

Ainsi, la saison des pluies ne se prête pas à l'organisation d'élections, si du moins l'objectif est de vouloir des élections justes et transparentes ! D'autres périodes ne sont guères plus opportunes : ainsi des mois d'hiver, en raison des fêtes rituelles et familiales telles que les circoncisions et les *famadihana*.

D'où la suggestion de procéder à l'établissement d'un calendrier indicatif complet des élections (générales, provinciales, régionales et communales) pendant un mandat présidentiel, en évitant aussi bien l'accumulation d'élections pendant de trop courtes périodes, qu'une répartition qui ferait que le pays se verrait en état de campagne électorale permanente. Par souci d'économie, le couplage de certaines élections pourrait être envisagé.

Concrètement, et parce que le mandat des PDS des provinces autonomes n'existe que dans le cadre de celui des Gouverneurs élus, les élections provinciales devront se tenir cette année 2006. L'article 131 de la Constitution dispose en effet que le Gouverneur est élu pour un mandat de cinq ans, et les précédentes élections ont été tenues en 2001. L'organisation d'élections provinciales se justifie pour deux raisons : d'une part, par définition, le système de la délégation spéciale n'est qu'une formule provisoire qui aurait dû d'ailleurs être limitée dans le temps ; d'autre part, en l'état actuel de la Constitution, le système des provinces autonomes reste fondé sur des autorités provinciales élues et non nommées par le pouvoir central.

Il en va de même pour les Chefs de Région, en vertu de la loi 2004-0001 du 17 juin 2004¹. Cette loi stipule en effet que l'élection des chefs de régions doit se tenir au terme d'une période transitoire de deux ans. Celle-ci s'achevant cette année, les élections régionales doivent donc être organisées en 2006.

Pour ce qui est de la prochaine présidentielle, sachant que l'investiture légale a eu lieu le 06 mai 2002, la date des prochaines élections devra être fixée entre le 06 mars et 06 avril 2007. Ceci en vertu de l'article 47 de la Constitution, qui précise que « l'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins, et soixante jours au plus, avant l'expiration du mandat du Président en exercice ». Ajoutons qu'il serait normal, et conforme aux exigences de la démocratie, que la date de ces élections soit annoncée au moins 6 mois à l'avance, pour que tous les candidats aient une chance égale dans leur préparation.

Le Code électoral

Un autre élément, de la plus haute importance, conditionne la crédibilité et la sincérité d'une élection : le Code électoral. Nul ne l'ignore, ce problème réapparaît à chaque élection, ces quinze dernières années surtout. Le *Code* de 1992 est un sujet de controverse politique à chaque scrutin. Ayant oublié qu'il en avait été l'inspirateur, le FFKM trouva soudain les pires défauts au texte de 1992, et en exigea un meilleur. Autant dire que le *Code électoral* de l'an 2000 ne trouva pas davantage grâce à ses yeux, ni à l'ensemble des opposants pour une fois unanimes !

L'élection présidentielle du 16 décembre 2001 était régie par ce texte, qui a été de ce fait l'un des facteurs de la crise post-électorale de 2002. Et le candidat Marc Ravalomanana n'eut pas de mots assez durs pour le dénoncer, promettant publiquement de l'améliorer dans les meilleurs délais s'il était élu. D'où l'étonnement de voir le Président Ravalomanana, face aux nombreuses

¹ Le FeFaFi a déjà abordé cette question dans son communiqué du 1^{er} octobre 2004 : « La mise en place des Régions »

demandes de révision du Code actuel, aussi bien par le FFKM que l'AVI, le KMF-CNOE que le MFM, en faire l'éloge public : « le code électoral actuel fait partie de l'un des meilleurs en Afrique » (*L'Express* du 15 février 2006)...

Mais le processus est malheureusement devenu un classique du genre : le pouvoir en place s'accommode fort bien d'un texte dont il était le plus farouche pourfendeur lorsqu'il était dans l'opposition.

Quels sont alors les points litigieux, susceptibles de fausser les résultats de l'élection ?

- L'indépendance du *Conseil National Electoral* (CNE) par rapport au Gouvernement qui en nomme les membres (Art. 115 : « la composition, le mode de désignation des membres, les attributions particulières et les modalités de fonctionnement du Conseil National Electoral sont fixées par décret pris en conseil de Gouvernement »). A l'instar de nombreux pays démocratiques, il serait préférable de substituer au CNE un Conseil Electoral véritablement indépendant des pouvoirs publics (CENI ou CENA).

- La reconnaissance de la valeur probante des *Procès-verbaux* (Pv) du résultat du dépouillement de chaque bureau de vote, et qui sont remis aux délégués des candidats et des observateurs. Faute de quoi, aucune confrontation des Pv n'aura de valeur juridique, ainsi qu'on l'a constaté en 2002.

- L'application effective de *sanctions aux contrevenants*. Il est significatif qu'à ce jour les innombrables fraudes constatées et dénoncées n'ont jamais été sanctionnées, en dépit des « dispositions pénales » (Titre V) du *Code Electoral*. De manière générale, toutes les dispositions du Code électoral, qu'il s'agisse de l'actuel, d'un texte amendé ou d'un nouveau Code, doivent être strictement appliqués pour assainir les mœurs électorales.

- L'obligation des *cartes électorales* est une opération lourde et coûteuse, qui est souvent source de désagréments pour nombre de citoyens. Voilà des années que la Carte d'Identité Nationale (CIN) a été rendue obligatoire. A terme, il faudra se contenter de la CIN, en facilitant sa délivrance à ceux qui ne l'ont pas encore, à condition d'avoir des cartes infalsifiables et sécurisés, et qu'il existe un fichier central informatisé des CIN pour procéder aux vérifications d'usage.

Enfin, nombreux sont ceux qui estiment que le Code électoral, aussi bon soit-il, ne peut assurer à lui seul le bon déroulement des élections. Si ceux qui sont chargés de le mettre en œuvre ne sont pas de bonne foi, il est difficile de s'opposer à leurs agissements. Pour autant, suffit-t-il de prétendre que les textes seront toujours imparfaits, et que l'essentiel est de veiller à ce que leur application se fasse le plus honnêtement possible ?

Les listes électorales

La révision annuelle des listes électorales est en cours, et devrait s'achever le 15 avril prochain. La mesure est-elle suffisante, au cas où des élections se tiendraient 11 mois plus tard, soit avant la prochaine révision annuelle ?

Il serait opportun, et juste, que les listes soient remises à jour et publiées trois mois avant tout scrutin électoral.

S'il est difficile d'afficher ces listes, bien que cette formule soit la plus efficace, il conviendra à tout moins que l'ensemble des citoyens soit effectivement informé de la disponibilité de ces listes, et de son droit à la consulter pour signaler les omissions et erreurs qui pourraient s'y trouver.

Et pour éviter les magouilles, et notamment les doublons, une parade efficace est l'informatisation des listes électorales dans l'ordre alphabétique. Si l'opération n'est pas encore réalisable dans les campagnes les plus reculées,

dépourvues d'électricité, elle devrait être systématique et obligatoire dans les grandes villes, à commencer par la capitale.

L'accès aux médias

Lors des divers scrutins, surtout lors d'élections présidentielles, les contestations sur l'accès des candidats aux médias audiovisuels publics sont légion. Garantes du service public, la radio nationale et la télévision nationale se doivent de réserver un traitement égalitaire à l'ensemble des candidats, aussi bien pour le temps de parole accordé à chacun (Article 41 du *Code Electoral*) que pour le traitement général des informations pendant la campagne électorale. Sous d'autres cieux, ce traitement égalitaire est recommandé bien avant l'ouverture de la campagne et les interventions de candidats déclarés ou présumés, investis de fonctions officielles, sont strictement réglementées afin de respecter un certain équilibre. Traitement égalitaire et respect du pluralisme ne devraient d'ailleurs pas être limités à la seule campagne électorale. A ce jour, il faut toutefois reconnaître que l'impartialité des médias publics a laissé à désirer. D'où la nécessité de règles claires et connues de tous, assorties de sanctions à l'égard des contrevenants...

Se pose également la question de l'accès aux nombreux médias privés, dont l'influence ne cesse de grandir. Les candidats les plus riches, qu'ils soient propriétaires de chaînes de radios et de télévision ou qu'ils aient les moyens financiers de faire couvrir leur campagne à grande échelle, seront favorisés au détriment des autres.

Plus largement, la possibilité pour les médias privés de couvrir l'ensemble du territoire national a été théoriquement reconnue, il y a peu, par le ministre chargé de la Communication. Mais cet engagement verbal ne supprime pas le flou de la législation, alors que seules deux stations (MBS et RDB) disposent actuellement des moyens techniques et financiers de réaliser une couverture nationale de leurs émissions...

Le SeFaFi demande donc que les modalités d'accès à l'ensemble de ces médias, qu'ils soient publics ou privés, soient réglementées de manière claire et longtemps à l'avance, d'où l'intérêt de l'adoption rapide du nouveau Code de la communication.

II. Le financement des partis et des campagnes électorales

Longtemps, les liens entre l'argent et la politique ont été occultés à Madagascar, particulièrement par les politiciens, même si l'on sait pertinemment que les questions financières ont une influence sur le déroulement et le résultat des élections. Dans la perspective des prochaines élections, notamment les présidentielles, il serait opportun de réfléchir sur l'encadrement du financement de la vie politique en général et du financement des partis politiques en particulier, afin d'éviter de retomber dans le gouffre de la corruption. Ailleurs, bien des partis politiques ont été éclaboussés par les scandales. Aussi, la plupart des pays industrialisés (Allemagne, USA, France, Italie, Japon), ont-ils adopté une législation sur le financement des partis politiques, en réaction aux scandales en série provoqués par ces dérives financières.

Une situation peu satisfaisante

Si de plus en plus de pays ont suivi ces exemples, Madagascar tarde à le faire. Seul, le *Code électoral* y fait référence à travers les dispositions des articles 39-40 et 136. Mais ces dispositions sont restées lettres mortes, faute de lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et sur l'utilisation des dépenses de propagande.

Apparemment, ce vide juridique a toujours arrangé et continue à arranger les tenants du pouvoir : à chaque élection, les prérogatives de puissance publique et l'argent ont fait la différence. Ce qui expliquerait le peu d'empressement qu'ils mettent à légiférer sur la question.

Les tentatives de moralisation de la vie politique ont presque toutes échoué. Mais c'est une question récurrente, remise en lumière au moment des élections par les partis qui ne sont pas au pouvoir. Depuis quelques années, en effet, les candidats ne lésinent pas sur les moyens, à tel point que les campagnes électorales deviennent de plus en plus une histoire d'argent. Des fonds sont collectés afin d'influer sur l'issue d'une élection, sans que l'on ne sache rien de leur provenance et, moins encore, de la contrepartie exigée par les donateurs. Le financement des campagnes électorales n'étant pas réglementé, on a toujours ignoré les sources de financement et les niveaux de dépenses des candidats aux élections.

L'urgence de mettre en place un code d'éthique politique a été évoquée en 1999 par le parti *Leader Fanilo*. Mais la proposition a été accueillie avec tiédeur, notamment par le parti majoritaire et ses alliés de la mouvance présidentielle.

En septembre 2001, le KMF/CNOE-Education des Citoyens et ACHROPOL (Association des Chroniqueurs Politiques) relevaient une fois de plus les lacunes des textes en vigueur à Madagascar en matière de financement électoral. Ils en appelèrent aux candidats à l'élection présidentielle proche afin qu'ils se concertent pour définir les règles du jeu. Malgré cela, la débauche de moyens mobilisés par les deux candidats les plus en vue en a fait le scrutin le plus coûteux de l'histoire du pays, réduisant les autres concurrents au rôle de figurants. Les bonnes résolutions de tous les candidats réunis, à l'exception de Didier Ratsiraka, restèrent sans effet.

En septembre 2002, l'ensemble de la classe politique réunie en États généraux avait rédigé un avant projet de texte sur les partis politiques. Ce projet définit un nouveau cadre juridique, afin que les partis puissent jouer leur véritable rôle, et réglementent le financement des partis. Il y est prévu, entre autres, qu'ils recevraient des subsides publics au prorata de leur implantation évaluée par leur représentation dans les fonctions électives.

En 2004, une nouvelle version a été confiée à divers groupes parlementaires, y compris le parti majoritaire. Mais ce texte n'a pu être inscrit, jusqu'à présent, à l'ordre du jour du Parlement.

Les bienfaits de la transparence

La transparence des sources de financement des partis politiques et des candidats est une donnée fondamentale de toute démocratie. Si l'on souhaite favoriser l'émergence d'un jeu électoral plus sain, plus équitable, il est temps de s'acheminer progressivement vers la réglementation des ressources, le contrôle des financements privés et occultes des partis politiques, le plafonnement des

dépenses des campagnes électorales, l'instauration d'une transparence financière sur la scène politique, ainsi que le contrôle et l'application de sanctions.

Sans une *loi réglementant les financements* des partis politiques et des campagnes électorales :

- la tentation de recourir abusivement à tous les moyens est réelle, les contributions financières n'étant frappées d'aucune mesure prohibitive ou restrictive. On note bien souvent, par exemple, qu'avant l'annonce de leur candidature et avant le début de la campagne électorale, les candidats se déplacent à l'extérieur du pays. Faut-il en conclure qu'ils sont allés y chercher non seulement un appui moral, mais aussi et surtout, un soutien matériel et financier ?
- la puissance publique restera un instrument de propagande pour tout candidat y ayant accès de par ses fonctions, et pour tout parti au pouvoir ;
- les ressources d'entreprises privées continueront à être détournées au profit de la campagne d'un candidat en relation d'une manière ou d'une autre avec l'entreprise : soit il en est le propriétaire, soit il est soutenu par les sociétaires selon un arrangement préalable. S'il est de notoriété publique que certaines entreprises s'offrent à financer des campagnes électorales, d'autres obéissent aux pressions des pouvoirs publics, les forçant directement ou indirectement à mettre la main au portefeuille, pour soutenir financièrement et/ou matériellement, la campagne d'un candidat du parti au pouvoir. Nul n'ignore que bien des candidats ont bénéficié de la manne des grandes compagnies installées au pays qui préfèrent être en bons termes avec le pouvoir en place, même si elles déclarent ne pas tremper dans la politique ;
- les promesses de marchés juteux seront souvent décisives pour persuader les entreprises à soutenir le candidat du parti au pouvoir, quand elles ne constituent pas déjà un « trésor de guerre » disponible le cas échéant.

Sans des dispositions fixant une *limite autorisée pour la propagande* des formations politiques et des candidats en lice lors des compétitions électorales, on assistera à la flambée des dépenses. Comment, dans ces conditions, garantir l'égalité des chances et maintenir en même temps les élections à un niveau de décence, eu égard à l'état de pauvreté du pays ? Force est de constater qu'en l'absence de moyens financiers suffisants, il est de plus en plus difficile de véhiculer des messages politiques. Il en résulte que les élections ne se gagnent pas grâce à un projet de société et de gouvernement, mais grâce à l'argent. A preuve, au fil des décennies, les campagnes sont devenues de plus en plus onéreuses et ostentatoires.

Sans le *recours au financement public*, les partis seront tentés de chercher ailleurs les moyens indispensables à la réalisation de leurs ambitions politiques. Le manque de ressources nécessaires à l'accomplissement de ses ambitions laisse la classe politique à la merci de personnes ou de groupements influents, ainsi que de puissances économiques tant nationales qu'étrangers. Généralement, les seules sources de financement légal des partis demeurent les frais d'adhésion ainsi que les cotisations régulières des militants, les contributions et les souscriptions volontaires des sympathisants, les revenus des activités lucratives du parti, les dons, legs ou libéralités et, quelquefois, les revenus des biens patrimoniaux. Face à la modicité des ressources propres du parti, une ligne de financement public permettrait de restaurer un certain équilibre dans la conquête du pouvoir. Ce financement concerne les campagnes électorales autant que le fonctionnement normal des partis, ce qui éviterait à ces derniers de tomber sous la dépendance de donateurs privés.

Sans une *obligation de publicité des ressources et des dépenses*, les partis pourront toujours garder secrets leurs comptes et faire l'impasse sur l'origine de leurs fonds occultes. Les larges contributions politiques, versées par les entreprises, ont toujours une contrepartie ; mais il est difficile d'en apporter la preuve, l'anonymat sinon la loi du silence étant de règle dans ces cas.

Sans une *réglementation stricte*, les organismes d'Etat et entreprises publiques resteront toujours les principaux contributeurs des campagnes des candidats du parti au pouvoir, malgré l'interdiction de l'article 34 du Code Electoral.

L'instauration d'un régime de transparence du financement des partis et l'institution d'un syst, 17 février 2006, dns : ème de financement public permettraient de couper court aux allégations de corruption, et éventuellement de maîtriser le phénomène de financement occulte des partis politiques, et partant, des campagnes électorales.

De telles réformes constitueraient un pas significatif vers la consolidation de la démocratie. Il n'est pas trop tard pour qu'elles soient mises en œuvre avant les prochaines présidentielles, qui pourraient ainsi se dérouler dans les meilleures conditions. Il y faudra simplement la volonté politique d'instaurer dans les faits, au-delà des discours, un véritable Etat de droit et une bonne gouvernance.

Antananarivo, le 17 février 2006

Membres du SeFaFi pour l'année 2006 :

- Gatien Horace
- Roger Bruno Rabenilaina
- Henri Raharijaona
- Jean Eric Rakotoarisoa
- Annie Rakotoniaina
- Madeleine Ramaholimihaso
- Noro Razafimandimby
- Edilbert Razafindralambo
- Sylvain Urfer