent absolument éviter en temps de crise.

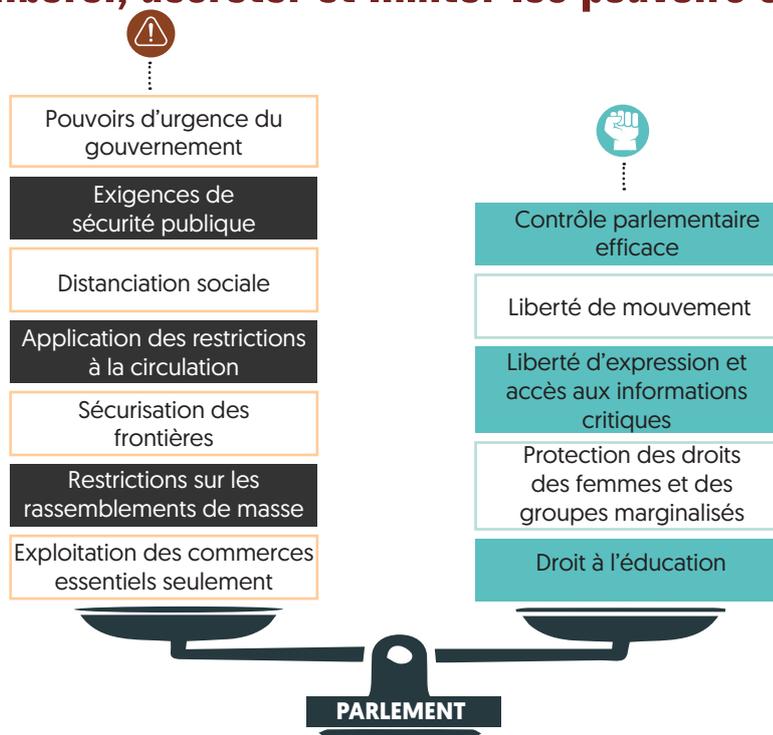
## Ce que les États ne doivent pas faire en période de crise



Source :  
IDEA/Union  
européenne,  
2020, p.36

De même, ils ont résumé dans un seul schéma les responsabilités que les parlements doivent endosser en temps de crise. Certains éléments font déjà partie de leurs attributions « naturelles » tandis que d'autres nécessitent d'être mis en place

## Délibérer, décréter et limiter les pouvoirs spéciaux



Source :  
IDEA/Union  
européenne,  
2020, p.34

Les expériences parlementaires analysées par l'IDEA dans le contexte du Covid-19 dans plusieurs pays démontrent l'importance de/d' :

- limiter les dispositions relatives aux pouvoirs d'urgence au minimum nécessaire pour protéger la santé publique sans porter inutilement atteinte à d'autres droits de l'homme, telle que la liberté d'expression ;

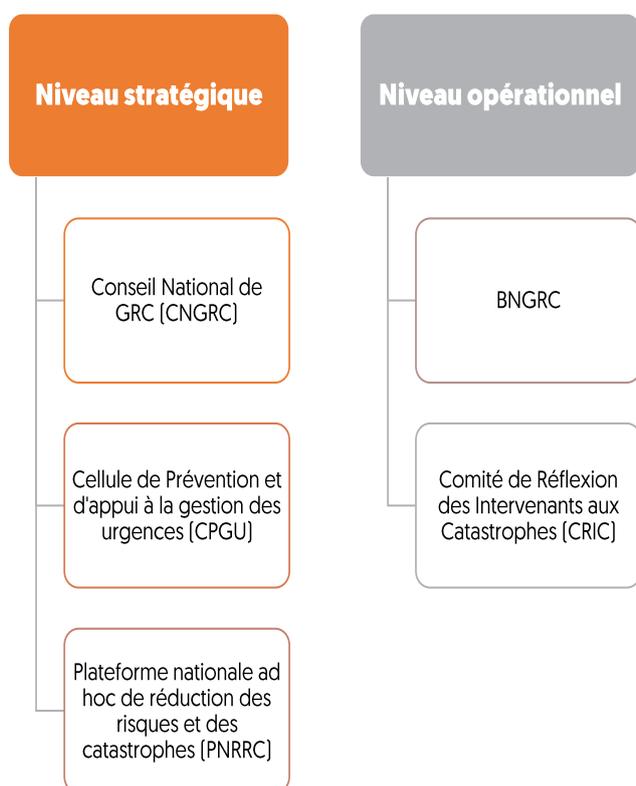
- limiter dans le temps les pouvoirs d'exception et soumettre leur renouvellement à un vote du parlement ;

- un examen parlementaire attentif des pouvoirs requis, avec la volonté de réduire ou de restreindre les pouvoirs demandés par le gouvernement lorsque ceux-ci sont jugés excessifs ou potentiellement injustes pour certains citoyens.

# Quelles sont vos responsabilités en matière de Gestion des Risques et Catastrophes ?

Le Cadre de Sendai 2015-2030 pour la réduction des risques de catastrophe (RRC) est un accord volontaire mondial sur une approche commune de la gestion des risques de catastrophe (GRC). D'après ce cadre, auquel Madagascar a adhéré, les parlements ont un rôle important à jouer pour garantir une gestion efficace des risques de catastrophe. Ils devraient :

- ▶ être responsables de l'élaboration, de la modification et du vote de la législation sur la planification des catastrophes;
- ▶ veiller à ce que des budgets soient alloués à la planification des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe;
- ▶ entretenir et superviser un débat public sur la planification gouvernementale en cas de catastrophe; et
- ▶ coordonner les efforts internationaux par le biais de l'Union interparlementaire pour promouvoir les meilleures pratiques en matière de législation et de contrôle pour la planification des catastrophes.



Les entités responsables de la GRC au niveau de la Primature (PNGRC, 2019)

A Madagascar, la loi n°2015-031 du 12 février 2016 sur la Politique nationale de gestion des risques et catastrophes (PNGRC), complétée par la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et Catastrophes (SNGRC) 2016-2030 consacrée par le décret n° 2019-1954 du 16 octobre 2019 fixant les modalités d'application de la loi n°2015-031 constituent les référentiels de base de la gestion de la crise de coronavirus dans le pays.

Toutes les activités de GRC et de RRC sont placées sous la coordination générale du Premier Ministre. La structure de la GRC comprend (i) un niveau stratégique qui assure la conception, l'élaboration, la supervision et la mise à jour de la SNGRC et de son plan d'action ; la promotion de la RRC, dans les politiques sectorielles de développement à tous les niveaux ; et (ii) un niveau opérationnel qui assure la coordination et la mise en œuvre de la SNGRC à travers l'élaboration de plans d'intervention et de leur mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités de ces différents plans d'intervention sur l'ensemble du territoire.



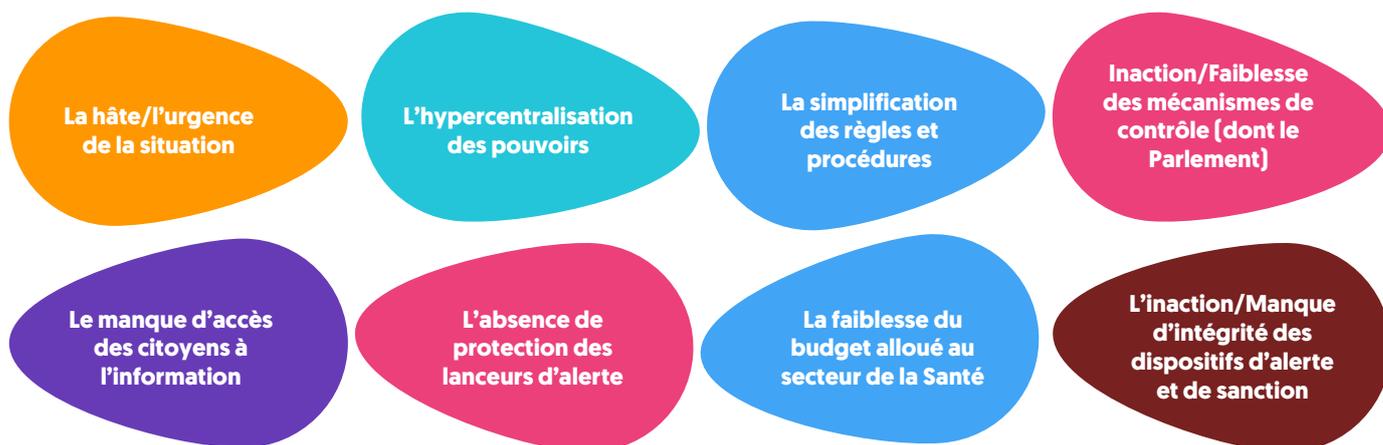
N'oubliez pas

**C'est dans ce cadre que le Plan Multisectoriel d'Urgence (PMDU) a été mis en place pour lutter contre le coronavirus. Députés, assurez-vous que les activités de GRC et RRC se fassent dans le respect des standards internationaux. Impliquez-vous dans leur surveillance et dans le contrôle des activités gouvernementales en la matière.**

# Quelles sont les risques de corruption en temps de crise (sanitaire) ?

Une situation de crise, sanitaire ou autre, constitue une période exceptionnelle pendant laquelle des procédures exceptionnelles peuvent être mises en place, dérogeant aux principes de bonne gouvernance. La gestion de crise, si elle n'est pas correctement balisée, ouvre la porte à de nombreuses dérives et malversations, du fait de plusieurs facteurs :

Le tableau qui suit donne un aperçu des principaux risques associés aux mesures de soutien d'urgence, tels qu'identifiés à travers les analyses effectuées par TI-MG sur la crise de 2020 :



## Corruption, trafic d'influence et pratiques connexes

**ex :** Des règles de passation de marchés simplifiées, telles que les procédures négociées ou la sélection directe gré à gré, laissent plus de place à l'utilisation de la corruption pour obtenir les contrats



## Détournement de fonds et de biens

**ex :** Des dons provenant de tiers sont détournés ou divertis des bénéficiaires ciblés



## Conflits d'intérêts et pratiques connexes

**ex :** Passation de marchés au profit de proches ou de relations personnelles



## Népotisme, favoritisme et assimilés

**ex :** Distribution des aides/ filets sociaux sur la base des relations interpersonnelles, de l'appartenance politique ou de l'origine sociale



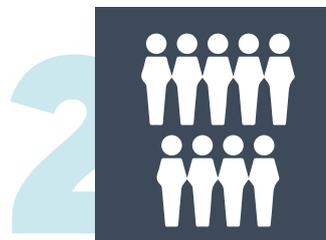
**Vous aussi !**

**Engagez-vous concrètement dans la lutte contre la corruption ! Ne sacrifiez pas cet engagement en faveur d'intérêts personnels ou politiques ! Ne vous laissez pas corrompre !**

Pour rappel, parmi les conditions de réussite de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption figurent :



**Une surveillance parlementaire efficace**



**La participation des parlementaires à la lutte contre la corruption**

*« Le Parlement peut certes obliger l'Exécutif à rendre des comptes de ses actions, mais l'efficacité de cette surveillance dépend de la volonté réelle de ses membres d'effectuer ce contrôle, de leur capacité et de leur pouvoir au sein de la structure politique du pays. » [Guide PNUD/BIANCO, 2017, p.31]*

Des orientations sur les moyens d'action des parlementaires contre la corruption avaient été formulées par le PNUD et le BIANCO en 2017. Elles sont rappelées ici :



# Quels sont les risques liés au blanchiment d'argent en temps de crise ?

Les effets négatifs des flux financiers illicites sur les budgets publics, l'efficacité du gouvernement et les inégalités étaient déjà reconnus bien avant la crise de Covid-19. Cependant, la pandémie a mis à nu les effets dévastateurs du stockage de l'argent dans les paradis fiscaux, tandis que les gouvernements ont du mal à payer les services de base nécessaires pour maintenir les populations en vie. La crise actuelle pourrait aggraver les choses en raison du plus grand nombre de possibilités de recherche de rente, car davantage de ressources nationales et étrangères sont mises à disposition pour lutter contre la pandémie; plus de discrétion dans la prise de décision et l'affectation des ressources; des mécanismes de transparence et de redevabilité affaiblis, et une supervision et une application de la loi limitées.



## Pour lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux, il faut :

- des lois efficaces et effectivement appliquées,
- un Système Judiciaire intègre sanctionnant le crime de blanchiment de capitaux, et capable de prendre très rapidement des mesures provisoires ou de confiscation,
- un Service de Renseignement Financier efficace travaillant avec les Groupes d'actions financières internationales,
- une volonté politique du Parlement et du Gouvernement, en accordant au BIANCO et au SAMIFIN des pouvoirs convenables et des ressources appropriées. [Guide PNUD, 2017, p.15]



**Vous aussi !**

**Assurez-vous que ces recommandations soient suivies d'effet.** La récente nomination d'un nouveau Directeur Général du SAMIFIN vous donne l'opportunité de mieux vous intéresser à ce service et à soutenir ses opérations, notamment par l'allocation de ressources budgétaires suffisantes.

# Députés, nous avons besoin de vous !

Vous avez le pouvoir d'influencer favorablement le cours de la vie de la nation en assumant correctement vos rôles, en nous protégeant des dérives potentielles de l'exécutif et en votant des lois qui servent l'intérêt général. Prouvez-nous que vous êtes à l'écoute et que vous avez une réelle volonté de changement en inscrivant en priorité les actions suivantes dans votre agenda :

# 1

## **La mise à jour du cadre juridique de la gestion de crise à Madagascar**

La loi n°91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exceptions date de la deuxième République. Le texte est obsolète à bien des égards et gagnerait à être mis à jour pour correspondre au contexte actuel. Il se réfère par exemple à l'Assemblée nationale populaire, au Conseil Suprême de la Révolution, au Code de justice du service national, et à la loi n°69-015 du 16 décembre 1969 relative aux réquisitions des personnes et des biens. La loi contient également des dispositions allant à l'encontre des principes démocratiques, telles que celles de l'alinéa 6 de l'article 17 qui dispose que « De prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse des publications et des émissions de toute nature et interdire celles qui sont de nature à perturber l'ordre public ou à mettre en danger l'unité nationale »

La mise à jour de cette loi de 1991 devrait permettre de combler toutes les lacunes du dispositif actuel, en mettant notamment des balises aux pouvoirs spéciaux conférés au Président de la République et au pouvoir exécutif en général ; en ancrant le rôle prépondérant des institutions de contrôle – dont le Parlement – dans la gestion de la situation d'exception et en rappelant les principes qui doivent être respectés même en temps de crise, à savoir la transparence, l'intégrité et la redevabilité. Tous les textes pertinents devraient dans les faits être rassemblés en un Code des situations d'exception chapeauté par une loi respectant les standards internationaux en la matière. Cela éviterait les improvisations, rééquilibrerait les pouvoirs et limiterait l'opportunisme politique.

# 2

## **L'adoption de la Loi sur l'accès à l'information à caractère public (LAICP)**

Le droit à l'information peut être défini comme le droit d'accéder aux informations concernant l'exercice du pouvoir par l'ensemble des autorités publiques. Il est important car des citoyens informés sont capables de prendre de meilleures décisions et de participer plus activement à la vie publique. Le droit à l'information aide les individus à connaître et à exercer leurs droits humains fondamentaux, contribue à rendre les gouvernements plus efficaces et plus redevables et renforce la lutte contre la corruption en réduisant l'opacité.

A Madagascar, l'article 11 de la Constitution stipule que « tout individu a droit à l'information ». Par ailleurs, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifiée par Madagascar en 1992, dispose que « toute personne a droit à l'information ». Pourtant, le pays ne s'est pas encore doté d'une législation sur l'accès à l'information malgré les efforts initiés dans ce sens, notamment par le CSI depuis 2006. Cependant, un avant-projet de LAICP a récemment été conçu par le ministère de la Communication et la Culture et a fait l'objet d'une restitution publique le 31 août 2020, avant de disparaître du tableau médiatique.

Nous vous invitons à examiner scrupuleusement ce texte lorsqu'il passera à l'Assemblée nationale, à l'amender en conformité avec les standards internationaux si cela s'avère nécessaire, et à l'adopter rapidement car Madagascar en a urgemment besoin.

# 3

## **L'adoption d'un Code d'éthique et de déontologie des députés**

L'adoption de ce Code doit être une priorité pour les Députés de Madagascar car elle est demandée non seulement par la Politique nationale de bonne gouvernance, mais aussi par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale elle-même. S'ils veulent reconquérir la confiance du public et la dignité de leur fonction, il est indispensable que les Députés soient des modèles d'intégrité et de probité pour la population et pour l'ensemble de la classe politique. Le nouvel ajournement de l'examen de ce Code d'éthique et de déontologie le 05 novembre 2020, avait renvoyé une mauvaise image aux yeux du public, comme si les Députés n'étaient pas prêts à se conformer à ces principes. Il est encore temps de redresser la barre et d'adopter ce Code dès que l'opportunité se présentera.

# 4

## **La mise en place d'une commission anti-corruption au sein de l'Assemblée nationale**

La réputation de l'Assemblée nationale a de maintes fois été entachée par des cas de corruption impliquant des Députés, comme la fameuse « affaire des mallettes » qui auraient été distribuées en 2018 en échange de l'exécution de consignes de vote de lois. Devant de tels agissements, les citoyens se sentent trahis et leur mépris envers les fonctions politiques et les politiciens augmente. La mise en place d'une commission anti-corruption au sein de l'Assemblée nationale enverrait un signal fort quant à la bonne volonté des Députés à lutter contre ce fléau. Agissez sans attendre, il y a péril en la demeure ! Vous avez déjà fait un pas en avant avec la mise en place de la commission d'évaluation des politiques publiques, soutenez cet effort en créant cette seconde commission.





Vous aussi !

## Respectez vos engagements !

### Charte Toky Nomena

En mai 2019, sous l'impulsion d'un Comité Paritaire composé d'institutions et d'organisations de la société civile, la Charte Toky Nomena avait été soumise à la signature des candidats aux élections législatives. 95 des Députés actuellement en service ont signé la Charte<sup>1</sup> et se sont donc engagés à respecter les 14 points suivants :

- 1** | Procéder à une déclaration de patrimoine au début et en fin de mandat, conformément aux lois en vigueur ;
- 2** | Recruter des assistants sur la base de son expérience, ses compétences et son intégrité en conformité avec l'exercice des fonctions de parlementaire
- 3** | Sensibiliser les élus pour les convaincre que les électeurs les ont pourvus du pouvoir de représentation et de ce fait ils leur sont redevables
- 4** | Réaliser les engagements et promesses électorales conformément aux compétences légales des députés
- 5** | Porter, respecter, préserver et faire respecter en tout temps l'intérêt général et l'intérêt supérieur de l'État ;
- 6** | Défendre et faire appliquer la bonne gouvernance, particulièrement la lutte contre la corruption au sein de l'Assemblée nationale
- 7** | Respecter l'article 72 de la Constitution qui interdit le changement de groupe politique durant son mandat ;
- 8** | Être redevable envers les citoyens en présentant des rapports sur les activités de l'Assemblée nationale et écouter la société civile
- 9** | Faire le suivi et contrôle régulier du pouvoir exécutif et approfondir le cas échéant les irrégularités dans un rapport selon les lois en vigueur ;
- 10** | Privilégier et prioriser la présence et la participation aux sessions ordinaires et extraordinaires au niveau de l'Assemblée nationale et participer activement aux travaux de commission
- 11** | Élaborer de propositions de lois en adéquation aux aspirations citoyennes
- 12** | Utiliser à bon escient les ressources et ne pas abuser de l'immunité parlementaire
- 13** | Adopter un comportement intègre et une bonne conduite au sein de la communauté
- 14** | Voter en mon âme et conscience suivant ma conviction personnelle et ne pas exprimer mon vote sous condition d'une somme d'argent ou de pression.

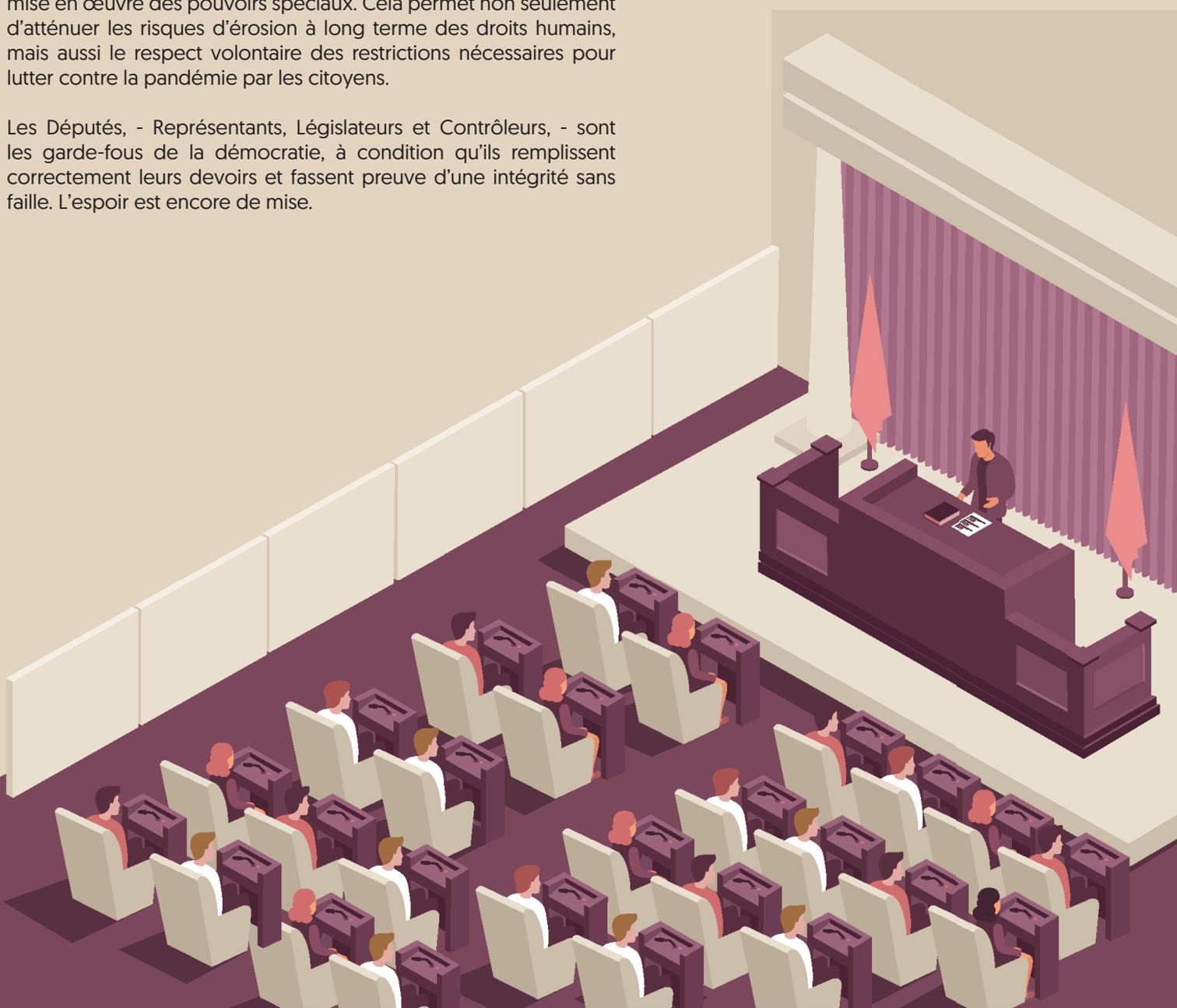
<sup>1</sup> Les 95 signataires sont composés de 12 femmes et de 83 hommes ; dont 50 députés IRD sur 86 (soit 58% des députés IRD), 13 députés TIM sur 16 (soit 81% des députés TIM), et 32 sur 49 indépendants/petits partis (soit 65% des indépendants/petits partis).

## Pour conclure

L'engagement du Parlement dans la gouvernance d'une crise est non seulement essentiel pour préserver les pratiques et les institutions démocratiques, mais il est également nécessaire pour garantir les meilleurs résultats possibles. En effet, dans les pays où les parlements ont été étroitement impliqués dans la conception et la négociation des réponses aux crises, les résultats ont été à la fois meilleurs et plus inclusifs de tous les besoins des citoyens.

Le rôle du Parlement dans la définition des paramètres des pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement et la mise en place de systèmes de contrôle appropriés est tout aussi crucial. Les parlementaires ont le devoir de veiller à ce que les besoins et les préoccupations des citoyens, ainsi que les principes des droits de l'homme, soient pris en considération dans les définitions et la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux. Cela permet non seulement d'atténuer les risques d'érosion à long terme des droits humains, mais aussi le respect volontaire des restrictions nécessaires pour lutter contre la pandémie par les citoyens.

Les Députés, - Représentants, Législateurs et Contrôleurs, - sont les garde-fous de la démocratie, à condition qu'ils remplissent correctement leurs devoirs et fassent preuve d'une intégrité sans faille. L'espoir est encore de mise.



# Bibliographie

- Assemblée nationale, Plan stratégique de l'Assemblée nationale de Madagascar (2020-2025)
- Assemblée nationale, Règlement intérieur, 2019
- Assemblée nationale/PNUD, Guide aide-mémoire sur les rôles et fonctions des parlementaires, 2014
- Charte Toky Nomena, 2019
- CSI, Politique nationale de bonne gouvernance, octobre 2020
- Huberts, L.W.J.C., Pijl, D. et Steen, A., "Integriteit en corruptive [Integrity and corruption]". In: Fijnaut, C., Muller, E. and Rosenthal, U. (dir.) Politie. Studies over haar werking en organisatie. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999
- Lasthuizen, K., Leading to integrity : empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity. Amsterdam: VU University Amsterdam, 2008.
- Murphy J., Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1, IDEA/European Union, 2020
- Six, F.E. et Huberts, L.W.J.C. "Judging a public official's integrity". In Huberts, L.W.J.C., Maesschalck, J. and Jurkiewicz, C.L. (Dir.) Ethics and integrity of governance, perspectives across frontiers [65-82]. Cheltenham: Edward Elgar, 2008
- Six F. et Lawton A., Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité : une approche configurationnelle, I.I.S.A. | « Revue Internationale des Sciences Administratives », 2013/4 Vol. 79 | pages 687 à 708
- Transparency International - Initiative Madagascar, COVID-19 et Gouvernance : Les leçons apprises de la crise de 2020, 2021.
- Transparency International - Initiative Madagascar, Perceptions citoyennes quant à la responsabilité et à la redevabilité des députés, round 3, 2021
- Union Africaine, Programme d'action pour la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, 2017
- <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>



Mécanisme pour le renforcement du contrôle citoyen et de la redevabilité parlementaire visant une meilleure transparence et un suivi amélioré de la décision publique pendant et au-delà de la pandémie de covid-19

## Objectif général

La redevabilité institutionnelle est améliorée, contribuant au renforcement de la confiance de la population envers l'Etat.

## Objectifs spécifiques

**OS1**

La mise en place d'un mécanisme de remontées d'informations permettant en même temps de suivre les réponses du gouvernement à la crise sanitaire et de prévenir les risques de dérives, de tensions, de corruption et de conflits sociaux liés à la crise

**OS2**

L'amélioration de la redevabilité et de la visibilité des députés, pour renforcer la confiance des citoyens envers les élus et à rendre la séparation des pouvoirs, pilier de la démocratie, effective

**OS3**

Le renforcement de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité dans le contexte de la crise sanitaire.







Mécanisme pour le renforcement du contrôle citoyen et de la redevabilité parlementaire visant une meilleure transparence et un suivi amélioré de la décision publique pendant et au-delà de la pandémie de covid-19

Soutenu par



Nations Unies  
Consolidation de la paix  
UN PBF - Fonds pour la  
Consolidation de la Paix



dans le cadre du projet  
d'Appui à la Gouvernance  
Démocratique à Madagascar