

Gouvernance

Des dérives et des lacunes ont encouragé la crise

Le Courrier de Madagascar – En coulisse – 08/01/10

Personne n'est sans savoir que la crise politique actuelle n'est pas indépendante des nombreux dérapages qui se sont accumulés en matière de gouvernance. S'ils sont en partie expliqués par le caractère incomplet des initiatives prises par le gouvernement, les experts avouent qu'ils sont surtout dus aux carences majeures de gouvernance à savoir : la tentation des ressources naturelles et de l'aide sur le comportement des élites, d'une part et d'autre part le manque de responsabilisation de la part des dirigeants politiques à cause de mécanismes de prévention et de contrôle incomplets.

Tout ceci a encouragé la concentration du pouvoir autour du chef de l'Etat (multiplication du budget de la présidence par 10 entre 2003 et 2008, passant de 10 milliards à 133 milliards d'ariary) qui a pris des séries de mesures qui accentuent les conflits d'intérêt, le clientélisme et le népotisme ou qui tout en s'inscrivant dans le principe de rationalisation des processus de décentralisation, a dévié plutôt vers la centralisation.

Frustration

La concentration du pouvoir politique et économique qui n'est pas nouveau, s'est aussi trouvée exacerbée ces dernières années, par le nombre limité de personnes et de familles qui composent l'élite ou l'aristocratie politique. Les réseaux sont existants, façonnant les relations entre les agences gouvernementales, entre le pouvoir exécutif et législatif, entre le secteur public et le secteur privé. Il n'est pas nouveau qu'une dizaine de familles détiennent traditionnellement les postes les plus importants au sein de la Banque centrale, les banques commerciales et le ministère des Finances. Toutefois, une remarque s'impose : la concentration du pouvoir sous le régime Ravalomanana s'est effectué au détriment de cette élite traditionnelle, politique et financière qui s'est ainsi trouvée de plus en plus frustrée, provoquant une partie des réactions qui ont abouti à la crise actuelle.

En parallèle à la concentration du pouvoir politique, le pouvoir économique s'est consolidé autour de l'élite financière du pays. Plusieurs monopoles ou cartels se sont consolidés dans quelques secteurs bien ciblés (produits laitiers, farine, boissons non alcoolisées) et bénéficiant de protection tarifaire assez importante. Certaines ententes entre pouvoir politique et économique existent jusqu'au niveau local, freinant l'expansion du secteur primaire. Les experts relèvent la concentration des intermédiaires qui renchérissent le coût des produits le long de la chaîne de commercialisation sans que les producteurs en profitent, bien au contraire. En tout cas, la dérive de la gouvernance et la concentration du pouvoir politique et économique ont pris place dans l'appareil d'Etat et beaucoup affirment que la crise actuelle est une crise de l'élite malgache. Cependant, il ne faut pas oublier que les carences existent également au niveau de la "corruption décentralisée" par exemple dans les détournements de fonds publics. Le manque de "garde-fous" aux abus de corruption a aggravé et accéléré la situation de pauvreté.

Le principe majeur de finances publiques (et privées) est que tout agent, de quelque niveau qu'il soit, doit rendre compte de sa gestion à un supérieur hiérarchique, à un vérificateur, à un contrôleur, à une tutelle et in fine aux citoyens.

Ce principe de "reportage" ou de "reporting", est très insuffisamment appliqué. Il est souvent perdu de vue et même parfois contesté par ceux qui doivent s'y soumettre. La transmission aux autorités de contrôle et de tutelle des informations sur l'emploi des fonds publics par les gestionnaires est très partielle.

Il en va de même des informations sur la collecte des ressources. Les gestionnaires et les ordonnateurs qui ne respectent pas les règles des finances publiques étant alors peu contrôlés, ont un sentiment d'impunité pour les erreurs de gestion qu'ils commettent, voire pour les détournements. Les comptables publics eux-mêmes ne sont pas non plus contrôlés par le juge des comptes.

Bref, le favoritisme dans la commande publique n'est pas pourchassé avec assez de constance et de ténacité. Nul ne sait dans quelle mesure le code des marchés publics est appliqué.

Relance économique : Quelques recommandations pour un début de réforme

Quelques experts en matière de gouvernance et de finances publiques se sont penchés sur la manière de redresser rapidement la situation malgache. Ils sont convaincus que la crise actuelle est à la fois un défi et une opportunité en matière de gouvernance. Ils sont également convaincus que l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale de gouvernance repose sur l'implication, y compris financière, des acteurs nationaux. Afin d'aider le pays à sortir du marasme, ils proposent trois grands axes de réflexions ou de réformes : primo, la réduction de la concentration du pouvoir politique et économique ; secundo, minimiser la tentation des ressources naturelles et de l'aide ; et enfin, renforcer les garde-fous.

Premier axe de réformes : réduire la concentration du pouvoir économique et politique

Une action simultanée sur trois fronts est suggérée. En premier lieu, il est essentiel de renforcer les institutions de manière à équilibrer les relations entre le gouvernement et le parlement. Au-delà de l'appui technique et de formation, ce renforcement suppose que la représentativité des membres de ces institutions soit assurée par la mise en place de systèmes électoraux transparents et clairs. L'indépendance et le renforcement du pouvoir judiciaire est également indispensable. Ces mesures sont prioritaires pour que ces institutions puissent influencer sur les décisions du gouvernement mais également s'assurer que les décisions prises soient mises en place.

Le second front à conduire est l'accélération des processus de décentralisation politique, administrative et surtout budgétaire. Elle permettrait automatiquement de déconcentrer les pouvoirs politiques et financiers car elle entraînerait une distribution plus large du budget de l'Etat qui est aujourd'hui concentré à environ 95% par l'Administration centrale.

Enfin et non des moindres, le contrôle des conflits d'intérêts, notamment au plus haut niveau de l'Etat. Il faut imposer une politique de transparence au niveau des déclarations de richesse et d'enrichissement des élus et des hauts fonctionnaires ; des limitations sur le cumul des postes (y compris au conseil d'administration des sociétés privées ou semi-privées). Il faut aussi une clarté sur les relations familiales qui existent entre les chefs d'agences, les hauts fonctionnaires et les dirigeants du secteur privé. En principe, il est établi que les élus et leurs familles doivent déclarer leurs richesses régulièrement ainsi que leurs liens éventuels avec le secteur privé. Toutefois, selon le BIANCO, le taux de déclaration ne dépassait pas 50% en 2007.

A côté de tout ceci, il est indispensable de mieux gérer la gouvernance du secteur privé et les risques de collusion entre celui-ci et les dirigeants politiques. Il faut dans ce cadre poursuivre la privatisation notamment pour les entreprises qui ne sont pas stratégiques. Il faut en même temps mettre en place une politique de transparence des prix. Les interventions de l'Etat dans la fixation des prix stratégiques comme l'essence, l'électricité et certaines denrées, devrait être revues pour prendre en compte les conditions du marché et éviter les décisions ad hoc. D'une manière générale, il convient de promouvoir la collecte et le partage de l'information sur les prix pratiqués par les entreprises. Il faut chercher à mettre en évidence les comportements collusifs entre entreprises et opérateurs privés. Enfin, il faut abaisser les barrières à l'entrée à l'encontre des nouveaux investisseurs.

Second axe de réformes : minimiser la tentation des ressources naturelles et de l'aide

La présence de ressources naturelles et les flux massifs d'aide peuvent générer des comportements pervers de la part des politiciens et de l'administration qu'il convient d'identifier et de circonscrire. Des actions concrètes sont suggérées telle la formalisation de l'informel, notamment dans la production et le commerce de pierres précieuses et des produits naturels. La proposition est de se concentrer sur les " grands " propriétaires des exploitations (dont le plupart sont connus car ils sont enregistrés en registre minier ou au domaine foncier) et les marchands internationaux car les voies de sorties sont limitées. Il faut aussi réglementer les trafics illicites et adopter une gestion transparente et efficace des revenus en provenance des grands projets miniers.

Troisième axe de réformes : renforcer les garde-fous

Il s'agit de responsabiliser des décideurs politiques en renforçant les mécanismes de contrôles et de sanctions. L'approche doit impliquer les décideurs par une action simultanée à plusieurs niveaux : les électeurs, la société civile et les médias, les institutions et agences de l'Etat, y compris du pouvoir législatif et judiciaire et les acteurs externes comme les bailleurs de fonds et les Ongs. Ces actions doivent inclure une combinaison d'incitations et de sanctions

