

● revue bimestrielle  
d'information  
et d'analyse

# politikā

février  
mars  
2020

#16



## Budget de l'État

Comment élabore-t-on  
une Loi de finances?

## VELIRANO



## UN AN APRÈS

**Les 13 Velirano :** le face à face entre Fidèle Razara Pierre et Herilaza Imbiky

**Parlement :** un bilan mi-figue, mi-raisin

**Interviews exclusives :** Christine Razanamahasoa et Rivo Rakotovao

**Tanà-Masoandro :** un caillou dans la chaussure présidentielle

**Enseignement supérieur :** un secteur en faillite



Le nouveau bureau  
de la Fondation Friedrich Ebert à Madagascar  
se trouve au cœur du quartier d'Ankadifotsy,  
dans la villa centenaire Martrat.

---

Friedrich-Ebert-Stiftung, Villa Martrat, Ankadifotsy  
Antananarivo 101, Madagascar  
Tel : +261 20 22 344 24  
Site Web : <https://fes.mg/>



**ICI, C'EST**

**MADAGASCAR**



**Youth Leadership  
Training Program**

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

0340534287  
<https://fes.mg>

# Sommaire

## PRÉLUDE

5 - Orange, ô désespoir

## POLIS

6 - Commune urbaine d'Antananarivo : les défis de « monsieur » le maire

10 - Décentralisation : un mouvement de reconstruction identitaire

### GRAND DOSSIER

12 - Un an après : condamné à réussir

14 - Interview de Rivo Rakotovao, président du Sénat.

19 - Bilan de l'Assemblée nationale : un bilan mi-figue, mi-raisin

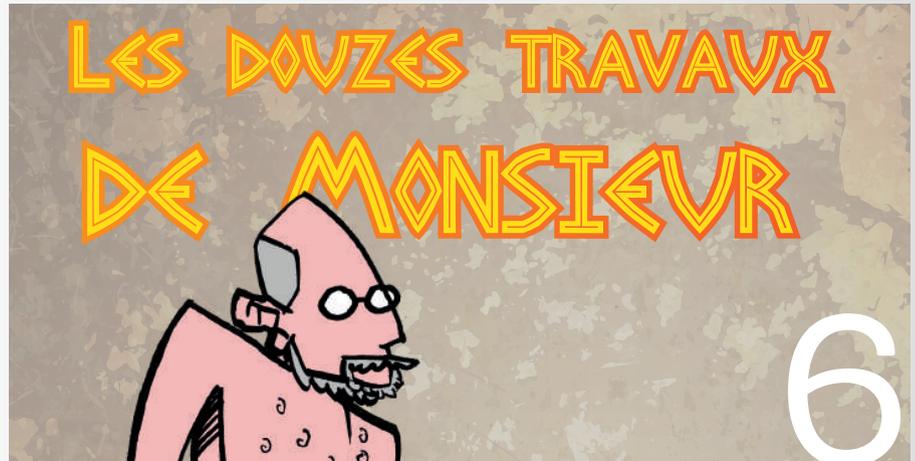
20 - Interview de Christine Razanamahasoa, présidente de l'Assemblée nationale

24 - Interview croisée :

Fidèle Razara Pierre et Imbiky Herilaza

30 - L'année 2019 vue par Riri

32 - Élections et financements des partis politiques : facteurs de corruption



## EKONOMIA

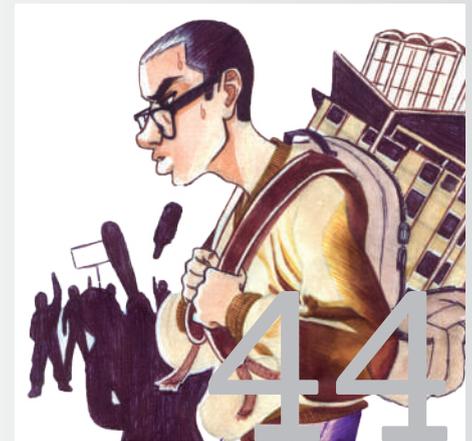
34 - Loi de Finances Initiales 2020 : une politique de relance keynésienne

36 - Processus d'élaboration de la Loi de finances

38 - Interview de Dr. Rakoto David Olivaniaina

40 Secteur productif : les industries malgaches sous-exploitées

42 - Émergence industrielle : le déficit structurel de la trésorerie VS industrie



## FOCUS

44 - Universités publiques : chronique d'une faillite annoncée

47 - Enseignement supérieur : que cherche nos chercheurs ?

48 Interview du Pr. Jonah Ratsimbazafy

## NOTABENE

50- Referendum ? Referendum !

# UN AN APRÈS

**U**n an à la tête du pays. Andry Rajoelina imprime son style. Son équipe peine à suivre. Si certains arrivent à tirer leur épingle du jeu, les autres membres de l'Exécutif sont à côté de la plaque, pataugent et ont dû être « remerciés », faute de résultats. Il est vrai qu'il est difficile de suivre le rythme d'un TGV lancé à vive allure.

Quelques-uns des ministres étaient en mode diesel : il leur a fallu du temps pour atteindre leur rythme de croisière ; d'autres fonctionnaient à la vapeur : ils faisaient beaucoup de bruit, polluaient, consommaient beaucoup de ressources, mais peinaient à être efficaces. Ainsi, on ne peut pas jeter l'opprobre sur le numéro Un de l'État quand il a voulu recruter des « cerveaux ». Dans cet élan le président lui-même bat en brèche l'idée selon laquelle il avait déjà une équipe prête. Mais dans l'absolu, ce rétropédalage en bonne est due forme n'est pas grave, car il en va du développement du pays.

Nous avons les cerveaux. Maintenant, nous avons besoin de bras. Nouveau gouvernement, nouveau souffle. Des têtes très bien faites – avec à leur actif des parcours brillants, à Madagascar et ailleurs – ont été propulsées à la tête de départements ministériels. De vrais cerveaux en somme. Mais comment vont-ils manœuvrer avec cette masse énorme, parfois dynamique – souvent inerte et molle – qu'est l'administration publique ? Bien entendu, il ne serait pas judicieux de mettre dans le même panier à crabes tous les agents de la fonction publique.

Certains donnent de leur énergie, de leur argent et de leur temps pour que les tâches puissent être accomplies, nonobstant les

## prélude

carences fréquentes et handicapantes de leur département. Ils suent littéralement. Ils arrivent dans leur bureau avant tout le monde et ne repartent que tard le soir. Parfois, ils doivent travailler le week-end. Ils déboursent de l'argent pour « dépanner » en sachant pertinemment qu'ils ne vont jamais être remboursés. Souvent, on les prend pour des fous.

Et puis, il y a ceux qui adoptent une certaine largesse avec la discipline. Ils se pointent en retard. Dès qu'il est 16 heures, ils déguerpissent. Ceux qui ne font que jacasser. Ceux qui attendent impatiemment que le vendeur de goûter passe. Ceux qui ne savent pas ce qu'ils font et ceux qui veulent juste avoir la sécurité de l'emploi. Ce sont de vrais « boulets » (pour paraphraser Andry Rajoelina) qui nous coûtent « un pognon de dingue » (pour paraphraser Emmanuel Macron).

Depuis des années, bien avant cette administration, l'État avait traqué les fonctionnaires fantômes qui pèsent très lourds sur le budget. Mais il devrait maintenant songer à s'attaquer à ces agents de la fonction publique peu productifs et qui, au final, coûtent chers également aux contribuables. Il est très difficile de renvoyer un fonctionnaire, il faudrait que chaque démembrement de l'Administration fasse une vraie évaluation des ressources humaines qu'il a en main et réaffecter ceux qui n'ont ni la compétence, ni la volonté d'apprendre et d'introduire de nouveaux « bras ». Madagascar n'est pas un pays « irréformable » et une occasion historique de tout assainir et de tout remettre à plat se présente. Il faut la saisir et donner corps à ces cerveaux et à ces bras qui font marcher le pays.

Un an à la tête du pays. Andry Rajoelina retrouve un fauteuil qu'il a quitté cinq ans au-

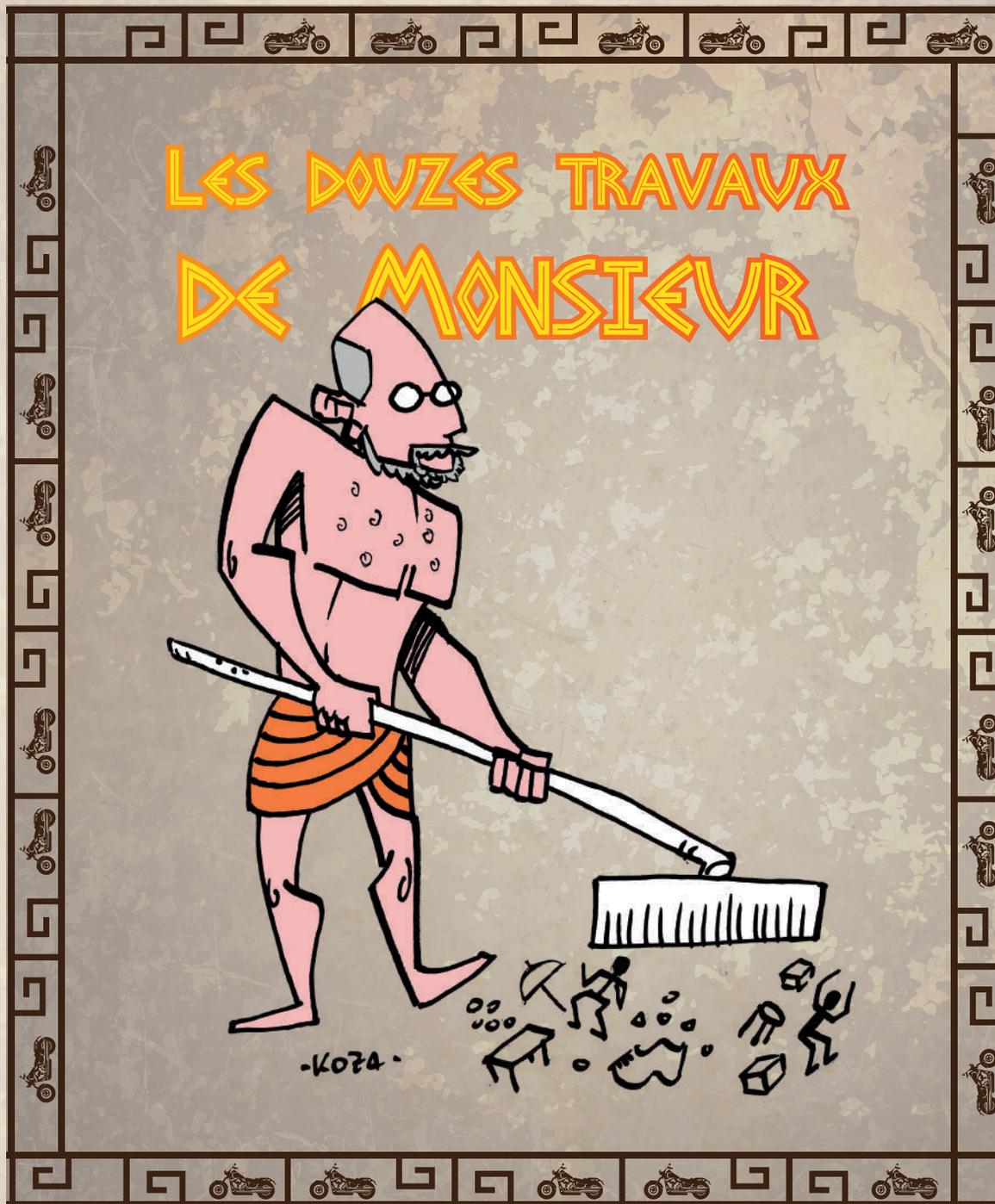
paravant. Il soutient mordicus qu'il a changé. Sans doute a-t-il pris conscience de la difficulté de mettre en œuvre des réformes dans la Grande île et de l'immensité de la tâche pour redresser le pays.

On a eu beau se préparer pendant cinq ans, on n'est jamais suffisamment prêt à affronter une opinion publique chafouinne, surtout quand on a une certaine propension à gouverner à travers les réseaux sociaux. Les gouvernants ne sont jamais réellement préparés à travailler avec certains éléments de ce rouage, parfois désespérant, qu'est l'administration publique. **P**

Orange, ô  
désespoir



 Andriamanambe RAOTO



## Commune urbaine d'Antananarivo Les défis de « monsieur » le maire

C'est dans un contexte difficile et avec un taux d'abstention record, un peu moins de 70%, que Naina Andriatsitohaina a été élu.



Raoto Andriamanambe



Koza

**T**el un roi, Naina Andriatsitohaina, le nouveau maire d'Antananarivo, trône fièrement sur le balcon de l'hôtel de ville. L'image est saisissante. On ne sait pas s'il admire la vue de la capitale ou s'il est en train de mesurer l'ampleur de la tâche qui l'attend à la tête de la Ville des Mille. Il fait beau. Une semaine après, de fortes pluies s'abattent sur la capitale. Elles présageront la tempête perpétuelle que représente la mission de redressement d'Antananarivo.

### TAUX DE PARTICIPATION FAMILIÈRE

Le candidat du Isika rehetra Kaominina miaraka amin'i Andry Rajoelina (IRK) a triomphé. Il a remporté la bataille de la Commune urbaine d'Antananarivo (CUA), devant Rina Andriamasinoro, le candidat du Tiako i Madagasikara (Tim). Tous les leviers sont dorénavant entre les mains de Andry Rajoelina. Sur tout le territoire, l'IRK a enregistré une nouvelle razzia durant ces communales (voir infographies, pp. 8-9). Le Tim a encore cédé du terrain, parfois dans ses fiefs. Les cinq chefs-lieux des anciennes provinces ont été remportés par la formation politique du chef de l'État. Comme lors des législatives, l'IRK a presque tout raflé. Les partis affiliés à la mouvance du chef de l'État font également des percées notables. Le Malagasy Miara-Mianga (MMM) a réussi à faire élire 143 maires, Freedom, le parti du ministre de la Communication et de la Culture, a grappillé quelques mairies. Les indépendants constituent, une fois de plus, la deuxième force politique du pays derrière l'IRK. L'élection de Naina Andriatsitohaina à la tête de la commune urbaine d'Antananarivo a été confirmée par le Tribunal administratif, malgré les requêtes déposées par le camp de l'ancien président Marc Ravalomanana. Dans la mauvaise dynamique des autres élections,

le taux de participation pour Antananarivo a été très bas, avec près de 70% de votants qui se sont abstenus. «*Bien que le vote soit un droit, il s'agit surtout d'un devoir envers la société et le pays. Le faible taux de participation biaise la légitimité des élus*», déplore Navony Pierre Lenoble, président du Haut conseil pour la défense de la démocratie et de l'État de droit (HCDD). »

### ASSAINISSEMENT

Bien ou mal élu, le nouveau premier magistrat de la Ville des Mille a du pain sur la planche. Au moins, il peut s'appuyer sur les leviers institutionnels qui sont quasiment acquis à la cause du Président et de ses sympathisants. Par exemple, dès la veille de sa prestation de serment, les éléments de la police nationale avaient investi les rues de la capitale pour déloger les vendeurs de rue et pour réguler (enfin) la circulation. Un rôle qui est normalement dévolu à la police municipale qui n'a jamais pu mener jusqu'à son terme sa mission. Qu'importe la colère des marchands de rue, la capitale doit être assainie et qu'importe également la promesse du président de la République – que les opposants ont malicieusement relayé sur les réseaux sociaux – Antananarivo doit se débarrasser d'eux. En effet, le 3 novembre 2018, à Antsonjombe, le chef de l'État s'était clairement exprimé en faveur de cette partie de son électorat. «*Est-ce que nous acceptons que les vendeurs de rue soient délogés ? [L'assistance répond en chœur "non !"]. C'est pour cela que je vous dis que j'ai des projets. Je peux changer la face de Madagascar en quatre jours*», s'était-il enthousiasmé. Dans nos colonnes, le Premier magistrat de la capitale avait promis : «*Comme le commerce est le cœur économique de la ville d'Antananarivo et le moyen de subsistance de la majorité de ses citoyens, il faut pouvoir organiser les marchés pour qu'ils puissent continuer à travailler*»

(Voir *Politikà 15*).

### ACTION ÉNERGIQUE

Bien entendu, ces paroles aux visées clientélistes ont été vite oubliées car Naina Andriatsitohaina a su fédérer autour de lui diverses personnalités, qui ont comme point commun la volonté de voir la capitale retrouver ses lustres d'antan. Dans son sillage s'étaient glissés un aéropage de têtes bien connues dans les microcosmes politique, économique et artistique : Olivier Donnat Andriamahefamparany, ancien secrétaire général du Tim, Vahombey, artiste et candidat à la présidentielle de 2013, Elia Ravelomanantsoa, ancienne candidate à la magistrature suprême également et ministre de la Culture, et même le chroniqueur Vanf, éternel abstinent aux différentes élections, qui a décidé de rompre ses vœux pour soutenir le candidat de l'IRK. Pour retrouver son statut, l'assainissement de la ville est primordial. Ces personnalités qui ont été les premiers à applaudir l'action énergique de la police nationale, tout comme la plupart des usagers de la route. À l'image de ce qui se passe dans les autres départements, le mot d'ordre est dorénavant célérité à la tête de la capitale malgache. Ainsi, le chef de corps des sapeurs-pompiers l'a appris à ses dépens. À cause du manque de réactivité des éléments de Tsaralalàna, lors d'un effondrement à Avaradoha, le maire a démis de ses fonctions le numéro un des sapeurs-pompiers. D'autres épreuves du feu l'attendent, notamment la gestion des ordures car l'État central veut se débarrasser de la gestion encombrante du Service autonome de la maintenance de la ville d'Antananarivo (Samva). Il sera bientôt placé sous la tutelle de la CUA. C'est un autre dossier brûlant auquel doit s'atteler « monsieur » le maire, parmi tant d'autres. **P**

## BUDGET DE LA CUA : DES INTERROGATIONS SUR LES MOYENS DÉPLOYÉS

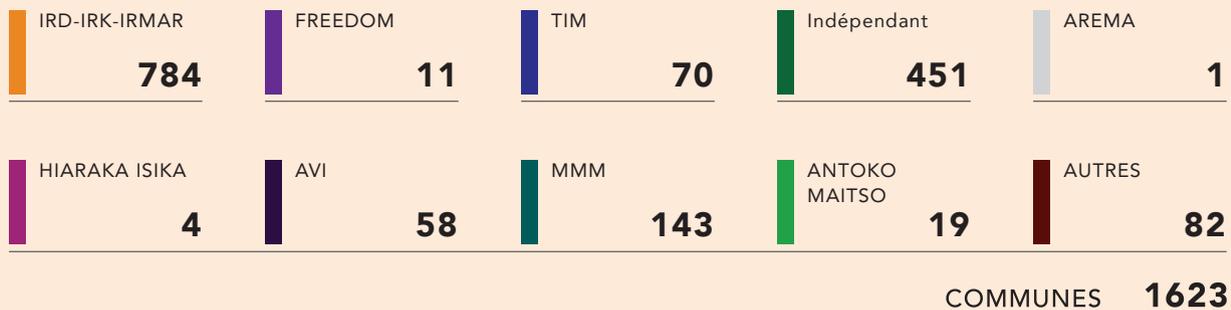
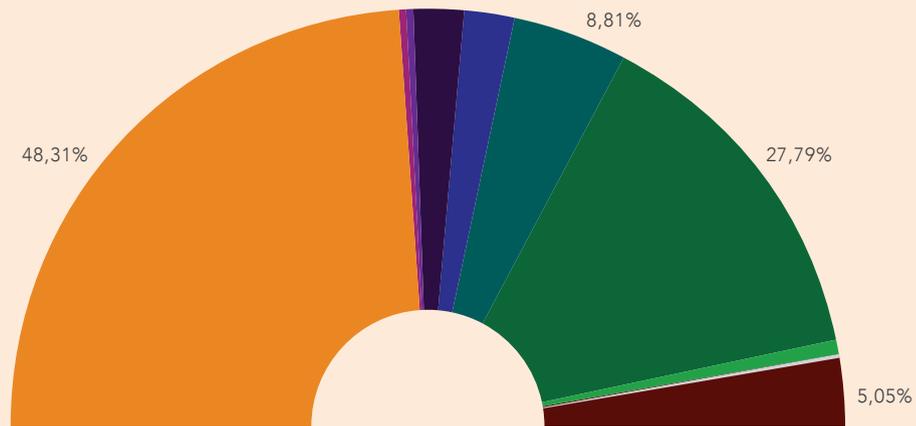
L'on aurait pensé que le Tim allait faire de la résistance. Il n'en fut rien. À l'issue de la première réunion du conseil municipal d'Antananarivo, les conseillers ont procédé à l'élection des membres du bureau permanent. Ralitera Andriamparany a été élu président du conseil municipal. Il a été crédité de 28 voix sur les 55 suffrages exprimés. Quant à Naharison Rapatsalahy, il a eu le poste de vice-président. Pour ce qui est du premier et du deuxième rapporteur, ils ont été ravis respectivement par Rakoto Razafimbelo et Victor Andriantsoa. Le bureau permanent est donc entièrement orange. Ce qui laisse le champ libre à Naina Andriatsitohaina de mener à sa guise sa politique.

Du côté du nerf de la guerre, le budget établi par l'équipe du maire peut-il assouvir les ambitions très élevées de l'ancien ministre des Affaires étrangères ? Rien n'est moins sûr. Le budget primitif adopté en conseil municipal n'est pas précis et peine à éclaircir les moyens que le premier magistrat d'Antananarivo mettra en

œuvre pour réaliser ses promesses de campagne : l'accès à l'eau potable, aux WC, aux douches publiques et aux lavoirs; la salubrité publique, la gestion des ordures et l'assainissement liquide; l'éclairage public; l'accès aux services de santé de proximité; le soutien à une éducation profitable aux enfants de la commune et le renforcement de la sécurité. Le budget de la commune met en exergue un certain « déséquilibre », comme le note un conseiller municipal. Ainsi, 1,8 milliard d'ariary sera consacré aux « impressions, productions audiovisuelles et affiches », contre 30 millions d'ariary pour l'achat de matériel sportif. 200 millions d'ariary seront consacrés à « l'organisation de séminaires et autres événements », contre 20 millions d'ariary pour l'achat de « fournitures scolaires ». À première vue, la communication de la CUA sera apparemment renforcée, peut-être que la sensibilisation sera une des actions prioritaires du nouvel édile.

**R.A**

# LES RÉSULTATS COMPLETS DES MUNICIPALES



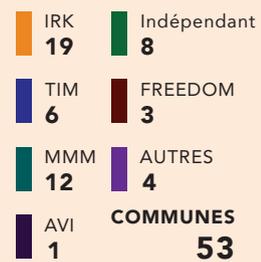
## ANALAMANGA



## REGION VAKINANKARATRA



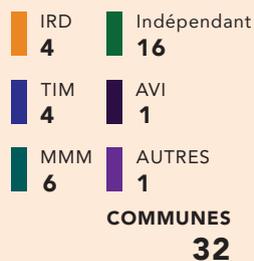
## ITASY



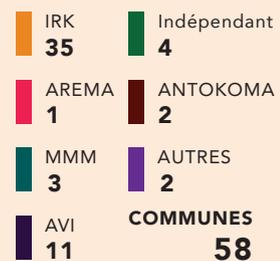
## BONGOLAVA



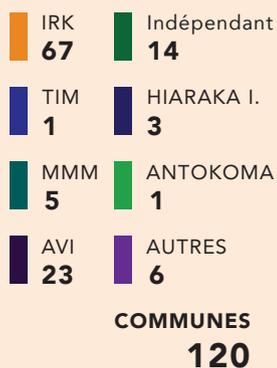
## IHOROMBE



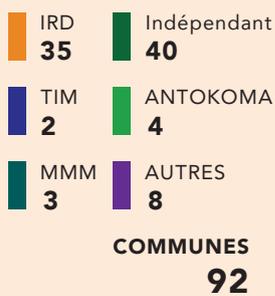
## ANDROY



### ATSIMO ANDREFANA



### ATSIMO ATSIANANA



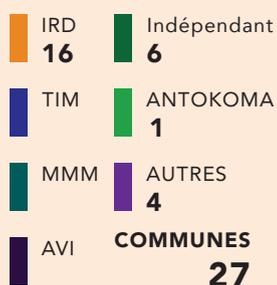
### VATOVAVY FITOVINANY



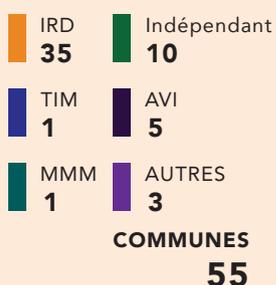
### SOFIA



### MELAKY



### MENABE



### ANALANJIROFO



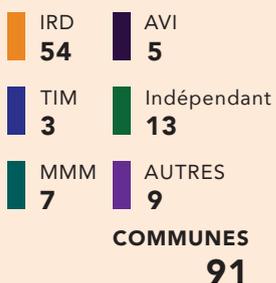
### ALAO TRA MANGORO



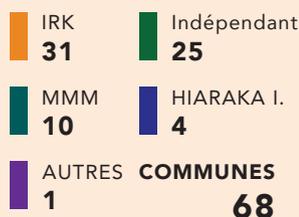
### HAUTE MATSIATRA



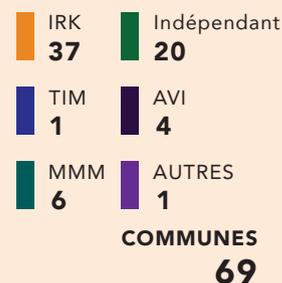
### ATSINANANA



### SAVA



### ANOSY



### DIANA



### AMORON' I MANIA



### BETSIBOKA



### BOENY



# Décentralisation

## Un mouvement de reconstruction identitaire

Le concept de « décentralisation effective » découle de l'histoire des réformes administratives réalisées à Madagascar depuis la colonisation française. Après 25 années de mise en œuvre, les résultats sont mitigés.



Jean-Aimé Raveloson

La « décentralisation effective » semble se cantonner à une simple perspective de démembrement de collectivités politiques. Les discussions sur la « décentralisation effective » se font autour de la problématique de l'éternel non-respect des principes de décentralisation et des aspects financier, économique et technique. Les pratiques de la « décentralisation effective » se laissent caractériser par décentralisation opposée à la déconcentration, par le biais de maires qui feraient face aux élus nationaux ou par les premiers magistrats qui seraient confrontés aux représentants de l'État. Ce dernier reste fortement centralisé et centralisateur.

### GROUPES SOCIAUX

Ainsi, les problèmes de la décentralisation à Madagascar demeurent persistants. La décentralisation revient à l'ordre du jour à chaque période de crise et lors des grands débats qualifiés de « régionaux » ou « nationaux » (en 1972, 1990/91, 2002, 2010). Ceux-ci ont abouti à des résolutions instituant le principe de libre administration subnationale. Alors que certains groupes sociaux pensent que la décentralisation représente vraiment la solution à leurs problèmes, elle tarde à se développer en un mouvement social accompagné d'un processus d'intériorisation et de reconstruction identitaire de la société et de la nation entière, incluant les élites. Le processus ne se limite pas à la mise en place ou à la superposition des structures de telle sorte que les nouvelles formes de pouvoir et la légitimité qui en découlent n'éliminent pas les précédentes, mais s'y ajoutent en les réorganisant. Décentraliser équivaut à établir un nouvel ordre politique, juridique, économique et social. C'est dé-

construire et reconstruire. La décentralisation doit permettre de déconstruire cet État centralisateur qui fait de la résistance et qui peine à céder des compétences sur les plans politique et économique. Elle doit déconstruire cette société au sein de laquelle la grande majorité de la population vit dans des structures sociales très hiérarchisées et qui engendre des inégalités sociales perçues à la longue comme voulues par Zanahary et Andriamanitra. La décentralisation devrait réduire les mauvaises pratiques de gouvernance basées sur le « *kiantranoantrano* », l'impunité, le corporatisme et le clientélisme à travers l'instrumentalisation des valeurs comme « *raiamandreny* » et « *fihavanana* ».

### DÉCONSTRUCTION

La décentralisation permettra de construire de (nouvelles) collectivités territoriales ancrées dans de nouvelles identités libérées des anciennes catégorisations et stéréotypes. Elle rendra effectives les nouvelles manières de gouverner et de répondre positivement à la forte revendication de démocratie de proximité et de participation d'une grande partie de la population, tout en promouvant le changement des structures centralisatrices de pouvoir et la création de formes de contrôle du pouvoir ainsi que des formes de participation dans les collectivités à travers des élections libres, transparentes et acceptées par tous. Ce qui devrait favoriser des modèles de démocratie qui correspondent aux valeurs socio-culturelles malgaches tels que la solidarité (« *valala iray aza ifanapahana* ») et le collectivisme (« *valin-tanana, mifanome tanana, mifamelona, kaoperativa* »). La décentralisation servira à rééquilibrer les dynamiques territoriales seulement à travers les processus de déconstruction et de construction. La coloni-

sation française a créé les catégorisations et les stéréotypes liés à la décentralisation. Ils ont été renforcés et instrumentalisés par les élites et domestiqués par les populations qui les considèrent comme l'ultime recours pour survivre. Seule la dynamique d'une réelle décentralisation permettra de démonter les stéréotypes qui seront remplacés par de nouvelles pratiques qui se basent sur les nouvelles valeurs acquises ensemble durant le processus d'apprentissage de la démocratie et de la gouvernance locale. C'est de cette manière que ces nouvelles pratiques entreront dans les champs de représentation et de croyance des membres des collectivités et de la nation. Aujourd'hui, la capitale, la province d'Antananarivo et les grandes villes sont survalorisées au détriment d'immenses zones qui manquent d'infrastructures, qui sont déshéritées et sous-développées. La décentralisation, en tant que mouvement, laissera émerger une nouvelle citoyenneté plus active, engagée et respectueuse du droit et de la discipline. Les stéréotypes et les conflits identitaires ont toujours eu tendance à entraîner la polarisation de la société malgache. À travers cette nouvelle appropriation du concept, les citoyens s'engageront à mettre en question les situations perçues comme étant injustes et illégitimes et ne seront plus en attente permanente de charité. Ils s'intéresseront davantage à la gouvernance et aux affaires publiques. La décentralisation permettra d'ancrer la culture de la justice sociale (« *rariny sy ny hitsiny* ») et de l'équité (« *mifampitsinjo* ») entre les individus, les groupes sociaux, les communes et les régions. Les populations croiront que la décentralisation assure la durabilité du développement, en particulier en ce qui concerne le respect de l'environnement et de l'équilibre écologique. **P**

### PROCESSUS : DISPARITION DES IDENTITÉS PROVINCIALES AU PROFIT DES RÉGIONS

La décentralisation saura-t-elle démonter et démystifier les liens entre les conflits identitaires, le long des lignes de conflits ethno-provinciaux et les situations sociales vulgarisées à travers les stéréotypes du genre « *Merina, riches, Antananarivo* » vs. « *non-Merina, déshérités, provinces* » ? Les identités provinciales tendent effectivement à disparaître au détriment des identités régionales. C'est le cas de l'ancienne province de Fianarantsoa face aux régions qui la composent. Les identités régionales de Vatovavy et de Fitovinany semblent se renforcer assez rapidement ; même

constat pour Alaotra-Mangoro envers l'ex-province de Toamasina. Par contre, la province de Toliara semble s'affirmer (autour des élites issues de cette province) par rapport aux identités des régions qui composent cette province. Mais voulons-nous que la « *décentralisation effective* » se transforme en un mouvement national englobant tous les domaines de la vie des citoyens et de la nation toute entière ? La question demeure entière et nécessite une vraie réflexion.

J.-A.R.

GRAND DOSSIER

VELIRANO



UN AN APRÈS



© Présidence de la République de Madagascar

© PRESI  
M

## Un an après Condamné à réussir

Le 8 janvier 2019, la Haute cour constitutionnelle (HCC) annonçait la victoire de Andry Rajoelina à l'élection présidentielle. *Politikā* fait le point sur les réformes et les mesures qui ont marqué cette première année de mandat.



Raoto Andriamanambe

**V**endredi 24 janvier. Le chef de l'État se rend au chevet des sinistrés dans les districts de Maevatanana et de Mitsinjo. Accompagné de son ministre de la Défense nationale, le général

de division Richard Rakotonirina – l'un de ses fidèles lieutenants – Andry Rajoelina, en lunettes noires et gilet de sauvetage orange, donne de sa personne pour sauver les sinistrés. Les photos publiées sur les réseaux sociaux et à la presse sont belles malgré le

contexte difficile. À l'image de ce sinistre, le pays n'arrive pas encore à sortir la tête de l'eau, malgré les promesses et les discours. Le président est au creux de la vague.

## CÉLÉRITÉ

Andry Rajoelina fête son premier anniversaire à Ambohitsirohitra. Une année marquée par le lancement de multiples réformes et des travaux, dont certains suscitent toujours la colère d'une partie de la société et des organisations de la société civile, comme le chantier quasiment à l'arrêt de Tanà-Masoandro. Dès la cérémonie d'investiture, le ton est donné. Exit la prestation de serment sur la Bible ou le culte, au grands dam des conservateurs. L'installation du Président sera républicaine. Finies aussi les ripailles succédant à la cérémonie populaire. Idem lors de la célébration du 26 Juin et la présentation des vœux du nouvel an. Andry Rajoelina veut remettre les choses à l'endroit. L'exemplarité doit être le mot d'ordre, à commencer par les agents de l'Administration publique. Christian Ntsay, qui occupait déjà le rôle du Premier ministre de consensus de Hery Rajaonarimampianina – puis reconduit dans ses fonctions – a battu préalablement la brèche. Les véhicules administratifs doivent arborer obligatoirement une plaque d'immatriculation rouge. La lutte contre l'utilisation abusive des biens publics a été l'un des défis que s'est lancé l'Exécutif. Néanmoins, il est difficile de resserrer les rangs autour des valeurs chères au chef de l'État, notamment la célérité dans les décisions et les actions. Le locataire d'Iavoloha veut aller vite, très vite. Il n'a pas pris son temps pour composer son gouvernement, contrairement au mandat précédent.

## DILETTANTISME

Cependant, vitesse et précipitation ne font pas bon ménage. Andry Rajoelina paye son mauvais casting, qui a, assurément, assombri son bilan, notamment dans le volet social. Lors du petit-déjeuner de presse à Iavoloha, en janvier, l'homme fort du pays avait regretté qu'il «(agissait) seul la plupart du temps. Il faut que mes collaborateurs arrivent à suivre le rythme que je fixe». Même s'il avait «(s'être) entouré d'experts nationaux», quelque temps avant l'officialisation de sa candidature, le numéro Un de l'État a bien vu les limites de certains de ses collaborateurs dans la conduite des affaires publiques. Ce dilettantisme est à l'origine de certains couacs qui resteront dans les annales, comme la fuite des sujets du baccalauréat, le joyeux désordre qui a régné lors du lancement de la campagne nationale de reboisement et bien d'autres. Cette impression de lenteur a été confirmée par la présidente de l'Assemblée nationale, Christine Razanamahasoa, dans l'entretien qu'elle

nous a accordé (voir son interview p.20). Le locataire d'Ambohitsirohitra n'a pas hésité à rétropédaler en ayant lancé un grand appel national et international pour recruter de hauts employés de l'État. «L'objectif de cette campagne est de mettre en place une base de données solide et efficiente pour connaître

## Le locataire d'Ambohitsirohitra n'a pas hésité à rétropédaler

tous les experts au niveau de chaque domaine d'activité», avait annoncé Lova Ranoromaro, la directrice de cabinet de la Présidence, qui a remplacé au pied levé Stéphanie Delmotte, à ce poste. 7 855 dossiers ont été reçus. Certains candidats ont été propulsés ministres lors du remaniement.

## COMMUNICATION

Sur certains dossiers, le président de la République a fait bouger les lignes. Là où depuis des années les discours sont vains, il a pu agir. Par exemple, sur le différend territorial opposant Madagascar à la France (voir notre dossier consacré à la diplomatie, *Politikà* 14). La première session de la commission mixte Madagascar – France sur la question s'est déroulée sur le territoire malgache. Pour Andry Rajoelina, l'objectif est clair : une solution devrait être trouvée avant le 26 juin 2020 qui célébrera le soixantième anniversaire de la proclamation de l'Indépendance. La tâche semble être ardue, tant les deux camps s'accrochent fermement à leur position. D'autant plus que le président français, Emmanuel Macron, ne semble pas vouloir lâcher du lest, malgré les propos tenus lors de la visite officielle de Andry Rajoelina en France, en mai. «Ici c'est la France», avait tonné le président français sur l'île Glorieuse, en octobre dernier, avant d'annoncer unilatéralement la création d'une réserve naturelle. La réponse du berger à la bergère ne s'est pas fait attendre. «Le respect de l'intégrité territoriale et la défense des intérêts passent par le dialogue», avait rétorqué le numéro Un de l'État malgache sur Twitter, alors qu'il se trouvait à Sotchi, pour le sommet Russie-Afrique. D'ailleurs, c'est l'une des caractéristiques de cette administration : l'omniprésence sur le champ médiatique et sur le volet de la communication. Si bien que, dans le contenu que dans l'image, le président semble être

en campagne, pour consolider sa légitimité. «Disons qu'il a son propre style de gouvernance», défend pudiquement Herilaza Imbiky, magistrat et secrétaire général du ministère des Mines et des Ressources stratégiques. «Vouloir communiquer à tout prix quand rien n'avance – comme c'est le cas actuellement – est dangereux. Les citoyens se réveilleront au lendemain du spectacle. J'espère vraiment que l'administration puisse avancer pour qu'elle ne subisse pas les revers de son inefficacité», prévient Rivo Rakotovoao, président du Sénat (voir son interview p.14).

## CONTRECOUPS

Du point de vue politique, le chef de l'État a les coudées franches pour conduire à sa guise le pays. Andry Rajoelina a en main tous les leviers institutionnels possibles et inimaginables : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Les grandes villes, dont Antananarivo, sont entre les mains des candidats investis par le parti présidentiel. La situation rappelle furieusement l'époque dorée de Marc Ravalomanana. D'ailleurs, l'opposition peine à faire entendre sa voix même si elle a décidé de regrouper sa force au sein d'une plateforme baptisée Rodoben'ny mpanohitra ho an'ny demokrasia eto Madagasikara (RMDM). L'opposition est réduite à une portion congrue. «L'objectif de cette plateforme d'opposition n'est pas d'orchestrer un coup d'État, avait clarifié Marc Ravalomanana, son leader lors d'une conférence. Elle permet de sensibiliser la population sur la véritable mission d'une opposition dans une structure démocratique». Cet objectif sera difficilement atteignable, au vu de la mainmise de l'Administration et de ses «sympathisants» sur les médias. La plupart des organes de presse sont acquis à leur cause de ou s'alignent de manière stratégique pour ne pas subir les contrecoups d'une opposition au pouvoir.

## AMENDES

La liberté de la presse a sensiblement reculé aussi avec les menaces que font peser les dispositions du Code de la communication qui a été pourtant amendé, par le biais de l'augmentation du plafond des amendes ou des articles de restrictions sur le droit à l'image. Cette année sera décisive pour le chef de l'État. Après avoir changé de stratégie et innover en faisant appel à de nouvelles têtes, Andry Rajoelina est condamné à réussir. Les multitudes de promesses d'un lendemain qui chante sont toujours en tête, aussi bien de ses électeurs, que de ses détracteurs. **P**

# «Nous sommes une institution de contre-pouvoir, non pas anti-pouvoir»

En quelques années, le président du Sénat a tout connu : les honneurs, la mise au ban ou encore la marginalisation. Aujourd'hui, il tient les rênes de la Chambre haute, qui est la seule institution qui se dresse devant la mécanique implacable du parti Orange. Entretien à bâtons rompus avec Rivo Rakotovoao, qui n'élude aucun sujet.

 Raoto Andriamanambe



RIVO RAKOTOVAO

*Président du Sénat*

**Vous êtes l'objet d'attaques régulières de l'Administration. Ce rôle de bouc-émissaire constant ne vous incommode-t-il pas ?**

Nous vivons dans une situation paradoxale. Le Sénat est une institution de stabilité et un contre-pouvoir parlementaire et législatif pour éviter les abus de pouvoir, même si le président de la République est en haut de la pyramide et qu'il a été élu au suffrage universel. La Chambre haute n'est pas un "anti-pouvoir". Le Sénat est l'une des bases de la République. À ce que je sache, nous avons choisi de suivre le système républicain, non pas celui de la monarchie ou de la dictature. Les sénateurs ont accordé au président de la République le pouvoir de légiférer par ordonnance en février 2019, à la majorité absolue. Imaginez les blocages qui se seraient produits si, à l'époque, nous avons succombé au "jeu politique". Les tenants du pouvoir avaient craint cette situation car le HVM est majoritaire au sein de l'institution. Je cite souvent cet exemple pour signifier que, pour nous, l'intérêt supérieur de la Nation prime au-delà des ambitions politiques et des vi-

sées personnelles. Si nous jouons notre rôle de contre-pouvoir, cela ne signifie pas que nous nous dresserons en tant qu'obstacles durant le mandat du chef de l'État.

**C'était le seul cadeau que vous avez fait au président de la République...**

...Ce n'était pas le seul ! Mais en retour, il a clairement signifié qu'il allait dissoudre le Sénat. Mon analyse politique est simple : il pense que nous sommes des éléments incontrôlables. Il veut que nous ne soyons qu'une simple chambre d'écho ou une boîte aux lettres. Loin de moi de faire référence à la Chambre basse. Même quand j'étais ministre, il fallait toujours entrer dans les détails des textes et persuader les sénateurs du bien-fondé d'une telle ou telle loi. C'est le rôle du Sénat. Il semblerait que cela dérange le président de la République, même si le Sénat n'a pas de pouvoir de voter une motion de censure. Il a un rôle d'organe consultatif pour le gouvernement sur les questions économiques, sociales et d'organisation territoriale.

**Le locataire d'Iavoloha a clairement affiché son intention de dissoudre le Sénat. Il est encore revenu à la charge à travers la Loi de finances initiale (LFI) qui prévoit dans ses annexes un référendum constitutionnel ainsi que des élections sénatoriales anticipées. Vous vivez donc vos derniers mois dans cette institution ?**

Le ministre de l'Économie et des Finances a annoncé clairement la tenue de référendum et les sénatoriales anticipées. Nous respecterons le processus si c'est la volonté du président de dissoudre le Sénat, mais il y a des voies que l'on doit suivre et respecter. Une loi organique prime-t-elle sur la Constitution qui dispose que le mandat des sénateurs est impératif ? J'insiste toujours sur cette question de la légalité. Une révision constitutionnelle doit passer par le Parlement. Si le chef de l'État pense que la dissolution du sénat est le moyen de faire avancer le pays, cette décision lui appartient, mais il faut respecter la Constitution. Le président de la République doit être le premier à respecter le texte fondamental. Il est étonnant de la part

de la Haute cour constitutionnelle (HCC) de ne pas avoir extirpé cette ligne sur les sénatoriales anticipées et sur le référendum. Évidemment, l'Administration ne veut que des parlementaires béni-oui-oui qui vont accepter toutes les propositions. Le Sénat est-il donc réellement inutile ou est-ce à cause de la présence en majorité du HVM ? Andry Rajoelina veut-il revenir au temps du parti unique ?

**Certes, le pluralisme d'idées est utile, mais les expériences récentes nous montrent que les crises institutionnelles, nées de l'absence de majorité stable, freinent souvent le développement. D'ailleurs, vous l'aviez appris à vos dépens quand vous étiez aux manettes...**

Effectivement, deux écoles se confrontent. D'une part, certains politiciens veulent qu'il n'y ait qu'une seule formation politique qui gouverne, car, d'après eux, il est difficile pour un pays comme Madagascar de mener des débats d'idées. Les partisans de cette thèse ne veulent aucune critique. En somme, ils estiment qu'une majorité stable est nécessaire dans la Grande île. L'hypothèse est belle sur papier, mais est-ce une bonne chose pour le pays ? Je ne suis pas de cette école. Quand nous étions au pouvoir, nous avons accepté les débats. Nous avons même accepté que des personnalités, qui n'étaient pas issues de notre tendance politique, aient pris part au gouvernement.

C'était peut-être notre faiblesse car, à la sortie, nous nous sommes trouvés affaiblis. Nous ne regrettons pas d'avoir agi ainsi, car nous sommes sortis d'une longue crise politique, ne l'oublions pas. Il est toujours préférable d'avoir une pluralité d'idées pour avancer. Aujourd'hui, du plus haut sommet de l'État jusqu'au niveau des fokontany, les détenteurs de mandat doivent s'aligner aux couleurs du président. Cependant, ostraciser ceux qui n'ont pas les mêmes idées que les tenants du pouvoir, ne va pas faire avancer le pays. Nous avons besoin de débats contradictoires. C'est le jeu démocratique. En 2018, les élections ont été loin d'être parfaites, mais j'ai joué la carte de l'apaisement en exhortant tout un chacun à accepter les résultats. Mais la situation actuelle nous préoccupe, c'est la raison pour laquelle notre parti est monté au créneau.

**Éclairiez-nous sur l'épisode du vendredi 13 décembre 2019. La dernière navette législative de la LFI n'a pas été reçue par les députés. Le Sénat a été accusé d'avoir voulu bloquer le texte.**

C'était une vraie mascarade. Avant l'ouver-

ture de la session budgétaire, j'avais personnellement interpellé le Premier ministre pour que la LFI puisse être rendue accessible par les parlementaires en première lecture. L'examen du projet de la LFI, qui était d'ailleurs l'objet de la deuxième session ordinaire de la Chambre basse, n'a débuté qu'après les communales.

Les députés étaient partis faire campagne pour leur candidat. Le gouvernement a attendu jusqu'à la dernière minute pour transmettre le texte. Le 30 novembre, les députés ont adopté le projet, au terme d'un vote express d'à peine trois jours. Les sénateurs ont eu moins de 15 jours pour l'étudier et pour procéder au vote, contre 60 jours comme la loi le prévoit initialement. Nous n'en n'avions pas tenu rigueur, même si ce délai ne respectait pas la loi. Or, en plus de la LFI, nous avons dû examiner sept propositions de loi qui nous sont parvenues les 12 et 13 novembre. Nous n'avons reçu le texte de la LFI qu'à 19 heures la veille. C'est à se demander si la LFI a été rédigée de manière sérieuse.

## Le président a clairement signifié qu'il allait dissoudre le Sénat

**Pour vous, c'était donc un acte prémédité...**

Je ne pense pas que tout ait été prémédité. Ces tergiversations étaient dues à la lenteur administrative et à un dilettantisme dans l'exercice du pouvoir. La LFI est pourtant fondamentale. Nos amendements ont porté sur la base de ces constats : le manque de clarté et de sincérité ainsi que le non-respect de la loi. Nous avons pointé du doigt la notion de priorité qui a été choisie dans cette loi. D'ailleurs, les sénateurs n'ont pas manqué de dénoncer le flou autour du fonds de réserves de presque 770 milliards d'ariary, soit plus de 8% du budget total, qui seraient consacrés à des réserves sans destination précise. Quand nous avons posé cette question au ministre de l'Économie et des Finances, il nous a tout simplement indiqué que ce sont des provisions. Les 200 milliards consacrés aux fonds souverains pour les projets présidentiels ouvrent aussi une boîte de Pandore pour la gabegie.

**Aviez-vous reçu des explications claires sur cette question ?**

On nous a juste répondu : "c'est de la politique. Le président de la République a ses projets et ses priorités"...

**...C'est ce que le ministre de l'Économie et des Finances vous a répondu ?**

Oui. C'est pour cela qu'on insiste sur ce manque de clarté et de sincérité. Même pour un détenteur d'un simple compte courant auprès d'un établissement bancaire, pour retirer un certain montant, la banque vous demandera à quoi cela vous servira. Dans le cadre de la gestion de l'État, nous parlons de deniers publics issus des contribuables. On veut nous faire comprendre que le président a été élu et qu'il a donc les coudées franches pour faire ce qu'il veut. C'est inacceptable !

Pour le cas du fonds souverain, sa légalité est douteuse. En droit comparatif, dans certains pays, un cadre législatif les encadre. Certaines mesures de la LFI sont également discutables. Le maïs et le blé sont frappés d'une taxe de 20%. Cela engendrera de graves répercussions. N'oubliez pas que nos paysans ne vendent que trois ou quatre mois dans l'année. Après ils deviennent de simples acheteurs. Les éleveurs doivent acheter des provendes, dont les 65% sont constitués de maïs. Les prix vont sûrement augmenter avec le lot de conséquences que cela entraînera. Je ne comprends pas la finalité des autres manœuvres : l'État veut promouvoir les exportations tout en soutirant un acompte prévisionnel de 2% en matière d'Impôt sur les revenus (IR) et d'Impôt synthétique (IS) sur les importations des biens; alors qu'à rebours, les concessionnaires automobiles sont favorisés à travers un régime suspensif. Je ne pense pas que le secteur automobile soit réellement prioritaire pour bénéficier d'une telle mesure. Ne faudrait-il pas favoriser la création d'emplois en détaxant le matériel pour les soudeurs, les charpentiers, les coiffures, etc. ? Nous avons expressément signifié au ministre de l'Économie et des Finances qu'il instrumentalisait la LFI en tant qu'outil politique.

**Vous êtes donc resté sur votre faim ?**

Nous n'avons pas eu les réponses escomptées. Quand le ministre de l'Économie et des Finances était au pied du mur, il nous avait constamment sorti la phrase bateau : "c'est un velirano, une promesse faite par le président". L'exercice du pouvoir ne doit pas être ainsi. Le mandat a été "prêté" par les électeurs.

**Dans cette logique d'affrontement perpétuel, votre position est-elle tenable à la longue ?**

Nous n'allons rien lâcher, car nous avons en tête l'intérêt supérieur de la Nation. Nous faisons notre travail. Si l'on ne regarde que cet épisode de la LFI, un glissement dangereux vers une dictature se produit. Certes, cette loi est ambitieuse, mais il y a de nombreuses zones d'ombre qui méritent d'être éclaircies.

### **Au lendemain de l'accession au pouvoir de Andry Rajoelina, les citoyens ont craint que le Sénat ne tombe dans son escarcelle. Or, vous avez su garder le cap. Comment avez-vous convaincu les sénateurs ?**

Le président du Sénat a son rôle et les groupes parlementaires aussi. Nous nous campons fermement sur notre rôle de contre-pouvoir qui est ancré dans la démarche des sénateurs. Si le fait de réclamer la transparence, le respect de la loi, de la bonne gouvernance... est seulement inhérent au rôle des opposants, alors nous acceptons volontiers ce beau rôle. À la veille de la campagne pour les législatives, le chef de l'État avait inauguré le lancement des travaux de la RN 44. Or, l'appel d'offres pour les chantiers n'a été diffusé qu'aujourd'hui (*l'entretien a été réalisé le 7 janvier, NDLR*). Nous avons demandé des explications au ministre de l'Économie et des Finances, mais rien n'a été avancé. Nous devons parler et dénoncer ces dérives. La loi électorale exige clairement la neutralité de l'Administration et l'impartialité des services publics, durant la période de campagne électorale.

### **Comment jugez-vous l'exercice du pouvoir de Andry Rajoelina ?**

Honnêtement, il veut aller vite. Il est clair que Madagascar a une population jeune qui a été séduite par le programme du président. La jeunesse est une valeur intrinsèque et, d'ailleurs, le chef de l'État en est fier. Cependant, il ne faut pas confondre vitesse et précipitation. Je ne vais pas parler de son entourage qui veut verrouiller le pouvoir.

### **Comment appréciez-vous les choix politiques du Président, comme les investissements massifs dans les infrastructures ?**

Ces investissements en infrastructures amènent la croissance. Nous avons besoin de près de 500 millions de dollars pour avoir ne serait-ce qu'un point de croissance. Il est plus facile d'investir dans le tourisme ou dans les infrastructures urbaines, par exemple, que dans le secteur primaire. Or, il est important de trouver un équilibre entre la population urbaine et rurale. Il faut "tracter" les 80% de la population. La

redistribution de la richesse fait toujours débat. Les infrastructures sont vitales, mais il faut un État juste et redistributeur, sinon nous n'allons faire que creuser les fossés de l'inégalité. Aujourd'hui, on parle davantage d'accroissement des périmètres irrigués que de la productivité. Néanmoins, 70% des efforts doivent être effectués en faveur de la productivité, sinon les paysans demeureront des "réfugiés". Ceci explique pourquoi les zones, qui sont censées être riches, sont pauvres. Le taux de productivité y est faible.

### **Quel sont vos sentiments quand l'Administration actuelle inaugure les projets que vous avez lancés ?**

Je suis content car on ne peut pas voiler la vérité. C'est la continuité qui fait l'État. Je me souviens qu'en 2014, nous avons signé les accords pour la construction du nouveau terminal de l'aéroport d'Ivato. Que cela soit le président Andry Rajoelina ou un autre qui nous ait succédé, il est idéal que nous ayons mis en place une assise forte pour

## **Du premier au dernier jour de son mandat, le président Hery Rajaonari-mampianina avait subi des actes de déstabilisation**

le pays. En 2014, nous avons débuté par un contexte très difficile. Madagascar était mis au ban par la communauté internationale. Aujourd'hui, le taux de croissance est stable et soutenu, même si pour les citoyens il est assez difficile de constater cette réalité, mais au niveau macroéconomique ces indicateurs sont importants. La réputation de la Grande île s'est améliorée. Même si le régime actuel veut tout effacer.

### **Andry Rajoelina semble être en éternelle campagne. Cette approche est-elle légitime ou logique ?**

L'ouvrage *Mensonges d'État* (Philippe Pascot) met en relief les réalités politiques dans le monde qui se divisent en deux : ceux qui agissent et qui communiquent et ceux qui vendent ce qui n'existe pas. D'un côté, Hery Rajaonari-mampianina n'a pas su mettre en avant ses nombreuses réalisations. De l'autre, vouloir communiquer

à tout prix quand rien n'avance – comme c'est le cas actuellement – est dangereux. Les citoyens se réveilleront au lendemain du spectacle. J'espère vraiment que l'Administration puisse avancer pour qu'elle ne subisse pas les revers de son inefficacité. Hery Rajaonari-mampianina a été vaincu, mais cela ne veut pas dire qu'il doit être réduit au silence. Pour notre parti, le chemin démocratique doit être arpenté à travers les élections.

### **Justement, après avoir subi de multiples défections, comment votre parti, le Hery Vaovao ho an'ny Madagasikara (HVM), se porte-t-il ?**

Au début du mandat de Andry Rajoelina, nous avons craint le pire. Mais finalement, les défections étaient une bonne chose : une décantation naturelle s'est produite. Cela nous a permis de voir les attitudes des uns et des autres. Ceux qui sont restés dans les rangs sont les "vrais" HVM. Nous sommes encore nombreux. Néanmoins, rares sont ceux qui ont gouverné ou qui ont eu un mandat public qui sont restés dans notre formation. Les personnes auxquelles nous avons fait confiance étaient devenues des adversaires politiques.

À chacun ses raisons. Mais, effectivement, il est difficile de se reconstruire. C'est la raison qui nous a poussés à ne pas nous précipiter pour prendre part aux différentes élections. Nous ne savions pas en qui faire confiance. Nous avions rebâti à partir des cendres du parti, même si nous ne savions pas si quelques étincelles subsistaient dans l'âtre. Nous avons décidé de ne soutenir personne au deuxième tour de la présidentielle. Nous avons préféré attendre. Nous avons respecté le choix du peuple et nous avons laissé celui qui était élu mener sa politique car nous avons vécu l'amère expérience de 2014. Du premier au dernier jour de son mandat, le président Hery Rajaonari-mampianina avait subi des actes de déstabilisation.

### **Quelle sera la stratégie et la ligne de conduite adoptée par le HVM ?**

Nous n'avons pas pris part aux législatives et aux municipales, le doute plane encore sur les sénatoriales, mais nous serons présents à cette échéance à laquelle nous nous préparons. On ne peut pas prédire les résultats, mais nous allons nous battre.

### **Le HVM se muerait-il en un « vrai » parti politique, non plus une formation circonstancielle ?**

Dès le départ, nous étions structurés. Cependant, de manière rétrospective, je déplore que les personnes qui ont pris la tête

du parti aient rejoint l'autre rive. C'est peut-être la raison des difficultés du parti. Aujourd'hui, de nombreux élus sont sympathisants du HVM. Alors, serait-on tenté de me juger : pourquoi est-ce que je reste HVM ? C'est ma conviction et au sein du HVM il n'y a rien à distribuer, contrairement aux déclarations d'un ancien ministre qui était cadre du HVM durant quatre années et demie. Il avait dit de manière éhontée : "Le HVM était une occasion à saisir qu'il ne fallait pas rater".

Nous sommes en pleine phase de restructuration et de consolidation. Nous nous planchons sérieusement sur un projet de société. En parallèle, nous analysons structurellement le HVM car nous reconnaissons que parti est encore faible. Néanmoins, nous avons des acquis, dont nous sommes fiers. Je le dis souvent à nos membres : "Soyons fiers de ce que nous avons fait pour le pays".

#### Comment est votre relation avec l'ancien président Hery Rajaonarimampianina ?

Il n'y a aucun problème entre nous. Nous avons une relation d'amitié de longue date, mais une fois qu'il a été élu, j'ai fait la part des choses. Un président de la République ne devrait plus avoir d'amis dans l'exercice de ses fonctions. J'étais son ministre, mais je ne me suis jamais vanté d'avoir des relations étroites avec lui.

#### Ces derniers temps, il y a eu un rapprochement avec le Tiako i Madagasikara (TIM) de l'ancien président Marc Ravalomanana et le HVM. Cette relation est-elle amenée à s'inscrire dans la durée ?

Le HVM n'est l'adversaire de personne. Le HVM ne sera jamais le TIM, et vice-versa. Nous n'avons pas soutenu Marc Ravalomanana au second tour car nous avons notre idéologie. Mais le pays a besoin d'idées en commun. Les deux anciens présidents se sont rencontrés en France, c'est une bonne chose. Ils ont le droit de parler et de discuter de la situation du pays.

#### Comment appréciez-vous les agissements de la HCC ?

La HCC doit être la balise du pays. Ce n'est pas un rôle facile. Elle doit faire systématiquement respecter la constitutionnalité et la régularité des textes. Ce que je reproche à la HCC est la logique de ses décisions. Elle avait déjà donné son avis sur l'impérativité du mandat des sénateurs. Alors, j'ai attendu que la HCC extirpe les sénatoriales de la LFI, mais elle les a maintenues. La tenue d'élections sénatoriales anticipées en 2020 a été

confirmée par les juges constitutionnels qui avaient déjà statué sur le mandat impératif des Sénateurs, qui ne peut ni être écourté, ni être prolongé. Les membres de la HCC seraient-ils entrés en contradiction avec leurs décisions ? La Cour doit être une balise mais si elle devient un outil politique, nous basculerons dangereusement vers des rivages de la dérive. Les juges constitutionnels doivent "protéger" la vérité.

La situation actuelle ne nous rassure guère : il y a une interprétation large de la Constitution qui réclame pourtant une interprétation stricte. Certaines voix s'élèvent pour défendre la cour qui devrait, selon elles, s'ériger en tant qu'organe de régulation, ce qui n'est mentionné nulle part. Le 25 mai 2018, la HCC avait ordonné au président Hery Rajaonarimampianina de dissoudre le gouvernement. Cette cour n'a pas ce pouvoir. Malheureusement, l'ancien président avait respecté cet avis.

## Les deux anciens présidents se sont rencontrés en France, c'est une bonne chose

#### Justement, Hery Rajaonarimampianina avait accordé beaucoup de concessions quand il était à la tête du pays. Ne regrettez-vous pas ces largesses ?

En tant qu'être humain, il y a toujours une part de regrets quand on voit la tournure actuelle des événements. Peut-être étions-nous trop laxistes ou avions-nous accordé trop de largesses ? Même quand j'étais Président par intérim, on m'avait critiqué de manière très virulente de ne pas avoir suffisamment protégé et aidé l'ancien président, alors que les doutes étaient persistants.

Mais à l'époque j'avais fait ma réflexion. J'avais eu peur que le pays revienne en 2009, à la case départ. Si je n'avais pensé qu'à moi-même, quand j'avais senti que les élections tendaient vers la défaite de Hery Rajaonarimampianina, j'aurais pu agir autrement... Mais je n'ai pas succombé à cette tentation. Mon patriotisme a pris le dessus.

#### Quand vous étiez président par intérim, vous étiez entre le marteau et l'enclume. Votre position était très difficile. Ce qui rappelle un peu la situation actuelle...

Paradoxalement, c'était au sein de notre parti que j'avais eu les critiques les plus acerbes. À l'extérieur de notre formation, on avait considéré mon geste comme de la lâcheté ou de la faiblesse. Même le Premier ministre avait eu cette réflexion. J'étais entièrement convaincu que les acquis démocratiques étaient à protéger.

Cependant, comme je l'ai dit, les discours actuels me rendent triste. Ils ravivent l'ambition de notre parti. Ils veulent faire croire que rien n'a été fait auparavant et que la stabilité est revenue par magie. Pour le président de la République et ses sympathisants, on dirait que le pays est né en janvier 2019. Je suggère au chef de l'État d'arrêter ses discours clivant. Nous serons les premiers à applaudir s'il réussit son mandat.

#### La mise en place de la Haute cour de justice (HCJ) fait trembler de nombreux anciens dépositaires de l'autorité publique.

#### Que pensez-vous de ces actions visant notamment les anciens barons de l'administration Rajaonarimampianina ?

Quelles seraient les réponses de l'administration actuelle si d'aventure nous demandions d'où viennent les fonds qui ont servi à accueillir le Pape François ou à bâtir les infrastructures ? Est-ce qu'il y a eu un appel d'offres ? Que penseraient le Président et son équipe quand ils quitteront le pouvoir s'il y a un procès pour ce dossier ? Personnellement, je ne serai pas l'instigateur de ces questionnements et de ce procès car j'ai déjà gouverné et certaines situations nécessitent de prendre des mesures adéquates. Il faut souvent agir avec célérité quand on gouverne.

C'est pour cela que l'on accepte qu'il y ait des fonds de réserve auprès de la présidence de la République ou du ministère de l'Économie et des Finances. Mais cela ne veut pas dire qu'ils doivent aller jusqu'à 10% du budget total de l'État. Pour la HCJ, il faut y aller en douceur. Nous avons de nombreux exemples dans le monde qui montrent que la justice est souvent instrumentalisée en tant qu'outil de vengeance en politique. Ce qui n'est pas du tout sa fonction première. **P**



# Assemblée nationale

## Un bilan mi-figue, mi-raisin

L'année 2019 a été marquée par trois principales élections qui ont fait couler beaucoup d'encre. Bien que l'opinion publique se pose des questions sur la légitimité des députés élus durant les élections législatives du 27 mai avec un taux de participation de 31%, la deuxième législature de la quatrième République est bel et bien en marche avec à sa tête Christine Razanamahasoa.



John Miandrarivo

**S**on retour en force au perchoir de l'Assemblée nationale après sa destitution en mai 2014, a été une surprise avec 100% des suffrages exprimés lors de la session extraordinaire : 147 votants, y compris ceux de l'opposition ont légitimé la présidence de cette ancienne garde de Sceaux durant la Transition et ancienne ministre de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers de l'ancien gouvernement de Christian Ntsay. Elle préside actuellement une Assemblée nationale composée de 151 députés dont 84 députés issus de la plateforme du président de la République Andry Rajoelina (IRD), 16 députés du Tiko i Madagasikara (Tim) et 51 députés indépendants. Les tractations durant la session spéciale ont conduit à la formation de trois blocs bien distincts qui constituent les actuels groupes parlementaires.

### ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES

Bien que la dernière législature fût le théâtre de scandales et de manigances politiques renforçant l'aversion de la population envers cette institution, 55 députés ont été reconduits à leur fonction contre 96 têtes nouvellement élues. La population ne peut qu'espérer une meilleure conduite de ces parlementaires « redoublants » et un renouveau en termes de dynamique avec l'arrivée des nouveaux députés fraîchement élus. C'est ce qu'espère également la présidente de la chambre basse en énonçant dans ses discours d'ouverture de session la nécessité de « redorer l'image de l'Assemblée nationale ». D'ailleurs, la nomination des membres du bureau permanent, avec Mamy Rabenirina issu du groupe parlementaire Tim, démontre une bonne entente entre les deux partis dans l'Hémicycle.

La volonté est bien là, des réformes tant au niveau de l'Administration qu'au niveau des parlementaires sont palpables. En parlant de l'administration, les décisions en ce qui concerne les ressources humaines n'ont pas

encore été prises. On a pu constater que durant l'ancien mandat, l'Administration était en sureffectif. Les locaux n'ont pas pu accueillir ce recrutement massif, qui, selon les dires, était surtout « un recrutement dû au clientélisme ». Néanmoins, des dispositions favorisant l'accès des citoyens aux informations sur les travaux parlementaires ont commencé avec le mandat de l'occupante actuelle du perchoir : la refonte totale du site web de l'institution avec un accès aux contacts des parlementaires, une porte ouverte au sein même de la Chambre basse pour que la population prenne connaissance des divers services qui leur sont dédiés, la publication de la revue trimestrielle *Akon'ny Antenimierampirenena*, qui est un magazine informant la population des activités parlementaires hors session.

### INDISCIPLINE

En ce qui concerne les mesures prises pour les parlementaires, la création de la commission d'évaluation des politiques publiques permettra aux députés d'assurer leur rôle en tant qu'interpellateurs du gouvernement. Par la même occasion, le code de l'éthique et de la déontologie parlementaire se retrouve dans les priorités de l'Assemblée nationale. Faisant suite au règlement intérieur voté le 19 août et déclaré conforme à la Constitution le 23 août par la Haute cour constitutionnelle (HCC), l'article 215 dispose : « *L'Assemblée nationale se dote de code d'éthique et de déontologie de ses membres* ».

Cette disposition a permis d'ouvrir une brèche sur le moyen de rompre l'indiscipline parlementaire. Ce qui a mené à une proposition de résolution portant sur le Code d'éthique et de déontologie de l'Assemblée nationale, présentée par le député Djohary Lee Andrianambinina durant la deuxième session parlementaire, mais ajournée pour cause d'incompréhension et de réticence. Une loi à suivre de près, et même de très près. Le code n'épargnerait pas l'absentéisme dans une discipline rigoureuse, à en

croire l'article 25 sur l'assiduité. Un absentéisme qui a conduit également à l'ajournement de la Loi de finances, qui finalement, a été votée en trois jours à sa réception. Parmi les 18 lois qui figuraient dans l'ordre du jour de la session budgétaire, se trouve le texte portant sur le statut de l'opposition et des partis d'opposition présentée par Jean Brunelle Razafitsiandraofa, vice-président de l'ancienne province de Fianarantsoa et issu du groupe parlementaire pro-pouvoir (*voir article p.22*). L'amendement de cette loi a été considéré par le camp opposé comme une « dévalorisation de l'opposition tout en lui ôtant ses pouvoirs ». Cette loi fut ajournée comme tant d'autres pendant que les priorités étaient recentrées vers d'autres lois telles que celle relative à la lutte contre les violences basées sur le genre et les faux débats qui en découlaient.

### « MORA MORA »

Pour le moment, la nouvelle locataire du perchoir de l'Assemblée nationale veut arrondir les angles et ne fonce pas tête baissée. Elle prend le temps de s'imprégner des tendances au sein de la Chambre basse afin d'avoir le recul nécessaire pour mieux viser et ajuster son tir. Mais au vu des événements de cette première année, n'est-il pas plus judicieux de battre le fer tant qu'il est encore chaud ? L'indiscipline parlementaire se renforce au fur et à mesure où les années d'exercice se succèdent. Et la latence et le concept du « *mora mora* » ne riment pas forcément avec « lentement mais sûrement » dans une institution dynamique que la discipline partisane est bien trop importante. D'autant plus que la majorité est du côté du chef de l'État et que les travaux parlementaires ne reflètent pas forcément le vote en toute conscience. Cela a été le cas pour cette Loi de finances de 100 pages examinée et adoptée en trois jours. P

# « La Chambre haute a entravé la bonne marche de la navette parlementaire »

Pratiques parlementaires, cas de députés en détention provisoire, relation avec le Sénat... Notre entretien avec la présidente de l'Assemblée nationale, une fidèle alliée du président de la République.



**CHRISTINE RAZANAMAHASOA**  
*présidente de l'Assemblée nationale*

© Arisamy Randriamaro

**Rappelons qu'IRD est majoritaire au sein de la Chambre basse, êtes-vous satisfaite de l'attitude de nos parlementaires cette année ?**

Oui, *a priori* je peux dire que je suis satisfaite. Ceci s'explique par le fait qu'ils m'ont accordé leur confiance. J'ai été élue à 100% pour présider le perchoir.

**Lors de notre dernière rencontre, vous aviez promis des changements de pratiques. Était-ce le cas ?**

Effectivement, lors de mon élection j'ai imposé le principe d'un Parlement qui aura un nouveau visage, dans l'air du temps et qui promeut le changement de mentalité; une Assemblée nationale "new-look", si vous voulez. La pratique de la "mallette" a été délaissée, c'est un grand changement. Je peux le confirmer jusqu'à aujourd'hui.

**Malgré les pressions, arrivez-vous à résister à**

**cette pratique malsaine qui a fait la mauvaise réputation de l'Assemblée nationale ?**

Oui, tout à fait. Aucun député ne réclame ostensiblement cette forme de corruption, comme lors de la dernière législature. Je trouve que c'est un grand changement. La lutte contre la corruption est en bonne voie.

**La discipline est un point qui vous tient à cœur. À l'approche de la campagne des municipales, on avait remarqué un taux d'absentéisme record au sein de l'Hémicycle. Avec-vous les députés pour que ça puisse changer ? Quel message avez-vous transmis à l'époque ?**

Les députés participent pleinement à la vie politique de la nation. Le fait qu'ils n'étaient pas présents à l'Assemblée nationale pendant cette campagne municipale, était une décision prise à la majorité écrasante au cours d'une séance plénière. Les parlementaires sont descendus sur place pour enca-

dre la campagne des candidats de leurs partis politiques respectifs. C'est la raison pour laquelle il y a eu de sièges vacants. Ils ont cependant pu organiser leur emploi du temps. Les responsables des commissions sont restés sur place et se sont entendus sur le planning à respecter. Ils ont fait en sorte que ce travail de commission ne souffre pas de cette absence. C'était une situation exceptionnelle car on ne pouvait pas faire autrement. Il aurait fallu que la date des municipales ne coïncident pas avec la session ordinaire. Ce n'est pas un absentéisme qui traduit un laxisme, mais un absentéisme justifié.

**Le cycle électoral qui a été bouclé s'est traduit par un taux de participation très faible. Que faut-il faire, selon vous ?**

J'ai assisté à l'ouverture du bilan électoral organisé par le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Effectivement, les taux de participation ont été

“affaiblis”. J’ai choisi ce mot car lors de la présidentielle, nous avons eu un taux acceptable, plus de 50% et puis il a chuté. Il faut commencer à améliorer la liste électorale. On évoque, par exemple, la digitalisation. Beaucoup d’électeurs qui ont voulu voter n’ont pas vu leur nom figurer sur la liste. Il est important de prévoir des solutions dans l’organisation des élections dans notre pays. Je pense qu’il faudrait beaucoup plus de sensibilisation également au sein de la base des collectivités.

### **Pensez-vous qu’il soit toujours pertinent d’avoir deux listes : l’état civil et la liste électorale ? Maintenant que vous en avez le pouvoir, le débat ne doit-il pas être soulevé ?**

Il faut en débattre et analyser les points forts et les points faibles de cette approche pour trouver une nouvelle stratégie, de manière à ce que les électeurs ne soient pas confrontés à de tels problèmes organisationnels.

### **L’Assemblée nationale, a-t-elle pu avancer sur le code d’éthique et de la déontologie ?**

Tout à fait. Djohary Lee Andrianambinina, député élu à Vondrozo, doit être félicité car il a voulu prendre la responsabilité d’élaborer de cette loi. Le processus avance. La proposition de loi a figuré dans l’ordre du jour de la dernière session, mais pour des raisons d’ordre pratique, son examen a été ajourné pour la prochaine session ordinaire.

### **Le nombre de propositions de loi émanant de nos parlementaires est-il satisfaisant ?**

Il ne faut pas oublier que les députés ne siègent que depuis six mois. On peut dire que c’est une année de prise en main.

**Parlons du cas des députés Ludovic Adrien Raveloson, élu à Mahabo, et de Hasimpirenena Rasolomampionona, élu à Fandriana. En décembre dernier, la commission spéciale mise en place au sein de la Chambre basse, pour trancher sur les questions de la levée de leur immunité parlementaire, a décidé de la suspension de leur mandat de dépôt. Cette résolution a été adoptée en séance plénière par 45 députés. Néanmoins, l’ancien garde des Sceaux, Jacques Randrianasolo est monté au créneau et a refusé toute pression...**

Je voudrais d’abord vous expliquer que la mise en place d’une commission sur la levée des immunités des députés est prévue par notre règlement intérieur. Elle respecte la Constitution et émet des résolutions. Il se trouve que les députés ont voté à l’unanimité la suspension des poursuites et de

la détention préventive de ces deux parlementaires. Toujours est-il qu’il appartient aux tribunaux en charge du dossier de statuer sur leur libération. L’ancien garde des Sceaux a même dit que le fait de libérer ces députés relèverait d’une “illégalité”. Mais je pense que cela n’aurait pas dû être ses propos. Heureusement que pour se rattraper, il avait expliqué que la dernière décision reviendrait aux juges qui se chargent du dossier.

### **Pourquoi est-ce que prend autant de temps ?**

Moi-même je suis perplexe. Le juge devrait quand même se pencher sur ce problème, parce qu’il y va de l’opinion publique et des électeurs. Le juge devrait également appliquer le principe de l’instruction d’un dossier dans un délai raisonnable. Le délai est trop long. Or, le processus doit avancer. Puisque les parlementaires sont des hauts employés de l’État, peut-être devraient-ils être traduits devant la Haute cour de justice (HCJ). Néanmoins, rien n’empêche le juge d’apprécier les charges de la poursuite. Il doit faire preuve d’une indépendance totale. S’il pense qu’il n’y a pas suffisamment assez de charges, rien ne l’empêche de sortir une décision de non due. Je fais appel aux juges de procéder à une instruction dans un délai raisonnable et de renvoyer ces personnes devant la juridiction compétente.

## **Ce n’est pas un absentéisme qui traduit un laxisme mais un absentéisme justifié**

### **Vous attendez donc cette instruction pour éventuellement saisir la HCC ?**

Je pense qu’il faut attendre que la HCJ statue sur leur cas. Nous respectons la loi et nous voulons mettre en place un État de droit. Selon nos règlements intérieurs, une vacance de siège ne devrait pas durer. Il faudrait respecter les textes. Nous allons voir au niveau de la HCC et lui demander de statuer, indépendamment de la décision de la juridiction compétente.

*(Entre-temps, le député Ludovic Adrien Raveloson a obtenu une liberté provisoire de la Cour d’appel de Toliara. Par la suite, la HCC a constaté la démission d’office des députés Ludovic Adrien Raveloson et de Hasimpirenena*

*Rasolomampionona ainsi que la vacance de leur siège respectif. Leur suppléant ont pris leur siège à l’Assemblée nationale, NDLR)*

### **Quels sont vos commentaires sur l’épisode de l’adoption de la Loi de finances initiales.**

### **De votre point de vue, où le niveau de responsabilité des deux chambres se situe-t-il ?**

Certes, la navette parlementaire a été troublée, mais je ne voudrais pas polémiquer là-dessus. Tout le monde avait fait de son mieux. Le Sénat pensait qu’il avait agi dans les délais légaux. Mais il a renvoyé le texte à la Chambre basse 15 minutes avant la clôture de la session budgétaire. J’estime que c’est une transmission délibérée.

Nous nous félicitons que le président de la République ait pu statuer par voie d’ordonnance, justement pour l’application de cette Loi de finances. Vous savez bien qu’un État ne peut pas travailler sans ce texte fondamental. L’argent est le nerf de la politique générale de l’État et du développement. Alors pourquoi a-t-il fallu entraver la bonne marche de la navette parlementaire ? Le Sénat a délibérément opté pour ce blocage. C’est vraiment dommage. Ensuite, le président du Sénat a saisi la Haute cour constitutionnelle (HCC) pour demander la caducité de quatorze ordonnances prises en conseil des ministres par le président Andry Rajoelina en 2019. C’est absurde, car c’est la Chambre haute qui a entravé la bonne marche de la navette parlementaire, justement pour retarder le vote par l’Assemblée nationale. Je pense que des calculs machiavéliques ont été entrepris pour faire échouer le pouvoir en place. Heureusement qu’au sein du Parlement, le chef de l’État a une majorité bien aisée. Aucun article de la Constitution actuelle ne dispose de cette obligation de se référer à l’Assemblée nationale, sous peine de de caducité. L’article 117 dispose notamment qu’“avant leur promulgation, les lois organiques, les lois et les ordonnances sont soumises obligatoirement par le Président de la République à la Haute Cour constitutionnelle qui statue sur leur conformité à la Constitution (...)”. La précédente Constitution en fait référence. Non pas le texte actuel.

### **Néanmoins, cet épisode a mis en valeur deux visions divergentes au niveau du parlement sur des questions spécifiques. N’est-ce pas l’essence même des débats démocratiques ? N’est-ce pas une bonne chose pour le pays ?**

Oui. Il est vrai que nous sommes en apprentissage de la démocratie. Il est facile de parler du jeu démocratique, mais il n’est pas évident de le vivre. Il faudrait que les politi-

ciens, les députés et les sénateurs s'arment d'arguments politico-juridiques pour nourrir ces débats. Cependant, le pouvoir doit trouver son aise dans la gestion des affaires politiques du pays. Aujourd'hui, la Chambre basse lui permet de gouverner avec aisance. La Chambre haute est clairement dans l'opposition. L'on peut se targuer de vivre une vraie démocratie quand le pouvoir en place se trouve face à une opposition vivante.

### Les desiderata des districts ont-ils été satisfaits par la Loi de finances ?

La Loi de finances accorde beaucoup plus de crédits dans les infrastructures. Certes, le ministère de l'Economie et des Finances a organisé une conférence budgétaire régionale, mais je pense toutefois qu'il y'a une certaine carence dans cette consultation. Nous aurions souhaité y prendre part, mais nous n'avons pas été avisés à temps. Nous avons formulé cette critique lors de la rencontre du gouvernement avec les députés. En 2021, l'élaboration de la Loi des finances impliquera davantage les élus locaux.

Des lois ont été proposées et votées, dont l'une des plus notables a porté sur la loi contre la violence basée sur le genre. Comment expliquez-vous la polémique interminable qui s'en est suivie ? Est-ce dû à un manque de communication ?

L'opinion publique a été envenimée par une vague de communication émanant de ceux qui n'ont pas eu connaissance du texte. Malheureusement, certains législateurs sont tombés dans le piège. Ce texte a été débattu en commission. Les termes sont clairs. Dans ce texte, il n'est pas question de mariage de personnes de même sexe, mais il porte sur la protection des individus fragiles, aussi bien les hommes, les femmes, les enfants... Malheureusement, on l'a interprété autrement. On a fait en sorte de faire régner un climat de défaillance de confiance au sein de l'Assemblée nationale. Même le cercle religieux s'est insurgé contre cette

**Il est vraiment dommage qu'il y a cette fâcheuse habitude pour les acteurs institutionnels de ne pas vouloir s'imprégner du vrai sens des textes**

loi, ce qui est clairement lié à un déficit de communication. Il est vraiment dommage qu'il y a cette fâcheuse habitude pour les acteurs institutionnels de ne pas vouloir s'imprégner du vrai sens des textes.

### Comment avez-vous apprécié cette première année du mandat du président de la République ?

C'est un début de mandat réussi. Il a dû faire face à des difficultés et des problèmes sociaux. Jeune et engagé par élan de patriotisme, il a dû faire face à tous les problèmes qui ont prévalu dans le pays. Je pense que la manière dont il a fait face aux nombreuses adversités, a été remarquable. Le chef de l'État a agi, souvent seul.

L'Exécutif restait souvent silencieux, avare de communication. Ainsi, le président de la République se trouvait dans l'obligation de faire face aux problèmes. Bien entendu, les députés ont agi à leur niveau mais l'équipe gouvernementale devrait être sur tous les fronts, mais ne plus laisser le Président se battre seul. Le chef de l'État mérite d'être loué pour avoir arrondi les angles dans tous les foyers de tension.

Ces prochaines années, il verra davantage la réalisation de ses projets. Mais il a besoin d'une bonne équipe exécutive, apte et disposée à agir de manière rapide. Sans cela, je ne pense pas que la vitesse de croisière soit atteinte. P

## STATUT DE L'OPPOSITION : LE CHEF DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE SACRALISÉ

Le député Brunelle Razafitsiandraofa, élu à Ikongo, a élaboré une proposition de loi modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011-013 du 9 septembre 2011 portant statut de l'opposition, durant la session extraordinaire du mois d'août. Le projet de texte institue une opposition parlementaire. « Nous nous sommes basés sur la Constitution et sur les avis de la Haute cour constitution dans la rédaction du texte. Nous avons scrupuleusement respecté l'esprit du texte fondamental », avance l'élu. La proposition de loi qu'il a présentée exclut l'éventualité pour une personnalité non parlementaire d'être désignée chef de l'opposition officiel. « Ce qui est tout à fait normal », estime-t-il. Ce passage précis a fait grincer les dents des élus du Tiako i Madagasikara (Tim), qui ont préféré s'abstenir durant le vote. Pour Olivier Antonny José Randriamanantena, député du Tim élu à Antsirabe II, le but de la manœuvre était clair. Il (visait) « à empêcher Marc Ravalomanana d'être le chef de l'opposition officiel à Madagascar », avait-il déclaré, en compagnie d'autres parlementaires Tim durant une conférence de presse.

« La désignation du Chef de l'opposition officielle à l'Assemblée nationale relève du fonctionnement de l'Assemblée, et que dès lors, les partis politiques en tant que tels ne sont autorisés à y

intervenir, les groupes parlementaires étant les seuls organes de l'Assemblée nationale autorisés à invoquer les droits qui leur sont conférés et à les mettre en œuvre », avait tranché la Haute cour constitutionnelle (HCC), dans un avis publié en janvier 2017. La Loi Brunelle a été votée à 88 voix en faveur et deux abstentions. Le texte prévoit quelques prérogatives pour le chef de l'opposition parlementaire.

Il aura droit à la couverture médiatique des manifestations liées à l'accomplissement de sa mission conformément à la loi. Il peut prendre la parole pour une durée de quinze minutes lors des sessions réservées aux questions au gouvernement. Il a aussi un rang protocolaire équivalent à celui de vice-Président de l'Assemblée nationale, entre autres. Il peut aussi proposer la nomination de deux membres au sein du Haut conseil pour la défense de la démocratie et de l'État de droit et d'un membre du Conseil national de la justice. L'examen de la loi a été ajourné par le Sénat. « Je suppose que les sénateurs vont apporter des amendements sur la loi. C'est la raison pour laquelle ils prennent leur temps », explique Brunelle Razafitsiandraofa.

R.A.



**Transformer une vision  
en action concrète**

# **Youth Leadership Training Program**

**0340534287**  
**<https://fes.mg>**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

© Julio Takagi



## Fidèle Razara Pierre

Député élu à Ambatondrazaka

### «Les Malgaches ont élu un président mégalomane»



par Hilda Hasinjo

D'un côté, nous avons le député élu sous la bannière du Tiako i Madagasikara, à Ambatondrazaka, Fidèle Razara Pierre.

C'est un fervent opposant du gouvernement actuel. Selon lui, Andry Rajoelina et sa suite ont lamentablement échoué aux épreuves de la première année de mandat. Son bilan des 13 velirano présidentiel...

Suite p.26

**Quel regard portez-vous sur la première année de Andry Rajoelina au pouvoir ?**

**Fidèle Razara Pierre :** Je trouve que la population a le droit d'être bien déçue au vu de ce qu'il a accompli, ou de ce qu'il n'a pas accompli, durant ces 365 jours. Je trouve qu'en un an, on ne voit pas ne serait-ce que des prémices de réalisations concrètes.

**Velirano 1 : La paix et la sécurité, une priorité : protéger nos frontières et nos ressources naturelles, lutter contre l'insécurité quotidienne, renforcer la défense de notre territoire.**

**F.R.P. :** L'erreur du président de la République a été de considérer que, doter l'armée de matériel, soit la meilleure façon de rétablir la sécurité dans les zones rouges. Au contraire, je pense qu'il aurait dû, en premier lieu, valoriser les ressources humaines. Aujourd'hui,

nous sommes témoins des dérives des forces de l'ordre qui abusent justement de leurs armes. Avant d'accéder au pouvoir, Andry Rajoelina aurait dû faire un état des lieux sur l'utilisation de ses armes et de ses hommes afin d'apporter de nouvelles stratégies de redressement. Je déplore le fait que les forces de l'ordre soient devenues une entité qui tue les Malgaches sans état d'âme. La situation n'a jamais été aussi alarmante.

**Velirano 2 : L'énergie et l'eau pour tous : offrir une électricité moins chère, électrifier et raccorder tout Madagascar, apporter de l'eau potable à tous.**

**F.R.P. :** À mon avis, le fait de dire "pour tous" est un discours dans le pur esprit du populisme. On ne peut pas parler d'accès généralisé et pour tous quand il s'agit de services payants. D'ailleurs, le gouvernement actuel n'a pas encore fait,

# sur le banc d'essai



## Herilaza Imbiky

Magistrat, secrétaire général du ministère des Mines et des Ressources stratégiques

«An I : une meilleure approche et une meilleure compréhension de l'exercice du pouvoir»

 par Karina Zarazafy

**Quel regard portez-vous sur la première année de Andry Rajoelina au pouvoir ?**

**Herilaza Imbiky** : Même si les impacts directs auprès de la population ne sont pas encore vraiment ressentis, de grandes réalisations, par rapport aux objectifs que le chef de l'État a fixés lors de son arrivée au pouvoir, sont notées. Nous avons également constaté une forte volonté politique de changer la situation rapidement et durablement, ce qui est le plus important. La première année a permis au président de la République d'avoir une meilleure approche et une meilleure compréhension de l'exercice du pouvoir et de la chose publique. Elle a instillé aussi les graines d'un réel changement de comportement, aussi bien auprès des hauts dirigeants étatiques qu'auprès de la population.

**Velirano 1 : La paix et la sécurité, une priorité : protéger nos frontières et nos ressources naturelles, lutter contre l'insécurité quotidienne, renforcer la défense de notre territoire.**

**H.I.** : Nous avons constaté les efforts qui ont été menés par rapport à la dotation d'équipements des forces de l'ordre. Des aéronefs ont été achetés. Les forces de sécurité ont été dotées de véhicules blindés, de tout-terrain, de motos, d'équipements militaires ou semi-militaires. L'immensité du territoire national rend difficile la gestion de la sécurité. Ainsi, il est vital d'équiper nos forces de l'ordre pour affronter l'insécurité urbaine et rurale. Nous avons également constaté une restructuration des forces de sécurité pour limiter les éventuelles dérives. Le ministère de la Défense nationale, celui en charge de la Sécurité intérieure et le secrétariat d'État à la Gen-

De l'autre côté, Herilaza Imbiky, l'un des plus ardents défenseurs de l'Administration en place. Il défend des réalisations concrètes, mais concède, néanmoins, quelques pistes pour améliorer les rendements des Velirano. Il monte au créneau pour souligner les réalisations présidentielles.

Suite p.27

ni essayé, de rendre plus facile cet accès à l'eau et à l'électricité. Les projets existants ont été initiés par l'ancien chef de l'État. D'ailleurs, je trouve qu'il y a mille manières de parvenir à l'autonomisation énergétique. La Jirama n'est pas la seule et unique alternative. Il est temps que les dirigeants se penchent sur d'autres alternatives. L'approvisionnement en eau et en électricité n'a jamais été aussi déplorable. Au début de son mandat, Andry Rajoelina a promis qu'il avait les solutions aux problèmes de la société nationale de distribution. Mais en réalité, il ne les a jamais eues. La preuve, il a nommé à la tête de cette société d'État un ancien ministre qu'il a déjà limogé pour incompétence.

**Velirano 3 : La lutte contre la corruption et une justice équitable : zéro tolérance pour la corruption, rapprocher les services publics des citoyens, faire de chaque élu, de chaque fonctionnaire, un modèle, réformer et renforcer l'Administration judiciaire.**

**F.R.P. :** Il est impossible d'avoir une justice équitable tant que la séparation des pouvoirs n'est pas effective. Il en est de même pour la lutte contre la corruption. Mais tout cela n'est visiblement pas le point fort de nos actuels dirigeants. Nous avons vu combien la justice a été utilisée pour régler les comptes aux adversaires politiques. En un an, nous avons vu des têtes tomber certes, mais ce n'est absolument pas grâce à une justice libre et encore moins équitable.

**Velirano 4 : L'éducation et la culture pour tous : garantir un système éducatif pour tous, promouvoir l'excellence, valoriser l'enseignement technique et professionnel en particulier dans les provinces, instaurer l'éducation civique et la citoyenneté.**

**F.R.P. :** Le système éducatif est l'illustration parfaite de l'incompétence de l'État par rapport à la gestion des affaires publiques et son mépris pour la continuité de l'Etat. Le Plan sectoriel de l'éducation (PSE), comme beaucoup d'autres programmes dans le secteur, se retrouvent actuellement en suspens du fait des changements opérés. Vous savez que même le changement de dénomination ou des structures des ministères ainsi que le fait d'avoir fusionné les départements ont provoqué la suspension des financements venant de certains bailleurs. Et puis, comment peut-on se targuer de vouloir une éducation pour tous si les dirigeants ne garantissent pas la gratuité absolue de l'accès à l'école ?

Suite p.28

**Velirano 5 : La santé pour tous et à tout âge : assurer l'accès aux soins à tous, améliorer la santé mère-enfant, prévenir les maladies, réformer le système de retraite.**

**F.R.P. :** (rire) L'État se soucie-t-il vraiment des retraités? Qu'a-t-il fait réellement dans cette optique. À mon avis, rien. Si les gouvernants veulent nous montrer qu'ils ont une sensibilité vis-à-vis de la population vulnérable, ils devraient instaurer des services d'assistance et de couverture sociale efficaces qui sont les seules manières d'aider ceux qui ne peuvent pas se payer des soins médicaux. Pour le moment, rien n'est gratuit.

Certains agents de l'État ou hauts fonctionnaires devraient avoir honte : ils préfèrent aller se soigner dans les cliniques privées ou aller à l'extérieur. À Madagascar, les soins dans les établissements privés sont à peu près acceptables par rapport à ceux des hôpitaux publics, dans lesquels la qualité de service est déplorable.

### Il est impossible d'avoir une justice équitable tant que la séparation de pouvoir n'est pas effective

**Velirano 6 : L'emploi décent pour tous : augmenter le nombre d'emplois, former et aider à trouver un emploi, renforcer les compétences nationales, créer une agence pour l'emploi.**

**F.R.P. :** La création d'emploi nécessite des investissements. L'État doit investir. Mais il ne le fait pas. Les grands projets créent des emplois importants. Pourtant, quand Andry Rajoelina a accédé au pouvoir, l'une de ses premières actions était de mettre derrière les barreaux des opérateurs économiques. Pour les investisseurs étrangers, cela équivaut à une certaine insécurité et c'est anti-productif pour le régime. C'est la même situation quand l'administration a décidé de suspendre le projet Base Toliara. Ces actions font fuir les porteurs de projets potentiels.

**Velirano 7 : L'industrialisation de Madagascar : soutenir l'entrepreneuriat malgache,**

**favoriser l'investissement dans le secteur industriel, promouvoir le « Made in Madagascar »**

**F.R.P. :** Le projet Fihariana est la seule vraie opportunité donnée aux petites et moyennes entreprises et industries. A Madagascar, le problème est que nous ne sommes pas vraiment inventifs. À mon avis, les idées incubées ne vont pas forcément aller dans le sens de l'industrialisation. Les jeunes vont se mettre à développer les mêmes idées qui sont déjà implantées et qui fonctionnent.

L'État devrait inciter les porteurs d'idées à se regrouper dans des coopératives et à présenter des projets d'une envergure plus importante. Ces derniers nécessitent certes des financements solides, mais ils vont vraiment faire bouger les lignes. Par ailleurs, l'État parle d'industrialisation. Pourtant, il n'a pas encore mis en place les éléments de base nécessaire à son épanouissement, qui sont l'énergie et les infrastructures routières.

**Velirano 8 : Nos femmes et nos jeunes pour l'avenir : tendre vers l'égalité hommes/femmes dans la société et les institutions, préparer nos jeunes à l'émergence du pays.**

**F.R.P. :** La question du genre est problématique. L'égalité est nécessaire. Nous devons encourager les femmes à prendre des places qui sont traditionnellement brigüées par les hommes. Nous devons leur accorder les mêmes avantages que les hommes dans tous les domaines. C'est la seule garantie pour une égalité entre hommes et femmes. Mais fait-on des efforts dans ce sens ? Je ne le pense vraiment pas.

**Velirano 9 : L'autosuffisance alimentaire : augmenter la production de riz, développer l'élevage et la production halieutique, soutenir les agriculteurs et innover dans de nouvelles productions agricoles, améliorer les capacités de production régionales.**

**F.R.P. :** C'est ironique de promettre l'autosuffisance alimentaire et de s'entêter à remblayer des milliers d'hectares de rizières. Dans les grandes villes, l'agriculture urbaine n'est plus possible car chaque mètre carré est voué à être transformé en zone d'habitation ou en zone commerciale. Or, dans les zones rurales, l'insuffisance des infrastructures d'irrigation ne permet pas la culture à grande échelle. À mon avis, cette promesse sera difficilement tenable. En termes d'élevage, je pense qu'il est temps de passer à l'étape supérieure. Nos produc-

darmerie, ont pour consigne de consolider la discipline militaire. L'insécurité dans les zones urbaines et dans les zones rurales a fortement baissé, à l'instar des kidnappings ou des attaques à main armée. Néanmoins, beaucoup d'actions restent encore à faire et la lutte est acharnée. Ce qui nécessite l'implication de la population locale pour prêter main-forte aux forces de sécurité. Les citoyens peuvent, par exemple, donner les renseignements utiles.

**Velirano 2 : L'énergie et l'eau pour tous : offrir une électricité moins chère, électrifier et raccorder tout Madagascar, apporter de l'eau potable à tous.**

**H.I.** : Effectivement, c'est un problème récurrent car la Jirama, qui est la compagnie en charge de la distribution de l'eau et de l'électricité à Madagascar, est une société d'État. Malheureusement, nous constatons que l'Administration, à travers la Jirama, n'arrive pas jusqu'ici à réaliser ce Velirano 2, il faut l'avouer. Des efforts ont été faits, comme l'électrification à travers la réalisation de grands projets en termes d'énergies renouvelables, solaires et hydroélectriques. Le taux d'électrification reste encore faible et le prix de l'électricité est toujours élevé. La population citadine est largement insatisfaite des efforts. Je pense que, pour cette deuxième année, il faut s'impliquer davantage dans ce sens.

**Velirano 3 : La lutte contre la corruption et une justice équitable : zéro tolérance pour la corruption, rapprocher les services publics des citoyens, faire de chaque élu, de chaque fonctionnaire, un modèle, réformer et renforcer l'Administration judiciaire.**

**H.I.** : L'une des premières décisions prises par le président de la République à travers le conseil des ministres était la mise en place de la stratégie de la "tolérance zéro". Bien évidemment, l'Indice de perception de la corruption (IPC) a baissé pour Madagascar, selon le rapport de Transparency international. Il faut partir du fait que 2018 et 2019 étaient des années électorales. L'IPC a été basé sur l'incidence de la corruption sur la vie politique et un peu moins sur la vie publique. Soulignons les actions concrètes effectuées comme le recrutement du nouveau directeur général du Bureau indépendant anti-corruption (Bianco). Tous les ministères essaient de mettre en place une cellule pour la lutte contre la corruption. Ce qui témoigne de la détermination du gouvernement et d'une réelle volonté d'assai-

nir tous les départements. Nous constatons également les mesures prises du côté de la Haute cour de justice (HCJ) et du Pôle anti-corruption (Pac), à travers la traduction devant la justice de hauts responsables du pays. Actuellement, le Pac a été institutionnalisé à Mahajanga. Les actions contre la corruption devront désormais être continues.

**Velirano 4 : L'éducation et la culture pour tous : garantir un système éducatif pour tous, promouvoir l'excellence, valoriser l'enseignement technique et professionnel en particulier dans les provinces, instaurer l'éducation civique et la citoyenneté.**

**H.I.** : La fusion du ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement technique et professionnel a pu permettre de coordonner l'ensemble de la politique à l'endroit du secteur éducatif. Une très forte dotation en ressources matérielles et en budget a été constatée. La confection de nouveaux manuels scolaires, la réforme du curricula et du programme scolaire marquent déjà des avancées nettes de ce Velirano. Toutefois, il est prioritaire de professionnaliser le métier d'enseignant, ce qui est aussi valable au niveau au niveau de l'Enseignement supérieur. Pour ce dernier, des progrès restent à faire. Je pense qu'il faut essayer de restructurer l'enseignement supérieur par rapport aux priorités sectorielles du gouvernement.

## Il faut de la volonté réelle de la part des industriels malgaches pour augmenter leurs compétitivités

**Velirano 5 : La santé pour tous et à tout âge : assurer l'accès aux soins à tous, améliorer la santé mère-enfant, prévenir les maladies, réformer le système de retraite.**

**H.I.** : Je pense que le système de santé malgache est en train d'être réformé. La création de centres de santé de base, de niveaux 1 et 2, dans les 119 districts de Madagascar est prévue dans le budget du ministère de la Santé publique. Sont au programme l'amélioration et la modernisation des centres hospitaliers universitaires dans chaque ex-

chef-lieu de province et également pour les régions. Ils seront dotés d'équipements adéquats. De nouveaux centres hospitaliers spécialisés seront créés. Les établissements spécialisés dans l'oncologie verront le jour. Une décision prise en conseil des ministres va permettre de construire un hôpital spécialisé qui permettra de pratiquer des greffes d'organes. C'est une grande première à Madagascar. Ce qui démontre une attention particulière pour la santé. Néanmoins, il est impératif d'améliorer la couverture santé pour l'ensemble du peuple malgache.

**Velirano 6 : L'emploi décent pour tous : augmenter le nombre d'emplois, former et aider à trouver un emploi, renforcer les compétences nationales, créer une agence pour l'emploi.**

**H.I.** : Le président de la République a fixé le salaire minimum à 200 000 ariary. Certes, cela n'est pas encore suffisant, mais c'est déjà un pas en faveur des familles malgaches. Comme tous les pays qui veulent franchir le palier de l'émergence et qui veulent accéder à un développement très rapide, les emplois sont à générer. De manière globale, il faut analyser les potentialités de chaque district pour voir quels seront les emplois à créer.

La création d'entreprises est très importante. Ce qui nécessite davantage d'actions de promotion à travers la mise en place de système de crédit ou de système bancaire plus favorable aux entrepreneurs malgaches. La mise en place de l'agence pour l'emploi est en cours. Pour que les effets de cette politique soient palpables, un minimum de temps est requis, car c'est un système transversal. Nous allons générer des emplois, créer des richesses et des ressources en se focalisant surtout sur l'industrialisation de Madagascar. Les formations adéquates sont indispensables, dans ce sens.

**Velirano 7 : L'industrialisation de Madagascar : soutenir l'entrepreneuriat malgache, favoriser l'investissement dans le secteur industriel, promouvoir le « Made in Madagascar »**

**H.I.** : La diplomatie économique est favorisée dans cette approche. Nous passons à la vitesse supérieure à travers la promotion des Investissements directs étrangers (IDE) et l'industrialisation à grande échelle, par exemple, à travers la mise en place de la Zone d'émergence industrielle (ZEI), à Moramanga, ou l'exploitation du Bas-Man-

tions de viande n'arrivent plus à combler la demande grandissante, tant au niveau national qu'international. Ce qui favorise les vols de zébus et ce qui crée l'insécurité. J'espère que nos ingénieurs agricoles doivent être encouragés à entrer dans ce secteur et à produire massivement. Des facilités de créer des structures doivent leur être accordées dans ce sens.

**Velirano 10 : La gestion durable de nos ressources naturelles : encourager un tourisme durable, valoriser nos richesses minières, protéger notre faune, notre flore et notre sol, reboiser nos terres, lutter contre la destruction de notre environnement.**

**F.R.P. :** Sait-on réellement qui sont les cibles de nos actions de promotion touristique ? Le tourisme local devrait être favorisé par la mise en place d'infrastructures et par la sécurisation des investissements. Le tourisme international doit être développé à travers la multiplication des ouvertures aériennes. Les aéroports et les aérodromes sont souvent mis à l'écart des projets de développement.

Pourtant, leur exploitation permettrait d'attirer davantage de touristes dans les zones enclavées. En ce qui concerne le programme de reboisement, je trouve qu'il est important de bien choisir les espèces à mettre en terre. Il est idéal que le reboisement se fasse à travers des espèces exploitables à court terme.

**Velirano 11 : La modernisation de Madagascar : créer des villes « nouvelles » pour soulager les grandes villes, rénover nos routes, nos ponts et nos voies ferrées. Construire des logements sociaux et faciliter le crédit au logement. Organiser et sécuriser le transport pour améliorer la circulation des biens et des personnes. Assainir l'espace public et gérer nos déchets. Mettre en place la ville numérique.**

**F.R.P. :** (*rire*) Les Malgaches ont élu un président mégalomane ! Il ne s'agit pas de construire à tout-va. L'enjeu est d'entretenir les infrastructures en place, de gérer les problèmes existants des villes. Le président de la République ne connaît pas le cachet des villes anciennes. Les infrastructures de base sont les plus urgentes à instaurer. Même sans l'intervention de l'État, les villes s'étendront naturellement. Néanmoins, tous les dispositifs de viabilité doivent être

**L'enjeu est  
d'entretenir les  
infrastructures en  
place, de gérer les  
problèmes existants  
des villes**

disponibles : l'électricité, la sécurité, les routes, les hôpitaux, etc.

**Velirano 12 : L'autonomisation et la responsabilisation de nos territoires : créer des pôles de développement spécialisés, impliquer les territoires dans leur développement, favoriser la coopération entre les régions, les districts et les communes.**

**F.R.P. :** La décentralisation est sacralisée par la Constitution. Pourtant, nos gouvernants sont dans une logique d'esquive permanente de la loi fondamentale. C'est ce qu'ils ont fait ces douze mois. Tel est le cas, par exemple, de la mise en place des gouverneurs des régions. Peut-on vraiment attendre quelque chose de concret de leur part dans ce sens ? Je n'en crois pas un mot.

**Velirano 13 : Le sport, une fierté nationale : construire de nouvelles infrastructures sportives en particulier dans les provinces, intégrer nos jeunes par le sport, améliorer la santé par le sport, créer des centres et académies sportifs nationaux, octroyer des bourses sportives.**

**F.R.P. :** Cet entêtement de toujours vouloir créer à tout prix me choque. Nous avons déjà des stades dans toute l'île. Pourquoi ne pas les réhabiliter tout simplement ? Il n'y a rien de mauvais dans ce projet de construction. Le seul problème est que l'argent est utilisé dans un projet d'envergure qui n'est absolument pas une priorité. **P**

### TANÀ-MASOANDRO : UN CAILLOU DANS LA CHAUSSURE PRÉSIDENTIELLE

Tanà-Masoandro est le projet-phare de Andry Rajoelina. À proximité d'Antananarivo, l'État souhaite préempter 1 000 hectares de rizières pour y construire une ville nouvelle destinée à désengorger Antananarivo. Le méga-projet aurait dû couronner la vision « émergentiste », comme l'a souligné Holijaona Raboana, l'un des porteurs du projet Émergence Madagascar. Néanmoins, c'est devenu un caillou dans la chaussure présidentielle. Dévoilé à coup d'images de synthèse et de maquette, les plans de la nouvelle ville font rêver. Cependant, depuis un an, le projet se heurte au refus de certains habitants d'Ambohitrimanjaka, le lieu d'implantation du projet. Pour la Plateforme nationale des organisations de la société civile de Madagascar (PFNOSCM), « *priorités doivent être données à l'extension des villes malgaches par l'aménagement des terrains à proximité immédiate des portails de chaque grande ville pour pouvoir ériger des constructions de logement économique, à loyer modéré avec les équipements de base comme les marchés, les infrastructures sanitaires et éducation de base pour accueillir les nouveaux migrants* ».

Cependant, les propriétaires des rizières qui occupent la zone impactée se sont mobilisés et entendent faire valoir leurs droits, invoquant leur présence sur place de longue date, leur activité agricole menacée, et les tombeaux de leurs ancêtres. « *Tanà-Masoandro illustre donc*

*une autre forme d'accaparement des terres, déjà observée à Kilamba (Angola) ou à Ouaga 2000 (Burkina Faso). Les opérations de "déguerpissement" butent alors sur un droit foncier coutumier (urbain et rural) qui ne relève pas tout à fait du droit dit "moderne", dans lequel la question de la propriété privée individuelle de la terre ne se poserait pas, et où l'État disposerait d'un droit de préemption clair assorti d'indemnités généralement convaincantes* », écrit à ce sujet Christian Bouquet, chercheur au laboratoire universitaire Les Afriques dans le Monde (Sciences-Po Bordeaux)<sup>1</sup>.

Malgré les pourparlers et les discussions, la situation demeure explosive. L'ouverture d'un guichet unique, censé faciliter les démarches, n'a pas réussi à impulser une nouvelle dynamique. La nomination d'Angelo Zasy, un jeune ministre à un nouveau département, consacré aux nouvelles villes, valide un changement de stratégie qui n'est pas sûr de porter ses fruits. Durant une rencontre avec la presse, le chef de l'État a promis d'aller à la rencontre des habitants concernés. Ces derniers ont déjà esquissé qu'ils camperont sur leur position, intervention présidentielle ou pas.

**R.A.**

<sup>1</sup> <https://theconversation.com/a-madagascar-laccaparement-des-terres-peut-prendre-des-formes-diverses-129248>

goky. Des avancées nettes sont constatées en termes de facilitation des échanges commerciaux. Quant à la priorisation du “Made in Madagascar”, l’État est en train d’instaurer un système concurrentiel favorable aux industries malgaches. L’Administration a pris un engagement de protéger les industriels locaux à travers des barrières tarifaires ou non tarifaires. Il faut aussi de la volonté réelle de la part des industriels malgaches pour augmenter leurs compétitivités.

**Velirano 8 : Nos femmes et nos jeunes pour l’avenir : tendre vers l’égalité hommes/femmes dans la société et les institutions, préparer nos jeunes à l’émergence du pays.**

**H.I.** : Nous pouvons parler ici de la mise en place de différents projets comme Fihariana qui aide les jeunes dans tous les districts de la Grande île afin qu’ils puissent développer leurs projets qui vont générer des emplois et des revenus. L’adoption de la loi sur la lutte contre la violence basée sur le genre est également notable. Toutefois, au sein du gouvernement et des institutions publiques, il faut faire preuve davantage de volonté politique, en termes de respect de la parité. L’inégalité continue encore à régner aux niveaux de l’éducation et de l’emploi, mais des réformes sont menées actuellement dans les différents départements. L’institutionnalisation d’un arsenal juridique et financier serait encore indispensable pour concrétiser cette démarche.

**Velirano 9 : L’autosuffisance alimentaire : augmenter la production de riz, développer l’élevage et la production halieutique, soutenir les agriculteurs et innover dans de nouvelles productions agricoles, améliorer les capacités de production régionales.**

**H.I.** : Ces départements ont été regroupés dans un seul ministère. Dans presque toutes les régions de Madagascar, des plans d’actions ont été développés, que cela soit pour l’agriculture, l’aquaculture, l’élevage ou la pêche. Le développement des activités artisanales a pu être facilité par le déblocage de financements. Dans ce sens, les investisseurs locaux ont été particulièrement favorisés. L’État se tourne de plus en plus vers les paysans malgaches et beaucoup de projets ont été réalisés. À Ambatolampy-Tsimahafotsy, par exemple, plusieurs dizaines de milliards d’ariary ont été consacrés à financer l’aquaculture. Dans cette optique, la professionnalisation s’avère également nécessaire et les résultats tangibles sont attendus.

**Velirano 10 : La gestion durable de nos res-**

**sources naturelles : encourager un tourisme durable, valoriser nos richesses minières, protéger notre faune, notre flore et notre sol, reboiser nos terres, lutter contre la destruction de notre environnement.**

**H.I.** : Madagascar est un pays à forte potentialité, doté d’une endémicité inégalable en matière de ressources naturelles. Il est du ressort de l’État de le gérer sainement et d’une manière efficiente.

L’instauration de la bonne gouvernance, au niveau de la gestion des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, commence à être aperçue. En effet, l’octroi des licences et des permis d’exploitation a été gelé. Il est important d’assainir le secteur. La gestion équitable des retombées financières des exploitations est en cours de révision pour avoir plus d’impacts socioéconomiques directs des exploitations au niveau des collectivités territoriales impactées.

**L’immixtion de la politique politicienne a semé les troubles (...) ce n’est pas une bonne chose pour le développement du pays**

**Velirano 11 : La modernisation de Madagascar : créer des villes « nouvelles » pour soulager les grandes villes, rénover nos routes, nos ponts et nos voies ferrées.**

**Construire des logements sociaux et faciliter le crédit au logement. Organiser et sécuriser le transport pour améliorer la circulation des biens et des personnes. Assainir l’espace public et gérer nos déchets. Mettre en place la ville numérique.**

**H.I.** : Les projets sont nombreux : Tanà-Masoandro, de la création de villes nouvelles, de l’aménagement du bord de la mer de Toamasina, à l’image de Miami... Malheureusement, l’immixtion de la politique politicienne a semé les troubles. Ce n’est pas une bonne chose pour le développement du pays. Mais Tanà-Masoandro sera concrétisé. De nouveaux logements seront créés à Ivato, avec la construction de 38 bâtiments et d’autres projets commencent aussi à prendre vie. Le chef de l’État tient à cœur la création de logements sociaux. Récemment,

l’appel d’offres a été lancé pour les entrepreneurs qui seraient intéressés par le projet Miami à Toamasina.

Sur le volet de l’assainissement, l’Administration commence à accompagner les collectivités territoriales décentralisées. Toutefois, davantage de mesures sont attendues pour ce qui est de l’hygiène, de la salubrité publique et de la gestion des déchets. Désormais, il faut désormais un moyen pour recycler les déchets durablement.

**Velirano 12 : L’autonomisation et la responsabilisation de nos territoires : créer des pôles de développement spécialisés, impliquer les territoires dans leur développement, favoriser la coopération entre les régions, les districts et les communes.**

**H.I.** : Les schémas directeurs ont été définis. La responsabilisation des collectivités, à travers la création de pôles de croissance, est un pas en faveur de l’octroi de leur autonomie administrative et financière. Pour les exercices budgétaires 2019 et 2020, le budget alloué aux régions et communes de Madagascar a nettement augmenté. L’effectivité de la décentralisation, jusqu’à l’autonomisation des fokontany, est indispensable pour développer le pays dans son ensemble.

**Velirano 13 : Le sport, une fierté nationale : construire de nouvelles infrastructures sportives en particulier dans les provinces, intégrer nos jeunes par le sport, améliorer la santé par le sport, créer des centres et académies sportifs nationaux, octroyer des bourses sportives.**

**H.I.** : À travers nos réussites sur le plan international, que cela soit en football ou dans d’autres disciplines, nous voyons que le sport a été vraiment pris en compte par le pouvoir en place. De nombreuses infrastructures vont être érigées. Un des projets emblématiques sera la transformation radicale de l’ancien stade municipal de Mahamasina en une enceinte moderne. Beaucoup de projets sont en train d’être réalisés pour le développement du sport actuellement. Un budget important a été octroyé au ministère de la Jeunesse et des Sports pour répondre à ces enjeux et à ces défis. Pour terminer, n’oublions pas de parler de la redynamisation de chaque fédération. **P**

*Note de la rédaction : À de multiples reprises, la rédaction de Politikà a sollicité la Présidence pour l’entretien, mais jusqu’au moment où nous avons mis sous presse, nous n’avons pas eu de retours positifs.*

# 2019 DESSINÉ PAR ~~PRIRI~~

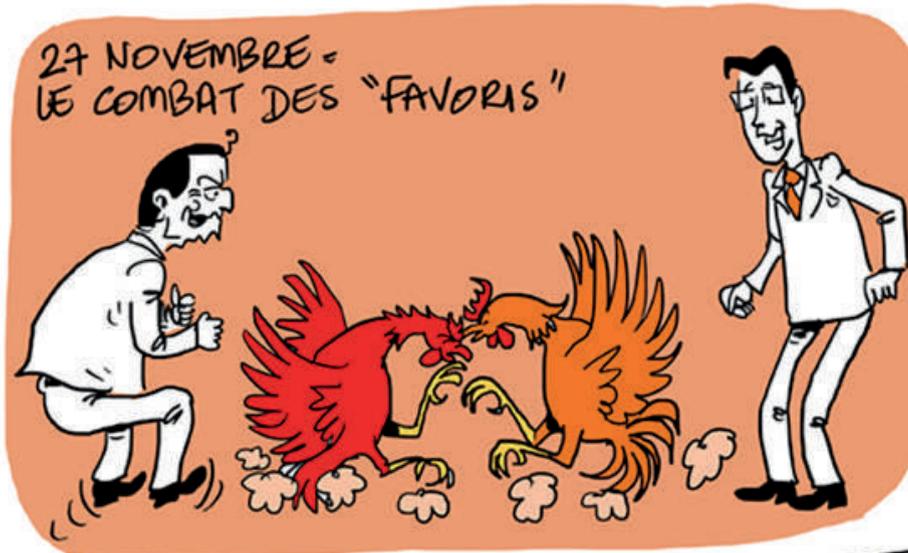
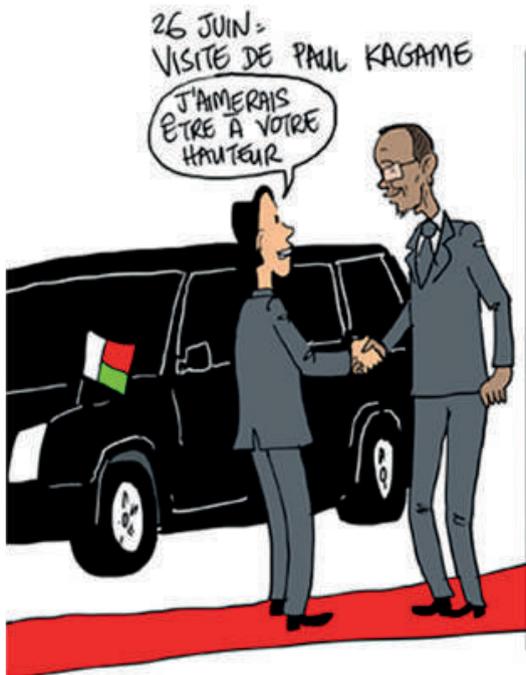


LE POLITICIEN ~~MODEL~~  
~~TOP-MODEL~~  
LE CHANGEMENT  
COMMENCE PAR  
LA CRAVATE



LE GATEAU DE TSIMBAZAZA





# IPC 2019

## Élections et financements des partis politiques : facteurs de corruption

Transparency international – initiative Madagascar (TI-MG) a dévoilé les résultats-pays, parallèlement au lancement de l'Indice de perception de la corruption (IPC) 2019 au niveau mondial. L'analyse de ces résultats révèle que les pays dans lesquels les élections et le financement des partis politiques sont perméables à une influence indue de la part d'intérêts particuliers sont moins en mesure de lutter contre la corruption.



Transparency international – Initiative Madagascar



Koza



**D**epuis sa création en 1995 et sa révision méthodologique en 2012, l'IPC développé par Transparency international est devenu la principale référence en matière de mesure de la corruption dans le monde.

### SYSTÈME POLITIQUE

L'IPC note 180 pays et territoires selon leurs niveaux perçus de corruption dans le secteur public, en s'appuyant sur 13 évaluations d'experts et enquêtes menées auprès de chefs d'entreprises. Cet indice utilise une échelle de zéro (fortement corrompu) à 100 (très peu corrompu). Pour 2019, d'après les résultats publiés par Transparency International, l'IPC révèle que plus des deux tiers des pays, ainsi que bon nombre des économies les plus avancées du monde, stagnent ou montrent des signes de recul dans leurs efforts de lutte contre la corruption. Par ailleurs, plus des deux tiers des pays ont un score inférieur à 50, le score moyen se situant seulement à 43/100. «*La frustra-*

*tion face à la corruption du gouvernement et le manque de confiance dans les institutions témoignent de la nécessité d'une plus grande intégrité politique, explique Delia Ferreira Rubio, présidente de Transparency International. Les gouvernements doivent s'attaquer de toute urgence au rôle corrompeur des grosses sommes d'argent dans le financement des partis politiques et à l'influence indue qu'elles exercent sur nos systèmes politiques.*»

### CORRUPTION ET INTÉGRITÉ POLITIQUE

La quête d'une intégrité politique, garante de probité et d'éthique en politique, figure parmi les priorités actuelles du mouvement Transparency International. L'intégrité politique regroupe diverses préoccupations et exigences liées à la qualité des élections et de l'exercice du pouvoir (au service de l'intérêt général); la consultation des citoyens dans le processus de prise de décisions politiques; la transparence des sources de financements politiques; l'interaction des dirigeants avec les citoyens; l'accessibilité des données publiques et politiques; le pluralisme po-

litique, etc. L'analyse des résultats de l'IPC 2019 conforte ce choix stratégique de l'organisation. En effet, les recherches menées montrent que les pays qui réalisent un bon score (70/100 en moyenne) sont régis par des lois strictes en matière de transparence et de régulation des fonds de campagne et de consultation des citoyens avant toute prise de décision politique. Les pays où le financement politique n'est pas réglementé, ou qui disposent d'un faible dispositif en la matière, ne réalisent respectivement qu'une moyenne de 34 et 35. 60% des pays qui ont considérablement amélioré leur score IPC depuis 2012 ont atteint ce résultat en renforçant la réglementation du financement politique et notamment des campagnes.

### DÉSÉQUILIBRE DU POUVOIR

Les pays ayant des processus de consultation plus larges et plus ouverts, ont un score moyen de 61/100, contre seulement 32/100 pour les autres. Une grande majorité de pays, dont le score de l'IPC a considérablement diminué depuis 2012, parmi lesquels

figure Madagascar, n'engagent pas les acteurs politiques, sociaux et économiques les plus pertinents dans la prise de décision politique. Il est aussi intéressant de noter que les pays qui obtiennent de mauvais résultats à l'IPC connaissent un déséquilibre du pouvoir dans lequel quelques individus nantis contrôlent le gouvernement, les caisses de l'État et la prise de décision politique. La perception selon laquelle «les riches achètent les élections» y est également forte auprès de la population.

### LA PERCEPTION DE LA CORRUPTION À MADAGASCAR

Madagascar réalise un score de 24/100, soit un recul d'un point par rapport au score réalisé en 2018 (25/100), 8 points de moins qu'en 2012, date de la révision méthodologique opérée par l'IPC, et un score inférieur à la moyenne du continent africain (32/100). Le pays se place au 158<sup>e</sup> rang sur les 180 pays étudiés, dépassé d'un point par rapport à 2018 par l'Azerbaïdjan, le Cameroun, le Tadjikistan, le Mozambique, l'Ouzbékistan et l'Angola. C'est le pire score réalisé par le pays depuis le changement méthodologique du calcul de l'IPC opéré en 2012, à égalité avec 2017. C'est également le pire classement de la Grande île depuis la création de l'indice révisé en 2012. De plus, en 2012, le score de Madagascar à l'IPC était meilleur que ceux des Comores et du Mozambique. En 2019, cette tendance est radicalement inversée. Sept sources de données indépendantes ont été utilisées dans le calcul du score malgache de l'IPC 2019, à savoir le World economic forum EOS, le World bank

CPIA, le Global insight country risk ratings, le Bertelsmann foundation transformation index, l'African development bank CPIA, le World justice project rule of law index, le PRS international country risk guide et le Varieties of democracy (V-Dem) project. Techniquement, le recul d'un point de Madagascar peut être imputé au mauvais score réalisé par le pays au WJP rule of law index (16 en 2019 contre 19 en 2018) et qui traduit donc un recul de l'État de droit et à l'intégration du score du World economic forum EOS dans le panel de sources de l'IPC, avec un score également défavorable pour le pays (17/100) en 2019.

## Le non-plafonnement des fonds de campagne accentue les inégalités

### COPINAGE POLITIQUE

Mais sur le fond, le recul du score d'un point de Madagascar s'explique par le manque d'intégrité politique qui prévaut dans le pays. Les problèmes récurrents auxquels le pays fait face mettent en lumière le manque de transparence et de redevabilité politique. Peut être citée de façon non-exhaustive l'opacité des sources de financement politique, qui constitue un frein à la construction d'une relation de confiance entre poli-

tiens et citoyens et qui constitue une porte ouverte aux financements illicites. L'année 2018, année de référence de l'IPC 2019, a été une année électorale caractérisée par les dépenses de campagne faramineuses aux sources souvent opaques réalisées par les principaux candidats aux présidentielles. Transparency international – initiative Madagascar avait à l'époque questionné les 36 candidats sur l'origine de ces fonds, mais seuls 6 – à l'envergure relativement modeste – ont joué le jeu de la transparence. Le non-plafonnement des fonds de campagne accentue les inégalités des chances entre compétiteurs politiques et favorise l'augmentation exponentielle des risques de corruption électorale et d'achats de vote.

### SPONSORS

La non-publication des déclarations de patrimoine des élus constitue un manque flagrant de transparence vis-à-vis des électeurs/administrés et la perte d'un moyen de vérification de la probité des élus. L'omniprésence et l'influence de certains opérateurs privés sur le régime fragilisent l'État et favorisent sa phagocytose par le privé, tout en accélérant la cartellisation de l'économie. La persistance de la protection politique et du corporatisme qui l'accompagne, constituent des sources d'impunité pour les corrompus qui opèrent à visage découvert sans craindre de représailles, car «amis d'untel» ou «sponsors d'untel». Ce copinage politique entretient de plus l'immuabilité de ces pratiques malsaines au fil des régimes. **P**

### AMÉLIORATION DU SCORE DE MADAGASCAR : LES RECOMMANDATIONS DE TI-MG

À une époque où l'État prône une tolérance zéro contre la corruption et l'ambition de réaliser un score de 50/100 à l'IPC d'ici 2025, il s'impose de prendre des mesures drastiques pour joindre les actes à la parole. Pour réduire la corruption et restaurer la confiance des Malgaches en la sphère politique, TI-MG recommande en priorité au gouvernement de renforcer le système de redevabilité et promouvoir une réelle séparation des pouvoirs. Les pressions politiques exercées sur les magistrats de l'ordre administratif dans le traitement du contentieux électoral doivent, en particulier, être bannies des pratiques et les coupables de tels agissements, sévèrement sanctionnés. Il faut s'attaquer au traitement préférentiel pour assurer que les budgets et les services publics ne soient pas motivés par des relations personnelles ou orientés par des intérêts particuliers. Il est important de régler et contrôler le financement politique pour éviter un excès d'argent et d'influence en politique (donc transparence, traçabilité et plafonnement).

Les déclarations de patrimoine des élus et de l'ensemble des dirigeants politiques doivent être accessibles au public pour un meilleur contrôle citoyen de l'exercice du pouvoir. Il est primordial de

gérer les conflits d'intérêts et s'attaquer au phénomène des «*revolving doors*»<sup>1</sup> qui crée des relations de dépendance malsaine entre le secteur privé et les dirigeants. Tous les acteurs de la société doivent avoir un accès ouvert et constructif à la prise de décision. Il est important de renforcer l'intégrité électorale, de prévenir et de sanctionner les campagnes de désinformation, de donner plus de pouvoir aux citoyens et protéger les activistes, les lanceurs d'alerte et les journalistes. La route vers l'intégrité, la transparence et la redevabilité est longue est ardue et elle ne doit pas seulement être pavée de bonnes intentions. Toutes les composantes de la société doivent se donner la main et unir leurs efforts pour venir à bout de ce fléau. TI-MG réitère son engagement envers la cause et promet de redoubler d'efforts en cette année 2020 pendant laquelle l'association célèbre son vingtième anniversaire.

TI-MG

<sup>1</sup> Le «*revolving doors*» est une rotation de personnel entre un rôle de législateur et régulateur, et un poste dans l'industrie affecté par ces mêmes législation et régulation (donc avec suspicion de conflit d'intérêt).

## Loi de Finances Initiales 2020

# Une politique de relance keynésienne<sup>1</sup>

Selon des dispositions de la Loi de finances initiales (LFI) 2020, le gouvernement actuel ambitionne de mener une politique économique de relance d'inspiration keynésienne devant déboucher sur un taux de croissance à hauteur de 5,5%. Décryptage du document.



Jean Arnaud Baraka<sup>2</sup>

**R**appelons que c'est à partir de la crise des années 1930 que les pouvoirs publics ont considéré le budget comme un instrument de politique économique. Ainsi, la théorie keynésienne a sacralisé la politique budgétaire en tant qu'outil de relance de la croissance économique. Pour le cas d'espèce, la relance de la demande globale est opérée essentiellement par la hausse du niveau de consommation (la hausse des salaires) et des investissements (construction de routes, les réseaux ferroviaires et les infrastructures pour l'énergie, etc.).

### EFFECTIFS

Cette cuvée 2020 de la LFI est la première qui a été conçue par l'administration actuelle. Elle est censée refléter la mise en œuvre du programme Initiative pour l'émergence de Madagascar (IEM), conformément aux promesses véhiculées durant la campagne électorale. Pour ce faire, des aménagements ont été opérés au niveau du budget de l'État, notamment dans la catégorie des dépenses. Les dépenses totales du budget général de l'État se chiffreront à plus de 9 143 milliards d'ariary pour l'année 2020, soit une augmentation de 14,28% par rapport à la Loi de finances rectificative (LFR) 2019. Ce montant sera constitué des dépenses de soldes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements (voir *infographie p.35*).

Comparées à l'année dernière, les dépenses de solde passent de 27% à 29,5%. L'augmentation de la masse salariale de 14,38% est justifiée par la hausse de 13% du salaire des agents de l'État, comme le chef de l'État l'a annoncé. D'autre part, elle est liée à la hausse des effectifs des fonctionnaires, dont la plus prépondérante est la prévision de dotation de nouveaux postes budgétaires au profit de certains départements ministériels (justice, gendarmerie nationale, police nationale, éducation nationale et santé, notamment).

### ÉLÉMENTS BUDGÉTIVORES

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles passent de 30% à 18%. La réduction de 20,5% par rapport à l'année 2019 de l'enveloppe des transferts et des subventions en est la cause principale. Elle passe de 1 179 à 939,9 milliards d'ariary en 2020. « Cette diminution sera possible grâce aux efforts initiés par l'État afin d'assainir cette rubrique précise et d'éliminer les éléments budgétivores, notamment ceux des établissements publics nationaux jugés surrogatoires »<sup>1</sup>. En dépit de cette baisse de dépenses de fonctionnement, les dépenses en capital, évaluées à 49,2% (soit 5 048,3 milliards d'ariary), représentent la rubrique la plus importante des dépenses globales, soit une hausse de 31,2% par rapport en 2019.

## La moitié de la richesse créée dans le pays va aux 20% les plus riches

Concernant la répartition par secteur (voir *infographie p.35*), deux tiers de ces investissements vont à l'endroit des secteurs administratifs et infrastructure. Seuls 17,8% (contre 19,4% en 2019) sont destinés au secteur social et 16% au secteur productif. En effet, l'Administration s'attèle à optimiser les Programmes d'investissements publics (Pip), afin qu'ils puissent être un vecteur de développement concret et une source pérenne de création d'emplois et de répartition des revenus par l'effet multiplicateur. Ce dernier est d'autant plus fort que la propension à consommer est forte, mais encore faut-il préciser que soient prises certaines mesures parfois nationalistes pour que cette politique trouve son succès.

### REVENUS DISTRIBUÉS

Dans une économie ouverte, l'effet multi-

plicateur peut être affaibli par la consommation des produits importés. Si une grande partie des revenus distribués porte sur la consommation de produits importés, cela va automatiquement entraîner une relance de la production du pays étranger, mais n'aura aucun impact sur l'économie nationale. L'engagement des entreprises nationales devrait être une priorité dans l'attribution des marchés publics. Dans le cas contraire, l'effet de la relance économique escompté sera minime dans l'économie nationale. Force est de signaler que toute politique de relance économique attise l'inflation dont le taux estimé à 6,2% cette année.

L'inflation renforce les inégalités sociales grignotant le pouvoir d'achat des couches les plus vulnérables et favorisant les gains des plus aisés : d'où le concept de la croissance appauvrissante. On rappelle que, selon la Banque Mondiale, à Madagascar, près de la moitié de la richesse créée dans le pays va aux 20% les plus riches et 5,7% seulement vont au quintile inférieur (les 20% les plus démunis). De surcroît, les 10% des Malgaches les plus pauvres ne bénéficient que de 2,2% de la richesse nationale contre 3,5% en Norvège et 0,9% en Afrique du Sud.

### MARCHÉ DU TRAVAIL

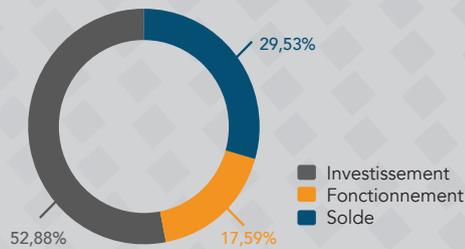
Nombreuses sont les mesures à la disposition des pouvoirs publics pour intervenir dans la réduction des inégalités sociales. Ces dernières peuvent être générées et être corrigées par des politiques qui influent directement sur la distribution des revenus au niveau du marché du travail (distribution primaire) ou par des politiques qui redistribuent ces revenus au moyen de l'impôt et des transferts sociaux (distribution secondaire). Bref, les 18% du budget général de l'État consacrés au secteur social paraissent limités. Il est important d'accorder davantage d'importance et d'efficacité aux investissements dans le domaine social. **P**

<sup>1</sup> Selon les dispositions de la Loi de finances initiale

<sup>2</sup> Jean Arnaud Baraka est magistrat financier

# ZOOM SUR LA LOI DES FINANCES INITIALE

## Répartition des dépenses



## Enveloppe des transferts et des subventions

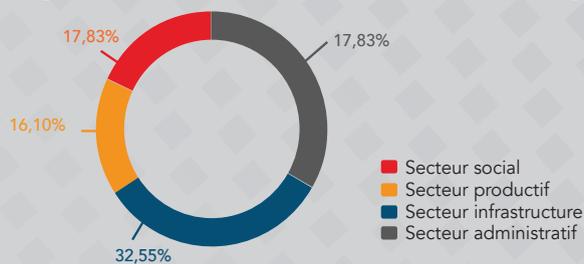


2019



2020

## Répartition des investissements par secteur



**Secteur monétaire**  
6,2% inflation

**Dépenses**  
10 269,9 milliards d'ariary  
dépenses totales

## Finances publiques



variations des recettes fiscales nettes en 2020, par rapport à 2019



Taux de pression fiscale en 2020



Taux de pression fiscale en 2020



Dons prévus

## Prévision de croissance par secteur



Sylviculture



Élevage et pêche



Agriculture



Secteur primaire



Transport



BTP



Alimentaire, boisson et tabac



Textile

# PROCESSUS DE PRÉPARATION DE LA LOI DES FINANCES INITIALES (LFI)

**La préparation de la Loi de finances initiale est un processus complexe qui fait intervenir de nombreuses parties prenantes et qui s'étale sur une année. Nous vous décryptons les démarches dans ce tableau chronologique.**

## Gouvernement



- MEF**  
Communication en conseil du gouvernement concernant le processus d'élaboration du budget
- Début de la préparation du budget
  - Identification des grandes orientations
  - Détermination des perspectives budgétaires
  - Envoi d'un questionnaire PIP aux institutions et aux ministères
  - Préparation de la pré-conférence budgétaire

## JANVIER

## MEF

### Établissement du cadrage budgétaire

- Fixation des enveloppes budgétaires
- Allocation de crédits par institution/ministère, par catégorie de dépenses, par grandes rubriques, par financement

### Élaboration du CBMT

- Détermination des objectifs budgétaires pluriannuels en matière de recettes et dépenses
- Allocation des ressources aux différents secteurs en fonction des priorités du gouvernement

### Élaboration de la Lettre de cadrage du PLF pour approbation en conseils

Traduction en termes clairs des liens entre les objectifs macroéconomiques et les contraintes de l'économie qui se répercutent également sur les finances publiques (grandes orientations, cadrage macroéconomique, CBMT)

## FÉVRIER AVRIL

## MEF

Élaboration et envoi de la circulaire de préparation du budget avec indication des enveloppes

- Notification des institutions/ministères de leurs enveloppes budgétaires respectives
- Présentation des instructions et directives pour l'élaboration du budget

## Toutes les institutions et les ministères

### Élaboration du CDMT sectoriel

- Ajustement des CDMT sectoriels (priorisation) en fonction des enveloppes budgétaires qui leurs sont allouées
- Mise à jour du Doeb

## Toutes les institutions et les ministères

### Regions

### Séance de travail ministères techniques et régions

- Discussion entre le MEF, les ministères techniques et les régions concernant les priorités et les projets
- Définition des dispositions de mise en œuvre des activités du ministère

## Toutes les institutions et les ministères

### Saisie du projet de budget

Saisie du projet de budget sur un support informatique par chaque institution/ministère

## MAI

## Toutes les institutions et les ministères

### Pré-conférence budgétaire

Présentations des grandes orientations et perspectives budgétaires. Éléments de base :

- Stratégies nationales
  - Politiques sectorielles
  - Politique générale de l'État (PGE)
  - Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) sectoriel
  - Intervention des PTF
  - Dimension régionale
  - Programme de travail annuel (PTA)
  - Partenariat ...
- Ces éléments sont transcrits dans le Document d'orientation pour l'élaboration du budget (Doeb)

## MEF - PTF,

## Secteur privé, Parlement, régions

Première rencontre avec les parties prenantes : partenaires techniques et financiers, secteur privé, Parlement, régions, société civile  
 les parties prenantes : Partenaires techniques et financiers, secteur privé, parlement, régions, société civile  
 Recueil et partage d'informations

## JUIN JUILLET

## Toutes les institutions et les ministères

### Restitution de fichiers

Transmission au MEF des projets de budget des institutions/ ministères assortis d'une note de présentation sur support informatique et en version papier

## Toutes les institutions et les ministères

## MEF

Consolidation des informations des Ministères techniques et départements financiers pour la confection du PLF

- Regroupement des projets de budget des institutions/ministères, puis contrôle et vérification de la cohérence des données budgétaires
- Assemblage des informations/données venant des départements financiers du MEF pour insertion dans l'exposé des motifs, corps de loi...
- Contrôle et vérification de la cohérence des informations

## Toutes les institutions et les ministères

### Conférence budgétaire

Séance de plaidoirie en matière budgétaire

## AOÛT



### Parlement

#### Examen du PLF

Examen du PLF par la Commission finances de l'Assemblée nationale avant envoi pour débat en séance plénière

#### Vote de la LF

Selon l'article 48 de la LOLF :

- Pour le budget général, les budgets annexes et les comptes particuliers du trésor, vote d'ensemble des évaluations de recettes
- Vote unique des évaluations de ressources et de charges de trésorerie
- Vote des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (investissements)
- Vote unique des plafonds d'autorisations d'emplois
- Vote par budget annexe et compte particulier du Trésor des crédits des budgets annexes et des crédits ou des découverts des comptes particuliers du Trésor



### HCC

#### Présidence de la République

#### Promulgation de la LF

Contrôle de constitutionnalité par la HCC et signature de la LF par le président de la République

#### Matérialisation de la LF

- Enregistrement de la LF auprès de la Primature et publication dans le Journal officiel de la République de Madagascar.
- Prise de décret de répartition de crédit
- Prise d'arrêté d'ouverture de crédit
- Edition du budget d'exécution

#### Mise en place du Budget

- Intégration des données budgétaires dans le SIIGFP
- Notification des institutions/ministères et responsables financiers des documents suivants : la Loi de finances
- le décret de répartition de crédit
- l'arrêté d'ouverture de crédit
- le budget d'exécution
- la circulaire d'exécution



### Tous les institutions et les ministères

#### Nomination des acteurs budgétaires

- Demande de visa préalable auprès de la DPCB
- Signature de l'arrêté de nomination



### MEF - PTF, Secteur privé, Parlement, régions

Deuxième rencontre avec les parties prenantes : PTF, secteur privé, Parlement, Régions, Société civile  
Mise à jour des informations

## SEPTEMBRE

## SEPTEMBRE OCTOBRE



### MEF

#### Finalisation du PLF

- Ajustement du projet de budget suite aux décisions prises lors de la conférence budgétaire et à d'éventuelles nouvelles informations venant des parties prenantes
- Disponibilité du PLF, en français et en malgache, à soumettre en conseil du gouvernement et des ministres



### MEF

#### Gouvernement

#### Dépôt du PLF en conseil du gouvernement et conseil des ministres

- Examen et approbation du PLF au niveau des conseils du gouvernement et des ministres



### MEF

#### Impression du PLF

- Duplication du PLF à l'Imprimerie nationale en X exemplaires suivant le nombre de parlementaires
- Dépôt du PLF à l'Assemblée nationale
- Dépôt du PLF à l'Assemblée nationale

## NOVEMBRE DÉCEMBRE

**CBMT : Cadre Budgétaire à Moyen Terme - DOEB : Document d'Orientation pour l'Élaboration du Budget - DPCB : Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire**  
**MEF : Ministère de l'Economie et des Finances - PTF : Partenaires Techniques et Financiers - SIIGFP : Système d'Informations Intégré de la Gestion des Finances Publiques**

# «L'émergence est conditionnée par une augmentation rigoureuse des recettes»

Particulièrement ambitieuse, la Loi de Finances initiale ne recueille pas l'unanimité. L'économiste, Dr Rakoto David Olivaniaina, décrypte pour Politikā les éléments essentiels de ce texte, objet d'une âpre bataille entre les deux chambres.



Karina Zarazafy



Dr RAKOTO DAVID OLIVANIAINA

## Comment jugez-vous la Loi de Finances Initiale 2020 ?

Madagascar ambitionne de figurer parmi les pays émergents d'ici cinq ans. Il devrait connaître une croissance économique rapide, atteindre un niveau de vie et être en possession de structures économiques et sociales qui se rapproche des pays développés. Une ouverture économique au reste du monde est primordiale ainsi que des transformations structurelles et institutionnelles de grande ampleur et un fort potentiel de croissance. Il convient de noter que le PIB par habitant n'est qu'un critère partiel de l'émergence. L'émergence d'une économie va donc au-delà du développement d'un pays, il s'agit de s'éloigner de l'"économisme" qui consiste à réduire le développement à la croissance économique. L'émergence tient compte de la répartition du revenu (de la richesse) et de l'interrelation entre production et répartition susceptible de générer le développement. L'émergence du pays renvoie à une vision fortement systémique qui prend en compte des critères économiques, politiques et stratégiques, s'inscrivant dans une dynamique nationale et internationale. Par ailleurs, elle vise l'objectif de "puissance économique" dans un environnement mondial turbulent. Il faudra redéfinir le rôle de l'État et faire en sorte

que son interventionnisme soit capable de booster la dynamique du développement.

Par rapport à ce rappel des conditions d'émergence et à la lecture de la LFI 2020, on peut dire que, certes, elle reflète l'ambition et la vision de l'émergence de notre pays du point de vue économique et sociale (un taux de croissance de 7% d'ici 2023: 5,5% actuellement, hausse des dépenses allouées aux secteurs sociaux de base, maîtrise de l'inflation et du déficit budgétaire, création d'emplois, satisfaction des besoins réels de la population...) mais on doit aussi avancer que plus de cohérence entre les différents objectifs et les mesures à appliquer est nécessaire.

On a besoin d'une croissance économique plus forte, durable et soutenable sur plusieurs années (au moins pendant dix ans) et de s'assurer que l'augmentation des dépenses publiques se transforme en une réelle amélioration du niveau de vie en général. La hausse de salaire des fonctionnaires doit, à titre d'exemple, se traduire par une amélioration de la productivité des agents, des services administratifs de meilleure qualité et des agents plus assidus. De bons résultats, surtout dans les secteurs productifs, peuvent annuler les effets de la hausse du salaire sur l'inflation grâce à une meilleure croissance. L'objectif de l'État de

limiter le déficit budgétaire à 3% du PIB avec l'augmentation des recettes coïncide, par ailleurs, avec l'objectif de maîtriser l'inflation.

## Selon vous, l'ambition du gouvernement malgache d'atteindre un taux de croissance de 5,5% cette année est-elle réaliste ? Et qu'en est-il des prévisions de croissance sectorielle ?

Une petite variation positive de 0,2% de notre croissance économique est attendue cette année 2020. Elle repose sur une politique d'inspiration keynésienne qui vise l'augmentation de la demande globale par le biais des investissements productifs (soutenu par le multiplicateur keynésien) avec comme conséquence la hausse de l'offre globale. La LFI 2020 confirme clairement cette politique qui exige le renforcement du rôle de l'État dans un cadre d'économie de marché. L'analyse de la LFI 2020 permet d'espérer l'atteinte de ce taux de croissance car le gouvernement va appliquer des politiques conformes à ses objectifs comme une politique monétaire expansionniste pour mettre à disposition des entrepreneurs plus de liquidité, pour inciter la création de nouvelles entreprises ainsi que la demande globale. L'arrivée des flux de capitaux étrangers

se fait déjà sentir grâce à la flexibilité des régimes de change (implantation d'usine de cimenterie, construction de grands hôtels de standing international...), il en est de même des séries de réformes engagées par l'État en matière de finances, d'accès aux marchés, de la mobilité de la main-d'œuvre par l'intégration économique régionale, etc. On peut néanmoins constater que cette prévision est très prudente et tient comptes des différents facteurs de risques qui pourraient affecter la croissance économique tels qu'une reprise économique plus lente que prévu dans les pays développés, un renchérissement des taux d'intérêt, une volatilité accrue des prix du pétrole résultant des tensions géopolitiques récentes, un risque de catastrophe naturelle comme les cyclones, etc. La Grande île reste tributaire de l'aide et des transferts de fonds en provenance des pays avancés. C'est une problématique que l'on doit solutionner. Quant aux prévisions de croissance sectorielle, l'extension des surfaces cultivables par la création de nouvelles infrastructures et l'augmentation de la capacité de production permettront d'atteindre une croissance de 5,6% pour le secteur primaire.

La reprise des investissements dans les secteurs textile, boisson, tabac, la branche alimentaire et les matériaux de construction confirment l'atteinte d'un taux de croissance de 7,4% du secteur secondaire. L'expansion de la branche BTP, les grands travaux gouvernementaux qui commencent à démarrer (nouvelles villes, réhabilitation des routes nationales, construction d'infrastructures en vue de promouvoir le développement du secteur primaire et du tourisme...) l'instauration de la sécurité publique, de la protection des biens et des personnes ainsi que la mise en place d'une politique de sécurisation des investissements donnent de l'espoir pour un taux de croissance de 5,2% du secteur tertiaire. Les conditions que j'ai citées restent cependant valables pour l'atteinte de ces objectifs.

**La LFI 2020 prévoit une légère baisse du niveau de l'inflation. Pensez-vous que cela pourrait réellement se faire sachant que cette même loi met un point de vigilance quant à la perspective de relance économique à travers une augmentation des crédits à l'économie. Ce qui pourrait pourtant se traduire en une pression inflationniste ? Quels impacts concrets pourrait-on observer sur le quotidien des citoyens ?**

Une augmentation des crédits à l'économie devrait avoir un effet positif sur les inves-

tissements et donc sur la croissance. Cette "politique de Go" devra ainsi relancer l'économie et, dans ce cas, elle n'est pas inflationniste.

Une augmentation de l'offre globale sera attendue par le mécanisme du "multiplicateur keynésien", c'est-à-dire la hausse de la demande globale. Les grands équilibres macroéconomiques ne seront donc pas menacés. La hausse de la demande globale se traduit par l'amélioration du pouvoir d'achat de la population qui aura comme corollaire l'amélioration de son niveau de vie et la reconstruction de la classe moyenne source de croissance économique encore plus forte.

**La LFI prévoit également un renforcement de la position extérieure de Madagascar avec une amélioration de la balance globale laquelle, selon toujours cette loi, restera excédentaire. A votre avis, la situation économique actuelle de Madagascar permettrait-elle réellement d'augmenter sa compétitivité au niveau des marchés régionaux et internationaux ?**

L'émergence de Madagascar est conditionnée par une augmentation plus rigoureuse de nos recettes d'exportation et la maîtrise de nos importations. L'exportation de produits transformés à haute valeur ajoutée et la diversification de nos exportations sont des conditions *sine qua non* du renforcement de notre position extérieure et de l'augmentation de notre compétitivité au niveau des marchés régionaux et internationaux. Des mesures allant dans ce sens sont déjà annoncées dans la LFI 2020, mais elles restent insuffisantes et timides.

Le Bureau des normes de Madagascar (BNM) devra, par exemple, être doté de davantage de moyens financiers, humains et matériels, les contrôles de la qualité de nos importations et exportations devront être renforcés, le décret d'application de la Loi sur le développement de l'industrie à Madagascar (LDIM) devra être promulgué dans un meilleur délai, les Lois sur les grands investissements devront être revues. Madagascar dispose actuellement de tous les atouts pour exploiter à fonds ses avantages comparatifs afin d'atteindre ces objectifs : de vastes terrains, une population jeune et dynamique, un vivier de capital humain qui est pourtant menacé par la fuite des cerveaux, une stabilité politique retrouvée, un dirigeant ayant un programme et une vision claire et bien définis. Il ne nous reste qu'à nous assurer de la mise en œuvre de ces politiques dans le but d'atteindre les objectifs visés.

**Il est prévu que le taux de pression fiscale sera à 11,5% du PIB en 2020. Quelles sont les conditions pour pouvoir atteindre cet objectif ?**

Pour éviter les effets inflationnistes d'une hausse du taux de pression fiscale, l'élargissement de l'assiette imposable, c'est-à-dire l'invention de nouvelles matières imposables, serait la meilleure option. Il en est de même de l'application d'impôts dégressifs, qui consiste à taxer beaucoup plus les revenus les plus élevés pour préserver le pouvoir d'achat de la population pauvre, et la classe moyenne qui contribue le plus au paiement d'impôts et taxes. Cette politique permettra une distribution plus équitable des richesses créées. Il ne faut pas oublier que "trop d'impôts tue l'impôt" et donc une politique fiscale prudente est souhaitée. D'un autre côté, l'État doit rationaliser les dépenses publiques et prioriser les dépenses d'investissement productif.

**A votre avis, les dispositions contenues dans cette loi, notamment dans la définition des actions à mener et des secteurs prioritaires, favoriseront-elles vraiment la relance de l'économie nationale, et nous permettrait de « rattraper les retards de développement accumulés depuis plusieurs années » ?**

La LFI 2020 prévoit de mener des actions ciblées allant dans le sens de l'atteinte des objectifs qui mettront Madagascar sur l'orbite de l'émergence d'ici cinq ans. Elle est en faveur de l'éducation pour tous (éducation de masse), de l'instauration d'un système de protection social fiable et pérenne, de l'introduction d'une vision partagée sur la politique d'enseignement en vue d'un partenariat durable et productif entre secteur privé et public. Cependant, il faut s'assurer que des dialogues permanents entre l'État et le secteur privé soient établis.

Dans ce cas, l'État devra investir davantage dans la technologie, l'innovation et le développement humain, il doit privilégier le développement de la capacité humaine, l'industrialisation et la croissance économique, il mettra en place une coalition d'élites surtout jeunes ayant un fort sentiment nationaliste de transformer les structures de l'économie, de s'industrialiser, de promouvoir l'accumulation de capital et de mettre en place la capacité humaine. Les résultats attendus seront une bonne performance économique et la transformation sociale qui vont nous permettre effectivement de "rattraper les retards de développement accumulés depuis plusieurs années". P



## Secteur productif

# Les industries malgaches sous-exploitées

L'industrialisation est l'une des priorités de l'administration Rajoelina. Pour le moment, les unités locales sont encore en difficulté par rapport aux importateurs.

 Raoto Andriamanambe

**F**ara fait minutieusement les comptes avant de s'engouffrer dans le gigantesque marché d'Anosibe. Elle vit à Ambanidia, mais préfère faire ses courses hebdomadaires dans ces lieux. «*J'y trouve mes comptes. Je peux faire des économies substantielles*», nous dit-elle. Commence alors un long périple de deux heures dans les dédales de l'un des plus importants marchés de la capitale. Résultat des courses : lait concentré en conserve, pâtes alimentaires, savon, détergent...venant de tous horizons – mais peu de produits «made in Madagascar» – figurent dans son panier. «*Quand je fais mes courses, je fais attention même au moindre ariary*», explique la mère de famille avant de quitter Anosibe.

### COÛT UNITAIRE

Le dernier recensement de la population malgache fait état d'un peu plus de 25 millions d'habitants. Une partie importante de l'ensemble constitue un réservoir de consommateurs potentiels. Pour le moment, les unités productives locales peinent à satisfaire les besoins dans de nombreux secteurs. Ce qui fait le bonheur des importateurs qui prennent une envergure importante dans la Grande île. En 2019, la Grande île a importé près de 78 000 tonnes d'huile alimentaire, près d'un million de tonnes de ciment, 160 000 tonnes de farine... Justement, le quatrième *Baromètre de l'industrialisation*<sup>1</sup>, une étude publiée périodiquement par l'Alliance pour l'industrialisation durable de Madagascar (AIDM), s'intéresse aux «*capacités de production [locale] faiblement exploitées*». Le document s'intéresse sur les questions de l'économie d'échelle. Cette dernière est l'accroissement de l'efficacité d'une entreprise grâce à la baisse du coût unitaire des produits obtenue en augmentant la quantité de la production. C'est la partie théorique. «*Il faut produire beaucoup pour réduire les prix de vente. À Madagascar, c'est encore très difficile*», pose, comme une évidence Vololona Rakotobe, économiste qui a pris part à l'étude, membre du Cercle de réflexion des économistes de Madagascar (Crem). L'exploitation des capacités de production des entreprises pour certains produits demeure faible à Madagascar. Les calculs du Crem mettent en relief la capacité des entreprises industrielles malgaches qui peuvent permettre de satisfaire le marché local.

### FAIBLESSE DE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRIX

Ainsi, le *think tank* s'est penché sur le cas de quelques produits. Le résultat des enquêtes est surprenant. Ainsi, seuls 10% de

la capacité de production du café moulu et des pâtes alimentaires sont utilisés. 40% pour le chocolat et les ciments. 35% pour les confitures et le textile. 32% pour le savon. Pourtant, Madagascar importe annuellement des quantités importantes de ces produits. Le *Baromètre* nous donne des indications sur cette situation. Pour les 30,51% des industriels interrogés, la faiblesse de la compétitivité des prix des produits «Vita Malagasy» est à incriminer. Les coûts assez élevés des différents facteurs de production, ainsi que l'existence d'une concurrence déloyale rendent les prix de certains produits locaux plus chers par rapport aux produits importés. En effet, Seuls 30,51% des entreprises industrielles malgaches affirment que leurs produits sont moins chers par rapport aux produits similaires importés. «*Les problèmes d'approvisionnement sont persistants. L'industrie agroalimentaire ne peut pas s'approvisionner localement car les offres ne sont pas suffisantes, pour ne pas dire qu'elles sont inexistantes. Les industriels locaux doivent donc importer. Or, les procédures sont lourdes et nécessitent des fonds importants*», nous détaille un capitaine d'industrie, issu d'une lignée d'industriels.

**30,51% des industriels affirment que leurs produits sont moins chers par rapport aux produits similaires importés**

### MENACE

Sur ce point, pour les industriels interrogés dans le *Baromètre*, le niveau d'efficacité des procédures douanières, concernant l'importation et l'exportation des marchandises, est plutôt faible avec un score de 1,7 sur une échelle de 4. Au niveau institutionnel, l'étude met en avant que «*42,42% des industriels trouvent que la politique douanière actuelle constitue un frein à leur activité*». Or, «*25 millions de consommateurs est un chiffre relativement faible*, défend Vololona Rakotobe. *Nous avons besoin d'une ouverture vers l'extérieur*». L'étude indique que l'adhésion de Madagascar aux organisations d'intégration régionale (Zlec, Comes...) constitue plutôt une menace pour les activités indus-

trielles locales. Les industriels plaident pour un vrai dialogue entre les secteurs privé et public. Le plus souvent, l'État élabore et impose des politiques sans consulter au préalable l'avis du secteur privé qui est pourtant le plus concerné. «*En d'autres termes, l'État ne donne pas assez d'opportunités aux industriels de participer à l'élaboration de la politique de développement*», souligne le *Baromètre*.

### MARKETING HORS NORMES

En plus d'être chère, la production locale est également peu visible sur les marchés. La vente des marques des opérateurs exportateurs se déploie souvent avec un ramdam médiatique important. Ces stratégies marketing hors normes ont souvent occasionné des levées de boucliers du côté des industriels locaux, dont 66,67% estiment subir une «*concurrence malsaine*». «*Il suffit juste de voir la plupart des campagnes médiatiques dans les télévisions*, trace un autre industriel. *Observez bien : ces actions de promotions promeuvent des produits importés. Leur budget de communication est disproportionné*». La *Baromètre* indique que 63,89% des industriels témoignent que l'envahissement du marché par des produits importés masque la visibilité des produits «Vita Malagasy». Ce qui constitue un blocage pour la promotion de ces produits locaux, ainsi que pour la consommation de masse. Les industriels interrogés n'ont donné qu'un score de 1,19 sur 4 par rapport à l'intervention de l'État contre l'importation sauvage. «*En plus des contraintes qui pèsent sur les unités locales : énergie, infrastructures, etc. le manque d'investissements se fait ressentir. Or, il faut accentuer les innovations et les recherches et développement pour améliorer la capacité de production*», suggère Vololona Rakotobe. De son côté, le directeur général d'une importante unité industrielle agroalimentaire avance la nécessité de développer les filières. «*Néanmoins, le blocage se situe au niveau des établissements bancaires. Les institutions sont encore très réticentes à appuyer les opérateurs locaux dans leur stratégie de développement*», conclut notre interlocutrice, un peu dépitée. **P**

.....  
<sup>1</sup> Le *Baromètre de l'industrialisation* est un instrument de mesure de progrès ainsi qu'un instrument de lobbying auprès des autorités et de l'opinion publique sur la nécessité de la transformation économique de Madagascar. Il est basé sur une étude régulière des perceptions de différents acteurs du secteur industriel (travailleurs, grandes industries, et PME)



Émergence industrielle

Le déficit structurel de la trésorerie VS industrie

En 2014, un état des lieux de l'industrie de Madagascar avait été dressé pour savoir exactement où nous en étions sur ce secteur d'activité. Comment devrait-on s'y prendre pour faire de l'industrie notre moteur de croissance, notre moteur de développement ?



**Rivo Rakotondrasanjy**

*Président de l'Alliance pour l'industrialisation durable de Madagascar*

**N**ous, c'était des chefs d'entreprises et des consultants menés sous le leadership du Syndicat des industries de Madagascar (Sim) avec une forte participation du Fivondronan'ny Mpandraharaha Malagasy (Fivmpama).

### PERCEPTIONS

À travers des études et des missions de benchmark – qui nous ont notamment emmenés au Ghana et en Éthiopie pour voir comment font les autres – nous avons pu sortir en 2017 la Loi sur le développement industriel de Madagascar (LDIM), suivie dans la foulée de la création, de l'Alliance pour l'industrialisation durable de Madagascar (AIDM), une plateforme qui regroupe deux syndicats patronaux (le Sim et le Fivmpama); deux syndicats de travailleurs, la Solidarité syndicale de Madagascar (SSM) et la Confédération des travailleurs de Madagascar (CTM), ainsi qu'un *think tank*, le Cercle de réflexion des économistes de Madagascar (Crem).

Ses principales missions sont de veiller à la mise en œuvre de la LDIM et d'apprécier l'évolution du processus d'industrialisation du pays. Pour cela nous avons mis en place le baromètre de l'industrialisation, qui est une étude des perceptions des acteurs directs de l'industrie : comment les chefs d'entreprises et les travailleurs perçoivent-ils la situation, le contexte, l'environnement et l'application de la politique industrielle par l'État ? C'est une étude que nous menons régulièrement, et qui nous sert de base d'argumentation et de suggestion dans les différentes discussions et échanges que nous avons avec l'État.

### DÉFI

Selon la Banque Mondiale, de 2013 à 2018, notre croissance économique était passée de 2,3 à 5%. L'industrie n'y contribue qu'à hauteur de 13% de notre PIB et ne fournit que 7,4% des emplois. La LDIM ambitionne de porter cette contribution à 25% en 2025. Le défi est immense, d'autant plus que, d'un côté, notre tissu économique est constitué à 95% de PME, voire des TPE. De l'autre, le secteur informel, avec ses 2 280 000 unités de production individuelles économiques – selon les chiffres de l'Instat de 2015 – pèse encore lourdement dans toutes décisions

économiques. On ne recense que moins de 300 000 entreprises formelles au niveau de l'Administration fiscale. Avant la présidentielle de 2018 et entre les deux tours, l'AIDM a beaucoup travaillé auprès des candidats pour mettre l'industrie et l'industrialisation au cœur de leur programme économique. Aujourd'hui, la vision Plan émergence Madagascar (PEM) est traduite en chantiers pour le développement industriel dans le programme pays 2019-2023, lancé au mois d'octobre dernier. Il est décliné en objectifs prioritaires dans la politique émergence Madagascar qui est la politique du gouvernement dans l'engagement du chef de l'État pour réaliser son septième Velirano, celui de l'industrialisation.

### URGENCE DE LA TÂCHE

Partant du constat du paysage actuel de notre industrie, composée de 46% d'agro-alimentaire, 29% de textile et de confection, il est tout à fait logique de développer en priorité l'agro-industrie et les chaînes de valeur, avec principalement les énergies renouvelables qui seront produites pour une meilleure efficacité énergétique. Il nous faudra, en guise d'accompagnement, appuyer en parallèle l'industrialisation dans nos régions et renforcer les capacités de nos institutions pour soutenir ces efforts. Actuellement, Madagascar importe 80% des besoins quotidiens de sa population, ce qui montre l'étendue et l'urgence de la tâche. L'État s'engage, pour reprendre les termes du PEM, à produire localement les besoins de consommation courante de la population, à promouvoir l'industrialisation régionale basée sur les potentialités de transformation de chaque région, à promouvoir les zones d'émergences industrielles et enfin, stimuler les consommations des produits locaux à travers la création de normes « Vita malagasy ».

### PEUR BLEUE

Il reste toutefois des défis de taille qui nous obligent à une grande prudence dans la mise en pratique de ce plan, pour que le cercle vicieux qui tue à petit feu nos industries ne se perpétue pas et se brise une bonne fois pour toute. Le premier est la cohérence gouvernementale. Il ne faut pas que le déficit structurel de la trésorerie publique crée des

impératifs qui sont souvent devenus une solution de facilité du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), pour mettre en place une politique fiscale qui va à l'encontre du processus d'industrialisation. Deuxièmement, la peur bleue de l'État de la grogne populaire sur la flambée des prix. Cette menace est brandie en permanence par les importateurs. La taxe à 20% pour l'importation de bondillons de savon avait été appliquée. Néanmoins, devant la menace de l'augmentation des prix, l'Administration avait fait machine arrière. Créer de nouvelles industries commence par préserver les industries existantes, dont le premier ennemi est la concurrence déloyale formelle, informelle et internationale.

### QUATRIÈME RÉVOLUTION INDUSTRIELLE

En ce moment, le monde entre dans la quatrième révolution industrielle, l'ère du digital. Si pour la plupart de nos industries, cela s'apparente encore à une étape lointaine, nous ne pouvons occulter la globalisation qui se fera de toute façon avec ou sans nous. Madagascar est mis simultanément au défi de sa transformation systémique et de son intégration au village mondial. L'émergence est à ce niveau. L'effort est à ce prix. Nous devons conjuguer les deux challenges. Le discours du président de la République à la dix-huitième conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour le développement, le 3 novembre dernier, à Abou Dhabi, aux Émirats Arabes Unis, le pays qui a vu naître en 2017 le Global manufacturing and industrialization summit (GMIS), marque la détermination de la Grande île à s'industrialiser. Plus d'un mois après, Madagascar, représenté par l'AIDM, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (Mica) et le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (Maep), était invité au troisième sommet du GMIS qui s'est tenu à Pretoria en Afrique du Sud pour expliquer en détails son programme pays en matière d'industrialisation. Et la suite relève maintenant de toute une série d'actions de mise en œuvre. Cependant, il faudrait éviter que la mise en œuvre ne soit enclenchée sans que les acteurs concernés en soient suffisamment informés **P**



## Universités publiques Chronique d'une faillite annoncée

Grève, cours en mode accéléré, grève, pause... Les universités publiques malgaches sont en souffrance constante, tout comme leurs étudiants. Cela se ressent sur leurs performances. Ainsi, l'édition 2020 du classement QS World University Ranking confirme une nouvelle fois l'hégémonie sud-africaine et égyptienne sur le paysage universitaire africain. Les établissements malgaches sont très loin des wagons de tête.



Van-Lee Behaja



Slim Bary

**A**près une dizaine de rencontres avec le ministère de tutelle, des ultimatums, l'organisation de «*journée morte*», les «*grèves de banderoles*»... Nous sommes au début de l'année, la situation est toujours au point mort à Ankatso, le campus universitaire d'Antananarivo qui a produit de nombreuses élites de la Grande île se retrouve dans une situation peu valorisante. Le désaccord entre le Syndicat des enseignants chercheurs et chercheurs enseignants de l'enseignement supérieur (Seces) et le gouvernement est interminable et redondant.

### PROBLÈMES CHRONIQUES

Autrefois, l'université d'Antananarivo figurait parmi les meilleurs établissements en Afrique. Mais depuis une vingtaine d'années, elle a perdu de sa notoriété. Sa chute symbolise celle de tout le système de l'enseignement supérieur à l'échelle d'un pays. «*La malgachisation entamée en 1978 par Théophile Randrianoelisoa, sous le règne de l'Amiral Didier Ratsiraka, a affecté énormément la qualité de l'enseignement dans les universités de Madagascar. Les langues française et anglaise, respectivement langue d'enseignement et de recherches, ont commencé à être négligées avec les résultats que nous observons aujourd'hui*», déplore Horace Gatien, enseignant-chercheur à l'université de Toamasina et maintes fois ministre. Des problèmes chroniques subsistent et affectent durablement les universités publiques malgaches. La partie visible de l'iceberg concerne l'équipement et les infrastructures. Ne serait-ce que pour le cas de l'université d'Antananarivo, les logements Antananarivo, comme dans les autres universités des provinces, le domaine universitaire a perdu de son prestige. Il se trouve désormais squattérisé par les enseignants et les personnalités, souvent politiques, qui profitent du laxisme de la présidence de l'université pour occuper les terrains de manière illicite. L'augmentation de la capacité d'accueil des campus fait ainsi face à ce problème de logistique alors que le nombre d'étudiants augmente de jour en jour. «*Le nombre d'étudiants affiche une hausse annuelle de 11% pour ce qui est de l'université d'Antananarivo*» nous partage le Pr Sammy Grégoire Ravelonirina, le président du Seces, section Antananarivo. La multiplication des centres universitaires régionaux, baptisés Instituts d'études supérieurs, rattachés à l'université d'Antananarivo, semble être jusque-là une solution, mais elle ne défait qu'une partie du nœud gordien. En effet, les établissements devront

être équipés d'outils informatiques. Pour le moment, comme pour le cas de l'université d'Antananarivo, ces équipements font encore défaut, malgré quelques efforts perçus en la matière. Pour ce qui est du personnel administratif et technique, le problème se situe surtout au niveau du conseil d'administration qui prend parfois des décisions ayant tendance à alourdir les charges des universités, dont le budget est autonome.

### DÉCRET

Aujourd'hui, les universités publiques font face à de graves problèmes structurels. Les principaux moteurs de l'enseignement – les enseignants – risquent de lâcher à tout moment, notamment les enseignants-chercheurs. «*Les enseignants sont la force de l'enseignement supérieur et l'augmentation du niveau des étudiants en dépend grandement*», glisse Horace Gatien. Tout est parti d'une frustration latente : bien souvent, quand les élèves dépassent leurs maîtres, ils

## Autrefois, l'université d'Antananarivo figurait parmi les meilleurs établissements en Afrique

perçoivent des émoluments bien supérieurs à ce que leurs enseignants gagnent. Les enseignants ont commencé à demander une augmentation du point d'indice ou même une nouvelle grille indiciaire. Mais techniquement, ce n'était pas possible. «*Le changement de la grille indiciaire des enseignants aurait provoqué le changement de la grille indiciaire de tout autre fonctionnaire de l'État*», souffle un administrateur civil.

Ce qui aurait été difficile à gérer. Il fut un temps où ils n'ont bénéficié que d'une révision de leurs indemnités. Mais en 2009, au début de la Transition – happé par le mouvement populaire et populiste – le Premier ministre de l'époque, Monja Roindefo, validera en conseil du gouvernement les fameux «*trois décrets*». Le décret n°2009-1214 fixant les taux des indemnités allouées aux enseignants-chercheurs et chercheurs-enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, le décret

n°2009-1215 fixant le taux de l'indemnité de recherche et d'investigation et le décret n°2009-1216 portant application de l'article 17 de la Loi n°95-023 du 6 septembre 1995 portant statut des enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur. Monja Roindefo, Tongavelo Athanase, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique et Hery Rajaonarimampianina, ministre des Finances et du Budget, ont entériné des dispositions que les différentes administrations de l'enseignement supérieur traineront comme un boulet jusqu'à maintenant. «*Les sommes avancées étaient si importantes que même les enseignants eux-mêmes doutaient déjà qu'ils n'allaient jamais en percevoir la totalité. En étant réaliste, l'État n'était pas en mesure d'accorder ces indemnités*», nous rappelle Horace Gatien. Les universités publiques sont des établissements publics à caractère administratif. En effet, elles dépendent entièrement des subventions étatiques.

### ENTRE FAUSSES PROMESSES ET NÉGOCIATIONS

Pour avoir une idée des chiffres en question, un petit calcul s'impose. Le taux de l'indemnité de recherche et d'investigation perçue par chaque enseignant-chercheur et chercheur enseignant est fixé à 800 000 ariary. Le taux d'indemnités de sujétion varie de 200 000 à 300 000 ariary, l'indemnité de résidence est fixée à 25% du solde de l'enseignant-chercheur ou du chercheur-enseignant et les autres indemnités (logement, transport et risque) équivaut à 1 100 000 ariary. Malgré leur bonne volonté, les gouvernements successifs n'ont jamais pu entièrement payer ces sommes faramineuses. À elles s'ajoutent le paiement des rappels et des heures complémentaires. Les chercheurs-enseignants et les enseignants-chercheurs estiment que leurs droits ont été bafoués. Pr Sammy Grégoire Ravelonirina ajoute qu'«*une communication verbale relative aux paiements des reliquats a été signée le 12 septembre 2019. Mais jusqu'ici, nous attendons toujours*». Les étudiants se trouvent ainsi victimes de ce bras de fer interminable. Pourtant, malgré les désaccords entre les parties prenantes, «*il faut toujours protéger nos étudiants*», exhorte notre interlocuteur. Les difficultés des universités publiques malgaches sont complexes et nécessitent une vraie réflexion de la part des parties prenantes. Blanche Nirina Richard a été limogée. Elia Béatrice Assoumacou a pris la relève. «*Ce n'est pas le changement fréquent de ministre qui va résoudre les problèmes*», conclut placidement Horace Gatien. **P**



# Enseignement supérieur

## Que cherche nos chercheurs ?

Les membres du Syndicat des enseignants-chercheurs et chercheurs-enseignants de l'enseignement supérieur (Seces) font depuis des années la pluie et le beau temps dans le microcosme de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Ils semblent avoir acquis l'aptitude à faire même vaciller un pouvoir en place en arguant leur « arme fatale » qu'est la menace d'année blanche. .



Karina Zarazafy et José Belalahy



Slim Bary

**L**a situation qui a prévalu au début de l'année 2020, fait montre d'une guerre d'usure sans fin entre les membres de ce syndicat et le gouvernement, via le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique ainsi que le ministère de l'Économie et des Finances. Les enseignants-chercheurs et chercheurs-enseignants veulent à tout prix que l'État satisfasse leurs revendications au risque de prendre en otage et mettre en danger l'avenir de milliers d'étudiants éparpillés à travers les régions du pays.

### FACTURE SALÉE

Vendredi 17 janvier 2019, la branche tananarivienne du Seces affiche une banderole dans l'enceinte universitaire d'Ankatso où il a été mentionné d'une exigence particulière en plus des revendications syndicales avancées depuis quelques mois. Les membres du syndicat exigent le « *limogeage de la ministre et de ceux qui partagent sa façon de travailler* ». Un masque qui tombe pour de nombreux observateurs compte tenu des déroulements des manifestations – à l'origine menées pour la satisfaction, par l'État malgache, des diverses revendications syndicales. Le changement d'approche s'érige en une pression supplémentaire sur le pouvoir dont l'image a été ternie par le scandale du baccalauréat de cette année confiée sous la responsabilité du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. Les membres du Seces ont été précis dans leur revendication, « *le limogeage de Blanche Nirina Richard ou une année blanche* ». Ce qui était quelque peu hors contexte étant donné que beaucoup de facultés dans le pays ont déjà terminé leur programme à la même date. Il conviendrait de noter que pour l'année 2019-2020, les manifestations des enseignants-chercheurs malgaches remontent à il y a cinq mois, soit juste après la prise de poste de l'actuelle ministre. Les causes avancées ont été, outre le refus des dispositions gouvernementales relatives à la sortie à l'extérieur des agents du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, les arriérés d'in-

demnités remontant à l'année 2009. Ce qui représentent en tout et pour tout quelque 307 milliards d'ariary d'après le ministère de tutelle. Une facture salée que l'État doit au syndicat qui compte à ce jour 2 700 membres.

### CANCRES

Les membres du Seces font parler d'eux quand il s'agit de grève. Mais que font réellement ces chercheurs ? La recherche et l'innovation sont connues comme étant des leviers de développement. Une réalité tangible dans les pays développés comme le Japon, les États-Unis ou encore la Corée du Sud. Une situation qui place les chercheurs de ces pays au centre même du processus de développement. La réalité est toute autre dans la Grande île car, au lieu de proposer des solutions aux problématiques du pays, « *les chercheurs du Seces constituent des problèmes à résoudre* », note avec malice un membre de la société civile. Avec quelque 2 700 cher-

**Avec 2 700 chercheurs-enseignants et enseignants-chercheurs, le pays devrait disposer de milliers de produits de recherche**

cheurs-enseignants et enseignants-chercheurs, le pays devrait disposer de milliers de produits de recherche. « *Les produits de recherches de nos enseignants-chercheurs et chercheurs-enseignants, s'il y en a réellement, devraient permettre d'améliorer le quotidien des Malgaches dans tous les domaines de la vie publique. Je pense à la participation de l'innovation dans le développement du secteur privé. Une pratique qui se fait ailleurs mais qui semble être encore loin de la capacité de nos éminents chercheurs* », note Tsiory, étudiante

à l'université d'Ankatso. La position pourrait trouver son fondement dans le coût que représentent les membres du syndicat pour l'État. Ce dernier doit verser pour chaque enseignant-chercheur et chercheur-enseignant 800 000 ariary d'indemnités de recherche tous les mois. Un investissement à perte – jusqu'ici – pour l'État malgache étant donné que sur les 2 700 chercheurs, l'on ignore combien mènent effectivement des travaux de recherche. Et sur les travaux effectués, combien proposent des solutions aux problématiques actuelles du pays ? Interrogé sur la question, le Professeur Jonah Ratsimbazafy, chercheur malgache, d'attribuer la faute à « *un système qui favorise les cancre* » (voir son interview p.48).

### ÉVALUATION

« *Il y a une similitude entre le principe de paiement des bourses universitaires et celui de paiement d'indemnité de recherches aux membres du Seces. Les deux systèmes permettent à chaque catégorie de bénéficier d'une certaine somme d'argent sans une réelle obligation de résultats*, continue notre interlocuteur. *Tout comme il y a des étudiants qui ne sont pas motivés par les études, mais qui font la queue pour bénéficier des bourses d'études, des chercheurs n'attendent que le paiement de leurs indemnités sans pour autant sortir le moindre produit de recherches* ». Ce qui fait poser des questions sur les modalités d'octroi des indemnités de recherche.

Or les dispositions légales exigent d'un chercheur la publication d'un minimum de deux revues chaque année. Ce qui n'est pas le cas à Madagascar où les indemnités de recherche sont octroyées sans évaluation des bénéficiaires sur les éventuels résultats de leurs recherches. Comme l'a indiqué un responsable auprès du ministère de tutelle, « *il suffit juste de faire partie du syndicat des enseignants-chercheurs et chercheurs-enseignants pour bénéficier des 800 000 ariary d'indemnités par mois* ». Au moment où la restriction budgétaire est érigée comme dogme, cette situation paraît insensée. P

## «Il faut assainir le monde des enseignants-chercheurs»

C'est l'un des plus éminents primatologues et une fierté pour les établissements publics malgaches. Le Pr Jonah Ratsimbazafy, chercheur de renommée internationale, a accepté de nous livrer son avis sur la situation du Seces.



Karina Zarazafy et José Belalahy



PR JONAH RATSIMBAZAFY

### En tant que chercheur, pouvez-vous nous donner votre avis concernant les revendications et manifestations des membres du Seces?

Il conviendrait de partir du principe selon lequel l'État malgache a décidé de répondre favorablement aux revendications syndicales, il y a de cela des années (voir notre article p.44). Les enseignants-chercheurs et les chercheurs-enseignants réclament leur dû. L'État n'a jamais honoré à temps son engagement. Aujourd'hui, les arriérés se sont accumulés pour atteindre 307 milliards d'ariary. On ne peut pas blâmer le syndicat. L'État a pris du retard dans le paiement des diverses indemnités.

### Cette situation justifie-t-elle la prise en otage les étudiants malgaches?

Je voudrais attirer l'attention sur les différentes mesures d'évaluation des chercheurs qui sont en vigueur dans le monde. Nos chercheurs revendiquent le paiement des indemnités de recherche, mais en contrepartie, est-ce qu'ils remplissent leur part d'obligations et de responsabilités? Si l'on effectue une vraie investigation sur la question et que l'on pousse les recherches assez loin, l'on verra que l'équilibre des choses n'est pas respecté,

malheureusement. Peu de ces personnes qui prétendent être des chercheurs, effectuent des recherches alors que les dispositions légales exigent d'elles la publication d'au moins deux articles dans une revue, chaque année. Ce qui m'amène à dire que si l'État malgache pense assainir les logements des étudiants, par exemple, il devrait également opérer de la même manière chez les enseignants. Certains ne travaillent pas, mais ne font que profiter du système leur permettant de bénéficier de ces indemnités sans qu'ils aient l'obligation de remplir leur rôle de chercheur qui est d'apporter des propositions de solutions aux problématiques du pays.

### Comment pourrait-on procéder à cet assainissement dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique qui – on le sait – est assez corporatiste ?

Il est important de souligner l'essence même des universités. Ces établissements sont les berceaux de la recherche et de l'innovation. De par leur titre et statut, les enseignants-chercheurs et les chercheurs-enseignants ont donc des obligations de résultats envers l'État qui les paie pour, justement, faire des recherches. Il conviendrait donc de

partir de ce principe d'investissement étatique et de revoir les modalités d'octroi des indemnités de recherches. Ce qui devrait se manifester par la mise en place d'outils permettant d'évaluer et de mesurer la productivité des enseignants-chercheurs et des chercheurs-enseignants. Je pense au h-index<sup>1</sup>, un outil international qui permet d'évaluer et de mesurer les publications scientifiques des chercheurs ainsi que leur cote sur la scène internationale.

Un outil de ce genre permet également à des chercheurs qui remplissent leurs obligations envers l'État d'être reconnus mondialement. Car, oui, des chercheurs malgaches publient dans beaucoup de revues mais faute d'être classé au h-index, ils ne sont pas cotés à l'international. Ils demeurent méconnus du monde de la recherche scientifique. P

<sup>1</sup> Le h-index peut être obtenu à partir de plusieurs outils gratuits en ligne: Google Scholar, Publish or Perish (POP, qui considère les publications sur Google Scholar), Web of Science, Scopus... J.E. Hirsch explique qu'un scientifique obtient l'indice h si h de ses Np articles ont au moins h citations chacun, et que les autres (Np-h) articles n'ont pas plus de h citations chacun.



**S'engager**

**vers ce qui est**

**bien et juste**

# **Youth Leadership Training Program**

**0340534287**

**<https://fes.mg>**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

# Referendum ? Referendum !

Après les trois rounds d'élections, l'équilibre politique du pouvoir à Madagascar a été réorganisé. Alors que l'opposition doit retrouver des forces pour faire face à l'avenir, après une série de défaites cinglantes, le camp autour de l'IRD/IRK peut revendiquer un large mandat gouvernemental à tous les niveaux. Mais après le marathon des derniers mois, nous n'avons pas encore le temps de reprendre souffle. Le prochain référendum approche à grands pas.

Les référendums servent à donner aux citoyens la parole pour décider de questions fondamentales portant sur le « vivre ensemble ». Cette consultation est essentielle pour rendre le pouvoir de décision des élus au peuple, même dans les systèmes républicains, du moins pour un court instant. Les optimistes devraient également admettre qu'ils sont généralement heureux de ne pas avoir à exercer ce pouvoir de décision de façon permanente.

Il existe des différences internationales majeures dans la façon dont les pays traitent cet instrument de référendum. Les républiques sont des démocraties, mais toutes les démocraties ne sont pas des républiques. En Allemagne, par exemple, la Constitution ne prévoit pas de référendum au niveau national. Pourquoi ? Lorsque la Constitution allemande avait été rédigée, le pays était en ruine et le régime terroriste du national-socialisme était encore très présent. La propagande omniprésente a montré comment les votants pouvaient être influencés si des campagnes de désinformation ciblées et des pressions politiques avaient lieu en même temps.

Les mères et les pères de la Loi fondamentale ont donc décidé de ne pas autoriser la possibilité de la tenue d'un référendum. À l'époque,



ils considèrent que c'était encore trop dangereux pour un Allemand moyen. En conséquence, l'Allemagne a modifié sa Loi fondamentale plus de 60 fois au cours de ses 70 ans d'existence - uniquement par vote du Bundestag - l'Assemblée nationale allemande -, sans jamais avoir consulté directement la population. Cela n'a pas nui à l'Allemagne ; la politique est pour les professionnels, et non pas pour les amateurs.

Les politiciens doivent utiliser l'instrument du référendum de manière responsable. Pour moi, la première question est donc la suivante : que pourrait changer un référendum dans la façon de vivre ensemble des citoyens ? Je crois fondamentalement que les référendums n'ont de sens que si trois critères sont remplis. En premier lieu, les citoyens devraient avoir un vrai choix entre deux alternatives. Ensuite, ils devraient être bien informés des avantages et des inconvénients de ces alternatives et, enfin, ils ne doivent pas craindre aucun inconvénient individuel, quel que soit leur choix ou leur manière de choisir. Les référendums qui n'essaient en substance que de clarifier les détails de l'ingénierie politique ne me suffiraient pas pour aller aux urnes, car ils n'ont pas grand-chose à voir avec ma vie concrète.

D'un autre côté, les référendums sont parfaitement adaptés pour créer un momentum politique exceptionnel. Un momentum qui rassemble un pays. Si les citoyens se considèrent vraiment et véritablement comme faisant partie d'une grande expérience appelée « démocratie », et s'ils se sentent en union avec le système dans lequel ils vivent, cela produirait une immense force positive qui pourrait booster un collectif dans son ensemble. **P**

Constantin GRUND

# politikā

**FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG**  
DIRECTEUR DE PUBLICATION  
Constantin GRUND

**DIRECTEUR DE PUBLICATION ADJOINT**  
John MIANDRARIVO

**COMITÉ DE LECTURE**  
Dominique RAKOTOMALALA  
Hanitra RAHARINOSY  
Hanta ANDRIANASY  
John MIANDRARIVO  
Constantin GRUND

**BECOM EDITIONS ET COMMUNICATION**  
DIRECTEUR GÉNÉRAL FONDATEUR  
Tanteliarimiza RAKOTOMALALA

**DIRECTEUR DE CRÉATION**  
Toky RAJAONA

**RÉDACTEUR EN CHEF**  
Andriamanambe RAOTO

**MISE EN PAGE ET INFOGRAPHIE**  
Njaka Ny Aina RATEFINANAHARY  
Julio Brian RAHARO SAROBIDY

**ATTACHÉ DE PRODUCTION**  
Christiane Fitiavana RAMIHANTRASOA

**ÉQUIPE PERMANENTE**  
Alain ILONIAINA  
Hilda HASINJO  
Rojo RAHARIMALALA  
Karina ZARAZAFY  
Van-Lee BEHAJA

**COLLABORATEURS**  
Jean-Aimé RAVELOSON  
Rivo RAKOTONDASANJY  
Jean Arnaud BARAKA  
Transparency International-Initiative  
Madagascar

**PHOTOS/ILLUSTRATIONS**  
Ihandry RANDRIAMARO  
Julio Takagi  
Koza  
Présidence de la République  
de Madagascar  
Riri  
Slim Bary

redaction@politikā.mg  
Site web : [www.politika.mg](http://www.politika.mg)  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Villa Martrat,  
Ankadifotsy, Antananarivo 101, Madagascar  
Mob : 020 22 344 24  
Site Web : <https://fes.mg/>

Politikā est une publication de



La reproduction, même partielle, des articles et illustrations parus dans Politikā est interdite sans autorisation. Politikā décline toute responsabilité pour les documents remis.



**Être ou paraître?**

# **Youth Leadership Training Program**

**0340534287**  
**<https://fes.mg>**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

# politikā



VIVONS  
LA POLITIQUE  
**DIFFÉREMMENT**