

SeFaFi

**SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA
Observatoire de la Vie Publique**

Lot III M 33 K Andrefan'Ambohijanahary, Antananarivo 101

Tél. 032 59 761 62 Email : sefafi@gmail.com Site Web : www.sefafi.mg

2020 : Retour sur une année pandémique

Observatoire de la vie publique, le SeFaFi ne s'est exprimé qu'une seule fois sur la gestion de la crise du coronavirus à Madagascar - le 30 mars 2020, une dizaine de jours après l'instauration de l'état d'urgence sanitaire. Il avait mis en garde contre l'imminence d'une crise sociale, en raison notamment des pertes d'emploi occasionnées par le confinement, de la capacité limitée de l'État à déployer des filets sociaux pour les plus vulnérables, et des défaillances et limitations du système de santé. Depuis lors, le SeFaFi a gardé le silence, observant l'évolution de la situation, écoutant les uns et s'informant auprès des autres, pour mieux se pénétrer de la profondeur d'une crise dont l'impact va bien au-delà de sa dimension sanitaire. Il en a tiré les leçons et les recommandations qui s'imposent, et publie aujourd'hui son analyse, en espérant qu'elle aidera à anticiper une éventuelle deuxième vague de la pandémie et ses difficultés prévisibles.

Un système de santé défaillant et qui a prouvé ses limites

La crise étant sanitaire, la réponse à y apporter se devait d'abord d'être sanitaire. Même si l'État a fait ce qui était en son pouvoir pour mettre en place des unités de réponse rapide, les efforts déployés n'ont pu combler le gouffre créé par des années de négligence gouvernementale et de sous-estimation budgétaire. En plus de l'insuffisance de moyens et de matériel mis à disposition du personnel médical, et de diverses incohérences – notons la promesse des autorités de prendre en charge intégralement les traitements de la Covid-19 au niveau des CSB, promesse démentie par les investigations menées¹ –, l'opinion publique a été secouée par deux évènements notables. En premier lieu, l'arrestation puis la comparution pour meurtre du Professeur Ralandison à Toamasina (il sera finalement relaxé), puis le limogeage du Ministre de la santé de l'époque, le Professeur Ahmad Ahmad, pour avoir informé les partenaires techniques et financiers de Madagascar, le 20 juillet, de l'insuffisance du matériel disponible pour lutter contre la Covid-19 (EPI - Équipements de protection individuelle, respirateurs, etc.). Sa franchise lui a coûté sa place, les responsables ne tolérant

1. Cf. Perle Ratsimbazafy, « Témoignages accablants des malades de la covid-19 », *Trandraka by Malina* n° 7, novembre 2020, pp.17-19.

apparemment pas qu'une ombre quelconque ternisse le tableau sans tache qu'ils voulaient présenter au monde. Enfin, l'affaire des primes non payées à une partie importante du personnel médical mobilisé pendant la crise risque toujours d'éclabousser l'État, car le mécontentement collectif gronde.

À ce capharnaüm sanitaire s'est ajouté l'étrange épisode du CVO (Covid-Organics), qui a semé la confusion dans les protocoles de traitement de la Covid-19. Il est certes louable d'encourager l'effort national dans ce type de situation, et les vertus thérapeutiques des plantes de référence utilisées (*l'artemisia* et le *ravintsara*, entre autres) sont de notoriété publique ; pour autant, ni le protocole scientifique suivi pour créer la potion présidentielle et sa variante en gélules (CVO+), ni les modalités détaillées des tests auxquels ils ont été soumis, n'ont été clairement explicités. Les hésitations dans l'emploi des termes « curatif » et « préventif », « remède » et « fortifiant »² n'ont fait qu'accroître des doutes déjà fondés. Si le patriotisme pouvait guérir les maladies, cela se saurait. L'obligation faite aux élèves des classes d'examen d'ingurgiter la boisson en milieu d'année a ulcéré plus d'un parent, alors même que les spéculations allaient bon train quant aux effets secondaires de la potion. Le lancement en octobre dernier et en grande pompe de Pharmalagasy, présentée comme une usine de fabrication de médicaments, doit ouvrir une nouvelle ère pour l'industrie pharmaceutique à Madagascar. Il faut espérer qu'elle servira les intérêts de la population malgache, dans le respect des normes scientifiques les plus pointues, et non pas ceux d'une poignée d'individus cherchant à surfer sur la vague d'une pandémie qui dure.

Une pandémie d'opacité, ennemie de la bonne gouvernance

La transparence a sans doute été l'un des mots les plus répétés pendant la crise sanitaire, à Madagascar comme dans le reste du monde. La pandémie a généré un flot d'aide internationale dont l'utilisation et la répartition ne sont toujours pas clairement établies. Il faut reconnaître quelques efforts du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), comme la création d'une interface avec la société civile et la mise en place d'une plateforme dite de « reporting covid » le 18 novembre dernier, mais dont les données « restent encore provisoires et à analyser avec fine précaution », de l'aveu même du MEF. Mais il reste de nombreux points à améliorer pour réduire l'opacité et le manque de confiance qu'elle engendre. Signalons la mise en application des autres dispositions du décret n° 2020-725 du 02 juillet 2020 portant création du Fonds de riposte à la pandémie covid-19, outre la plateforme déjà mentionnée, notamment l'opérationnalisation de la Cellule de suivi-évaluation et la publication des programmes d'emploi liés à la mise en œuvre du Plan Multisectoriel d'Urgence (PMDU).

Des efforts sont également à fournir par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), où demeurent encore de nombreuses zones d'ombre. Ainsi, il est impératif de combattre énergiquement les marchés occultes qui ne figurent pas dans le Système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP), et de supprimer les recours au gré-à-gré qui sont la porte ouverte à toutes les dérives. La liste des marchés publics qui ont été passés doit être publique et tenue à jour,

2. Les termes malgaches utilisés encore plus ambigus : *fanafody* (remède, médicament), *fanefitra* (vaccin)...

accompagnée de tous les détails complémentaires : noms des soumissionnaires, montants, liste des adjudicataires, dates de référence, etc. Aucune information ne doit être occultée. La sanction des contrevenants s'impose tout aussi fortement, par l'établissement d'une liste noire – toujours rendue publique – des « mauvais élèves », tant dans le pool des entreprises qu'au sein de l'administration où certains agents sont spécialisés dans l'adjudication véreuse de marchés publics. Tout ceci, en plus des sanctions pénales et administratives prévues par les textes en vigueur, devrait dissuader ceux qui seraient encore tentés de profiter du système. Le domaine des marchés publics est un nid de corruption et de malversations qui profite à une poignée d'initiés. Il est impératif de l'assainir si l'on ne veut pas gaspiller les ressources publiques.

Repenser la sécurité sociale pour soutenir les plus vulnérables sur la durée

Pour atténuer les effets dévastateurs du confinement, l'État a mis en place, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, plusieurs filets et dispositifs sociaux : le *Tsena Mora* (épiceries de quartier qui vendent notamment du riz à prix réduit), le *Kaly Mora* (reprise des *Tsaky Pop* de l'ère Ratsiraka), le *Tosika Fameno* (distribution, en deux vagues, de 100.000 Ariary chacune), le *Vatsy Tsinjo* (panier de vivres), le *Sosialimbahoaka* (ticket donnant accès à des vivres distribués auprès d'épiceries dédiés) et le *Tsinjo Fameno* (prêt à taux préférentiel auprès de la CNAPS). Si la plupart de ces mesures ont été salutaires pour épauler les citoyens les plus vulnérables pendant la crise, elles ont aussi créé des inégalités supplémentaires entre ceux qui en ont bénéficié et ceux qui ne figuraient pas sur la liste pour diverses raisons ; et la question de la pérennité de tels dispositifs reste posée. Habituer la population à de tels appuis est à double tranchant en termes de gouvernance : les bénéficiaires sont satisfaits sur le coup mais en réclameront plus demain ; et l'État a-t-il les moyens de satisfaire aux demandes qui se feront plus pressantes si la crise revient ? La solution réside plutôt dans une réforme profonde de la politique nationale de protection sociale, laquelle puisse couvrir dans la durée le plus possible de catégories sociales, qu'il y ait crise ou pas. Cela implique une meilleure formalisation de l'emploi, le recensement systématique des travailleurs et la sécurisation de ressources budgétaires stables pour faire face à la demande. Un chantier certes colossal, mais pas impossible.

Enfin, si cette situation doit se reproduire, il faudra revoir le mode de distribution de vivres et de dons en nature. Comment accepter ces attroupements et ces queues interminables devant les bureaux des fokontany ou des communes lors des distributions, à l'encontre des mesures de distanciation sociale édictées à titre de prévention contre la pandémie ? Le recours au mobile banking, choisi par certains partenaires techniques et financiers, est à généraliser pour réduire les contacts humains et donc les risques de contamination. Cela permet aussi de respecter la dignité des bénéficiaires, car nul ne veut apparaître comme vulnérable aux yeux de son prochain.

Éviter la centralisation des pouvoirs, et valoriser toutes les institutions

La crise sanitaire a vu le renforcement de pouvoirs présidentiels déjà forts, en vertu de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire. Presque toutes les

institutions se sont effacées devant l'omniprésence et l'interventionnisme permanent du président de la République. Si, en d'autres pays, le Parlement a été impliqué dans la validation des engagements de dépenses liées à la lutte contre la covid-19³, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été largement ignorés à Madagascar, laissant l'exécutif sans contrepouvoir pour limiter d'éventuelles dérives. Chef de l'administration, le Premier ministre n'est intervenu que sporadiquement, plus pour égrener des litanies de mesures et de gestes barrières que pour assurer le fonctionnement de l'appareil administratif. Le ministère de la Santé, théoriquement premier concerné par la pandémie, est resté reclus – volontairement ou non – dans un mutisme incompréhensible, ce qui a suscité des questions quant à une possible manipulation des données par l'État.

Dans son communiqué de mars 2020, le SeFaFi avait mis en garde contre toute exploitation populiste de la crise. C'est pourtant ce qui s'est passé, cet épisode douloureux ayant été exploité à des fins de propagande avant l'heure par des politiciens en quête de réélection. Estampiller d'une couleur partisane ou d'un nom politique les sacs de riz, les ambulances ou les kits de protection individuelle, c'est instrumentaliser la maladie et la douleur des malades. Rappeler aux bénéficiaires, futurs électeurs, que ce « bon geste » mérite un retour lors de prochaines élections, est tout simplement indigne. Le marketing et l'opportunisme politiques ne peuvent-ils être mis entre parenthèses, dans une crise humanitaire qui secoue les fondements mêmes de la société ? La gouvernance implique non seulement le respect des principes et de procédures, elle exige aussi la décence dans la démarche politique et le respect des citoyens – toutes choses encore ignorées par notre classe politique. Il faut apprendre à ne pas constamment mêler les actes de gouvernance aux visées bassement politiques. Tant que les responsables n'agiront que dans l'intérêt de leur parti ou pour satisfaire leur ego, l'intérêt général ne sera jamais pris en compte, et le pays continuera à s'effondrer.

Toujours au titre des institutions, l'année 2020 a vu la mise à mal du système anti-corruption. Celui-ci regroupe le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) –plongé dans une torpeur inquiétante alors même qu'il lui aurait fallu sévir à plus d'un titre-, le Service de Renseignements Financiers (SAMIFIN) et les Pôles anti-corruption (PAC). Son efficacité est amoindrie par la réduction de ses ressources et, surtout, par la révision controversée de la loi n° 2016-021 sur les PACs qui continue à diviser le Parlement. Qui donc, notamment au sein de l'Assemblée nationale, a intérêt à déstabiliser les PACs et à limiter leurs pouvoirs, alors même que le régime proclame que la lutte contre la corruption est l'une de ses priorités absolues ? Toujours aussi flagrant, ce décalage entre le dire et le faire traduit l'incohérence du système de gouvernance actuel, et donc son inefficacité.

En marge de la crise, le drame de Farafangana

Le dimanche 23 août 2020, alors même que l'opinion publique reste suspendue au nombre de nouveaux cas de covid-19 révélés lors du bulletin quotidien de 13h, le massacre de 22 prisonniers vole la vedette à la pandémie. Dans la prison de

3. Aux États-Unis, le Parlement a voté le budget spécial COVID-19 à travers le CARES Act. En France, le parlement a voté et encadré l'état d'urgence sanitaire.

Farafangana, la répression sanglante d'une mutinerie suivie d'une évasion massive, remet à l'ordre du jour les défaillances de notre système carcéral et les bavures de forces de l'ordre qui font un usage disproportionné de la force au mépris de la vie humaine. À l'origine de cette mutinerie, il y aurait le racket exercé par le personnel de la prison – y compris de hauts responsables – à l'encontre des familles des détenus dont 75%, selon Amnesty International, auraient été en attente d'un hypothétique procès. Une situation qui est loin d'être isolée, tant la liberté se monnaie cher dans la plupart de nos prisons. Des enquêtes et des sanctions ont été promises : tomberont-elle aux oubliettes comme celles promises après les exactions d'Antsakabary, commises en février 2017 et toujours impunies ? Faudra-t-il encore beaucoup de drames semblables, pour que les responsables daignent s'intéresser à une Justice déliquescence ?

*

Pour conclure : l'année 2020 aura été une éprouvante mais instructive, pour peu qu'on veuille tirer les leçons qui s'imposent. Avant qu'une éventuelle deuxième vague de Covid-19 ne s'abatte sur le pays, il serait judicieux, outre les mesures recommandées dans ce communiqué, de réviser le texte-cadre de la gestion de crise (loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception) car il est obsolète et dangereux en termes d'équilibre des pouvoirs.

De plus, les dirigeants doivent éviter de confondre l'état d'urgence (sanitaire ou autre) et l'état de nécessité nationale. Ce dernier est le seul à pouvoir justifier les mesures restrictives et anti-démocratiques contre les opposants et la presse – celles-là même qui ont été mises en œuvre en 2020 à Madagascar ! Une pandémie n'a pas à servir de passe-droit et de sauf-conduit à des rêves de domination et de puissance. La société civile, les lanceurs d'alerte et les citoyens doivent redoubler de vigilance pour ne pas se faire prendre par surprise, comme ce fut le cas lors de la première vague.

On a constaté aussi des actes manqués qui trahissent le non-respect de la parole donnée par les gouvernants. C'est le cas de la non-adoption de la loi sur l'accès à l'information publique, condition de plus de transparence et d'un gouvernement ouvert ; c'est le cas de la non-mise en place de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites, dispositif essentiel de la lutte contre la corruption à Madagascar ; et c'est le cas de l'examen expéditif car tardif de la loi de finances initiale 2021 dont les déséquilibres ont été mis à jour par la société civile.

Espérons que 2021 soit porteuse de réels changements.

Antananarivo, 28 décembre 2020