

UNE ÉLECTION QUI FRAGILISE OU CONSOLIDE LA DÉMOCRATIE ?

Election présidentielle avancée au 3 décembre 2006, référendum constitutionnel le 4 avril 2007, dissolution de l'Assemblée nationale ayant pour conséquence l'organisation d'élections législatives anticipées le 23 septembre 2007 : ces trois convocations des citoyens aux urnes en moins d'un an incitent le SEFAFI à réfléchir sur les consultations populaires et sur le processus électoral.

Rappelant que la crise politique et les graves troubles de 2002 avaient eu pour origine la contestation des résultats de l'élection présidentielle du 16 décembre 2001, et avant même que fut connue la date de l'élection présidentielle suivante, le SeFaFi avait attiré la nécessité l'attention sur la nécessité de bien préparer ce scrutin¹. Cinq des sept communiqués publiés en 2006 contenaient des réflexions et des propositions visant à renforcer la crédibilité nationale et internationale des consultations populaires et du processus électoral à Madagascar. Bien que la communauté internationale ait considéré la dernière élection présidentielle comme politiquement correcte et que la SADC ait donné son satisfecit aux autorités malgaches en matière d'organisation d'élections, nos observations restent d'actualité pour les prochaines législatives.

Pour confirmer ce constat, rappelons que diverses organisations de la société civile se sont réunies ces jours-ci au sein d'une coalition dite « pour la réforme électorale » : elles ont demandé un changement de Code électoral et identifié les points à améliorer pour consolider la confiance des électeurs.

Des avancées et des reculs

Une dynamique d'assainissement des pratiques électorales enclenchée par le CNOE (Comité National d'Observation des Elections) lors de l'élection présidentielle de 1989 avait conduit à l'organisation de deux concertations nationales, puis à l'adoption en 1992 d'une Constitution consacrant l'adhésion de Madagascar aux principes de la démocratie libérale.

Source de tout pouvoir, le peuple souverain élit ceux qui auront autorité pour faire, discuter et voter la loi et diriger l'Etat, à tous les échelons. Sur la base de ce fondement, l'élection présidentielle de 1992/1993 peut être considérée comme une

¹ « Bien préparer les élections présidentielles », pages 8 à 21 du recueil 2006 du SeFaFi : *Election et vie quotidienne*.

avancée appréciable et la référence en matière électorale à Madagascar. Le SeFaFi le rappelait dans son communiqué du 9 août 2006 intitulé « Comment gérer la prochaine élection présidentielle »².

A ce moment là, Madagascar était considéré comme un pays ayant passé avec succès l'épreuve des consultations constitutionnelles et électorales. Les représentants du CNOE étaient invités en Afrique, aux Etats-Unis, en Suisse, pour donner le témoignage de leur expérience ainsi que de la maturité du peuple malgache.

En fait, ces acquis restaient précaires. Beaucoup d'obstacles s'opposaient et s'opposent encore à la participation de tous à la vie nationale : le manque d'instruction, le manque d'information, la paupérisation croissante de la population, la centralisation de la gestion des affaires publiques avec son corollaire la corruption, le cloisonnement des régions, l'insuffisance sinon l'absence des voies de communication.

A chaque scrutin, les mêmes problèmes reviennent : manque de fiabilité des listes électorales, indisponibilité ou non distribution des cartes électorales, insuffisance de neutralité de l'administration, litiges électoraux non traités au fond pour cause de vice de forme, etc. La conséquence est que les citoyens n'ont plus confiance en l'impartialité du processus électoral. La principale conséquence De cette défiance résulte une montée progressive du taux d'abstention. Si les électeurs étaient revenus en masse lors de l'élection présidentielle de 2001, ils se sont nettement moins mobilisés lors de celle de 2006, et l'abstention a atteint un taux record de 40% lors du référendum constitutionnel du 4 avril 2007. Le peu d'engouement du public pour la campagne des législatives laisse craindre un nouveau record de baisse de participation, qui remettrait en cause la légitimité d'une Assemblée nationale déjà fortement dévalorisée lors de la précédente législature.

Pourtant, la participation des citoyens au processus démocratique, dont les élections représentent un élément décisif, est destinée à en assurer le bon fonctionnement. L'exercice de l'action démocratique est une participation active, librement consentie de la part des citoyens, à la vie publique. Sans large participation et sans vaste soutien, donc en cas de forte abstention aux élections législatives, la jeune démocratie malgache est vouée à se flétrir et à devenir le domaine réservé d'un petit nombre de groupes et d'organisations sélectionnés.

Pour une clarification des enjeux

Une élection n'a de sens que si les électeurs en comprennent les enjeux. Force est de constater que les quinze jours consacrés à la campagne électorale sont nettement insuffisants pour informer tous les électeurs dans le moindre « Fokontany » de Madagascar. En démocratie, les citoyens doivent s'informer ou avoir la possibilité de s'informer sur les problèmes critiques qu'affronte la société, au moins pour voter intelligemment en faveur des candidats qui postulent à des charges importantes comme celle de député. Est-ce actuellement le cas à Madagascar ?

Les débuts de la campagne électorale démontrent une fois de plus que la grande majorité des candidats-députés ne connaissent pas leur future fonction ou le font délibérément en vue de tromper l'électorat. Lorsqu'un candidat promet d'améliorer les conditions de vie de son quartier, d'un village ou même d'un district, il y a manifestement confusion entre élections législatives, régionales ou communales. Malgré une fausse idée répandue depuis la dernière révision constitutionnelle,

² Voir, dans le même recueil 2006, pages 26 à 34.

un député reste le représentant de la souveraineté nationale, donc de l'ensemble de la nation, et non du district qui est sa circonscription électorale.

Des élections législatives dignes de ce nom supposent que les électeurs aient le choix entre des programmes politiques distincts. Comme le soulignent de nombreux organes de presse, il n'y a pratiquement pas de programmes présentés aux électeurs. D'autre part, l'absence de débats démocratiques entre les candidats est flagrante. Le temps de parole imparti par le Conseil national électoral (CNE) constitue un service minimum, qui se traduit concrètement par une succession de monologues, et non par une confrontation d'idées à même d'aider l'électeur à se déterminer.

Pour la neutralité de l'administration

L'un des facteurs de défiance à l'endroit du processus électoral est le problème de la neutralité de l'administration, un principe reconnu par la Constitution mais qui n'a toujours pas été respecté lors des scrutins successifs.

Le Code électoral impose la neutralité de l'administration, qui concerne essentiellement les fonctionnaires d'autorité. Font partie de cette catégorie toutes les autorités déconcentrées aussi bien de l'administration territoriale comme les chefs de région (qui ne sont pas élus jusqu'à maintenant), les chefs de district et autres présidents de délégation spéciale au niveau des communes, que les administrations techniques telles que les responsables régionaux ou locaux de l'éducation nationale ou de la santé. Vu leur pouvoir d'influence et donc de représailles éventuelles sur les simples citoyens, ces autorités sont tenues à une neutralité absolue.

L'une des caractéristiques de ces élections législatives est la candidature d'un certain nombre de ministres. C'est leur droit le plus absolu et compte tenu du caractère semi-présidentiel du régime politique malgache, du moins sur le plan théorique, le fait qu'un ministre affronte le suffrage universel devrait même être la norme. C'est là donc une pratique qui peut être considérée comme une avancée démocratique, à condition que le candidat-ministre ait l'honnêteté civique et intellectuelle de ne pas faire usage de sa fonction au cours de la campagne électorale.

L'un des problèmes récurrents des élections à Madagascar est l'usage des biens publics pendant la campagne électorale, bien que cela soit prohibé par le Code électoral. Cette pratique perdure car, malgré les avertissements du Conseil national indépendant, les fautifs ne sont pas sanctionnés.

Pour des élections réellement démocratiques

L'universitaire américaine Jeane Kirkpatrick a donné la définition suivante des élections démocratiques : « *Les élections démocratiques ne sont pas simplement symboliques... Elles sont pluralistes, périodiques, ouvertes et définitives ; les principaux responsables des décisions, au sein du gouvernement, y sont choisis par des citoyens qui peuvent manifester une grande liberté de critique vis-à-vis des autorités, avec le droit de publier leurs critiques et de proposer d'autres choix.* »

Les élections démocratiques sont pluralistes. Cela signifie que les partis et les candidats de l'opposition doivent bénéficier de la liberté d'expression, de rassemblement et de mouvement nécessaire pour faire entendre ouvertement les critiques qu'ils adressent au gouvernement ; ils doivent également pouvoir présenter aux

électeurs des candidats et des programmes alternatifs. Permettre à l'opposition d'avoir accès aux urnes ne suffit pas. Les scrutins au cours desquels l'opposition est écartée des médias audiovisuels publics, où ses meetings font l'objet de harcèlements, ne sont pas démocratiques. Et ces droits de l'opposition sont également valables en dehors des périodes électorales. Le parti au pouvoir jouit certes des avantages que lui donne l'exercice de l'autorité, mais les règles de conduite qui gouvernent la compétition électorale doivent être équitables.

Les élections démocratiques sont périodiques. Les élus doivent rendre compte au peuple et faire renouveler leur mandat à intervalles fixes. Cela signifie que les autorités doivent accepter le risque de se voir retirer leur mandat en perdant les élections et qu'elles doivent éviter en conséquence de manipuler le calendrier électoral à des fins partisans.

Les élections démocratiques sont ouvertes. La définition du citoyen et de l'électeur doit être assez vaste pour inclure la quasi-totalité de la population adulte. Cela suppose que tout citoyen en âge de voter figure sur la liste électorale et dispose en temps voulu de sa carte électorale. Un gouvernement choisi par un groupe restreint et exclusif, que cela soit le fait de manœuvres électorales ou d'une abstention massive, n'est pas démocratique.

Les élections démocratiques sont définitives, c'est-à-dire qu'elles déterminent qui gouvernera le pays pendant la période du mandat donné aux élus.

Conclusion

L'un des enjeux du prochain scrutin est la fragilisation ou la consolidation de la démocratie. Certaines théories, inspirées par l'expérience chinoise, sont tentées aujourd'hui de mettre en exergue le développement en réduisant la démocratie à la portion congrue. Un rapport de l'UNESCO, paru le 20 décembre 2002, intitulé « L'interaction démocratie et développement », démontre pourtant que l'un ne peut pas aller sans l'autre, ce que confirme l'exemple du Japon et de la Corée du Sud.

Le temps est donc venu de réévaluer nos pratiques électorales, pour que le choix des électeurs soit mieux respecté. Ainsi sera accompli un premier pas significatif dans la longue marche vers la démocratie.

Antananarivo, le 10 septembre 2007