

Les conditions d'un véritable changement

SeFaFi – 25/01/19

L'élection d'un nouveau président de la République offre l'opportunité de procéder à des changements positifs dans la conduite du pays. C'est pourquoi chacun des candidats à l'élection de 2018 avait un programme visant à faire progresser la Grande Île mieux et plus vite que ceux de ses concurrents. Mais un programme, si pertinent soit-il, ne suffit pas : il n'est réalisable que s'il tient compte des acteurs avec lesquels, et de l'environnement dans lequel, se feront les changements prévus. Il a donc semblé opportun, pour le SeFaFi, d'indiquer quelques-unes des conditions préalables à un changement réel et durable.

De quelques mesures prioritaires

La culture de l'impunité s'est généralisée, du haut en bas de l'échelle sociale. Les délits ne sont plus sanctionnés, et quand ils le sont, les sanctions ne sont pas appliquées. Cette situation génère la corruption, décrédibilise le système judiciaire, éclabousse les forces de l'ordre et suscite les vindictes populaires. Un régime incapable de sanctionner et d'appliquer les sanctions, quel que soit le contrevenant, est condamné à l'inefficacité et à l'hostilité des citoyens.

Le président Ratsiraka est à l'origine de la *politisation des forces armées*, dont les effets néfastes sont plus visibles que jamais. Or les militaires, tout comme les membres de la société civile, ne font pas partie de la société politique. Ils n'ont pas à prendre des responsabilités politiques ou administratives, à moins de renoncer définitivement à la condition militaire et aux privilèges y afférents (promotions, etc.), ainsi qu'au cumul des avantages des deux carrières.

Il n'est pas normal que le Président de la République soit en même temps *président du Conseil Supérieur de la Magistrature* : cette situation contrevient au principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Il faudra donc modifier l'article 107 de la Constitution pour supprimer cette anomalie. Mais une réforme constitutionnelle, quelle qu'elle soit, ne s'improvise pas : elle demande une méthode appropriée, de longues réflexions et donc du temps...

Le processus législatif doit être mené à son terme, et non pas abandonné en cours de route. De nombreuses lois votées par le Parlement depuis des années restent *inapplicables, faute de décrets d'application ou de mesures réglementaires*. En ce domaine, le nouveau gouvernement devra faire paraître au plus vite les décrets d'application des lois qui en sont encore dépourvues. Et il devra se fixer comme règle de publier dans un délai maximal d'un mois les décrets d'application et les mesures réglementaires nécessaires pour toutes les nouvelles lois.

L'action de l'exécutif, pour sa part, est freinée ou arrêtée à chaque changement de ministre ou de responsable du ministère. Estimant que son prédécesseur n'a rien fait de valable et indifférent à la compétence et à l'expérience des techniciens en place, le nouveau venu installe les hommes à lui et impose sa méthode de travail et ses objectifs. Il est urgent que les responsables ministériels sachent faire la *différence entre les politiques et les techniciens*. Si le limogeage des premiers peut se justifier, le remplacement ou l'incertitude de l'avenir pour les seconds démotivent les agents sérieux, désorganisent le travail, fragilisent ou compromettent les actions en cours, et coûtent cher à la collectivité.

Enfin, les lois liberticides devront être remaniées d'urgence. Au premier rang d'entre elles, le « *Code de la communication et loi sur la cybercriminalité* ». Ces textes visent à empêcher l'expression de toute critique, perçue comme une diffamation punissable de fortes amendes ou de peines d'emprisonnement. Criminaliser la liberté d'expression est inadmissible, il faut y mettre un terme.

Au sujet des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)

La *politique de décentralisation* pose un autre problème. L'article 143 de la Constitution indique que « la création et la délimitation des Collectivités territoriales décentralisées (...) sont décidées par la loi ». La création de deux régions pour remplacer la région de Vatovavy-Fitovinany n'est donc pas conforme à la loi. De même, l'article 154 de la Constitution précise, à propos des Régions, que « la fonction exécutive est exercée par un organe dirigé par le Chef de région élu au suffrage universel ». Le changement d'appellation des Chefs de région en « Gouverneurs », ainsi que leur nomination par le Chef de l'État, ne sont donc pas conformes à la Constitution.

Par contre, la Constitution prévoit que les Chefs de région et les Chefs de province sont élus au suffrage universel (art. 154 et 158), mais sans préciser si c'est au suffrage universel direct ou indirect. Il conviendra de clarifier les compétences de ces collectivités décentralisées. La Constitution dit que « les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale » (art. 153). À ce titre, leur organe exécutif mérite d'être élu au suffrage universel direct. Les provinces [1] par contre, qui « assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des collectivités territoriales décentralisées dans la province » (art. 157), peuvent être dotées d'un organe exécutif élu au suffrage universel indirect.

À ce jour, enfin, les citoyens sont appelés à voter pour élire le chef de l'État, les députés, les maires et les conseillers municipaux. Il faudra y ajouter l'élection des chefs Fokontany, demandée par la population et autorisée par le décret n° 2009-890 [2] sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution ou de faire du Fokontany une collectivité territoriale décentralisée.

Au sujet du Code électoral

Le *Code électoral* constitue l'un des plus importants chantiers à finaliser au plus vite. L'élection présidentielle a mis à nu les contradictions et les lacunes des lois électorales adoptées en 2018. Mais cette reprise devra se faire dans le dialogue, en y remettant les demandes exprimées par la société civile et écartées par le gouvernement et le parlement précédents : origine des fonds électoraux, plafonnement des dépenses et obligation de rendre publique la comptabilité électorale de chaque candidat. Or le conseil des ministres du 24 janvier a adopté un projet de modification des lois électorales. Le temps serait-il déjà revenu des tractations confidentielles pour mettre les citoyens devant le fait accompli ? La transparence promise n'aurait donc été qu'un leurre !

Lors de la dernière élection, le fiasco le plus scandaleux de la CENI a été le bricolage de *la liste électorale* qui, en dépit des protestations répétées du SeFaFi et de la société civile, a exclu du vote entre 2 à 3 millions de citoyens. L'établissement d'une liste fiable s'impose avant l'organisation de tout autre scrutin si le nouveau pouvoir veut rendre crédibles les élections à venir. À ce propos, il serait grand temps de rendre public les résultats du recensement RGPH3...

Autre difficulté : *l'élection séparée des maires et des conseillers communaux* aboutit dans la plupart des cas à une impasse, le parti dont se réclame le maire étant en opposition avec les partis majoritaires dans le conseil municipal. Il serait plus simple de faire élire uniquement les conseillers communaux ; puis, dans un deuxième temps, les conseillers élus choisiront le maire en leur sein.

Dans la même logique, il serait bon d'instaurer une élection à deux tours pour les législatives, comme pour la présidentielle. L'expérience montre qu'une élection à un tour peut faire élire des candidats qui n'ont obtenu que 10 à 20% des suffrages exprimés (sans tenir compte du taux de participation), ce qui ôte toute représentativité et toute crédibilité aux prétendus « représentants du peuple ».

Enfin, pour ne pas multiplier les élections, il sera opportun de faire *voter le même jour* pour les élections locales (fokontany, communes, régions) et un autre jour pour toutes les élections nationales (président de la République, députés). Cette simplification du *calendrier électoral* supposera une harmonisation de la durée des mandats, locaux et nationaux. Et tout le processus électoral devra se dérouler en saison sèche, comme le veut la loi.

Au sujet des parlementaires et des partis politiques

La législature qui s'achève aura montré le visage le plus pitoyable qui soit de l'Assemblée nationale et du Sénat. Une bonne partie des 151 députés élus le 20 décembre 2013 a changé de groupe politique, en dépit de l'interdiction de la Constitution (art. 72) : « durant son mandat, le député ne peut, sous peine de déchéance, changer de groupe politique pour adhérer à un nouveau groupe, autre que celui au nom duquel il s'est fait élire ». Et ce nomadisme opportuniste, favorisé par des dispositions constitutionnelles obscures, a été absout par la Haute Cour Constitutionnelle ! Pour éviter que ne se reproduise la dérive de ces « *retournements de veste* », l'application stricte du mandat impératif s'impose. En attendant, les partis politiques oseront-ils présenter ces « vendus » aux prochaines législatives ? Et les citoyens rééliront-ils des élus qui ont trahi leurs électeurs et se sont laissés corrompre, au vu et au su de tous ?

Par ailleurs, les futurs députés devront avoir *une idée plus juste de leur fonction*. Leur rôle n'est pas de construire des routes ou des écoles, ni de créer des entreprises. « Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Il vote la loi, il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » (Constitution, art. 68). Ces tâches demandent de l'assiduité, mais les bancs de l'Assemblée nationale sont le plus souvent désertés. Pour éviter la multiplication de « sessions extraordinaires onéreuses et peu productives », il est donc suggéré de porter à 3 mois au lieu de 2 la durée des sessions ordinaires du Parlement.

Dernière interrogation, le devenir des quelques 200 partis politiques officiellement déclarés. Réalité grotesque, qui montre à quel point l'idéal du bien commun est détourné par nos politiciens au profit de leurs intérêts particuliers. Nous sommes encore dans ce que Maurice Duverger qualifie de préhistoire du multipartisme. Dans une démocratie adulte, une dizaine de partis suffit largement pour proposer aux électeurs des projets de société différents et représentatifs. Il conviendrait ici de mettre en pratique une suggestion souvent avancée : ne peuvent prétendre à une reconnaissance officielle les seuls partis qui réunissent plus de 5% des suffrages exprimés lors de chaque élection législative. Et peut-être faudra-t-il également réévaluer les modes de scrutin ?

Des réformes audacieuses sont envisagées par le nouveau Président. Mais l'état de grâce dont il bénéficie ne durera pas. La seule façon de prévenir les tensions et les crises à venir sera de suivre la voie d'un vrai dialogue qui aboutira à chaque fois à des décisions responsables, mais intelligibles et expliquées. « *Tsy misy mangidy toy ny sakay fa rehefa teny ieràna, lany* » (Il n'y a pas plus amer que le piment, mais lorsqu'on se met d'accord, on finit par l'avalier).

Antananarivo, 25 janvier 2019

Source : <https://www.madagascar-tribune.com/Les-conditions-d-un-veritable-changement.html>