
Pour la transparence et la bonne gouvernance : qu'est ce qui a été fait à Madagascar dans le cadre de la promotion de l'accès à l'information (2012-2014) ?

Reyna Josvah-Rabiaza

Service de la Documentation et de l'Information
Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)
Antananarivo 101 – MADAGASCAR
reyna.josvah@gmail.com

Nivo Andriamiharisoa

Service du Système d'Information
Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)
Antananarivo 101 - MADAGASCAR
nivoandriamiharisoa@hotmail.com

Julisse Rarafamilanto

Centre de Documentation
Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)
Antananarivo 101 – MADAGASCAR
lantojulisse@gmail.com



Copyright © 2015 by Reyna Josvah-Rabiaza, Nivo Andriamiharisoa and Julisse Rarafamilanto. This work is made available under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 Unported License:

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>

Résumé : *Pour un pays en voie de développement comme Madagascar, qui a subi des crises socio-politiques cycliques, prôner à atteindre la bonne gouvernance en général et la transparence en particulier est un grand défi à relever. Quelque part, cela sous-entend qu'il y a une mauvaise gouvernance. La transparence est alors l'un des concepts clés et à la fois un résultat pour arriver à la bonne gouvernance. La transparence va se refléter à travers un accès à l'information, plus précisément à un accès aux informations et aux documents administratifs, libre, large et équitable de la part des Autorités publiques, du Gouvernement et de l'Administration publique. Des actions ont été déjà entamées mais le chemin est encore long. Il a été difficile de convaincre et de faire connaître aux Autorités publiques de l'importance de diffuser et d'informer le public des informations administratives et des décisions prises. Le fait de ne pas bien connaître les rôles et les missions des professionnels de l'information documentaire est l'une des raisons du manque de reconnaissance et de valorisation du métier et de la place d'une bibliothèque, d'un service de documentation au sein des ministères publics. Face surtout à l'essor des TIC, le gouvernement et l'Administration publique estiment qu'un site web ou un service de communication ou de système d'information peut suffire largement pour informer le public. Or, d'un côté, de nombreuses localités n'ont pas encore accès ni à l'électricité et ni à l'internet. De l'autre côté, chaque service a son propre rôle et sa mission au sein du ministère. Et le type d'information à diffuser se différencie.*

Cette communication donne les points importants, les perspectives et les recommandations tirées des activités réalisées dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance et la transparence à travers le projet sur l'accès à l'information. En effet, un autre défi est aussi à relever. Il s'agit d'interpeller et de sensibiliser le public et les citoyens de l'importance de s'informer des affaires publiques et les décisions prises par les Autorités publiques et de réagir pour qu'il y ait transparence et redevabilité de leur part. Comme l'information appartient au public, elle devrait donc revenir au public. Dans ce sens, la diffusion des informations administratives devrait être élargie mais ne plus rester en interne entre les agents ministériels.

Mots clés : *Bonne gouvernance, transparence, loi sur l'accès à l'information, mécanisme d'accès à l'information, culture de l'information, lutte contre la corruption, professionnels des bibliothèques, documents administratifs.*

Abstract:

For a developing country like Madagascar, which suffered cyclical socio-political crises, achieving good governance in general and transparency in particular is a big challenge. Sometimes, it means that there is a bad governance. Transparency is one of the principal concepts, an indicator and a result to attempt this good governance. Transparency will be reflected through access to information, especially access to administrative documents, from public authorities, Government and Public Administration. Some actions have been already realized. Only, it was difficult to convince public authorities of the importance of disseminating to Public administrative informations and decisions. Roles and missions of documentation and Library professionals are really unknown by Public and Government due to the lack of recognition and enhancement of Documentation and Library Professionals trade and vice versa. It is often replaced by other faced to the development of ICT. Government and public administration feels that a website or a communication service or information system is enough to inform Public. However, many localities, often rural areas, do not have access to electricity and internet. On the other side, each service has its own role and mission to publish and disseminate information.

This communication shows the important points, perspectives and recommendations from activities realized in promoting good governance and transparency through the project on access to information. Among challenge to ahead consist to sensilize Public to inform themselves and Civil Society to interpellate Government in informing and publishing regularly public affairs. So, administrative informations and documentations will not stay anymore among public agents but should be nowadays published for all citizens. As information belongs to Public, it should come back to Public. In this way, a simple law to Access to information is not enough. It needs to create or ameliorate an appropriate structure in developing a mechanism of access to information.

Keywords: *Good governance, transparency, law in access to information, access to information mecanism, information culture, fight against corruption, professional libraries, administrative documents.*

INTRODUCTION

Madagascar a subi une crise politique qui a duré 5 ans (2009 – 2013), dont la principale solution consistait à effectuer des élections transparentes, crédibles et acceptées par tous. La transparence, l'un des principes fondamentaux de la bonne gouvernance est vivement sollicitée, suscitée voire exigée des citoyens de la part des Autorités publiques et des décideurs nationaux.. D'emblée, c'est vraiment un grand défi à relever. Prôner la bonne gouvernance sous-entend quelque part qu'il y a mauvaise gouvernance. Or, gouverner, c'est prévoir. Cette mauvaise gouvernance est entre autres reflétée par le manque d'informations diffusées, publiées par l'Administration. D'où une rétention d'informations forte voire d'une culture du secret, aussi bien en interne que vis-à-vis de

l'externe, c'est-à-dire envers les citoyens, alors que l'information appartient au public, et devrait donc revenir au public.

Comment alors atteindre la bonne gouvernance, une réelle transparence ?? Le concept est-il bien compris par tous ? Quelles sont les activités déjà entamées ? Quels sont les outils concrets pour rendre effective la transparence de l'Administration publique vis-à-vis des citoyens ? Toutes ces questions méritent des réponses tangibles, des actions concrètes, ce dont attend souvent la population pour l'inciter à participer aux affaires publiques d'un côté, et à ce que les Autorités publiques prennent les bonnes décisions pour le développement du pays de l'autre côté.

La présente communication dans le cadre du thème de la session **Réseaux des bibliothèques gouvernementales: fournisseurs d'accès à l'information** oriente beaucoup plus les réponses à travers les activités réalisées entre 2012 et 2014 dans le cadre de la promotion de l'accès à l'information et à l'appui au métier des professionnels des bibliothèques, notamment celles de l'Administration publique malgache. Un accès libre, équitable et transparent des documents publics et administratifs est l'un des éléments clés, voire de réussite de la bonne gouvernance administrative. Les informations documentaires et administratives méritent donc d'être bien gérées. Des mesures d'accompagnement sont à voir de près. Concrètement, une mise en place ou une amélioration d'une structure adéquate et appropriée, précisément d'une bibliothèque gouvernementale avec un appui fort aux professionnels s'impose pour une réelle transparence de l'Administration.

1. BONNE GOUVERNANCE, TRANSPARENCE : CONCEPTS ENCORE INCOMPRIS, DIFFICILES A ATTEINDRE ?

1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL

Si l'on prône la bonne gouvernance et l'Etat de droit, force et de reconnaître que quelque part il y a mauvaise gouvernance des dirigeants de la gestion de l'Etat. La gouvernance d'un Etat ne concerne pas seulement la gestion de l'argent de l'Etat, qui n'est autre que l'argent des contribuables. L'application et le respect de la loi en vigueur, quelque soit le domaine, contribuent à atteindre la bonne gouvernance. Il en est de même pour la mise en connaissance voire d'une réactualisation des textes réglementaires et de l'utilisation de l'argent public.

Mais il n'empêche que le concept de bonne gouvernance et de transparence restent encore flous voire incompris et abstraits de la plupart des Malgaches tant qu'ils ne voient ni réalisations concrètes ni impacts tangibles sur leurs quotidiens. Or, pour ce qui est le cas de la transparence, d'emblée, elle repose sur un droit non négociable qui est le droit de savoir explicité notamment dans l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme : *«Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »*. Ce droit est aussi stipulé dans l'article 11 de la Constitution malgache (2010) sur le *droit à l'information*.

Le terme « Gouvernance » vient du verbe *gouverner, diriger*. Il a pour synonyme gérer, c'est-à-dire : administrer, s'occuper de quelqu'un ou quelque chose de manière suivie et attentive. Quant au terme « gérer », au sens élargi, s'applique aussi bien au fait de diriger entre autres une banque, une association, une entreprise, mais aussi une administration. A priori, bien gouverner devrait rimer avec bien faire vivre la population, bien développer le pays sur tous les plans social, économique, culturel, éducatif et informationnel. Une stratégie de bonne gouvernance efficace doit s'appuyer a priori sur une volonté politique forte. Elle est soutenue par la demande des citoyens, du secteur privé et de la société civile. Cette approche par la demande doit compléter l'approche par l'offre constituée par la création d'organismes spécialisés entre autres. En d'autres termes, cette gouvernance, n'est qu'une séquence de décisions. Mais décider ne suffit pas. Pour que l'ordre règne, il faut s'assurer que les décisions soient appliquées. Au service de ceux qui décident, il doit donc y avoir ceux qui exécutent. Les «services de gouvernance» doivent alors être poursuivis par une structure de services administratifs et logistiques dont l'Administration.

La gouvernance pose également la question de la mission des institutions : elle doit être impérativement celle prévue dans les textes (lois et règlements). Au final, on aboutit au développement harmonieux de la société, respectueux du bien commun, source de légitimité de toute action publique. Tout cela conduit donc vers le bien être auquel aspire tout humain. Le concept porte aussi sur la gestion et le fonctionnement de l'Administration, sur ses missions de développement et de services publics, c'est-à-dire qu'elle influe sur l'utilisation des ressources (compétences, équipements, budgets), des pouvoirs (qui décide et selon quelles modalités ?) et des informations (circulation et finalité). D'où une bonne et réelle transparence dans la gestion de l'Etat, y compris la gestion de l'information.

A ce propos, le traitement, la diffusion, la gestion de l'information, et enfin l'accès à l'information ne devraient plus rester à la demande des usagers et en attente de demande du côté des professionnels. Il se trouve alors que bon nombre de citoyens ont peur de s'adresser aux Agents de l'Administration publique. La corruption est entre autres l'une des conséquences de tels dysfonctionnements et de manque d'information. La rétention d'information ou tenir en secret les informations administratives s'instaure au sein des services publics. La plupart des institutions publiques disposent depuis très longtemps de centres d'information et de documentation mais les missions et rôles ne sont pas bien connus des usagers de l'information et des citoyens, voire des Autorités publiques.

Il est temps d'apporter un changement. **Les temps sont révolus, le métier évolue.** Notre communication sera axée sur les résultats, analyses et recommandations tirées des activités réalisées sur la promotion de l'accès à l'information et le métier des professionnels de l'information documentaire au sein de l'Administration publique, pour engendrer à long terme une société et une culture de l'information.

1.2 L'ADMINISTRATION FACE AUX PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE

1.2.1. *Le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI): mandaté pour la promotion de la Bonne Gouvernance*

Le Comité pour la sauvegarde de l'Intégrité, organisme rattaché à la Présidence de la République, a été de 2003 à 2006 dénommé CSLCC, *Conseil Supérieur de la Lutte contre la corruption*. La mission du CSLCC consistait à élaborer la stratégie nationale de lutte contre la corruption et la loi anti-corruption. Pour l'opérationnalisation des objectifs et missions stipulés dans la loi, il a mis en place le bureau indépendant anti-corruption (BIANCO).

Dès sa création en 2003, le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité «ambitionne» d'apporter ses contributions dans des réformes et appuis. En 2006, reconnaissant l'importance d'une intégrité saine dans l'Administration publique et l'envergure de ses missions dans le développement du système National d'Intégrité, le CSLCC a été depuis 2006 dénommé « Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) suite à une demande accrue en gouvernance des usagers publics malgaches et notamment en plus de la lutte contre la corruption. Les usagers ont besoin de réformer l'Administration publique à Madagascar. La principale mission actuelle du CSI vise à promouvoir l'intégrité institutionnelle à travers la promotion des principes fondamentaux de la bonne gouvernance à savoir *la transparence, la redevabilité, la responsabilisation, l'efficacité, l'efficience, l'équité ou la primauté de droit, la réceptivité, la prospectivité et la maîtrise de la corruption*. L'institution reconnaît que c'est un travail de longue haleine, d'où la nécessité d'une grande persévérance et de plaider pour convaincre à la fois les Autorités publiques et les citoyens à s'adhérer aux principes pour atteindre la finalité de la bonne gouvernance qu'est l'intégrité de tout un chacun et celle des Institutions et du système.

Pour atteindre la bonne gouvernance, il est important de connaître clairement le rôle de l'Administration, les objectifs de ses missions et ses responsabilités. Il s'agit de définir la vision

globale de l'Administration, de ses fonctions et les modes de leur réalisation tout en tenant compte des exigences et des caractéristiques de l'environnement actuel.

Quant on parle de bonne gouvernance en général et de la transparence en particulier, les usagers des services publics s'attendent entre autres à ce que les Autorités publiques¹ et l'Administration publique se décident à mettre l'accent sur une diffusion large des documents publics dont la reddition de comptes par la gouvernance : le Gouvernement, les parlementaires, les membres des corps administratifs ou législatifs. Il s'agit en fait de tous ceux qui sont bien placés au niveau national, régional et local et comprennent bien les attentes du public. La reddition de comptes sous entend une responsabilité. Celle-ci ne peut être exercée sans l'autorité nécessaire dont l'exercice passe par une structure, une procédure, un contrôle et par des mécanismes d'application. Il est facile de rendre des comptes si l'on dispose d'une gestion adéquate, d'une saine perspective à l'égard du contrôle et de contrôles choisis avec soin.

Depuis 2006, le CSI a alors réalisé des activités axées sur la promotion de ces principes dont la transparence, souvent associée au principe de la redevabilité à travers un accès libre, équitable, juste et large des informations et documents administratifs et publics. La redevabilité, ou l'obligation de rendre compte en est une condition pour arriver à cette transparence. Cette obligation est définie par l'AFNOR comme l'« *aptitude à rendre compte des décisions et activités auprès des organismes, autorités administratives, autorités légales et, au sens large, auprès des parties intéressées ».*

1.2.2. La transparence vue par les Bailleurs internationaux

De nombreuses institutions internationales telles que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, la Banque Africaine de Développement, l'OCDE etc. ont déjà donné des définitions selon leurs orientations et thématiques respectives. D'une manière générale, selon la Banque Mondiale, « *La gouvernance comprend le processus, les institutions et les coutumes par lesquels la fonction de gouvernement est exercée. Il s'agit entre autres de la capacité des gouvernements à gérer efficacement les ressources, ainsi qu'à formuler, mettre en œuvre et faire appliquer des politiques et des réglementations saines* »

Chacune de ces institutions priorise les principes de bonne gouvernance par rapport à aux objectifs de leurs missions. Mais la transparence en est le principe commun. L'objectif porte à améliorer la transparence, la qualité et l'actualité des données. Le point commun de la perception des bailleurs est d'une part de rendre les documents publics accessibles à tous, au grand public, aux citoyens. D'autre part, rendre les documents accessibles au public permet justement à ce dernier d'avoir la motivation de participer davantage aux affaires publiques.

Pour le FMI, « *La bonne gouvernance est la clé de la réussite économique* ». La gouvernance est une vaste notion qui englobe tous les aspects de la gestion des affaires d'un pays, notamment la politique économique, le cadre réglementaire et l'Etat de droit. La corruption. L'abus d'autorité ou de confiance dans l'exercice de la puissance publique détournée à des fins d'enrichissement personnel y est étroitement liée. En d'autres termes, la mauvaise gouvernance ouvre la voie aux abus et incite davantage à la corruption. Le FMI par exemple invite ses pays membres à souscrire à la norme spéciale de diffusion des données (NSDD), ou à participer au Système général de diffusion des données (SGDD).

La Banque Mondiale, quant à elle, a élaboré une politique sur l'accès à l'information pour rendre plus accessibles au public ses données. La politique vise à renforcer la transparence en facilitant l'accès à l'information. Ladite politique, approuvée par le Conseil des Administrateurs le 17 novembre 2009 et entré en vigueur le 1er juillet 2010, montre ainsi la voie à suivre par les institutions internationales pour promouvoir la transparence. Selon Jeff Gutman, Vice-président, OPCS « *Cette transparence et cette responsabilité accrues permettront d'exercer un droit de regard plus important*

¹ Les Autorités publiques : Gouvernement, Parlementaires, décideurs nationaux, régionaux, locaux, des collectivités territoriales

sur les projets appuyés par la Banque, ce qui facilitera l'obtention de meilleurs résultats au plan du développement. En outre, la Politique d'accès à l'information donnera au grand public la possibilité de mieux s'informer, et partant de mieux contrôler l'utilisation des deniers publics ». La nouvelle politique de la Banque Mondiale représente un changement radical par rapport à celle que la Banque appliquait jusqu'ici en matière de divulgation de l'information. Alors que l'ancienne politique précisait les documents qui pouvaient être publiés. Elle stipule aussi que la Banque divulguera toutes les informations dont elle dispose, à condition que ces informations ne figurent pas sur une liste d'exceptions.

2 PROMOTION DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET DU MÉTIER DE PROFESSIONNELS DES BIBLIOTHÈQUES ET DE L'INFORMATION DOCUMENTAIRE : ACTIVITÉS RÉALISÉES

2.1. PROGRAMME ALP-IFLA : «Appui à la promotion de l'accès à l'information et au métier des Professionnels des bibliothèques à Madagascar » (11, 12, 13 juillet 2012)

En août 2011, nous avons eu le grand privilège de participer pour la première fois au congrès mondial des bibliothèques et de l'information de l'IFLA (WLIC) qui s'était tenu dans la ville de San Juan au Puerto Rico (Iles des Caraïbes). Dès notre retour, le CSI a soumis un dossier de candidature dans le cadre du programme Action Library Program (ALP) de l'IFLA pour être sélectionné pour l'année 2012 et pour le continent africain.

Un atelier-formation avait été alors organisé et animé par Mme Kay Raseroka de Botswana (IFLA president-elect). L'atelier s'intitule «*Appui à la promotion de l'accès à l'information et au métier des Professionnels des bibliothèques* ». Il a vu la participation des responsables de la documentation des ministères, de la Bibliothèque Nationale, des Archives Nationales et autres bibliothèques publiques et privées.

2.1.1. Objectifs

L'atelier vise à :

- faire avancer les centres de documentation et le métier des professionnels des bibliothèques à Madagascar et promouvoir la transparence et l'accès à l'information. La transparence est directement liée à la pratique de la l'identification socialement responsable des auteurs, au journalisme, au travail des éditeurs, à l'édition et à la diffusion de l'information à travers tous les médias ,
- sensibiliser l'Administration publique sur l'importance du droit de savoir des usagers et de la transparence documentaire pour une bonne gouvernance administrative,
- motiver les administrations publiques dans le partage d'information et soutenir les professionnels de l'information en leur donnant des conditions meilleures et adéquates.

2.1.2. Résultats attendus

Les pouvoirs publics ont un rôle crucial dans la mise à disposition large et efficace de l'information à caractère public afin que l'Etat et la société civile puissent se connaître et se comprendre. Le but est de répondre aux besoins éducatifs, culturels, sociaux, économiques, voire environnementaux des citoyens. La notion de transparence repose en fait sur le droit de savoir qui signifie :

- la disponibilité des informations pour les différents acteurs, afin de développer leur capacité d'interprétation, d'analyse et d'exploitation, pour une meilleure participation,
- un accès libre aux documents publics pour les citoyens dans tous les domaines, ce qui constitue à la fois un progrès pour l'individu et le pays.

A l'issue de l'atelier, les professionnels des bibliothèques :

- Sauraient mieux leur rôle, leur place et leurs missions en tant que principaux acteurs de la diffusion de l'information et partie intégrante de ce que l'on appelle « les professionnels de l'information », ils ne seraient plus confinés dans le rôle de « gardiens de livres », étant donné que le métier évolue face à l'essor des nouvelles technologies de la communication et de l'information,
- Seraient fortement motivés pour accéder aux sources d'information pertinentes et les rendre accessibles aux usagers.

2.1.3. *Etat des lieux*

Il est à noter que bien avant le déroulement de l'atelier, un recensement et une collecte de données préliminaires sur la situation des bibliothèques à Antananarivo a été effectuée. Or, le nombre des participants a été limité à 25, il nous a alors fallu trier en fonction d'un état des lieux préliminaires des bibliothèques. Pour cet atelier, les types de bibliothèques ont été presque représentés.

Il a été constaté que le service de documentation de l'Administration publique, son rôle au sein de la société est moins connu des usagers de l'information et moins valorisé par l'Administration elle-même surtout actuellement face à l'essor et à l'évolution des Nouvelles Technologies de l'information et de la communication (NTIC). Néanmoins, les documentalistes ayant participé à l'atelier sont motivés et sollicitent leurs responsables hiérarchiques respectives pour une reconnaissance du métier et de leurs missions.

- Liste des participants à l'atelier

Bibliothèque, service de l'information	Institution de rattachement	Nbr part.
Archives Nationales	Primature	2
Bibliothèque Nationale	Ministère de la Culture et du Patrimoine	3
Services de documentation, centre de documentation dans l'Administration Publique	Ministère des Affaires Etrangères	1
	Ministère de la Justice	1
	Ministère de l'Economie	1
	Institut National de la Statistique (INSTAT)	1
	Ministère de l'Education Nationale	1
	Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques	1
	Médiature de la République	1
	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), organisme rattaché à la Présidence de la République	4
	Bureau Indépendant Anti-Corruption (Bianco)	1
	Chaîne Pénale Anti-corruption (CPAC)	1
	Service Financier anti-blanchiment (Samifin)	1
	Direction des Douanes	1
Bibliothèque parlementaire	Chambre Haute (Sénat)	1
Bibliothèque Universitaire	Université d'Antananarivo	1
Bibliothèque Publique	CITE (Centre d'Information Technique)	1
Bibliothèque Communale	Commune Urbaine d'Antananarivo	1
Bibliothèque provinciale	CFDII (Province)	1
Bibliothèque spécialisée	Bibliothèque du Parc Botanique et Zoologique de Madagascar (PBTZ) (créée en 1948)	1
	Office National de l'Environnement (ONE), sous tutelle du Ministère de l'Environnement	1
	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Antananarivo (CCIA) pour le secteur Privé	1

- Méconnaissance du métier et des rôles des professionnels des bibliothèques administratives

Au départ, il a été prévu d'utiliser les manuels de l'IFLA sur la transparence, la bonne gouvernance et la l'affranchissement de la corruption. Mais, étant donné la méconnaissance d'un état des lieux précis de la situation des bibliothèques à Madagascar, Mme Kay RASEROKA a changé de méthodologie et d'approches pour mieux cerner le problème et pour bien atteindre les objectifs de l'atelier.

Les participants, à travers les différents travaux de groupe, ont essayé de donner les éléments nécessaires pour arriver à une analyse de la situation à Madagascar résumée par une méconnaissance du métier lui-même, des rôles et missions des professionnels de l'information et des bibliothèques à Madagascar (les journalistes n'y sont pourtant pas figurés puisque ils ont déjà une place importante dans la société malgache et dans la diffusion des informations quotidiennes). La problématique souvent soulevée porte sur le fait que l'Administration malgache semble encore réticente à travers une rétention d'information et de la culture du secret et le métier est réellement dévalorisé.

Cette méconnaissance se reflète à travers une dévalorisation du poste, d'un budget insuffisant ou inexistant, du manque de logistique et d'infrastructures et surtout d'un manque de visibilité. Il a été soulevé que le poste de responsable de documentation ou de bibliothèque au sein des Ministères existent. Mais la méconnaissance des rôles et missions du métier est due au fait que souvent la personne affectée au poste ne dispose pas de qualifications requises. C'est quelque fois aussi une sorte de voie de garage, voire d'affectation disciplinaire.

Par ailleurs, une politique nationale sur la culture de partage et de diffusion de l'information pour le développement reste encore moins connue à Madagascar tant du fait d'une production dans les médias souvent trop politiques, que par le fait de la rétention de l'information par ceux qui la détiennent, notamment l'Administration publique.

Une diffusion systématique et périodique de l'information administrative utile au développement est également quasi absente : les documents sont bien produits, mais non diffusés pour un large public, et non moins dans une structure organisée, soit un centre de documentation entre autres. Même dans les sites web des ministères, les informations ne sont pas à jour.

2.1.4. Résolutions tirées

— POUR LE MINISTERE DE LA CULTURE ET DU PATRIMOINE (ministère tutelle des bibliothèques) :

Conscient de l'importance du patrimoine culturel dont les documents (papier, images, iconographies) dans la vie quotidienne des citoyens Malgaches, reconnaissant l'importance d'un accès équitable à l'information pour tous les citoyens de façon à ce qu'ils puissent contribuer au développement socio-économique de Madagascar, des résolutions ont été adressées aux trois principales parties prenantes et décideurs du projet Accès à l'information à l'issue de l'atelier ALP-IFLA de 2012.

Le Ministère de la Culture et du Patrimoine, tuteur de la Bibliothèque Nationale et des Bibliothèques publiques malgaches est sollicité à :

- Soutenir la cause des professionnels auprès du Gouvernement,
- Accélérer le processus d'adoption du projet de loi sur l'accès à l'information pour tous, élaboré en 2006 par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité,
- Elaborer un projet de loi régissant les qualifications et les normes pour l'accès à l'information relatives à la profession de bibliothécaires, documentalistes, archivistes, et muséologues ayant comme mission de servir les citoyens et les usagers en facilitant l'accès

équitable à l'information sous formats différents : livres, documents, périodiques, audiovisuels, connaissances en tradition orale.

- Créer une Ecole Nationale spécialisée pour former les agents de l'information cités ci-dessus,
- Garantir l'appropriation (empowerment) pour qu'ils puissent mieux servir les usagers de manière effective.

— **POUR LE COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE (CSI) :**

- Reconnaisant l'autorité du **Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité** dans l'appui des piliers du Système National d'Intégrité à Madagascar, le CSI est encouragé à :
- Elaborer une loi mettant en place un système de collaboration afin de vulgariser le concept de bonne gouvernance et de promouvoir la transparence basée sur l'accès à l'information équitable pour les citoyens
- Assurer le suivi et superviser l'application de ces systèmes en collaboration avec les ministères et les institutions concernés.

— **POUR LES PROFESSIONNELS DES BIBLIOTHEQUES ET DE L'INFORMATION DOCUMENTAIRE :**

Reconnaisant le droit de chacun à l'accès à l'information, quelque soit les formats tels que la tradition orale, les documents, les ressources numériques, les images audio-visuelles,

Les professionnels des bibliothèques et de l'information sont incités à s'engager à :

- Mettre en réseau et encourager l'échange d'information dans l'accomplissement de notre tâche et assurer l'accès équitable à l'information pour tous les usagers.
- Faciliter l'accès à l'information avec intégrité en accord avec les normes de l'éthique professionnelle du manifeste de l'IFLA-UNESCO et d'autres partenaires pertinents.
- Créer une association de professionnels de l'information afin de renforcer les réseaux d'échanges des spécialistes de l'information pour les engager dans l'application de l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme sur l'accès équitable à l'information: « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».
- Maintenir les normes de l'éthique de la profession afin de faciliter l'accès à l'information dans l'appui des principes de l'intégrité, missions du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité pour le bien de tous ,
- Plaidoyer auprès du Gouvernement les sujets relatifs l'efficacité de la profession (telle que la création d'un centre de formation professionnelle) ,
- Créer des systèmes pérennes et continus pour le développement de la profession.

2.2. DE L'ELABORATION D'UN PROJET DE LOI A LA SIGNATURE D'UNE CHARTE SUR L'ACCES A L'INFORMATION : LES ACQUIS (2013-2014)

Le CSI a élaboré un projet de loi sur l'accès à l'information en 2006, mais il n'a pas pu être adopté jusqu'à ce jour. Bien que l'activation de l'adoption dudit projet de loi ait été sollicitée lors de l'atelier de 2012, le contexte de la crise politique malgache depuis 2009 ne l'a pas encore permise. Les opérations gouvernementales sont encore complexes. Il semble même encore illusoire de

demander aux citoyens de connaître l'ensemble des documents administratifs qui devraient être mis à leur disposition. La plupart des Malgaches se contentent encore des actualités diffusées par les médias et presse malgaches. L'Administration publique se montre réticente quant à une large publication de ses informations. Ce qui nécessite une grande sensibilisation à la fois du côté des citoyens que du côté du Gouvernement.

Pour pouvoir continuer les actions concrètes dans la promotion de la transparence, le projet a alors été repris avec l'appui de la Banque Mondiale à Madagascar, dans le cadre du Programme de Gestion et de Développement Institutionnel, phase2 (PGDI2). Il s'agit :

- d'élaborer une Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances, une version allégée du projet de loi sur l'accès à l'information,
- d'appuyer davantage les professionnels des bibliothèques et de l'information documentaire, en intégrant les responsables du système d'information de chaque institution.

L'adoption d'une Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances est essentielle à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des peuples, conformément à l'article 45 de *la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*.

Les principales parties prenantes à l'élaboration de la Charte (CSI, ONI, PGDI2) reconnaissent le droit d'accès à l'information comme un droit humain international et sont conscientes de la nécessité de garantir le principe de la transparence et de la redevabilité, de prévenir la corruption, de promouvoir la démocratie en offrant aux citoyens l'opportunité de suivre la gestion des affaires de l'Etat et des fonds publics, de permettre la formation autonome des opinions, de favoriser la participation des citoyens à la vie publique. Elles considèrent la culture de l'information en général et celle de la transparence en particulier, une nécessité d'informer les citoyens au niveau de l'Administration et le droit de s'informer des affaires publiques au niveau des Administrés.

2.2.1. Objectifs

La charte, n'ayant cependant pas de statut juridique, a pour objet :

- de donner effet au droit d'accès à l'information,
- de mettre en place des mécanismes ou procédures pour donner effet au droit à l'accès à l'information de telle manière que les usagers peuvent accéder aux informations détenues par les institutions publiques, d'une manière aussi rapide, facile et transparente,
- de satisfaire la demande d'informations des usagers,
- de permettre aux citoyens de mieux participer aux affaires et décisions publiques,
- de permettre une meilleure compréhension et acceptation des politiques publiques,
- de développer une relation de confiance entre les usagers et les administrations publiques.

2.2.2. Mise en place de comités

Pour la mise en œuvre du projet, deux comités ont été créés, à savoir :

- **la plateforme de l'accès à l'information** constituée entre autres du CSI (initiateur du projet), de l'Observatoire National de l'Intégrité (ONI), de la Bibliothèque Nationale, des Archives Nationales, du PGDI2 (bureau de gestion de fonds de la Banque Mondiale).

- **le comité technique sur l'accès à l'information** constitué de documentalistes du CSI (chef d'équipe), du Ministère de la Justice, de l'Office National de l'Environnement, d'un bibliothécaire de la Bibliothèque Nationale, et d'une Archiviste des Archives Nationales.

La plateforme s'est chargée de l'aspect stratégique du projet tandis que le comité technique, comme son nom l'indique, prépare l'aspect technique et opérationnel du projet.

2.2.3. Signature de la Charte et résultats

Pour concrétiser l'effectivité de la charte, une cérémonie de signature par des institutions a eu lieu en décembre 2013 à Antananarivo. Au départ, 49 institutions ont assisté à la cérémonie, et 26 institutions ont signé la charte. 13 institutions sont issues de l'Administration Publique dont 3 ministères publics sur 30 ministères malgaches. Il s'agit d'inciter les responsables à l'adhésion au processus et de pousser la mise en œuvre du mécanisme d'accès à l'information conformément aux douze principes qui régissent la charte. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour faire adhérer les autres 28 ministères qui constituent le Gouvernement malgache.

Les points essentiels de la Charte sur l'accès à l'information tiennent à :

- Initier des réformes sur l'accès à l'information et le partage de connaissances par certaines institutions publiques ou privées. Les acteurs auront un accès équitable à l'information pour pouvoir communiquer et dialoguer entre eux. La réussite de la conduite des réformes nécessite une adhésion des différentes parties prenantes et des bénéficiaires par la mise en œuvre d'une stratégie de communication bien raisonnée,
- Impulser un mouvement en faveur d'un droit à l'information et le droit de savoir pour une charte plus souple et incitative, non contraignante à une adhésion volontaire et un vrai engagement des institutions signataires,
- Faire évoluer les esprits sur l'opacité, le vrai effort doit porter sur la sensibilisation de l'Administration sur une culture d'ouverture partant d'une meilleure gestion des documents administratifs.

L'objectif principal de la signature vise aussi à faire adhérer le maximum d'Autorités au sein de différents secteurs aussi bien public que privé. L'information concerne tous les citoyens. Or, la plateforme sur l'accès à l'information a adressé une invitation à tous les ministères qui constituent le Gouvernement malgache (au nombre de 32). Mais seuls 5 ont répondu présent et ayant signé la charte. Il reste alors beaucoup à faire pour faire adhérer le reste des ministères à signer la charte et surtout pour l'application des principes.

Institutions ayant signé la charte relative à l'Accès à l'information et au partage de connaissances	Nbr
Ministères publics	5
Organismes publics rattachés	11
Secteur privé	4
Institutions religieuses	4
Autres	3

Tableau 1 : Institutions signataires de la Charte

2.3. POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE SUR L'ACCES A L'INFORMATION

Comme ce qui a été mentionné plus haut, le comité technique du projet sur l'accès à l'information se charge de l'aspect technique. Le comité estime que faire signer la charte n'est pas une finalité en soi pour faire adhérer les Autorités publiques à partager et diffuser largement les informations administratives. Des mesures d'accompagnement devraient être prises en considération.

A cet effet, un premier atelier de regroupement, précédé de multiples réunions du comité technique, s'est tenu en mai 2014 pour diagnostiquer à nouveau l'évolution de la situation

informationnelle des institutions de rattachement des responsables des bibliothèques et de l'information documentaire ayant participé à l'atelier.

2.3.1. Objectifs

L'atelier consiste à s'approprier des principes fondamentaux stipulés dans la Charte. Aussi, il vise à :

- Réactualiser l'état des lieux de l'existant, la gestion et la diffusion d'information documentaire au sein des institutions signataires,
- Renforcer les capacités des responsables de l'information documentaire aux principes directeurs de la gestion d'un service d'information et de Documentation (SID) au sein d'une administration,
- Appuyer à promouvoir le développement d'un large partage du fonds documentaire de l'institution de rattachement, et,
- Inciter une synergie d'actions entre les différents acteurs de l'information documentaire au sein de l'institution signataire.

A l'issue de l'atelier, un esquisse de manuel de procédures du métier, ou un référentiel standard serait élaboré

2.3.2. Méthodologie adoptée et résultats

- Questionnaire

Pour pouvoir collecter des données et situer l'existant des services d'information, les participants ont répondu à un questionnaire sur leurs situations informationnelles respectives et leurs attentes dans l'amélioration du service d'information et de documentation (SID). Les questions sont donc posées sur :

Questions	Réponses et solutions
- Direction ou service de rattachement du SID ou de la personne chargée de la documentation de son institution (Direction communication / Service documentation et information / Direction Système information / Autres)	Les réponses sont très mitigées (cf. tableau ci-dessous).
- Autres outils de diffusion, de gestion, de rédaction, de conception, de l'animation d'information institutionnelle : la direction qui se charge de la gestion, de Base de données / Bulletin Information / SID / Site web	Les réponses sont très mitigées aussi.
- Diffusion des informations institutionnelles face à l'essor des NTIC.	Les ministères privilégient le site web que le SID. <i>Le site web ne suffit pas pour informer les usagers de l'information. De nombreuses zones, notamment rurales n'ont pas encore accès ni à internet ni à l'électricité.</i>
- Localisation ou emplacement approprié du SID dans le ministère pour une meilleure accessibilité et visibilité	La plupart des SID des ministères sont mal placés et moins visibles aussi bien en interne qu'à l'externe (sous sol, SID partagé avec d'autres services). <i>Géographiquement et pour un côté pratique, le SID doit être le plus proche possible de l'entrée principale</i>

	<i>de l'établissement, un lieu facilement accessible aux visiteurs : rez-de chaussée, à l'entrée, au premier plan, accueil</i>
- SID réservé uniquement pour le SID ?	La plupart du temps, le SID sert à d'autres activités (réunion, bureau partagé avec d'autres services). <i>Importance de préserver la sécurité des ouvrages et pour le respect des usagers de l'information</i>
- Pour un SID attrayant et opérationnel	<i>Comme toute infrastructure respectant un minimum de normes, le local pour un SID devrait être doté de matériels : mobiliers, informatiques, logistiques</i> <i>Bien visible, salle spacieuse</i> <i>Installation d'une salle de lecture pouvant accueillir pas mal de lecteurs</i> <i>Documents informatisés dans un logiciel adéquat</i> <i>salle de rayonnage et de lecture séparées</i>
- Outils et méthodes à utiliser pour informer les usagers	<i>Méthodes et outils de gestion de fonds documentaire (base de données pour la saisie et pour la consultation)</i> <i>Ordinateur pour consultation</i> <i>Signalétique, panneau d'affichage</i> <i>Répertoire manuel</i> <i>Communication interne : site web, presse écrite, affichage, bulletin, flyers</i>
- Autres services qui soutiennent le SID	Très peu sont les services qui soutiennent la création du SID pour améliorer sa visibilité et l'accessibilité des informations. <i>Pour ce faire, il s'avère important de redéfinir les rôles et missions respectifs des différents services qui assurent l'information au sein des institutions.</i>
- Types de relations des responsables SID entretenues avec les autres professionnels de l'information (journaliste par exemple, personne chargée de la gestion de connaissances)	Les réponses sont mitigées et dispersées. Seule la responsable de la gestion de connaissances qui s'entretient plus avec les responsables du SID

- Recensement actualisé

Le tableau ci-dessous montre la situation des ministères et organismes rattachés ayant participé à l'atelier.

Situation des ministères et organismes rattachés	Nbr
Services et/ou Centres de Documentation existants	14
Ministères ou organisme n'ayant ni service, ni centre de documentation	3
Existence d'une personne qui gère les documents du ministère mais service non identifié	1
Service et/ou centre de documentation au sein des ministères publics rattaché au (à la) :	Nbr
Secrétariat général	1
Cabinet ministère, ou Direction Générale	3
Direction Communication et/ou Information	5
Direction Bibliothèques (ou Documentation)	1
Autres (par exemple : Direction Ressources Humaines)	4
Pas identifié	2

Tableau 2 : Direction de rattachement du service ou centre de documentation des ministères

A travers ces tableaux, il est constaté que les réponses sont mitigées.

La direction ou service de rattachement du centre d'information, de la bibliothèque, de l'unité documentaire voire du responsable de documentation change d'un ministère à un autre, çàd pas la meme direction de rattachement. Ce qui ne favorise pas ni la gestion ni la diffusion des documents.

Les participants aux ateliers ont réellement besoin de renforcement de capacité aussi bien dans la gestion de leurs centres ou services d'information que dans la gestion du fonds documentaire.

2.3.3. *Recommandations*

Les participants à l'atelier technique de mai 2014 ont émis des recommandations pour améliorer l'accès à l'information à Madagascar, entre autres :

- Avoir l'autorité de décision convaincue de l'importance de l'unité de documentation
- Avoir accès à des informations, communications, avec les autres institutions
- Inciter une coopération et collaboration privilégiée entre les responsables du Service d'Information et de Documentation (SID) de chaque Institution
- Rendre disponible et large les informations au niveau des communes et districts (collectivités territoriales)
- Privilégier les échanges d'expérience
- Faciliter l'accès à l'information
- Maîtriser les mécanismes mis en place au sein des SID

Les participants ont eu la même vision, la même attitude et la même adhésion dans la promotion de la transparence et la bonne gouvernance :

- Mettre en place la plateforme de partage de gestion de connaissances sur la gouvernance, un réseau, une base documentaire commune pour une meilleure synergie dans la diffusion des informations gouvernementales,
- Obtenir des informations applicables pour améliorer les services et les partenariats avec les bailleurs de fonds
- Soutenir une réelle appropriation et application des démarches de SID
- Standardiser un logiciel de documentation au sein des SID du Gouvernement voire élargi dans le secteur privé
- Inciter une plus grande synergie entre les ministères ayant participé à l'atelier centres d'informations et de documentations), les journalistes et les responsables des SID
- Valoriser les responsables de l'information documentaire

- Mise en place d'un mécanisme d'évaluation

La mise en place d'un accès à l'information au sein des ministères publics nécessite en parallèle, une mise en place d'un mécanisme d'évaluation qui consiste non seulement au suivi et évaluation de la gestion du centre et du fonds documentaire en lui-même vis-à-vis des usagers de l'information mais aussi de l'adhésion des citoyens dans leur participation aux affaires publiques pour une réelle culture de l'information.

Objectifs

L'objectif de la mise en place de ce mécanisme vise alors à renforcer la transparence, la bonne gouvernance et à améliorer la satisfaction des usagers, à travers la mise en application des dispositions de la Charte relative à l'accès à l'information.

Ainsi, le système de suivi-évaluation de l'application de la charte d'accès à l'information et au partage de connaissances de la Charte permet :

- D'évaluer le respect des dispositions définies dans la Charte et **son évolution dans le temps** (structure adéquate, personnel qualifié, informations diffusées à la fois quantitativement que qualitativement)
- D'évaluer la perception qu'ont les usagers sur l'accès à l'information au niveau des institutions ayant adhéré à la Charte et comprendre pourquoi (éléments d'analyse)
- De connaître les autres aspirations et besoins des usagers en termes d'informations à rendre publiques

Outils et Organisation

Des outils sont alors proposés à savoir des questionnaires simples, faciles à compléter et à traiter. Il y a trois (3) sortes de questionnaires :

- 1 questionnaire pour l'institution (application de la Charte)
- 2 questionnaires pour ses usagers (échantillon constitué de tous les usagers durant un laps de temps donné, par exemple : 2/3 jours ouvrables) :
 - 1 questionnaire pour recueillir le niveau de satisfaction
 - 1 questionnaire pour comprendre ce niveau de perception et les besoins des usagers en termes d'informations

Les questions à poser et à noter concerneront :

- Accueil/information (2 points)
- Organisation et structures pour l'accès aux bases de données et informations (4 points)
- Disponibilité et accessibilité des informations (5 points)
- Exhaustivité et fiabilité des informations disponibles (19 points)

L'évaluation se fera soit tous les 6 mois soit par an en fonction de chaque institution. En revanche, une auto-évaluation par institution aura lieu tous les 3 mois. L'institution diffusera en externe, au grand public et aux autres institutions les résultats de son auto-évaluation. Elle obtiendra 2 notes :

- Note sur l'application de la Charte (nombre de points)
- Note sur la perception des usagers (A à E) en termes d'accès aux informations et des connaissances au sein de l'institution

2.4. Visioconférence : *La transparence et l'Administration : un mariage impossible ou une révolution administrative ?*

Pour une continuité du projet Accès à l'information, Le CSI, l'ONI (Observatoire national de l'Intégrité (ONI) ont mené conjointement la réalisation de sessions de visioconférence, et ce dans le cadre du programme PGDI2 de la Banque Mondiale.

En effet, d'autres pays tels que la Suisse et le Canada ont des expériences et des bonnes pratiques à partager. Monsieur Jean-Patrick VILLENEUVE, Professeur assistant senior à l'Université de la Suisse Italienne et Professeur associé à l'Ecole Nationale de l'Administration Publique (ENAP, Canada) était l'intervenant principal.

L'objectif principal de la visioconférence sur l'accès à l'information consiste à échanger avec les autres pays des expériences et des bonnes pratiques sur la promotion de la bonne gouvernance et apporter des éléments importants qui profiteront aussi bien à Madagascar qu'aux autres pays participants. Il s'agit aussi de tirer des leçons des autres expériences pour renforcer la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle de la transparence, de l'accès à l'information et une amélioration de la communication publique et institutionnelle.

L'intervenant a partagé ses connaissances et acquis sur ce qu'est la transparence (descriptif), pourquoi on le fait (objectifs) et quels sont les principales entraves (défis). Tout cela intègre la logique d'accès à l'information ainsi que l'impact de ces démarches pour les administrations. Grâce à l'accès à l'information et à la transparence, les citoyens seront en mesure de mieux comprendre les décisions prises par le gouvernement. Une loi devrait codifier les conditions dans lesquelles ce droit est exercé. Cette loi serait à la base de la transparence en matière de bonne gouvernance. Dans l'expérience de nombreux pays, l'accès à l'information n'est jamais une initiative de l'Etat, mais vient d'une forte demande de la société civile.

2.4.1. Les types de transparence

D'une manière générale, la transparence correspond à l'ouverture des processus et des décisions internes à une organisation à des tiers qu'ils soient ou non impliqués. Pour le cas du gouvernement, il s'agit donc des Autorités publiques aux citoyens. Il a plusieurs significations en fonction du contexte. D'un côté, les citoyens arrivent à comprendre les différents types de transparence mais de l'autre, ils ne voient pas d'impacts tangibles. La concrétisation de la transparence est alors très sollicitée. Ce qui est paradoxal, plus on l'exige, plus elle s'éloigne. Selon l'intervenant de la visioconférence, la transparence doit être considérée dans des modes organisationnels et des processus qui permettent à des échanges d'informations entre les citoyens et les administrations. Il y a plusieurs types de transparence dont :

- La transparence financière
- La transparence des vies publiques
- La transparence dans la gestion et la décision
- La transparence policière et juridique
- La transparence des élections
- Et notamment la transparence du savoir et de l'information.

D'après l'ouvrage de Pasquier et al., in « **Communication publique** » (Ed. De Boeck, 2010), la transparence n'est pas exactement synonyme de communication, et encore moins de concertation. Elle cible des parties prenantes selon leurs intérêts, afin de montrer que les décideurs agissent d'une façon responsable à la fois sur le plan social, économique, environnemental et aussi informationnel. Les types de transparence cités ci-dessus entrent dans le cadre logique du développement socio-économique d'un pays. Madagascar ne va pas y échapper.

Mais il n'empêche que la transparence est un concept large appliqué dans des domaines différents de l'Administration dont :

- La transparence documentaire : accès à l'information détenue ou réunie par l'administration soit en lien avec une personne, soit de manière générale.
- La transparence organisationnelle : connaissance de l'organisation et de son fonctionnement (processus, règles et critères de décision).
- La transparence comptable et budgétaire : mise en rapport de l'origine des fonds et leur usage dans le cadre de l'action publique de manière administrative via la production et le dépôt officiels des

informations financières aux autorités politiques, mais aussi au travers de mécanismes de vérification externe tels les rapports des vérificateurs généraux.

– La transparence de l'action et des responsabilités administratives : obligation de faire connaître les décisions et actions des Autorités publiques et de l'Administration.

2.4.2. Valeurs ajoutées de la transparence

Le concept de transparence est une nécessité pour contrer les dérives organisationnelles et individuelles (corruption, fraudes, scandales financiers) et pour accroître la bonne gouvernance des organisations tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Afin de codifier le comportement des organisations et des autres acteurs concernés en matière de transparence. Mais, la transparence est encore une contrainte pour de nombreuses organisations privées et surtout publiques. De nombreuses organisations restent encore réticentes à divulguer de manière spontanée et volontaire des informations.

La transparence des activités de l'État devient dans ce contexte une condition sine qua none de la bonne gouvernance et de la participation active des citoyens aux processus politiques. L'application et l'effectivité des types de transparence cités ci-dessus engendrent le développement. Ils résultent à :

- La transparence dans une logique d'échange d'informations
- La transparence dans le but d'améliorer les relations entre administrations et citoyens
- La transparence comme outil pour favoriser la co-participation des citoyens au développement et à la conduite des politiques publiques

2.4.3. Accès à l'information : caractéristique de la transparence documentaire

La transparence documentaire constitue d'une part un garant de notre système démocratique en favorisant la bonne gouvernance et en freinant la corruption et, d'autre part, une condition à la participation des citoyens aux processus de production des politiques publiques. Selon Madison en 1822 : « **Un peuple qui veut s'autogérer doit se doter des armes que procure la connaissance** ». L'accès à l'information codifié dans certaines lois présente plusieurs caractéristiques générales :

- L'information consultable
- L'aide fournie par l'État dans la recherche de l'information
- Le temps requis pour la délivrance de l'information
- Le coût et les frais de la recherche
- Les exceptions
- Les procédures de recours et de surveillance

3. CREATION DE L'ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DES BIBLIOTHEQUES ET DE L'INFORMATION DOCUMENTAIRE A MADAGASCAR (APBIM)

Les professionnels de l'information et de la documentation ont tendance depuis longtemps à travailler dans l'ombre, de s'effacer par rapport aux autres professionnels de l'information. Ils ont aussi tendance à limiter leur contribution professionnelle à de strictes successions de gestes ou opérations techniques : à cataloguer, indexer,...

La création d'une association professionnelle a été fortement sollicitée lors de l'atelier de 2012, et fait partie même des résolutions tirées. Mais, la création n'a été faite qu'à la fin de l'année 2013 pour de multiples raisons. Mais il n'empêche que quelques réunions des participants se sont tenues à plusieurs reprises, ne serait-ce qu'un partage des acquis reçus au cours des congrès IFLA de 2011, 2012, 2013 auxquels nous avons eu l'occasion de participer, et ce grâce à la bourse du Comité International Francophone des Bibliothécaires et de Documentalistes (CFIBD). Une association a été

déjà créée en 1969 et restait active jusqu'en 1975. Nous avons contacté l'une des membres de l'association qui a encouragé soit à refaire vivre ladite création ou alors en créer une nouvelle. Nous avons orienté vers la deuxième option étant donné que les contextes ne sont plus les mêmes et le temps évolue.

Les participants aux ateliers ont été alors appelés à assister à la première assemblée générale de l'Association en novembre 2013. Ce qui a permis de valider le statut, d'élire la Présidente de l'association et les membres du bureau. L'association reconnue d'utilité publique a pour but de :

- Valoriser le métier des professionnels des centres d'information documentaire et/ou des bibliothèques pour faciliter l'accès de tous à l'information, à l'éducation, à la culture, aux loisirs, au savoir et à la promotion de la lecture,
- Proposer aux autorités concernées un projet de promotion, de normalisation et de redynamisation des bibliothèques de toute nature (Archives nationales, bibliothèques nationales, scolaires, universitaires, publiques, gouvernementales, spécialisées...),
- Représenter et défendre les intérêts de ses membres au niveau aussi bien national qu'international ainsi qu'auprès des organismes et institutions spécialisées,
- Favoriser les échanges avec les collègues des autres pays.

Par ailleurs, depuis 2013, l'Association a été sollicitée à contribuer aux activités du foire des livres qui se déroule tous les mois d'avril. Si en 2013, nous avons parlé beaucoup plus des missions et rôles de l'IFLA à travers les congrès qu'il organise, pour 2015, notre association a axé son intervention sur ses propres rôles et missions et à apporter sa contribution pour rendre les bibliothèques à Madagascar plus visibles et mieux animées. Des activités sont en vue pour le second semestre 2015.

Il ne suffit plus alors d'être un bon professionnel de l'information, de la documentation, de faire de bons fichiers, de bien cataloguer et indexer les documents. Il faut désormais se préoccuper tout autant de la promotion de son centre de documentation et des produits ou services d'information auprès des clientèles visées. Cela commence par une démarche volontariste et ambitieuse d'information sur les possibilités offertes et sur les spécificités de du service. Cela peut aller jusqu'à des actions particulières de promotion, à des moments précis (assister voire organiser des rencontres annuelles, assemblées générales, congrès,...) ou encore à des démarches de valorisation (expositions, conférences, posters, démonstrations d'équipements nouveaux,...). Toujours avec l'essor des NTIC, et pour remédier à ce reproche, les professionnels de l'information et de la documentation sont incités aux notions de management. Certains commencent à introduire dans leurs centres de documentation et autres services de gestion de l'information certains éléments essentiels dont le coût, le service rendu, la qualité, la rentabilité, la veille informative. Avec un peu de soutien financier, l'association APBIM est prête à apporter sa forte contribution dans la concrétisation des attentes et besoins de ses membres.

4. PERSPECTIVES 2015-2019

Comme ce qui a été cité par l'Association américaine des Bibliothèques (1989) « *Etre compétent dans l'usage de l'information signifie que l'on sait reconnaître quand émerge un besoin d'information et que l'on est capable de trouver l'information adéquate, ainsi que l'évaluer et de l'exploiter.* »

4.1. Adoption du projet de loi sur l'accès à l'information et de la validation de la Politique Nationale de l'Information documentaire

En 2006 et notamment depuis 2012, des plaidoyers ont été faits pour convaincre les Autorités publiques à s'adhérer au projet «Accès à l'Information» et l'inclure dans leurs priorités et celles des

Partenaires techniques et financiers. En effet, la culture de la transparence et de la redevabilité fait partie des objectifs principaux de l'axe 1 «Gouvernance» **du Plan National de Développement de Madagascar pour 2015-2019** qui a été élaboré fin 2014 et validé en mars 2015. L'adoption de la loi sur l'accès à l'information fera partie des actions pour concrétiser la culture de la transparence et de la redevabilité.

De plus, la loi et la politique documentaire sont des balises pour renforcer et soutenir de la part des Autorités publiques un accès juste, transparent et large des documents administratifs. Pour faire adhérer davantage toutes les parties prenantes d'une bonne gouvernance de l'information, une politique de l'information en général, et une politique documentaire en particulier a pour finalité de rendre tout individu acteur et citoyen dans la société de l'information et de développer son accès à la culture de l'information. Elle s'inspire de valeurs partagées. Il est clair que des actions de sensibilisation et de formation devraient être au cœur d'une politique d'information et de documentation au sein de tout organisme. L'environnement de l'information évolue sans cesse et les investissements en information doivent prendre en compte les changements en gestion et la maîtrise de l'information.

Par rapport aux résolutions, recommandations, aux différents diagnostics et surtout face aux besoins et attentes des participants aux différents ateliers, mettre en œuvre une politique d'accès à l'information consiste à réfléchir collectivement aux conditions matérielles d'accès à l'information (accès sur place ou distant/prêt/mise à disposition), aux équipements nécessaires, aux règles et aux conditions d'utilisation des ressources (ressources locales, ressources en ligne) pour tous les utilisateurs (adultes ou élèves). Il s'agit de garantir à tous un accès à l'information (documentaire) dont il a besoin et de rationaliser l'usage des équipements et des ressources. Il faudrait dans ce sens l'adhésion de tout un chacun, voire des hauts responsables étatiques. Pour ce faire, une forte interpellation des Ministères et notamment institutions publiques s'impose, et ce pour convaincre les hauts responsables de ces établissements à s'adhérer à l'accès et à la diffusion d'information.

En effet, un projet de politique nationale de l'information documentaire a été déjà initié en 2004 mais restait en suspens pour des raisons indépendantes du comité. Une reprise et étude du projet s'avère indispensable, si nécessaire sa réactualisation serait possible. Selon Bertrand Calenge, la politique documentaire *«est un ensemble de décisions et de processus relatifs à l'accroissement, à la mise en ordre et à la conservation de collections dans le cadre de missions particulières à une bibliothèque et à la poursuite d'objectifs socio-culturels et socio-éducatifs assignés à cette collection»*. (CALENGE B. 1999). La politique documentaire peut donc se définir autour de trois axes :

- la politique d'acquisition,
- la politique de conservation,
- la politique d'accessibilité.

4.2. Effectivité de la mise en place du mécanisme d'accès à l'information et du mécanisme d'évaluation de l'accès : standardisation de la gestion du service/centre et du fonds documentaire

Vu les résultats et états des lieux obtenus lors des ateliers pour la promotion de l'accès à l'information et à l'appui des professionnels de l'information documentaire, la principale action technique pour la mise en place du mécanisme d'accès à l'information porte sur :

- Une amélioration des structures d'accueil et personnes qualifiées. Les Autorités publiques seront encouragés à soutenir le personnel chargé de la documentation administrative en leur dotant des matériels et formations adéquates.

- Un changement dans la gestion de l'information documentaire. C'est une façon de l'environnement moderne de l'information qui affecte les activités informationnelles, notamment sur la politique documentaire (acquisition à la diffusion). Il est lié à l'accroissement de la quantité d'informations qui semblent pertinentes et relatives au développement (nombre croissant des revues et ouvrages, mise à disposition des documents sous forme électronique sur internet).
- Un changement dans les Technologies de l'information. Les TIC affectent le travail de l'information (collecte, traitement, analyse, diffusion/communication)
 - Manière d'acquisition, traitement et diffusion de l'information
 - Pérennité des investissements en TIC (dotation d'équipements informatiques)
 - Technologies accessibles aux usagers de l'information

En effet, pour qu'il y ait une bonne gestion du fonds documentaire au sein des Ministères le comité technique soutenu par l'Association des Professionnels des Bibliothèques et de l'Information Documentaire (APBIM), tâchera de standardiser la gestion du centre de documentation gouvernemental. Cela consiste à installer un logiciel de gestion documentaire commun à chaque institution à commencer par les ministères ayant signé la Charte et à ceux qui souhaitent déjà le recevoir. Il s'agit du logiciel libre PMB Easy PHP. Ce qui tendra vers une grande visibilité du Gouvernement lui-même aussi bien en interne qu'à l'externe, et à un plus large réseautage des services et centres d'information documentaire des Ministères. Cela nécessitera un personnel qualifié, un local approprié, un équipement informatique et surtout une connexion internet à haut débit.

4.3. Collaboration entre Médias, Sociétés Civiles et Professionnels des bibliothèques gouvernementales

Il est important de noter que les scoops et les faits divers constituent la trame courante d'information à l'endroit des citoyens. Souvent, l'information politique préoccupe les masses médias. Ce qui ne permet pas aux usagers de l'information de mieux connaître les informations de l'Administration Publique et les affaires de l'Etat en général.

Une éventuelle collaboration entre les médias, les Sociétés Civiles et les Professionnels des bibliothèques gouvernementales est alors envisageable. Même, comme ce qui a été dit auparavant, « les temps révoluent, le métier évolue ». Une approche communicationnelle dans le traitement et l'analyse des documents administratifs pourrait s'imposer. En d'autres termes, les bibliothécaires et documentalistes, comme ils font partie intégrante des professionnels de l'information, seront formés sur les techniques de rédaction, d'analyse documentaire, et en communication.

Les journalistes et les Organisations de la Société Civile (OSC) seront formés davantage sur les sources d'information officielles que sont les Institutions gouvernementales et informés sur la nécessité de considérer les services et centres d'information et de documentation des Ministères comme sources d'information officielles.

CONCLUSION

L'adoption d'une loi sur l'accès à l'information est une balise et un renforcement juridique et réglementaire pour l'effectivité de la transparence documentaire. La loi renforce également ce qui est déjà stipulé dans la Constitution malgache sur le droit à l'information et également dans la déclaration universelle des droits de l'homme.

La transparence des documents administratifs ou la **liberté d'accès aux documents administratifs** donne alors la possibilité, pour un citoyen, d'avoir accès à tout document administratif qui l'intéresse. En effet, les informations administratives et gouvernementales ne doivent pas rester en interne (au sein de l'Administration entre les directions et les services). Comme l'information appartient au public, elle doit donc revenir au public.

Toutes les réformes souhaitées et à concrétiser dans le cadre du projet « **Accès à l'information et au partage de connaissances** » à Madagascar de 2012 à 2014 et pour les années à venir tendent vers le fait d'inculquer et instaurer dans l'Administration et aux administrés la notion de la culture de l'information : informer et s'informer des affaires publiques pour une bonne participation citoyenne. Toutes ces réformes nécessitent tout d'abord la valorisation du métier de professionnels des bibliothèques et de l'information documentaire au sein de l'Administration publique (Gouvernement, Ministères). Les mesures d'accompagnement portent sur la mise en place, la création ou l'amélioration d'une structure d'accueil adéquate pour mieux gérer les documents administratifs (bibliothèque gouvernementale, unité documentaire, service d'information ou de documentation).

Des ressources humaines qualifiées et efficaces, des matériels et équipements et surtout une bonne localité appropriée s'imposent. Et pour une bonne synergie d'action et la fluidité des informations entre les différentes institutions et vis-à-vis des usagers de l'information, la principale solution porte sur la mise en place d'un mécanisme d'accès à l'information dont la standardisation de la gestion du service ou centre d'information et de la gestion de son fonds documentaire.

Enfin, tout cela permet le rapprochement entre l'Administration et les administrés, la publication dans la presse d'informations crédibles, la gestion transparente des affaires publiques et le contrôle du citoyen de l'action publique. La diffusion de l'information administrative dans de bonnes conditions favorise une meilleure participation citoyenne, aussi bien au sein de l'Administration qui a un devoir de transparence vis à vis des administrés, que dans les actions de développement. L'information administrative en raison de la variété de sa nature et de son contenu devrait alimenter tous les niveaux dans les systèmes d'éducation (pour adultes, jeunes, enfants). Dans ce cas, les informations administratives ne resteront plus en interne entre les Agents de l'Administration mais leur diffusion sera plus élargie. Au fur et à mesure, les citoyens auront également besoin d'être sensibilisés pour une culture de l'information : avoir systématiquement le réflexe de s'informer et donc de se documenter, pour arriver à s'instruire. L'objectif principal consiste à les susciter à s'informer davantage mais ne plus se contenter des informations sensationnelles souvent publiées dans les journaux quotidiens. Mieux connaître les informations administratives, en tant que savoir et connaissances, les encouragent à s'impliquer aux prises de décisions et au développement de la société (ou de son environnement). Une bonne diffusion de l'information administrative relevant du domaine public favorise un meilleur accès à cette information.

REMERCIEMENTS

Nos remerciements vont tout d'abord à Monsieur le Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le Général Corps d'Armée Herilanto RAVELOHARISON, de la confiance qu'il nous accorde dans l'accomplissement du projet. Il en est de même pour son conseiller technique, en la personne de Monsieur Taliany RATEFASON, pour ses conseils précieux et son encouragement d'aller de l'avant.

Nous remercions également les membres du staff du CSI dirigé par le Secrétaire Exécutif, et notamment ceux qui sont co-auteurs de la présente communication, les membres de la plateforme de l'accès à l'information, les membres du comité technique, et ce dans l'accomplissement des activités prévues dans le cadre du projet Accès à l'information à Madagascar et surtout aux Professionnels des bibliothèques et de l'information documentaire ayant répondu et partagé leurs soucis du métier.

Nous tenons à adresser toute notre reconnaissance au Comité Français International de la Bibliothèque et de la Documentation (CFIBD) présidé par M. Pascal Sanz, et actuellement présidé par Franck Hurinville pour la période 2015-2019, pour son soutien de nous avoir octroyé une bourse pour pouvoir participer aux congrès de l'IFLA 2011, 2012, 2013 et cette année 2015.

Nous espérons de tout cœur de pouvoir davantage apporter notre contribution pour une réelle et effective valorisation du métier, de rendre publiques dans de conditions appropriées et transparentes les informations administratives et afin que ces informations soient des sources sûres pour tout un chacun.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Accart, J-Ph., Rethy Marie-Pierre (2003). *Le Métier de documentaliste*. Paris, Electre-Le Cercle de la Librairie.
- Banque Mondiale. (2005), *Le droit d'informer : Le rôle des médias dans le développement économique*, De boeck et Nouveaux Horizon, 406 pp.
- Calenge B. (1999). *Conduire une politique documentaire*. Cercle de la librairie. 386 p.
- Caron, Daniel J. et Kellerhals, Andreas. *Gestion documentaire, archivage et transparence : une relation équivoque?*, in Pasquier, Martial (éd.). *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013, p. 197-210. (JC 598 P957 2013, Québec)
- Delmas B. (1994). *Une fonction nouvelle : genèse et développement des centres de documentation*. In *Histoire des bibliothèques françaises*, Paris, Electre Cercle de la Librairie , tome 4, pp. 179-193. ISBN 2-7654-0510-7.
- Hosein G. (2004). *Politique et société de l'information : Limitation et restriction de la circulation globale de l'information*. In *Limitation et restriction de la circulation globale de l'information*. UNESCO. 47 pp.
- IFLA. (2012). *Recommandations pour les bibliothèques administratives*. In IFLA Professional Reports. N° 134. Sous la direction de Nancy Bolt et Suzanne Burge.
- Laflamme M. (1981). *Le management : approche systémique. Théorie et cas*. Gaëtan Morin éditeur. 397 pp.
- Le Coadic Y.-F. (1994). *La science de l'information*. Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 2873.
- Le Moigne J.L. (1973). *Les Systèmes d'information dans les organisations*. Editions PUF. 237 pp.
- Livia Rapatel. (2011). *Bibliothèques et sciences de l'information, quel dialogue ?* 23ème entretiens du Centre Jacques Cartier. In BBF. T. 56, n° 3. Dossier : Le droit contre les bibliothèques ?
- Marrié M.C. (2001). *Médias et citoyenneté*. Coll. Questions contemporaines. Ed. L'Harmattan. 322 pp.
- Martin-Lagardette J-L. (2006). *Information responsable. Un défi démocratique*. Éditions Charles Léopold Mayer. 299 pp.
- Pasquier M. (dir. Sci.) (2011). *Communication publique*. De Boeck. 328 pp.
- Pasquier M., Villeneuve J.-P. (2005). *Les stratégies des organisations publiques pour éviter l'accès à l'information*. *Medialex : Revue de droit de la communication*, 4: 206-213.
- Pasquier, M. & Villeneuve, J.-P. (2006). *Les entraves organisationnelles à la transparence administrative: une analyse comparée*, In: A. Fluckiger, *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, Geneva : Schulthess.
- Pope J. (2003). *L'accès à l'information : qui y a droit et à quelle information ?* In *Rapport mondial sur la corruption 2003*. Banque mondiale.
- Villeneuve, J.-P. & Pasquier, M. (2011). *Les défis de la transparence administrative, réactions et dynamiques organisationnelles*, In: Boisvert Y., *L'éthique et le management public: chantiers, défis et enjeux*, Montréal: Liber editions.