

Le Premier ministre : Fonction centrale ou rouage institutionnel ?



Limogé sans explication, remplacé sans débat : le départ du Premier ministre Herintsalama Rajaonarivelo et la nomination de son successeur interrogent bien au-delà des personnes.

Une révocation sans motif

Le 9 mars, le Président de la Refondation de la République, Michaël Randrianirina, a mis fin aux fonctions de son Premier ministre, Herintsalama Rajaonarivelo. Cinq mois à peine après sa nomination, celui-ci disparaît du paysage gouvernemental sans explication. Une semaine plus tard, un nouveau chef de gouvernement est désigné : Mamitiana Rajaonarison, haut fonctionnaire peu connu du grand public, issu de l'administration, principalement dans la lutte contre la corruption : Bianco (Bureau Indépendant Anti-Corruption), Samifin (Service de renseignement financier).

À première vue, l'enchaînement des événements pourrait relever de la simple mécanique politique. Mais à y regarder de plus près, il soulève une question autrement plus fondamentale : que reste-t-il du cadre institutionnel censé régir l'exercice du pouvoir ? Car la Constitution de la IV^e République (11 décembre 2010) est sans ambiguïté. Son article 54 prévoit que le Président de la République ne peut mettre fin aux fonctions du Premier

ministre que dans deux cas précis : sur présentation de la démission du gouvernement ou en cas de faute grave ou de défaillance manifeste. Or, dans le cas présent, aucune de ces conditions n'a été publiquement invoquée. Ni démission, ni faute, ni même une explication minimale. Ce qui frappe ici, ce n'est pas le changement d'homme, c'est l'absence totale de justification. Ce silence n'est pas anodin. Il constitue en lui-même un fait politique, d'autant plus que le président n'a pas été élu, mais désigné par la Haute Cour constitutionnelle pour pallier la vacance du pouvoir (Décision n°10-HCC/D3 du 14 octobre 2025). En contournant, ou à tout le moins en ignorant ostensiblement l'exigence de justification posée par la Constitution, le pouvoir exécutif installe une pratique qui affaiblit la portée même de la norme juridique. Car une règle qui peut être écartée sans explication cesse, de facto, d'être contraignante. Elle devient décorative. Autrement dit, elle cesse d'encadrer le pouvoir pour simplement l'accompagner.

Dès lors, la question dépasse le cas individuel de Herintsalama Rajaonarivelo. Elle touche à la cohérence même du cadre institutionnel et à son équilibre dans l'architecture du pouvoir.

Une fonction vidée de sa substance

Dans un régime semi-présidentiel, le chef du gouvernement est censé diriger l'action gouvernementale, coordonner les politiques publiques et incarner une forme de responsabilité politique distincte de celle du chef de l'État. Il constitue, en théorie, un pivot entre la décision politique et sa mise en œuvre administrative.

Mais que devient ce rôle lorsqu'il peut être interrompue sans motif explicite, dans un délai aussi court, le Premier ministre pouvant alors être remplacé par une figure sans base politique identifiable ?

Le sort réservé à Herintsalama Rajaonarivelo ne relève pas d'un accident. Il illustre une logique. Celle d'un pouvoir qui se concentre, qui se verticalise, et qui réduit progressivement les institutions à de simples instruments.

Une hypothèse s'impose progressivement : celle d'un Premier ministre réduit à un rôle d'exécutant, voire de variable d'ajustement. Dans la pratique qui se dessine, il n'est plus qu'un rouage. Un rouage remplaçable. Un rouage silencieux. Un rouage sans autonomie. Un rouage révoquant sans explication.

De centre de gravité du pouvoir gouvernemental, le locataire de Mahazoarivo est devenu un relais interchangeable, dont la stabilité dépend moins de critères institutionnels que de la seule volonté présidentielle.

Une fragilité ancienne

Dans l'histoire politique malgache, le rôle de Premier ministre n'a jamais véritablement bénéficié d'une stabilité durable. Selon les périodes, il a tantôt servi de centre de coordination gouvernementale, tantôt de point d'équilibre provisoire entre des forces politiques concurrentes, tantôt encore de simple relai du pouvoir présidentiel. Cette plasticité n'est pas un détail. Elle dit quelque chose de plus profond sur la difficulté, à Madagascar, à faire exister durablement des institutions autonomes.

Les transitions politiques, les recompositions de majorité et les crises récurrentes ont souvent transformé les positions exécutives en variables d'ajustement. Dans ce paysage, le Premier ministre apparaît moins comme une institution solidement installée que comme une position exposée, dépendante des rapports de force du moment. Sa vulnérabilité ne date donc pas d'hier. Mais ce qui change aujourd'hui, c'est le degré de normalisation de cette fragilisation.

Car lorsque l'instabilité devient silencieuse, lorsqu'elle ne suscite ni justification, ni débat, ni clarification institutionnelle, elle cesse d'être perçue comme une anomalie. Elle devient une manière ordinaire de gouverner. Et c'est précisément à ce moment-là que la fonction du Premier ministre cesse d'être éminemment politique en perdant sa qualité de véritable rouage institutionnel.

Pourquoi maintenir la fonction de Premier ministre ?

À ce stade, la question n'est plus seulement fonctionnelle. Elle devient institutionnelle. Dans ce contexte, une question plus fondamentale encore émerge : pourquoi cette configuration du pouvoir est-elle maintenue dans l'architecture institutionnelle ?

Historiquement, dans les régimes semi-présidentiels, cette fonction répond à une logique d'équilibre. Elle permet de distinguer la direction politique incarnée par le chef de l'État de la conduite opérationnelle du gouvernement. Elle introduit un niveau de responsabilité intermédiaire, susceptible d'absorber les tensions politiques et d'assurer une continuité administrative.

Mais cet équilibre suppose une condition essentielle : l'existence d'une autonomie relative du chef du gouvernement. Autonomie politique, dans sa capacité à incarner une majorité ou une ligne ; autonomie institutionnelle, dans sa faculté à diriger effectivement l'action gouvernementale.

Or, lorsque cette autonomie disparaît, l'équilibre institutionnel perd sa raison d'être.

Maintenir un Premier ministre dans un système où les décisions sont concentrées au sommet peut alors répondre à d'autres logiques. Une logique de façade, d'abord : celle de préserver l'apparence d'un régime équilibré, conforme aux standards constitutionnels. Une logique de délégation, ensuite : confier la gestion quotidienne à un exécutant tout en conservant l'essentiel du pouvoir décisionnel. Une logique de responsabilité, enfin : disposer d'un fusible institutionnel en cas de difficulté.

Dans cette configuration, le Premier ministre ne constitue plus un contrepoids ni un centre de gravité. Il devient un intermédiaire fonctionnel, dont l'existence relève davantage de la forme institutionnelle que de la réalité du pouvoir.

Dès lors, la question n'est plus seulement de savoir à quoi sert un Premier ministre. Elle devient plus radicale : que signifie le maintien d'une position dont l'utilité politique s'est progressivement effacée ?

Cette évolution ouvre la voie à une autre transformation du pouvoir.

La tentation technocratique

La nomination de Mamitiana Rajaonarison ne vient pas contredire cette lecture, elle la renforce. Son profil technocratique, sa discrétion, son absence d'ancrage politique en font une figure parfaitement ajustée à ce type de configuration : compétente, sans doute ; indépendante, beaucoup moins, dans la mesure où sa légitimité repose exclusivement sur la confiance du chef de l'État.

Ce type de nomination est censée traduire une tendance à la dépolitisation du pouvoir. En privilégiant des profils technocratiques, le politique semble s'effacer derrière l'expertise. Mais cette dépolitisation est, en réalité, trompeuse : elle ne supprime pas le pouvoir, elle le concentre. Elle réduit les espaces de débat interne et renforce la dépendance verticale. Ce qui se dessine alors, au-delà des individus, c'est une transformation plus profonde du fonctionnement du régime. La décision politique se recentre au sommet, les mécanismes institutionnels s'effacent, et l'imprévisibilité devient une modalité de gouvernement. Dans ce contexte, le gouvernement cesse d'être une entité autonome pour devenir une extension du pouvoir présidentiel.

Le coût de cette évolution est loin d'être négligeable. Il se mesure d'abord en termes de lisibilité démocratique.

Des effets bien réels sur l'action publique

Cette évolution ne produit pas seulement des effets symboliques ou juridiques. Elle a aussi des conséquences directes sur la conduite de l'action publique. Lorsqu'un chef de gouvernement peut être remplacé rapidement, sans explication et sans clarification sur la ligne suivie, l'ensemble de l'appareil administratif reçoit un message de précarité. Ce qui compte alors n'est plus la cohérence de l'action engagée, mais la capacité à s'ajuster à des arbitrages venus d'en haut, parfois imprévisibles.

Dans un tel contexte, la continuité de l'État devient plus fragile. Les priorités peuvent changer sans débat, les administrations hésitent à s'engager sur le long terme, et les responsables publics peuvent être tentés de privilégier la prudence hiérarchique au détriment de l'initiative. Cette logique nourrit une forme d'attentisme bureaucratique, peu compatible avec les besoins d'un pays confronté à des urgences aussi lourdes que l'eau, l'électricité, la justice ou la lutte contre la vie chère.

Autrement dit, la fragilité institutionnelle du sommet n'y reste jamais confinée. Elle descend dans la machine administrative, brouille les responsabilités, ralentit les décisions et affaiblit la capacité même de l'État à produire des résultats lisibles pour la population.

Le silence comme mode de gouvernement

Sans explication des décisions majeures, les citoyens sont tenus à l'écart de la compréhension des choix qui les gouvernent. Se posent ensuite des questions de responsabilité : sans motifs explicites, aucune évaluation n'est possible, aucune redevabilité n'est exigible. Mais plus profondément encore, c'est la place des institutions elles-mêmes qui se trouve fragilisée. Car lorsque les textes cessent d'encadrer les pratiques, ce sont les pratiques qui redéfinissent les textes - souvent au détriment de l'équilibre des pouvoirs.

Dès lors, la question posée n'est plus seulement celle du sort d'un Premier ministre. Elle devient structurelle : à quoi sert encore cette fonction si elle peut être investie et retirée sans justification, sans débat, sans conséquence apparente ?

À défaut de réponse claire, une réalité s'impose : lorsque les institutions se taisent, le pouvoir parle seul. Et ce qu'il dit, dans ce silence organisé, n'est pas tant l'autorité de l'État que la fragilité de ses propres règles.

Vers quel type de régime ?

La question devient alors inévitable : vers quel type de régime cette pratique peut-elle conduire ? À mesure que le pouvoir se concentre, que les mécanismes de justification s'effacent et que les positions intermédiaires perdent leur autonomie, le risque n'est pas seulement celui d'un déséquilibre institutionnel passager. C'est celui d'une transformation plus profonde du régime vers une forme de présidentialisation extrême, où certaines institutions subsistent, mais n'agissent plus comme de véritables contrepoids.

Dans une telle configuration, le gouvernement ne disparaît pas. Le Parlement non plus. Les textes restent en place. Les fonctions demeurent. Mais leur rôle réel se rétracte. Ce qui devait encadrer le pouvoir tend alors à l'accompagner. Ce qui devait introduire de la responsabilité tend à absorber les décisions venues du sommet sans pouvoir réellement les discuter.

Le danger, pour un pays comme Madagascar, n'est pas seulement institutionnel. Il est aussi politique et démocratique. Car sur le long terme, un régime dans lequel les médiations s'effacent produit moins de responsabilité, moins de lisibilité et, souvent, davantage de défiance. En apparence, l'État demeure. En pratique, il se verticalise jusqu'à rendre incertaine la place même de ses propres institutions.

Le risque, à terme, est clair. Ce type de pratique installe une normalité nouvelle, dans laquelle :

- les règles existent sans s'imposer,
- les décisions tombent sans s'expliquer,
- les fonctions subsistent sans leur contenu.

Autrement dit : une démocratie d'apparence, où les institutions subsistent, mais où leur rôle réel s'est progressivement dissout.

Car lorsque les fonctions demeurent mais que leur contenu s'efface, ce n'est plus seulement l'équilibre des pouvoirs qui est en jeu. C'est la capacité même de l'État à se rendre compréhensible, et donc légitime, aux yeux de ceux qu'il gouverne.

Rédaction - Diapason