

# **MADAGASCAR : LA CRISE A UN TOURNANT CRITIQUE ?**

Rapport Afrique N°166 – 18 novembre 2010

## TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>II. LES RAISONS DE L'ENLISEMENT DE LA TRANSITION</b> .....	<b>2</b>
A. DES PRESSIONS INSUFFISANTES ET OPPOSEES .....	2
1. La communauté internationale : entre position de principe et lassitude .....	2
2. La Haute autorité de la transition : une base fragile à ménager .....	4
3. L'armée indécise .....	5
4. Les trois mouvances et l'enlèvement : principes ou stratégie ? .....	6
B. UNE CONVERGENCE D'INTERETS ? .....	7
1. Un pouvoir de l'ombre .....	7
2. Népotisme et affairisme .....	8
3. La déliquescence de l'Etat .....	13
<b>III. L'IMPOSSIBLE SOLUTION INCLUSIVE</b> .....	<b>16</b>
A. ECHEC DE LA MEDIATION INTERNATIONALE .....	16
1. Objectif commun mais manque de coordination .....	16
2. Le « consensus suffisant » qui pose problème .....	17
3. Divergence sur l'objet du sommet .....	18
B. UN PROCESSUS « MALGACHO-MALGACHE » SOUS CONTROLE .....	19
1. La société civile et les partis prennent la main... ..	19
2. ... mais le pouvoir ne la lâche pas .....	21
3. La conférence nationale ou la légitimation du pouvoir à tout prix .....	22
4. Nouvelle médiation mais problèmes identiques : divisions et mauvaise volonté .....	23
<b>IV. METTRE FIN A LA CRISE</b> .....	<b>24</b>
<b>V. CONCLUSION</b> .....	<b>26</b>
<b>ANNEXES</b>	
A. CARTE DE MADAGASCAR .....	27
B. GLOSSAIRE .....	28
C. A PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP .....	30
D. RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP EN AFRIQUE DEPUIS 2007 .....	31
E. CONSEIL D'ADMINISTRATION D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP .....	33

## MADAGASCAR : LA CRISE A UN TOURNANT CRITIQUE ?

### SYNTHESE

Le climat politique est tendu à Madagascar alors que ce rapport est mis sous presse. La veille, le 17 novembre 2010, un groupe d'officiers a annoncé un coup d'Etat et a déclaré avoir mis en place un « Comité militaire pour le salut public ». Les autorités affirment avoir la situation sous contrôle et estiment que cette annonce n'était destinée qu'à perturber le référendum constitutionnel qui avait lieu le même jour. Le régime est confiant dans la victoire du « oui » sur sa proposition de constitution, alors que certaines irrégularités ont déjà été signalées. En coulisses, certaines sources expriment davantage d'inquiétude concernant la situation. Tout ce qui peut être affirmé avec certitude, c'est que ces derniers développements démontrent la fragilité de la longue crise malgache et la nécessité, comme décrit ci-dessous, d'adopter une nouvelle approche pour en sortir.

Madagascar s'enfonce dans une crise politique majeure. Les tentatives de médiation internationales et nationales ont à nouveau échoué en 2010, alors que la population s'appauvrit et que les structures de l'Etat se délitent. La Haute autorité de la transition (HAT) a entamé un processus de sortie de crise unilatéral, non reconnu par l'opposition et la communauté internationale, qui contestent toujours la légitimité du régime. Les acteurs qui auraient pu contribuer au déblocage de la situation n'y sont pas parvenus, ou ne l'ont pas voulu, alors que d'autres ont délibérément fait traîner la situation à leur avantage. Il est temps de mettre fin à toute tentative de médiation entre les différentes parties et de se concentrer sur le soutien à l'organisation d'élections crédibles, soumis au respect de conditions strictes.

Depuis le début de l'année et la fin de la médiation internationale conjointe, les tentatives de résolution de la crise n'ont mené qu'à une impasse. La gestion du pouvoir par les autorités actuelles est contestée et la corruption atteint un seuil critique. Le président de la HAT, Andry Rajoelina, suit les pas de son prédécesseur, Marc Ravalomanana, dans la collusion entre les intérêts publics et privés, qu'il dénonçait ardemment avant de prendre le pouvoir. L'absence de règles et d'autorité qui caractérise le régime aggrave ces pratiques.

Le soutien de nombreux partis politiques opportunistes confère une impression trompeuse d'inclusivité au processus de transition que les autorités ont mis en œuvre. Mais le régime est aux commandes de ce qui est en réalité un processus unilatéral, confiant dans la possibilité de trouver les financements nécessaires pour mener à bien son plan.

Ce scénario présente des risques importants. Si les autorités persistent dans l'organisation unilatérale d'élections en 2011, la communauté internationale refusera certainement de reconnaître le nouveau régime et la crise pourrait durer encore plusieurs années, avec des conséquences désastreuses pour le pays et la population. Madagascar se trouve dans un équilibre précaire, avec un risque élevé d'explosion sociale et ne peut pas se permettre d'être isolé du reste du monde.

Les tentatives de médiation pour une gestion inclusive de la transition ont toutes échoué sur un refus de réaliser des compromis et il est désormais temps d'y mettre un terme. Il s'agit maintenant de sortir de la crise avant de pouvoir entreprendre les réformes dont le pays a besoin. L'objectif des mois à venir doit donc être l'organisation d'élections crédibles avec le soutien de la communauté internationale, qui seules permettront au pays de retrouver un ordre constitutionnel et de relancer son économie.

Les trois mouvances de l'opposition représentant les anciens présidents sont de plus en plus marginalisées et il est à présent évident que le régime ne reculera plus dans l'exécution de son processus – que le référendum constitutionnel a pour objectif de légitimer. Les autorités, de leur côté, affirment qu'elles souhaitent des élections crédibles, notamment afin de regagner la reconnaissance internationale. A cette fin, elles doivent offrir à l'opposition les garanties nécessaires à un environnement électoral équitable et les respecter.

Les acteurs politiques malgaches et la communauté internationale devraient donc adopter l'approche suivante :

- ❑ La priorité pour la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) – avec le soutien du Groupe international de contact – et les autorités en place devrait être de parvenir à un accord sur les conditions d'un soutien international au processus électoral. Ce soutien devrait être soumis au respect de certains engagements par le régime, tels que la confirmation de la non candidature d'Andry Rajoelina ainsi que de ses ministres aux élections, la révision du calendrier électoral, la transparence en matière de contrats signés par les autorités, l'absence de prises de décisions en dehors du domaine des affaires courantes, la prise de mesures d'amnistie telles qu'envisagées dans les précédents accords, et un audit des finances publiques par les institutions financières internationales. Si ces engagements ne sont pas respectés, les sanctions individuelles de l'Union africaine (refus de visas, gel des avoirs financiers dans des établissements bancaires étrangers) devraient être relayées par l'Union européenne, les États-Unis et d'autres – si possible par l'entremise du Conseil de sécurité des Nations unies.
- ❑ Des élections crédibles, totalement indépendantes des autorités, devraient être organisées le plus rapidement possible. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) devrait être en charge de l'ensemble du processus et devrait bénéficier des ressources et de l'expertise nécessaires à leur organisation. Elle devrait cependant être remaniée afin d'être acceptable par toutes les parties, en particulier par l'opposition, qui devrait occuper les sièges dont elle dispose en son sein.
- ❑ Le Secrétariat des Nations unies devrait rapidement envoyer une mission d'évaluation électorale afin de déterminer quand des élections crédibles peuvent être organisées, et le calendrier électoral devrait être revu en fonction de ses conclusions. Sur la base de cette évaluation, les Nations unies devraient déployer une équipe de conseillers afin de renforcer les capacités de la CENI. Cette équipe devrait lui procurer un soutien important, particulièrement pour la refonte de la liste électorale, la logistique, la formation de toutes les personnes impliquées dans le processus, ainsi que pour l'éducation civique nécessaire. La possibilité de nommer des membres internationaux au sein de la CENI devrait également être envisagée afin de renforcer sa crédibilité et sa neutralité. Les Nations unies devraient coordonner leur action avec les autres organisations internationales capables de fournir une assistance électorale. Des observateurs internationaux devraient également être déployés rapidement.
- ❑ Le Groupe international de contact devrait se réunir le plus rapidement possible pour que la communauté internationale commence à agir de manière coordonnée. La Chine, membre du groupe, devrait accorder sa position économique à sa position politique officielle. La mise en place du bureau de liaison de la SADC devrait être accélérée afin de suivre le processus de près et son envoyé spécial devrait travailler en étroite collaboration avec une équipe politique des Nations unies.

**Antananarivo/Nairobi/Bruxelles,  
18 novembre 2010**

## MADAGASCAR : LA CRISE A UN TOURNANT CRITIQUE ?

### I. INTRODUCTION

En mars 2009, acculé par des manifestations, ainsi que par une mutinerie de l'armée, l'ancien président Marc Ravalomanana remet le pouvoir à un directoire militaire, qui le transmet immédiatement au maire de la capitale de l'époque, Andry Rajoelina, meneur des mouvements de contestation.<sup>1</sup> A la tête de l'Etat depuis lors, la Haute autorité de la transition (HAT) monopolise le pouvoir, alors qu'une opposition structurée en « mouvances » représentant les anciens présidents du pays réclame une gestion inclusive et consensuelle de la transition de fait, ouverte par la chute de Ravalomanana et l'installation au pouvoir de la HAT.<sup>2</sup> Ce mode de gestion avait fait l'objet d'accords en 2009 à Maputo et à Addis-Abeba entre les quatre chefs de mouvances, mais ceux-ci ont été annulés de manière unilatérale par le président de la HAT.

Depuis lors, celui-ci a déclaré que le processus de résolution de la crise serait national. L'Equipe conjointe de médiation, qui avait mené les négociations en 2009, est dissoute au début de l'année, et la communauté internationale ne parvient toujours pas à s'accorder sur une position commune. En mars 2010, l'Union africaine impose des sanctions individuelles aux membres et proches du régime. En avril, la France et l'Afrique du Sud prennent cependant l'initiative d'organiser une nouvelle réunion entre les quatre chefs de mouvances – les trois anciens présidents et Rajoelina – à Pretoria, mais celle-ci échoue et aucune solution n'émerge. Cet échec conforte Rajoelina dans sa volonté de voir la crise résolue par les Malgaches.

En mai, il mandate une coalition d'organisations de la société civile pour organiser une conférence nationale, qui doit précéder un référendum constitutionnel et des élections législatives et présidentielles. A l'annonce de ce calendrier, de nombreux partis politiques se réunissent pour

s'accorder sur une position commune, mais ceux-ci sont rapidement récupérés par le président et finissent par signer un accord politique avec lui le 13 août. La HAT le présente comme l'accord de sortie de crise consensuel attendu par l'opposition et la communauté internationale et met en place la suite du processus avec la tenue de la conférence nationale en septembre. La société civile tente une nouvelle médiation entre les signataires de l'accord et les trois mouvances, mais celle-ci n'aboutit pas.

Les pressions de la communauté internationale, de la HAT, de l'armée et des trois mouvances amènent le président à revoir sa feuille de route de temps en temps, à effectuer de petites concessions qui lui permettent de conserver sa place, mais ne permettent pas de mettre un terme à la crise. Parallèlement, certains protagonistes bénéficient de la situation et la font délibérément durer. Le mode de gestion politique de Madagascar a toujours été népotique, une petite élite s'accaparant le pouvoir et patrimonialisant l'Etat jusqu'au moment où les exclus du système décident de s'organiser et de renverser le pouvoir par la rue. La gestion de la transition de fait ne fait pas exception.

Ce rapport de Crisis Group analyse les rapports de force depuis le début de l'année 2010 et montre comment ceux-ci conduisent à l'enlisement de la situation, ainsi qu'à l'échec des tentatives de médiation. Il démontre également l'urgence de sortir de cette crise, qui a plongé l'Etat dans un état de déliquescence avancé.

<sup>1</sup> Pour une analyse des causes de la crise de 2009 et de la récurrence des crises à Madagascar, ainsi que de la première année de médiation, voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°156, *Madagascar : sortir du cycle de crises*, 18 mars 2010.

<sup>2</sup> Le terme « transition » vient de l'Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 par laquelle le directoire militaire transfère ses pouvoirs à Andry Rajoelina et lui donne la mission d'organiser un régime de transition dans les prochains 24 mois.

## II. LES RAISONS DE L'ENLÈVEMENT DE LA TRANSITION

### A. DES PRESSIONS INSUFFISANTES ET OPPOSÉES

Depuis la rupture des négociations avec les trois autres mouvances en décembre 2009, le président de la Haute autorité de la transition (HAT) Andry Rajoelina s'est engagé dans une résolution nationale de la crise politique. Après avoir annoncé des élections pour le 20 mars 2010, il rejette les tentatives de la communauté internationale de relancer le processus de Maputo.<sup>3</sup> Les autorités organisent les 4 et 5 mars un atelier « Teny ifampierana »<sup>4</sup> afin de s'accorder sur une nouvelle feuille de route, mais la démarche reste boycottée par les trois mouvances des anciens présidents et ne reçoit pas le soutien de la communauté internationale.<sup>5</sup> Le président décide cependant de mettre en œuvre les résolutions de l'atelier.<sup>6</sup> Le conseil des ministres adopte le code électoral et la création d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) le 11 mars.<sup>7</sup> Si Rajoelina annonce alors la tenue des élec-

---

<sup>3</sup> C'est d'abord au président de la Commission de l'Union africaine (UA) Jean Ping qu'il oppose une fin de non-recevoir début février 2010 après sa venue à Antananarivo pour présenter un plan de sortie de crise. S'il se déclare prêt à discuter avec les mouvances, c'est uniquement selon ses conditions – si les élections législatives se déroulent en mai. Alors que le Groupe international de contact (GIC) le somme de revenir aux accords de partage du pouvoir et que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA le menace de sanctions, il affirme que le processus est à présent uniquement malgache.

<sup>4</sup> Traduction libre : trouver un accord.

<sup>5</sup> L'Union africaine avait refusé d'envoyer des observateurs à l'atelier, malgré la demande du ministère des Affaires étrangères. L'atelier fera l'objet de nombreuses critiques, notamment sur son organisation et sa représentativité.

<sup>6</sup> Les participants avaient voté en faveur du maintien d'Andry Rajoelina à la présidence et de Camille Vital à la primature, de la gestion « consensuelle » de la transition par l'intégration de tous les signataires aux structures de la transition, et de l'élection d'une assemblée constituante. La transition devait prendre fin avant le 31 décembre 2010. « Convention nationale entre les forces vives de Madagascar », 5 mars 2010.

<sup>7</sup> La mise sur pied de la CENI est perturbée par l'absence des représentants des trois mouvances en son sein, ainsi que par le manque de financement de l'Etat, le ministère de l'Intérieur ayant largement entamé le budget électoral pour la préparation des élections programmées pour mars. L'installation de la structure s'effectue dans des conditions opaques, notamment la nomination de certains de ses membres. Les journalistes indiquent, en effet, ne pas avoir été consultés avant la nomination de leur représentant, James Ramaroson, par ailleurs conseiller du Premier ministre Camille Vital. « La CENI handicapée dès le départ », madagascar-tribune.com, 25 mars 2010. Par la suite, les documents de la passation du ministère de l'Intérieur semblent ne pas refléter la réalité. Les listes électorales auraient, par

exemple, été gonflées et le travail fait à la hâte. Entretien de Crisis Group, membre de la CENI, Antananarivo, 26 mai 2010.

tions pour le 20 mai, ainsi qu'un remaniement ministériel, il ne semble cependant pas en mesure de faire appliquer sa feuille de route.

Depuis le début de l'année 2010, le président se trouve en effet de plus en plus isolé et fait l'objet de multiples pressions, qui l'amènent à modifier ses plans à plusieurs reprises. Mais celles-ci sont généralement partielles et donc jamais déterminantes. Par manque de coordination, de cohérence et de volonté, aucun des acteurs de la crise malgache ne parvient à jouer un rôle décisif pour imposer un processus de sortie de crise et, de ce fait, la transition s'enlise.

#### 1. La communauté internationale : entre position de principe et lassitude

Au cours des premiers mois de 2010, la communauté internationale semble vouloir renforcer la pression sur le régime.<sup>8</sup> Elle refuse de soutenir les initiatives unilatérales du pouvoir<sup>9</sup> et ne cesse de réclamer la mise en place d'un processus réellement consensuel. Au mois de mars, l'Union africaine impose des sanctions à 109 personnalités liées au régime en place,<sup>10</sup> l'Union européenne s'appête à suspendre son aide pour une nouvelle année,<sup>11</sup> alors que les

---

exemple, été gonflées et le travail fait à la hâte. Entretien de Crisis Group, membre de la CENI, Antananarivo, 26 mai 2010.

<sup>8</sup> Les bailleurs avaient déjà suspendu toute l'aide budgétaire en décembre 2008 suite aux dérives de l'ancien président Ravalomanana, ainsi que l'aide non humanitaire après la prise de pouvoir d'Andry Rajoelina en mars 2009. Les Etats-Unis ont suspendu Madagascar de leur programme African Growth Opportunity Act (AGOA) en décembre 2009. Cependant, les bailleurs restent présents. La Banque africaine de développement continue une partie de ses financements, de même que le Fonds koweïtien, alors que la Banque mondiale a repris plus de la moitié de ses projets (qui couvrent notamment la santé, l'éducation, l'agriculture) et que les autres bailleurs, notamment la France, ont reconverti leur aide dans l'humanitaire.

<sup>9</sup> Seule l'Organisation internationale de la francophonie répond favorablement à la demande de la ministre de l'Intérieur d'envoyer des experts électoraux, par exemple.

<sup>10</sup> « Communiqué de la 221ème réunion du Conseil de paix et de sécurité », 17 mars 2010 ; « Projet de liste des membres des institutions et des individus membres de la mouvance Rajoelina ainsi que des entités dont l'action fait obstacle aux efforts de l'UA et de la SADC visant à restaurer l'ordre constitutionnel à Madagascar ».

<sup>11</sup> Les consultations dans le cadre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou prennent fin le 7 juin 2010, soit sept mois après le délai initialement imparti, l'Union européenne ayant voulu se montrer flexible et laisser une chance à la médiation. Les aides budgétaires sont donc suspendues ainsi que les fonds du dixième Fonds européen de développement qui auraient dû être alloués, et ce pour une période d'un an. « Le Conseil adopte des mesures appropriées à l'égard de Madagascar », Conseil européen, 7 juin 2010.

Etats-Unis envisagent des sanctions ciblées.<sup>12</sup> Cependant, les sanctions de l'Union africaine ont un impact très limité sur des personnalités peu liées au continent,<sup>13</sup> d'autant plus que les autres organisations internationales ne lui emboîtent pas le pas. La communauté internationale reste très divisée sur la question des sanctions, ce qui contribue à décrédibiliser l'Union africaine et la médiation de manière générale.<sup>14</sup>

Parallèlement à ce durcissement de façade, la communauté internationale semble se désengager du processus de médiation. L'équipe conjointe de médiation (ECM)<sup>15</sup> qui avait mené les négociations en 2009 a été dissoute. Le mandat du médiateur des Nations unies a pris fin, notamment sous la pression de l'Union africaine.<sup>16</sup> Cette dernière se place en retrait après l'imposition de ses sanctions et laisse la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en charge du dossier malgache<sup>17</sup> alors que la HAT l'accuse de partialité en faveur de Marc Ravalomanana.<sup>18</sup> Le Groupe international de

contact (GIC),<sup>19</sup> qui appuyait l'ECM n'est donc plus convoqué et ne se réunit plus depuis février 2010, ce qui contribue à empêcher la communauté internationale de parler d'une seule voix. Alors que certains durcissent le ton, la France indique que la mise en place des accords de Maputo est dans l'impasse, pendant que la Chine adopte officiellement une position de non-reconnaissance du régime, mais continue à conclure des accords commerciaux avec les autorités.<sup>20</sup>

Bien qu'il le réfute, l'absence de reconnaissance internationale pose problème au régime.<sup>21</sup> Celle-ci implique une forte réduction du budget national suite à la suspension des aides, ainsi qu'un statut de paria sur la scène mondiale.<sup>22</sup> Rajoelina semble en réalité osciller entre un nationalisme fort, qui se traduit par un rejet des pressions internationales et des accusations d'ingérence, et une prise de conscience de l'importance du soutien international, qui le pousse par exemple à prendre fréquemment conseil auprès de la France lorsqu'il est acculé. Les autorités se lancent également régulièrement dans des activités de plaidoyer sur la scène internationale.<sup>23</sup>

---

<sup>12</sup> Niels Marquardt, « Une élection sans réconciliation signifie sanction », madagascar-tribune.com, 3 avril 2010.

<sup>13</sup> Elles provoquent néanmoins la colère de la HAT, qui suggère alors au président d'imposer des sanctions aux membres des trois autres mouvances, notamment en bloquant leurs comptes à Madagascar et en les empêchant de quitter le pays

<sup>14</sup> La France juge notamment la prise de sanctions prématurée et estime que la liste comprend des personnalités qui ne sont pas responsables du blocage, alors qu'elle laisse de côté des individus faisant partie d'autres mouvances qui jouent un rôle dans la prolongation de la crise. Entretien de Crisis Group, diplomates, Antananarivo, 12 avril 2010. L'Union africaine est vue par certains comme voulant faire un exemple de Madagascar et appliquant une politique de « deux poids deux mesures » étant donné sa position plus souple avec d'autres pays. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, diplomate, 26 avril 2010.

<sup>15</sup> Constituée de représentants de l'Union africaine, des Nations unies, de la Communauté de développement de l'Afrique australe et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

<sup>16</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, officiel des Nations unies, 24 février 2010. La première année de médiation a été marquée par des rivalités entre les deux médiateurs.

<sup>17</sup> Comme l'indique un diplomate, le président de la Commission de l'UA, Jean Ping, ne peut contrarier la SADC en lui retirant le dossier malgache, les relations entre les deux organismes ayant déjà été tendues au cours de la première année de médiation. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 5 mai 2010.

<sup>18</sup> Cette accusation date du début de la crise lorsque la SADC avait un temps indiqué qu'elle envisageait une intervention militaire à Madagascar. La HAT a notamment adopté une déclaration accusant Chissano de partialité et de subjectivité. « Une dent contre la médiation internationale », *Les Nouvelles*, 20 mai 2010. Les médias pro-HAT participent au rejet du médiateur en le critiquant régulièrement de manière virulente. Voir par exemple « Joaquim Chissano – Une “feuille de route” de tous les scandales ! », *La Vérité*, 19 mai 2010. Il faut néanmoins noter que la SADC est elle-même assez divisée sur le dossier malgache. Le Zimbabwe, le Swaziland et l'Angola adoptent des positions

---

plus fermes que d'autres pays de la région, en accord avec leurs intérêts particuliers. Entretien de Crisis Group, diplomate, juin 2010.

<sup>19</sup> Le GIC comprend des représentants des Nations unies, de la SADC, de l'OIF, de la Commission de l'océan Indien (COI), du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa) et de l'UE, ainsi que les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et les pays africains qui y siègent.

<sup>20</sup> Voir section II. B. 2. sur les décisions économiques.

<sup>21</sup> Le régime évolue en effet dans un flou juridique complet. Voir Anaclet Imbiki, « Réflexion sur la loi fondamentale en vigueur pendant la transition 2009-2010 à Madagascar », 25 janvier 2010, disponible à [www.madagascar-tribune.com/IMG/pdf/Reflexion\\_sur\\_la\\_loi\\_fondamentale\\_en\\_vigueur\\_pendant\\_la\\_TRANSITION\\_2009.pdf](http://www.madagascar-tribune.com/IMG/pdf/Reflexion_sur_la_loi_fondamentale_en_vigueur_pendant_la_TRANSITION_2009.pdf).

<sup>22</sup> Rajoelina est le seul chef d'Etat africain, avec les présidents zimbabwéen Robert Mugabe et soudanais Omar el Bechir, à ne pas avoir été invité au sommet Afrique-France à Nice fin mai 2010. (Si la France souhaitait inviter le président de la HAT, la pression mise par l'Afrique du Sud l'en a finalement dissuadée. Entretien téléphonique de Crisis Group, diplomate, 2 juin 2010.) Il n'est pas non plus convié à la fête nationale française le 14 juillet, à laquelle sont invités tous les autres chefs d'Etats qui fêtent les 50 ans de leur indépendance. Après des efforts de lobbying infructueux, la délégation malgache annonce qu'elle décide de ne pas prendre la parole lors des débats sur les Objectifs du millénaire aux Nations unies en septembre 2010 car elle risque de revivre l'humiliation de l'année précédente, lorsqu'un vote avait eu lieu au cours de l'Assemblée générale pour empêcher Rajoelina de s'exprimer. Entretien de Crisis Group, diplomate, New York, 14 septembre 2010.

<sup>23</sup> Voir par exemple la visite du Premier ministre Camille Vital à Maputo et à Addis Abeba en février pour défendre une feuille de route, celle d'Andry Rajoelina à Paris le même mois, suivies d'un nouveau voyage dans la capitale éthiopienne d'une délè-

Alors qu'il apparaît clairement qu'une démarche unilatérale ne pourra pas être soutenue par les partenaires internationaux et après d'intenses efforts de lobbying de la part de la France, Rajoelina cède par exemple à la pression en acceptant de se rendre à Pretoria pour discuter avec les chefs des autres mouvances sous l'égide de la communauté internationale<sup>24</sup> et accepte plus tard d'annoncer qu'il ne se présentera pas à l'élection présidentielle.<sup>25</sup>

La communauté internationale reste divisée car si la France espérait créer une nouvelle dynamique internationale en poussant le président à ne pas être candidat aux élections, la réaction des autres bailleurs, bien que favorable, est restée beaucoup plus prudente. Mais si Rajoelina accepte parfois de suivre les recommandations de la communauté internationale, il s'en détourne tout aussi rapidement lorsqu'il s'avère que ses concessions ne sont pas « récompensées ». <sup>26</sup> Il cherche alors le soutien d'autres partenaires, et certains d'entre eux tels que la Turquie ou le Pakistan reconnaissent même le régime. Cette absence de position commune permet à Rajoelina de naviguer entre les acteurs de la communauté internationale et réduit donc considérablement leur poids dans la recherche d'une solution de sortie de crise.

Par ailleurs, la logique internationale de bailleurs qui privilégient toujours l'application des accords de Maputo contribue également à l'enlisement de la situation. La majorité des partenaires internationaux continue pendant longtemps à conditionner sa reconnaissance du régime sinon à l'application des accords de partage du pouvoir, au moins à la mise en place d'un processus inclusif, en fondant ce concept d'inclusivité sur la participation des quatre mouvances. Mais les trois mouvances des anciens chefs d'Etat rejettent toutes les initiatives du président de les intégrer au régime de la transition car le cadre de référence s'éloigne des accords de Maputo. L'approche inter-

nationale a donc pour effet de leur offrir un quasi droit de veto sur les solutions de sortie de crise.

## 2. La Haute autorité de la transition : une base fragile à ménager

Depuis le début de l'année 2010, les critiques à l'égard du président de la part de ceux qui l'avaient porté au pouvoir se font de plus en plus ouvertement. Les fissures qui avaient commencé à devenir apparentes peu après sa prise de pouvoir sont maintenant publiques, renforcées par l'annonce d'échéances électorales, qui a pour conséquence le positionnement de plus en plus marqué de membres de la HAT.<sup>27</sup> Si les critiques ne remettent pas en question la position de président de Rajoelina, sa gestion de la crise est mise en cause. Celles-ci traduisent un affaiblissement rapide de ses soutiens. Nombreux sont ceux qui reprochent également au président son manque de reconnaissance.<sup>28</sup> Cependant, ces pressions ne sont pas décisives car si les critiques fusent, elles visent davantage un positionnement personnel qu'un véritable changement. Aucun membre de la HAT ne démissionne. En plus de la rémunération qu'ils continuent à percevoir, ce qui les motive à rester est le refus du retour de Marc Ravalomanana – bon nombre d'entre eux étant persuadés qu'ils seraient jetés en prison si l'ancien président revenait au pouvoir.

En réalité, de nombreux alliés d'Andry Rajoelina refusent qu'il assouplisse sa position. Les quelques initiatives du président dans ce sens sont systématiquement rejetées par le gouvernement et la HAT. Ces personnalités contribuent alors au blocage en l'incitant à tenir une ligne dure.<sup>29</sup> En février, lorsque Rajoelina propose la mise en place d'un contre-pouvoir, le Conseil supérieur de contrôle de la transition,<sup>30</sup> et indique que les ministres désireux de se présenter aux élections devraient démissionner, il fait l'objet d'une pression telle qu'il renonce finalement à cette option.<sup>31</sup>

---

gation venue présenter les conclusions de l'atelier national avant que les sanctions ne soient annoncées.

<sup>24</sup> Ce sommet illustre à nouveau le manque de coordination de la communauté internationale. Cet élément sera discuté dans la partie III. A. Echec de la médiation internationale.

<sup>25</sup> Alors qu'il avait en mars refusé d'honorer l'invitation de Ramtane Lamamra, commissaire à la Paix et à la sécurité de l'Union africaine, à se rendre à Addis-Abeba avec les trois autres chefs de mouvance.

<sup>26</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du président, Antananarivo, 23 août 2010. Le fait que la France ne manque plus de critiquer la gestion du pouvoir est par exemple mal perçu. Voir notamment le discours de l'ambassadeur de France le 14 juillet dans lequel il demande notamment la transparence des finances publiques, le respect des règles de droit et la dissolution des milices et de la Force d'intervention spéciale (FIS) rattachée à la présidence. [www.ambafrance-mada.org/ambafrance-mada/IMG/pdf\\_14\\_juillet\\_2010.pdf](http://www.ambafrance-mada.org/ambafrance-mada/IMG/pdf_14_juillet_2010.pdf).

---

<sup>27</sup> Voir par exemple les déclarations d'Eugène Voninahitsy et de Roland Ratsiraka. « Roland Ratsiraka interpelle », *L'Express de Madagascar*, 24 février 2010. « Voninahitsy et Pety Rakotoniana se démarquent », *L'Express de Madagascar*, 10 avril 2010.

<sup>28</sup> « Il pense que c'est lui qui nous a faits, alors que c'est l'inverse ! » Entretien de Crisis Group, membres de la HAT, Antananarivo, 20 et 21 mai 2010.

<sup>29</sup> Certains modérés démissionnent, tel que le ministre des Affaires étrangères, Ny Hasina Andriamanjato.

<sup>30</sup> Il s'agissait d'un organe du contrôle de l'exécutif dans lequel les trois mouvances auraient eu la majorité, le gouvernement étant chargé uniquement d'expédier les affaires courantes. Le 16 février, le président avait également envoyé une lettre à l'Union africaine dans laquelle il déclarait être prêt à ouvrir le gouvernement, à condition de garder son Premier ministre.

<sup>31</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 9 février 2010. Entretien de Crisis Group, Andry Rajoelina, président de la HAT, Antananarivo, 16 avril 2010.

De plus, de l'aveu même du président de la HAT, des membres de sa mouvance ne souhaitent pas voir Rajoelina aller à Pretoria pour rencontrer l'ancien président Ravalomanana et le pousser à refuser toute nouvelle négociation.<sup>32</sup> Par ailleurs, ses déclarations en faveur d'un gouvernement technicien sont mal perçues par bon nombre de membres du gouvernement, qui perdraient leur place dans une telle configuration.<sup>33</sup> Andry Rajoelina bénéficie ainsi souvent d'une marge de manœuvre étroite s'il ne veut pas contrarier ceux qui l'entourent, une position délicate alors que ses soutiens sont déjà fragiles et qui contribue à expliquer ses durcissements de ton réguliers.

### 3. L'armée indécise

Alors qu'elle s'était faite relativement discrète depuis la prise de pouvoir du nouveau régime,<sup>34</sup> l'armée commence à exercer une pression plus directe sur le président. L'immobilisme qui prévaut, la dégradation de la situation sécuritaire et sociale et l'absence de reconnaissance internationale poussent les militaires à interpellier le président et à lui donner un ultimatum.<sup>35</sup> un accord doit être trouvé avant la fin du mois d'avril 2010.<sup>36</sup> Ils ne précisent pas quelles seraient les conséquences éventuelles d'un échec. Ce flou persiste car, si l'armée est unanime sur la nécessité de faire évoluer la situation, elle reste divisée quant aux mesures à prendre.<sup>37</sup> Le refus d'un coup de force, la peur de l'explosion sociale et l'absence en son sein d'une personnalité capable ou ayant la volonté de prendre le leadership expliquent ses hésitations.<sup>38</sup>

A l'expiration de l'ultimatum, le président propose la mise en place d'un gouvernement de techniciens, mais il

prépare un « plan B » avec les militaires, contre l'avis de plusieurs de ses conseillers.<sup>39</sup> Il envisage alors de coopter des militaires dans son gouvernement. Si une partie des hauts gradés considère un temps adhérer à cette nouvelle feuille de route, les militaires réalisent qu'ils ne pourront pas avoir toute la latitude qu'ils désirent dans un régime dans lequel la HAT sera présente.<sup>40</sup> Les généraux refusent de proposer des noms pour les postes ministériels.<sup>41</sup> Pour un général, lorsque Rajoelina annonce sa non candidature aux élections ainsi que la dissolution de sa mouvance en mai 2010, il tente de « se rattraper » afin que les militaires reviennent sur leur décision, et pour rester à sa place alors qu'il sait qu'une partie des forces armées souhaite son départ.<sup>42</sup> Mais les dissensions restent trop importantes dans l'armée.<sup>43</sup> Le spectre de l'absence de reconnaissance internationale s'ils ne parviennent pas à gérer les affaires nationales constitue un frein supplémentaire qui les empêche de mettre leurs pressions à exécution.<sup>44</sup>

La première partie de l'année 2010 est toutefois marquée par de multiples rumeurs de tentatives de coups d'Etat.<sup>45</sup> L'une d'elles mène au limogeage du ministre des Forces armées, accusé d'avoir eu l'intention de mettre en place un directoire militaire.<sup>46</sup> Le lieutenant-colonel Charles

---

<sup>39</sup> Entretien de Crisis Group, colonel, Antananarivo, 6 septembre 2010.

<sup>40</sup> Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>41</sup> Certaines chancelleries auraient été prêtes à accepter une prise de pouvoir militaire, ce qui aurait pu inciter les forces armées à augmenter la pression, mais un échec aurait nui à la crédibilité des militaires et l'absence de garantie en cas d'échec leur pose problème. Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>42</sup> Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>43</sup> Certains officiers supérieurs suivent d'autres hommes politiques tels que l'ancien Premier ministre Monja Roindefo, Didier Ratsiraka ou Marc Ravalomanana.

<sup>44</sup> De plus, ils ne connaissent pas la situation réelle des caisses de l'Etat. Entretien de Crisis Group, colonel, Antananarivo, 6 septembre 2010.

<sup>45</sup> Le 18 avril, une attaque contre la primature (où se trouvent de nombreuses armes et munitions) est déjouée. Des partisans de Ravalomanana, militaires et civils, ainsi que de Rajoelina auraient été impliqués, les seconds ayant pour but d'empêcher le président de se rendre en Afrique du Sud. Entretiens de Crisis Group, militaires, Antananarivo, 19 avril 2010 et 26 avril 2010.

<sup>46</sup> Ce dernier avait critiqué le pouvoir en place et avait lu un projet de réforme de la transition lors d'une réunion de civils et de militaires. Entretiens de Crisis Group, militaires, Antananarivo, 19 avril 2010 et 26 avril 2010. Cependant, une inimitié entre le Premier ministre et le ministre des Forces armées, initialement plus gradé que le premier, ne serait pas étrangère au limogeage de ce dernier. Le ministre des Forces armées a par la suite argumenté qu'il était seulement en train de présenter son projet de Conseil supérieur mixte de la médiation et de l'éthique

---

<sup>32</sup> Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 16 avril 2010.

<sup>33</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la HAT, Antananarivo, 20 mai 2010.

<sup>34</sup> L'armée a poussé le président à nommer un Premier ministre issu de ses rangs en décembre 2009, mais elle avait refusé de prendre le pouvoir en septembre alors que plusieurs mouvances en avaient émis l'idée. « L'armée malgache refuse d'assumer le pouvoir par intérim », *Le Monde* (en ligne), 4 septembre 2009.

<sup>35</sup> Entretien de Crisis Group, militaire, Antananarivo, 26 avril 2010.

<sup>36</sup> Elle avait initialement donné deux jours au président pour annoncer une nouvelle feuille de route, mais ce dernier avait demandé davantage de temps pour se rendre à Pretoria. « Ultimatum des Forces armées », *L'Express de Madagascar*, 13 avril 2010. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 13 juillet 2010.

<sup>37</sup> Certains militaires souhaitent conserver Andry Rajoelina à la tête de l'Etat, alors que d'autres réclamaient sa démission. Une dissension existait également sur la composition du gouvernement : purement militaire ou militaro-civile.

<sup>38</sup> Le scénario idéal envisagé aurait été une passation de pouvoir du même type que celle de Ravalomanana en mars 2009. Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 27 avril 2010.

Andrianasoavina, qui avait contribué à porter Rajoelina au pouvoir, est, lui, écarté de la direction de la Force d'intervention spéciale (FIS) après de nouvelles rumeurs lui prêtant l'intention de renverser le pouvoir en place.<sup>47</sup>

Les tensions au sein des forces armées mènent à une mutinerie qui éclate le 20 mai au sein de la Force d'intervention de la gendarmerie nationale (FIGN) et qui cause la mort d'au moins deux personnes. Partant d'une affaire de corruption dans la gendarmerie datant de l'époque de Ravalomanana qui avait attisé le mécontentement,<sup>48</sup> cette affaire aurait été utilisée par certains hommes politiques d'opposition pour déstabiliser le régime.<sup>49</sup> Marc Ravalomanana a nié toute implication dans cette mutinerie. Cependant, certains membres des deux mouvances avec lesquelles il est allié, ainsi que plusieurs officiers supérieurs, estiment qu'il était impliqué.<sup>50</sup> Après ces événements, l'armée se trouve dans un « calme relatif », alors que des troubles semblent toujours possibles du côté de la gendarmerie.<sup>51</sup> En définitive, si elles ne parviennent pas jusqu'à aujourd'hui à jouer un rôle décisif dans la résolution de la crise, les forces armées restent cependant un acteur influent que les autorités ne peuvent ignorer.<sup>52</sup>

---

(CSMME). Il aurait notamment envisagé la mise en place d'une structure militaro-civile.

<sup>47</sup> « L'avenir du FIS dépend de Andry Rajoelina », madagascartribune.com, 13 avril 2010. Il avait déjà été placé au conseil d'administration de la Jirama (la société nationale d'eau et d'électricité) et à la tête de la Brigade minière, afin de l'écartier en douceur et de « l'acheter » d'après certains observateurs. Entretien de Crisis Group, militaire, Antananarivo, 26 avril 2010.

<sup>48</sup> Alors que son pouvoir commençait à être menacé, Ravalomanana aurait donné près de \$250 000 à trois officiers supérieurs de la Force d'intervention de la gendarmerie nationale (FIGN), mais cette somme n'aurait pas été redistribuée. Certains gendarmes avaient plusieurs fois insisté, y compris médiatiquement, pour savoir où était passé l'argent, une enquête avait même été menée, mais elle est restée sans suite.

<sup>49</sup> Des rumeurs d'attaque sur la caserne auraient été utilisées pour rallier les troupes, comme lors de la mutinerie du Capsat en mars 2009, mais plusieurs sources indiquent surtout une rémunération directe des mutins par des membres de l'opposition. Il était prévu que d'autres camps entrent en mutinerie, mais leur ralliement n'a finalement pas eu lieu, notamment pour des raisons financières. Entretiens de Crisis Group, militaires, Antananarivo, 6 septembre 2010.

<sup>50</sup> Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, 12 et 15 juillet 2010. Certains estiment que le rapprochement du mouvement des mutins de celui des Ecclésiastiques proches de l'ancien président pourrait également indiquer un lien avec ce dernier.

<sup>51</sup> Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>52</sup> Un observateur note ainsi que Rajoelina est « sous surveillance » des forces armées. « Invité Afrique : Jean Eric Rakotoarisoa », Radio France internationale, 24 mai 2010.

#### 4. Les trois mouvances et l'enlèvement : principes ou stratégie ?

Malgré la rupture du cadre des négociations, les trois mouvances continuent d'insister sur la mise en place des accords de partage du pouvoir. Si elles affirment ne pas être opposées à l'idée d'en rediscuter certains articles qui posent problème, elles affichent finalement peu de flexibilité au moment des rencontres, notamment suite à la pression de leurs chefs, moins souples que les membres de leurs mouvances.<sup>53</sup> Elles refusent de laisser la HAT seule mener le pays aux élections, notamment à cause de l'avantage électoral que le pouvoir lui procurerait. Elles insistent donc sur la mise en place de structures transitoires, et bon nombre de leurs membres estiment qu'il est impossible que Rajoelina reste au pouvoir.<sup>54</sup>

Cependant, les mouvances semblent en perte de vitesse et éprouvent des difficultés à mobiliser les foules.<sup>55</sup> L'alliance d'anciens présidents jusqu'alors ennemis apparaîtrait peu crédible aux yeux des sympathisants.<sup>56</sup> Elle souffre également d'un problème d'image lié au fait que ses chefs sont trois chefs d'Etat qui ont été renversés.<sup>57</sup> Il faut néanmoins noter que l'opposition n'est pas toujours autorisée à organiser des rassemblements ou fait l'objet de menaces,<sup>58</sup> les autorités ne montrant pas de signe de bonne volonté envers elle.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Entretiens de Crisis Group, membres des trois mouvances, Antananarivo, 19 avril, 18 juin et 12 juillet 2010. Certains membres indiquent même qu'il n'est pas indispensable de mettre en place les organes législatifs, ou bien dans une forme réduite, mais elles reconnaissent cependant que toutes les mouvances souhaitent placer leurs membres dans ces institutions.

<sup>54</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Zafy, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>55</sup> Lors de leur tournée dans les provinces, leurs rassemblements ont attiré peu de monde, y compris dans les grandes villes. Entretiens de Crisis Group, Toamasina, juin et juillet 2010.

<sup>56</sup> Entretien de Crisis Group, professeur d'université, Toamasina, 29 juin 2010.

<sup>57</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Zafy, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>58</sup> Voir par exemple à Fianarantsoa où le Président de délégation spéciale (PDS) avait déclaré qu'il n'accepterait jamais de rassemblement des trois mouvances. « Fianarantsoa : Pety contre les trois mouvances », *Courrier de Madagascar*, 7 juillet 2010. Un chef de région explique également que le pouvoir central lui donne l'ordre de ne pas autoriser les manifestations des trois mouvances. Entretien de Crisis Group, juillet 2010.

<sup>59</sup> Les autorités manquent même les opportunités évidentes de faire preuve d'ouverture et de condamner des violences envers l'opposition au moment de l'arrestation très musclée d'Ambroise Ravonison accompagnée de la mise à sac de la radio Fréquence Plus et du tabassage de ses journalistes par la FIS et d'autres éléments armés. Seule la ministre de la Communication condamne les violences, alors qu'Andry Rajoelina vient pourtant

De plus, les trois mouvances des anciens présidents font face à des dissensions de plus en plus importantes. Celles-ci contribuent à diminuer leur poids, mais également sans doute, à les pousser à se montrer inflexibles pour continuer à peser sur la scène politique. La mouvance Ravalomanana a éclaté, avec le mouvement mené par l'ancien porte parole de l'ancien parti présidentiel, le TIM (Tiako i Madagasikara), Raharinaivo Andrianatoandro, qui est impliqué dans des discussions avec les autorités en avril et s'est déclaré président du parti.<sup>60</sup> La mouvance Zafy se fracture aussi avec la participation du HPM (Hery Politika Mitambatra) aux discussions menées avec les autres partis, alors que des membres du parti de Didier Ratsiraka, l'Arema, se sont également dissociés de la position officielle de leur chef.

En réalité, l'enlèvement de la crise convient à certains membres de l'opposition. De l'avis même de plusieurs membres des mouvances « alliées » de Ratsiraka et de Zafy, Marc Ravalomanana semble miser sur le pourrissement de la situation. Son retour apparaîtrait alors comme une solution potentielle en se fondant sur un sentiment croissant au sein de la population que la situation actuelle est pire qu'elle ne l'était, particulièrement parmi les populations les plus vulnérables au plan socio-économique.<sup>61</sup> Un membre des trois mouvances indique que Ravalomanana souhaite revenir en héros et que Rajoelina et lui sont finalement des alliés objectifs.<sup>62</sup> De ce fait, l'ancien président ne s'investit plus comme il le faisait au début de la crise dans la lutte des trois mouvances et maintiendrait l'alliance de fait sans réellement la soutenir pour ne pas prendre le risque d'être dépassé par les deux autres anciens présidents.<sup>63</sup> Des membres des mouvances Zafy et Ratsiraka affirment qu'il a notamment diminué son financement des campagnes menées par l'opposition.<sup>64</sup>

---

d'annoncer qu'il ne sera pas candidat aux élections et se place désormais en *Raiamandreny* (sage).

<sup>60</sup> Après avoir été élu par des parlementaires et des élus régionaux du parti, après des élections contestées par l'ancien président. Autour de 60 anciens députés et sénateurs se seraient ralliés à lui, ainsi que de nombreux responsables régionaux. Ravalomanana a ensuite publié un communiqué le désavouant.

<sup>61</sup> Entretien de Crisis Group, Antananarivo, avril-septembre 2010. Les membres de la HAT reconnaissent eux-mêmes que la gestion de la transition favorise le retour de Ravalomanana. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 21 mai 2010.

<sup>62</sup> Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 12 juillet 2010.

<sup>63</sup> L'alliance de circonstance, sorte de « pacte de non agression », n'a pas effacé la méfiance entre les trois anciens présidents, particulièrement entre Ravalomanana et Ratsiraka. Le fait de garder Rajoelina à la tête de la transition satisferait ce dernier en l'absence d'une autre solution puisque cela empêcherait au moins Ravalomanana de revenir. Entretien de Crisis Group, membres des trois mouvances, juin et juillet 2010.

<sup>64</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Zafy, Antananarivo, 12 juillet 2010.

De l'autre côté, la prolongation de la crise offre une opportunité aux anciens présidents Didier Ratsiraka et Albert Zafy de revenir sur le devant de la scène.<sup>65</sup> Le parti de Ratsiraka, l'Arema, est en effet décimé depuis son départ et très divisé entre les fidèles de l'ancien président et ceux qui ont choisi de suivre le secrétaire national du parti, Pierrot Rajaonarivelo. La participation aux affaires politiques de Zafy, seul président *in situ* des trois mouvances, avait été largement réduite depuis bon nombre d'années. La fin de la crise signifierait sans doute la fin de leur existence politique, alors que sa continuation leur offre du temps pour s'implanter davantage.<sup>66</sup> Les demandes irréalistes des représentants des mouvances au moment des négociations tendent à indiquer qu'elles ne sont pas pressées de régler cette crise.<sup>67</sup>

## B. UNE CONVERGENCE D'INTERETS ?

Si les pressions de la communauté internationale, la HAT, l'armée et les trois mouvances n'ont pu faire évoluer la situation de manière décisive, d'autres intérêts contribuent directement à l'enlèvement de la situation. Profitant de la faiblesse du pouvoir actuel, une « coalition d'extrémistes »<sup>68</sup> ne veut pas voir la fin de la transition, notamment car une bonne partie d'entre eux prospère au vu et au su de tous dans un contexte de dérégulation de l'Etat, de corruption et de crise sociale et économique. Pour ces proches du pouvoir, la fin de la période de transition correspondrait à la fin d'un enrichissement incontrôlé. Si, comme il l'affirme depuis des mois, Andry Rajoelina souhaite vraiment aller aux élections le plus rapidement possible, son pouvoir et sa vision stratégique sont cependant trop faibles pour contrecarrer ces facteurs de blocage.

### 1. Un pouvoir de l'ombre

Depuis la prise de pouvoir d'Andry Rajoelina en mars 2009 et la dissolution des assemblées, le pouvoir s'exerce hors de tout contrôle. Un petit groupe d'individus qui gravite autour de la présidence conduit les affaires de l'Etat et court-circuite les mécanismes institutionnels de décisions. Celles-ci se prennent en comité restreint, au

---

<sup>65</sup> Le parti politique Arema de Didier Ratsiraka n'a obtenu que trois sièges au parlement en 2002 et aucun en 2007, alors qu'Albert Zafy a boycotté les deux derniers scrutins.

<sup>66</sup> L'alliance entre les mouvances constituerait donc également une stratégie électorale, notamment pour Ratsiraka, assez faiblement soutenu dans la capitale. La longévité de son pouvoir lui permettrait de disposer encore aujourd'hui de soutiens à différents niveaux, notamment dans l'armée, au sein de laquelle le retour de l'ancien président pourrait provoquer des réactions importantes.

<sup>67</sup> Voir section III. B. sur le processus national.

<sup>68</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 6 juillet 2010.

sein du « Groupe »,<sup>69</sup> composé de conseillers officiels ou officieux du président et de quelques ministres. Plusieurs d'entre eux ont une expérience politique très limitée et ne sont ni des technocrates ni des élus, mais font partie du cercle de proches du président depuis longtemps. Certains ont déjà travaillé sous les régimes précédents et n'ont pas hésité à changer d'allégeance à plusieurs reprises. Outre le fait que les intérêts financiers du « Groupe » priment souvent toute autre considération,<sup>70</sup> ses membres n'hésitent pas à outrepasser leurs champs de compétences. Certains opérateurs économiques influents pèsent de tout leur poids sur des décisions cruciales alors qu'ils ne disposent d'aucune fonction officielle. La HAT et le gouvernement sont donc régulièrement marginalisés.

La HAT, censée au départ être l'organe législatif du régime, ou au moins consultatif, n'est plus qu'une « grosse blague »<sup>71</sup> car elle ne bénéficie plus de l'oreille du président<sup>72</sup> et a été décrédibilisée par les abus de certains de ses membres.<sup>73</sup> Elle n'a par exemple pas été consultée sur la voie à suivre pour sortir de la crise lorsque le président est rentré de Pretoria et, si ce dernier a convoqué les présidents de parti pour s'entretenir avec chacun d'entre eux le 6 mai, pour l'un d'eux, il ne s'agissait que d'une opération médiatique, Rajoelina n'ayant jamais voulu partager le pouvoir.<sup>74</sup>

Des membres du gouvernement critiquent l'absence de débat dans la prise des décisions. Lors des Conseils des ministres, les ministres ne sont souvent pas consultés et, s'ils le sont, leurs oppositions ne sont de toute façon pas prises en compte. Les textes sont souvent modifiés une fois les réunions clôturées.<sup>75</sup> De nombreux hauts fonctionnaires ont été remplacés, souvent sans respect des procédures légales, pour s'être montrés trop critiques ou

parce qu'ils étaient perçus comme proches de l'ancien régime. Ils ont été remplacés par des personnes plus favorables à la HAT,<sup>76</sup> une pratique qui ne s'éloigne pas de celle des régimes précédents et qui renforce l'absence de contrôle qui caractérise le régime. Le fait que de nombreux responsables gouvernementaux recrutent leurs proches, y compris le président lorsqu'il choisit ses conseillers et certains ministres, favorise l'émergence de réseaux clientélistes et perpétue un système népotique.<sup>77</sup>

Si cette concentration du pouvoir a de tout temps existé à Madagascar et que Marc Ravalomanana prenait toutes les décisions importantes seul,<sup>78</sup> elle est cependant encore moins légitime venant d'un régime autoproclamé qui s'est débarrassé de pratiquement tous les représentants du peuple élus, même dans des conditions que certains estiment discutables.<sup>79</sup>

## 2. Népotisme et affairisme

### *Nouvel essor de la corruption*

L'affaiblissement du pouvoir caractéristique de cette période de transition et la volonté des autorités d'empêcher les institutions de jouer leur rôle favorisent un sentiment général d'impunité. Alors que Ravalomanana avait centralisé les décisions financières et avait instauré un système dans lequel seuls ceux qui y étaient expressément autorisés osaient se servir sous peine de subir ses foudres ou de faire l'objet d'une investigation du Bureau indépendant anti-corruption (Bianco), la faiblesse du régime en place a fait tomber ces barrières. De l'avis général, le Bianco n'a plus d'effet dissuasif.<sup>80</sup> Si les pratiques de corruption existaient auparavant, leur intensité avait diminué, mais elles auraient repris de plus belle et de manière plus visible depuis le début de la crise,<sup>81</sup> au point de former un système que certains qualifient de mafieux.<sup>82</sup>

<sup>69</sup> Comme le surnomme l'un de ses membres. Entretien de Crisis Group, membre de la HAT, Antananarivo, 21 mai 2010.

<sup>70</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 6 juillet 2010.

<sup>71</sup> Si elle est considérée comme une « voie de garage » dans laquelle les alliés de la première heure ont été « casés » et ne jouent aucun rôle institutionnel, ses membres exercent une pression sur le président de manière individuelle. Entretien de Crisis Group, membre de la HAT, Antananarivo, 25 juin 2010.

<sup>72</sup> Les rencontres entre le président et les membres de la HAT se font de plus en plus rares et ces derniers s'en plaignent d'ailleurs par voie de presse. Voir par exemple « HAT : des langues se délient », Sobika.com, 12 février 2010.

<sup>73</sup> Certains membres de la HAT sont soupçonnés d'avoir participé aux démonstrations de force ou aux arrestations musclées. Entretien de Crisis Group, membre de la HAT, Antananarivo, 20 mai 2010.

<sup>74</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la HAT, Antananarivo, 20 mai 2010.

<sup>75</sup> Entretiens de Crisis Group, ministre et ancien ministre de la HAT, Antananarivo, 14 juin 2010 et 16 août 2010.

<sup>76</sup> Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, Antananarivo, 6 et 10 août et 8 septembre 2010.

<sup>77</sup> Voir François Roubaud, *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?* (Paris-Montréal, 2000).

<sup>78</sup> Voir par exemple Jean-Loup Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001* (Paris, 2007).

<sup>79</sup> Les élections ont souvent été manipulées et se sont toujours déroulées sous le contrôle du pouvoir central. Voir Rapport de Crisis Group, *Madagascar : sortir du cycle de crises*, op. cit.

<sup>80</sup> Ses capacités de travail ont été grandement réduites par la diminution des fonds qu'il recevait des bailleurs internationaux.

<sup>81</sup> Plusieurs transitaires au port de Toamasina confirment par exemple que, si les commissions ont toujours existé, elles sont aujourd'hui plus élevées et presque systématiques. Entretiens de Crisis Group, Toamasina, 30 juin et 1 juillet 2010. Alors qu'il obtenait un score de 3,4 sur dix au niveau de la perception de la corruption en 2008 selon le « Corruption perception index » de Transparency International, Madagascar recule à trois sur dix en 2009, le niveau de 2002, un score qui indique que la corrup-

La corruption se développe particulièrement dans l'administration. Andry Rajoelina l'a lui-même déclaré publiquement en annonçant un audit des ministères et de la présidence.<sup>83</sup> Si Ravalomanana avait instauré une certaine discipline dans les ministères, aujourd'hui chaque service se paie, ce qui rend les démarches administratives difficiles pour les personnes aux revenus les plus modestes.<sup>84</sup> Certains fonctionnaires se plaignent également des ordres reçus de leurs supérieurs, qui leur demanderaient parfois de racketter des entreprises avec lesquelles ils sont en contact.<sup>85</sup>

Par ailleurs, en plus des pratiques de surfacturation, de marchés publics ou de dépenses fictifs qui avaient cours dans les ministères,<sup>86</sup> des personnalités proches du régime utilisent les comptes de dépôt au Trésor pour des motifs personnels. Elles auraient notamment pu dépenser plus de 100 milliards d'ariary (\$50 millions) généralement à des fins personnelles, toujours en dehors de toute ligne budgétaire.<sup>87</sup> Le Directeur général du Trésor a finalement dû dénoncer ces pratiques publiquement et a orchestré un arrêt de travail avec les employés de sa direction pour protester contre ces pratiques et donner l'alerte.<sup>88</sup> Le jour de la clôture des comptes en 2009, le Trésor avait par exemple

---

tion est perçue comme endémique, et régresse encore en 2010 en passant à 2,6.

<sup>82</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 22 juin 2010.

<sup>83</sup> « Madagascar – Andry Rajoelina : Acte après le verbe », Madagate.com, 22 juillet 2010.

<sup>84</sup> Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 9 juin 2010.

<sup>85</sup> Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Antananarivo, 9 août 2010. Par ailleurs, les redressements fiscaux se multiplieraient sans discernement, avec des amendes immédiates et exorbitantes. Les opérateurs dénoncent une volonté d'enrichissement personnel puisqu'une part significative de ces sommes n'arriverait pas dans les caisses de l'Etat. Des méthodes similaires se développeraient autour des permis de construire. Les fonctionnaires des domaines se plaignent des demandes qui leur sont faites, qu'ils jugent contraires à leur éthique. Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, août et septembre 2010.

<sup>86</sup> Ces abus ont amené le Trésor à faire appel au Bianco et au service de renseignements financiers, le Samifin.

<sup>87</sup> Des réseaux de fausses factures auraient même été mis en place. Le compte ouvert pour le sommet de l'Union africaine qui devait se tenir en 2009 à Antananarivo et d'autres comptes ont ainsi été utilisés notamment pour l'achat de bijoux, dans des agences de voyage, par une compagnie du président, ou encore directement par des proches du pouvoir, notamment militaires. Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, septembre 2010.

<sup>88</sup> Les employés, qui sont responsables juridiquement, auraient souhaité attirer l'attention sur les possibles poursuites auxquelles ils sont exposés, alors qu'ils ne sont pas à l'abri d'un ordre illégal. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 21 juin 2010. Rajoelina le dit lui-même : « dans certains ministères, des actions n'ont jamais été entreprises, or elles ont été facturées. » « Madagascar - Andry Rajoelina : Acte après le verbe », Madagate.com, 22 juillet 2010.

reçu 12 000 mandats pour une valeur de 164 milliards d'ariary (\$82 millions), alors que les employés tentaient par tous les moyens de préserver l'équilibre budgétaire.

Au-delà de la corruption administrative, l'augmentation des crimes financiers en tous genres est qualifiée d'« inimaginable » par un magistrat. Pourtant leurs auteurs sont rarement inquiétés. Par conséquent, ceux qui sont chargés d'enquêter sur les abus semblent aujourd'hui découragés et se contentent de menaces pour ne pas être ridicules lorsque leurs décisions ne sont pas appliquées.<sup>89</sup> La corruption dans le milieu judiciaire aurait par ailleurs repris de plus belle.

#### *Des relations public-privé toujours « incestueuses »*

Le système affairiste et clientéliste en vigueur sous les régimes précédents n'a pas été modifié, mais ses bénéficiaires ont par contre changé. Durant le mandat de Ravalomanana, la réussite dans les affaires passait par le soutien du président, ce qui avait incité les exclus de ce système à soutenir le maire de la capitale de l'époque, Andry Rajoelina.<sup>90</sup> En dépit des discours de Rajoelina sur la mauvaise gouvernance de Marc Ravalomanana, la relation entre les secteurs public et privé est qualifiée d'« incestueuse » par certains,<sup>91</sup> et le pouvoir ou sa proximité restent des sources majeures d'enrichissement. Pour un des conseillers du président, si la situation est bloquée après plus d'un an et demi, « c'est simple, c'est parce que certains font du business. »<sup>92</sup>

Le manque d'autorité de Rajoelina équivaut à un contrôle plus restreint sur le monde des affaires. C'est donc tout un groupe de personnes proches des autorités qui peut tirer des avantages financiers de sa position<sup>93</sup> et s'entend

---

<sup>89</sup> Lorsqu'ils sont arrêtés, bon nombre paieraient les représentants du pouvoir central et seraient alors relâchés. Entretien de Crisis Group, magistrat, juillet 2010.

<sup>90</sup> Ravalomanana avait cessé de privilégier l'élite tananarivienne traditionnellement au pouvoir. L'émergence actuelle de jeunes entrepreneurs qui ne font pas partie de ces réseaux poserait également problème aux membres de ces familles puissantes. Voir Mathieu Pellerin, « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs ? », *Politique africaine*, no. 113, mars 2009. Si les décisions de l'ancien président étaient guidées par ses intérêts personnels, certaines avaient le mérite de pouvoir bénéficier au pays, par exemple pour la construction de milliers de kilomètres de routes à travers le pays.

<sup>91</sup> Entretien de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 15 juin 2010. Sur la fusion entre le monde politique et économique et le système néo-patrimonial à Madagascar voir Richard Marcus, « Marc the Medici ? The Failure of a New Form of Neopatrimonial Rule in Madagascar » *Political Science Quarterly* 125, no. 1, (printemps 2010).

<sup>92</sup> Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 23 août 2010.

<sup>93</sup> Même un ancien opposant à Ravalomanana maintenant membre de la HAT estime que « la situation est pire qu'avant.

pour perpétuer un système de rente bien établi et ne pas mettre un terme à cette crise.<sup>94</sup> La période de transition fait figure de fenêtre d'opportunité pour s'enrichir vite avant que les règles ne soient à nouveau appliquées<sup>95</sup> et voit donc se propager le trafic d'influence.<sup>96</sup> Comme l'indique un observateur, « aujourd'hui les signatures valent de l'or. »<sup>97</sup>

En plus des demandes directes de la part des autorités,<sup>98</sup> de nombreux ministres, membres de la HAT et conseillers officiels ou officieux du président se positionnent pour obtenir des contrats pour leurs propres sociétés ou des sociétés amies, en échange d'importantes commissions.<sup>99</sup> Si les appels d'offres existent toujours, une part importante de marchés de l'Etat n'est pas rendue publique et bénéficierait souvent aux mêmes personnes. D'ailleurs, lorsqu'un marché important leur échappe, les entreprises qui obtiennent les contrats font l'objet de pressions et même de menaces.<sup>100</sup> Les autorités tentent également de remettre en cause d'autres contrats au bénéfice d'entrepreneurs proches du régime.<sup>101</sup>

---

Avec Ravalomanana il y avait du développement, là c'est juste du pillage. » Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 25 juin 2010.

<sup>94</sup> Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 23 août 2010.

<sup>95</sup> Ce sentiment est partagé par de très nombreux acteurs actifs dans de multiples secteurs économiques.

<sup>96</sup> La presse rapporte régulièrement des affaires de trafic d'influence. Voir par exemple « Corruption et filouterie à Toamasina : Des proches du Premier ministre font la loi », *La Gazette de la Grande Ile*, 2 juillet 2010.

<sup>97</sup> Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 17 juin 2010.

<sup>98</sup> Un chef de région aurait demandé aux exportateurs de vanille qu'ils lui versent directement la taxe due à l'Etat afin de financer la campagne électorale. Entretien de Crisis Group, opérateur économique, Antananarivo, 18 juin 2010.

<sup>99</sup> Voir plusieurs exemples dans « Les apporteurs d'affaires de TGV », *La lettre de l'Océan indien*, 24 juillet 2010.

<sup>100</sup> La société luxembourgeoise SRDI spécialisée dans la sécurité aéroportuaire s'est vu octroyer le marché de la sécurité de huit aéroports internationaux à travers le pays en août 2010, au détriment notamment de la société Brink's, dont une filiale du groupe Sipromad de l'homme d'affaires Ylias Akbarali, très proche du président, est actionnaire minoritaire. Après avoir tenté de relancer l'appel d'offres, les autorités ont essayé d'empêcher la signature du contrat avec SRDI. Les pressions n'ont pas cessé une fois le contrat signé. Entretien de Crisis Group, opérateur économique, Antananarivo, 1 septembre 2010. Voir aussi « Bataille pour la sécurité des aéroports », *La lettre de l'Océan indien*, 11 septembre 2010.

<sup>101</sup> L'Etat essaie de résilier le contrat de la compagnie Sheraton pour gérer un hôtel cinq étoiles et fait même venir le prince saoudien Alwaleed Bin Talal en juillet 2009 pour investir dans le projet, mais le contrat ne peut être annulé si facilement et la manœuvre échoue. Le ministère de l'Aménagement du terri-

Certaines personnalités qui ont soutenu financièrement l'avènement d'Andry Rajoelina ainsi que son maintien au pouvoir depuis un an et demi continuent à bénéficier de ses largesses. Leur soutien mutuel constitue la base du système en place depuis le début de la crise et assure une confluence d'intérêts qui s'oppose au changement. Pourtant, en favorisant certains proches, Andry Rajoelina pourrait tomber dans un travers similaire à celui de son prédécesseur. De nombreux opérateurs économiques de la capitale, dont beaucoup ont également soutenu son accession au pouvoir, s'estiment à présent lésés et se plaignent de l'accaparement des ressources par une poignée d'individus. L'homme d'affaires Mamy Ravatomanga fait partie de ces privilégiés du régime. Certains, y compris dans les cercles du pouvoir, le considèrent en effet comme le vrai ministre des Finances, tant son influence sur les affaires du pays est importante, alors qu'il n'occupe pas de fonction officielle.<sup>102</sup> De nombreux opérateurs se plaignent de ce qu'ils estiment être une mainmise sur les marchés publics.

Ces relations « incestueuses » se manifestent également au niveau des douanes, où plusieurs proches du pouvoir bénéficieraient d'un traitement de faveur. Des opérateurs, transitaires et membres du personnel des douanes, affirment par exemple que certains de ces proches peuvent se targuer d'avoir la mainmise sur le port de Toamasina.<sup>103</sup> Plusieurs officiels du port confirment que les autorités font pression (pouvant aller jusqu'à des menaces)<sup>104</sup> pour faire entrer ou sortir leurs marchandises sans payer de taxes. Des proches du pouvoir tentent également de s'approprier de nombreux containers immobilisés car la situation financière de leurs propriétaires ne leur permet pas de dédouaner leurs marchandises, et ils parviendraient même à obtenir des ordonnances pour le faire sans frais.<sup>105</sup>

---

toire bloque néanmoins l'ouverture de l'hôtel jusqu'à ce jour. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 4 août 2010.

<sup>102</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 6 juillet 2010. Il représente néanmoins l'Etat au conseil d'administration de la société de téléphonie Telma depuis 2009. Il aurait joué un rôle central dans la nomination du ministre des Finances, Hery Rajaonarimampianina, par ailleurs commissaire des comptes du groupe Sodiat dirigé par Ravatomanga. « TGV se prépare un hiver austral morose », *La lettre de l'Océan indien*, 10 juillet 2010.

<sup>103</sup> Le port de Toamasina aurait été quasiment immobilisé pendant plusieurs jours alors que des containers appartenant à des proches du pouvoir étaient introuvables.

<sup>104</sup> Des pressions auraient notamment été exercées pour que le receveur des douanes soit remplacé car celui-ci refusait certaines faveurs demandées par les autorités.

<sup>105</sup> Entretiens de Crisis Group, Toamasina, juillet 2010. Selon le Directeur général des douanes, ces pratiques se seraient d'ailleurs multipliées au cours des derniers mois. « Des conteneurs sans propriétaires », *L'Express de Madagascar*, 13 août 2010.

Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que le pouvoir exécutif reprenne le dessus sur le pouvoir judiciaire de plus belle et que les proches du régime ne soient jamais inquiétés.<sup>106</sup> L'affaire opposant les associés de la société Galana offre un exemple de ces pressions. En effet le président lui-même aurait appelé la ministre de la Justice pour lui demander de classer l'affaire.<sup>107</sup> Par ailleurs, de nombreux dossiers très solides transmis par le Bianco et le Samifin (le service de renseignements financiers) à la chaîne pénale seraient classés sans suite ou ignorés.<sup>108</sup>

#### *Des décisions économiques sélectives*

Sous prétexte de renflouer les caisses de l'Etat, dangereusement entamées par plus d'un an et demi de crise et de suspension de l'aide internationale, l'Etat prend de nombreuses mesures que bon nombre d'observateurs estiment démagogiques et contraires aux intérêts du pays ou tout simplement destinées à un enrichissement personnel. Les mécanismes de décisions sont aujourd'hui particulièrement imprévisibles et les méthodes utilisées sont qualifiées de « méthodes de cow-boys » car le chantage se généralise.<sup>109</sup> Ici encore, les relations économiques diffèrent peu de celles de l'ancien régime,<sup>110</sup> mais elles semblent plus problématiques car les décisions sont prises par un régime illégitime.<sup>111</sup> La provenance des fonds est donc plus opaque que sous le précédent régime, où les ressources provenaient en grande partie des bailleurs de fonds.

L'absence de financements internationaux a poussé les autorités à continuer dans la voie ouverte par l'ancien président Ravalomanana et à autoriser l'exportation de

bois de rose à de multiples reprises.<sup>112</sup> Un trafic à grande échelle s'est alors développé et a été largement documenté par des organisations internationales et dans la presse locale et internationale.<sup>113</sup> Malgré cela, les autorités n'ont toujours pas fait la lumière sur les commanditaires de ce trafic. Si elles ont mis en place une « task force » chargée de rétablir l'ordre<sup>114</sup> et ont arrêté certaines personnes, il ne s'agit pas des acteurs au centre de ces activités illégales, mais plus généralement de villageois effectuant la coupe ou le transport pour le compte d'opérateurs. Si l'Etat souhaite apparaître intraitable quand certains opérateurs violent les règles et communiquent alors abondamment sur le sujet, les affaires concernant des proches des autorités sont passées sous silence.<sup>115</sup> Pour de nombreux observateurs, l'argent du bois de rose permettrait en partie de combler le manque de ressources de l'Etat,<sup>116</sup> de manière extra budgétaire, puisque cette source de revenus n'est

---

<sup>112</sup> Le bois de rose est un bois précieux que l'on trouve en quantité dans la région Sava à Madagascar. Si les exportations sont contrôlées, notamment pour préserver la biodiversité de la région, les régimes successifs ont autorisé et interdit son exportation à plusieurs reprises, souvent en lien avec les cycles électoraux. Pour 2009 seulement, 52 000 tonnes de bois de rose et d'ébène auraient été abattues, venant de 100 000 arbres, et les exportations auraient généré autour de \$220 millions. L'arrivée de membres de la mafia chinoise à Madagascar et la criminalisation de la filière du bois de rose sont à craindre si les autorités laissent se développer les exportations massives. Hery Randriamalala et Zhou Liu, « Bois de rose de Madagascar : Entre démocratie et protection de la nature », *Madagascar Conservation & Development*, 1 mars 2010.

<sup>113</sup> Voir par exemple « Enquête sur l'exploitation, le transport et l'exportation illicite de bois précieux dans la région Sava à Madagascar », Global Witness et Environmental Investigation Agency, août 2009 ; Randriamalala et Liu, « Bois de rose de Madagascar », op. cit.

<sup>114</sup> Celle-ci n'a jamais eu d'impact et a été rebaptisée par de nombreux villageois « tax force » pour le droit de passage qu'elle prélèverait sur chaque tonne de bois qu'elle intercepte, au lieu de le saisir. Randriamalala et Liu, « Bois de rose de Madagascar », op. cit. Ses membres se sont par ailleurs récemment plaints de ne pas toucher leur salaire. « Leurs épouses haussent le ton », *madagascar-tribune.com*, 20 août 2010.

<sup>115</sup> Les journalistes sont parfois même appelés directement, par exemple lorsque des fraudes sont découvertes au port de Toamasina. Entretien de Crisis Group, journaliste, Toamasina, 29 juin 2010. Voir également le battage médiatique orchestré lorsque du bois de rose a été trouvé dans les entrepôts de l'entreprise de l'ancien président Ravalomanana en juillet 2010. « Saisie de bois de rose – Tiko Sambaina Manjakandriana », Communiqué de la présidence de la transition, 13 juillet 2010.

<sup>116</sup> Une taxe de plus ou moins \$35 000 est prélevée sur chaque container, mais n'aurait pas été payée à de multiples reprises. Pour 2009, les exportations de bois précieux auraient généré environ \$20,5 millions de recettes pour l'Etat malgache. Randriamalala et Liu, « Bois de rose de Madagascar », op. cit. Entretien de Crisis Group, opérateur économique, Antananarivo, 27 octobre 2010.

---

<sup>106</sup> Entretien de Crisis Group, magistrat, Antananarivo, 21 juin 2010. Le remplacement du maire de Toamasina par un président de délégation spéciale est ainsi interprété par les magistrats comme un message politique. « On a peur de faire notre boulot. » Entretien de Crisis Group, magistrat, juillet 2010.

<sup>107</sup> Entretien de Crisis Group, opérateur, Antananarivo, 30 août 2010. Voir « Les interventions intempestives de TGV », op. cit.

<sup>108</sup> Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, juin et août 2010. Les comptes en banque bloqués par le Samifin pour cause d'activités suspectes ont tous été débloqués.

<sup>109</sup> Entretien de Crisis Group diplomate, Antananarivo, 31 août 2010.

<sup>110</sup> Comme le note un document de la Banque mondiale, « le paradoxe du retard économique de Madagascar trouve son origine dans l'incapacité quasi-chronique de ses élites politiques et financières à prendre les décisions de politiques économiques qui bénéficient à l'ensemble de la population plutôt qu'à des intérêts particuliers. » Jacques Morisset, « Vers un agenda de relance économique à Madagascar », in *Vers un agenda de relance économique à Madagascar*, Banque mondiale, juin 2010, p. 8.

<sup>111</sup> Etant donné le pouvoir discrétionnaire dont disposent les dirigeants, la question de savoir si les règles existent encore en période de transition se pose de manière accrue dans ce type de régime népotique. Bratton et Van de Walle, « Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa », op. cit.

pas prévue officiellement, mais elle serait surtout à la source d'enrichissements extraordinaires pour certains membres du régime en place et leurs soutiens.<sup>117</sup>

Après avoir critiqué la gestion monopolistique de l'ancien président, qui s'accaparait tous les secteurs lucratifs, le régime en place limite aujourd'hui la concurrence en empêchant certaines compagnies de s'implanter.<sup>118</sup> Malgré l'apport positif qu'elles représenteraient pour l'économie malgache, ces sociétés sont écartées au profit de groupes bien installés et influents – et dans lesquels l'Etat a des parts. La démission/limogeage du ministre des Télécommunications lorsqu'il a notamment annoncé qu'il n'y avait aucune raison de refuser l'octroi d'une licence à un quatrième opérateur téléphonique en août 2010 illustre la dimension politique de ces dossiers.<sup>119</sup> Pour un diplomate, « ce régime est une machine à fric, c'est tout. »<sup>120</sup>

Au moment de leur accession au pouvoir, les autorités annoncent une révision des contrats miniers importants tels que ceux du projet Ambatovy<sup>121</sup> et de QMM<sup>122</sup> en indiquant que ceux-ci ne bénéficient pas suffisamment à la population. Elles engagent même un cabinet d'audit choisi par un conseiller du président pour analyser le décret d'éligibilité de Sherritt, qui conclut à certaines irrégularités. Un bonus de signature aurait alors été demandé pour

les corriger. L'incident diplomatique est évité de peu entre les autorités et le Japon, puisque l'entreprise nipponne Sumitomo Corporation possède 27,5 pour cent des parts dans le projet, et les demandes des autorités cessent.<sup>123</sup> Il n'est cependant pas exclu que des demandes de renégociations reprennent.<sup>124</sup> Rio Tinto de son côté ferait l'objet de demandes incessantes de la part des autorités ou de leurs proches.<sup>125</sup>

Les autorités se mettent également à la recherche de nouveaux partenaires, souvent dans des conditions particulièrement opaques. Ayant échoué dans leurs tentatives de renégocier les contrats miniers, elles misent sur de nouveaux contrats pour augmenter leurs ressources. Le contrat de \$100 millions signé entre l'Etat et l'entreprise chinoise Wisco<sup>126</sup> pour la prospection des gisements de fer de Soalala a fait l'objet d'une intense médiatisation par les autorités, qui expliquent que ce type de contrats permet de compenser l'absence de financement international.

Mais, d'une part, l'accord avec la société chinoise est entouré de flou car il reste pour l'instant secret. Bon nombre d'observateurs s'interrogent sur les raisons qui ont poussé la société chinoise à avancer \$100 millions, alors que de nombreuses rumeurs ont couru sur la réception de la somme par les autorités.<sup>127</sup> D'autre part, la loi des finances rectificative publiée le 6 septembre 2010 attribue l'entièreté de la somme à la présidence, qui peut décider

---

<sup>117</sup> Au plus fort de l'exploitation, \$460 000 de bois précieux auraient été récoltés par jour. La fraude est évaluée à \$4,6 millions, tandis que le montant des devises non rapatriées pourrait s'élever à \$52 millions. « Enquête sur l'exploitation, le transport et l'exportation illicite de bois précieux dans la région Sava à Madagascar », op. cit. ; Randriamalala et Liu, « Bois de rose de Madagascar », op. cit.

<sup>118</sup> « Secteurs porteurs : un lobbying puissant empêche la concurrence libre », *La Gazette de la grande île*, 11 novembre 2010.

<sup>119</sup> Voir le « Mémo télécoms » du 17 septembre rédigé par l'ancien ministre des Télécommunications Iharizaka Rahaingonson dans lequel il donne trois raisons à sa démission : l'illégalité du blocage de l'octroi d'une licence à Madamobil ; la suspension du projet d'appel d'offres dit « 3G » ; et l'interdiction de mener les réformes de la réglementation.

<sup>120</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 27 mai 2010.

<sup>121</sup> Ambatovy est un projet d'exploitation minière de nickel-cobalt de type joint-venture entre Sherritt International Corporation (40 pour cent des parts), Sumitomo Corporation et Korea Resources Corporation (chacune avec 27,5 pour cent), et le Groupe SNC-Lavalin Inc. (5 pour cent). Il représente \$4,5 milliards d'investissements et devrait commencer ses activités en 2011. Il s'agit d'un des plus gros projets miniers en développement dans le monde.

<sup>122</sup> QIT Madagascar Minerals est une compagnie détenue à 80 pour cent par la société canadienne Rio Tinto et à 20 pour cent par l'Etat malgache qui extrait de l'ilménite à Fort Dauphin. Près d'un milliard de dollars seraient investis à Madagascar sur 40 ans. La mine est entrée en production en 2009. [riotintom Madagascar.com](http://riotintom Madagascar.com).

---

<sup>123</sup> Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 4 août 2010.

<sup>124</sup> Entretien de Crisis Group, ministre de la HAT, Antananarivo, 3 septembre 2010.

<sup>125</sup> Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 4 août 2010.

<sup>126</sup> En septembre 2009, une joint-venture co-établie par Wisco (42 pour cent), la Guangdong Foreign Trade Group (38 pour cent) et la Kam Hing International Holdings (20 pour cent) a obtenu les droits pour l'exploration du fer de Soalala et a conclu le contrat final avec les autorités malgaches en mai 2010. Wisco est l'une des plus importantes compagnies étatiques chinoises actives dans l'exploitation de fer, elle devrait investir huit milliards de dollars dans le projet Soalala. Elle est la première compagnie minière à avoir obtenu une licence depuis la mise en place de la HAT. L'extraction devrait commencer en 2014 et l'exportation en 2019. « WISCO nodded by NDRC to buy iron ore mining rights in Madagascar », Xinhua, 24 mai 2010 ; [www.wisco.com.cn/09shzr/site/gsgm01.html](http://www.wisco.com.cn/09shzr/site/gsgm01.html). D'autres contrats importants seraient également en négociation avec des entreprises chinoises. La rumeur évoque un accord entre l'Etat malgache et une entreprise chinoise qui pourrait atteindre deux milliards de dollars portant sur de nombreux contrats, dans les infrastructures et les ressources naturelles notamment.

<sup>127</sup> La presse indique qu'il aurait permis à plusieurs personnalités du régime de toucher d'importantes commissions. La somme totale de \$30 millions est fréquemment avancée. « Déclat et des claques: WISCO, et le monde devient beau ! », *La Gazette de la Grande île*, 17 juin 2010 ; Entretien de Crisis Group, ministre de la HAT, Antananarivo, 14 juin 2010.

d'allouer les montants qu'elle désire aux ministères qu'elle choisit, pour des projets « bénéficiant à la population ». <sup>128</sup> Depuis plusieurs mois, Rajoelina se rend régulièrement en province et annonce chaque fois la construction de nouvelles infrastructures <sup>129</sup> présentées comme des dons du président, alors qu'elles seront financées par ce contrat. <sup>130</sup> Il semble déjà en campagne électorale. Ce type de rentrées financières, présentées comme une aubaine pour le pays, en est également une pour le personnel politique en place.

Dans ce contexte, certaines entreprises ont repoussé des investissements potentiels à cause du manque de confiance envers les autorités actuelles, ou même suite à un chantage de leur part. <sup>131</sup> Ceux qui choisissent néanmoins d'investir, plus téméraires, viennent de plus en plus de pays moins regardants sur le régime politique en place, notamment d'Asie du Sud. Si la diversification avait déjà été entamée au niveau commercial sous le précédent régime, de plus en plus d'investisseurs de ces pays font maintenant leur apparition.

### 3. La déliquescence de l'Etat

Alors que les acteurs principaux semblent s'accorder sur le prolongement de cette crise et que personne ne semble pressé d'y mettre un terme, l'Etat et la population malgaches subissent de plein fouet les effets de cette situation. Un diplomate estime que Madagascar est devenu un « non-Etat ». <sup>132</sup> L'illégitimité du régime en place ne lui permet ni d'asseoir son autorité ni de répondre aux besoins élé-

mentaires d'une population toujours parmi les plus pauvres de la planète. <sup>133</sup>

La crise politique a pour conséquence une baisse importante du budget de l'Etat. De 3 167 milliards d'ariary <sup>134</sup> (environ \$1,583 milliards) en 2009 (dont 73 pour cent des dépenses ont été réalisées), <sup>135</sup> il est passé à 2 786 milliards <sup>136</sup> (environ \$1,378 milliards) en 2010, et a été revu à la baisse en septembre à 2 515 milliards d'ariary (environ \$1,243 milliards). <sup>137</sup> Le retrait des bailleurs de fonds, dont l'apport représentait près de 50 pour cent du budget total de l'Etat et 70 pour cent de son budget d'investissement se fait lourdement sentir. <sup>138</sup> Cette perte ainsi que celle de l'AGO, <sup>139</sup> conjuguée à une frilosité naturelle des investisseurs en période de crise a grandement ralenti l'activité économique du pays. <sup>140</sup> Ce ralentissement a pour conséquence une baisse significative des recettes de l'Etat, notamment des recettes douanières et des taxes. <sup>141</sup>

---

<sup>128</sup> Cette affectation ne fait que renforcer une habitude de l'ancien régime, qui avait multiplié par treize le budget de la présidence entre 2003 et 2008. Jacques Morisset, « Au coeur des ténèbres : le renouveau des institutions et de la gouvernance », in *Madagascar : vers un agenda de relance économique*, Banque Mondiale, juin 2010.

<sup>129</sup> Notamment la construction d'un hôpital, d'un stade et de prisons.

<sup>130</sup> Certains hauts fonctionnaires estiment cependant que l'attribution de cette somme à la présidence résulte de la mauvaise gestion des ministères et de la gabegie qui y règne puisque peu de résultats concrets ont été engrangés. Concentrer les moyens sur des projets importants permettrait de mieux contrôler l'opportunité de certaines dépenses car tous les yeux seront tournés sur la présidence et la manière dont elle dispose de ces fonds. Le président semblerait avoir pris conscience de la nécessité d'augmenter le contrôle des finances publiques. Certaines dépenses auraient d'ailleurs été bloquées car jugées inopportunes. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 9 septembre 2010.

<sup>131</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 31 août 2010.

<sup>132</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 27 mai 2010.

---

<sup>133</sup> Madagascar est classé 145<sup>e</sup> sur 177 en ce qui concerne l'index de développement humain des Nations unies. Plus de deux tiers des Malgaches vivent sous le seuil de pauvreté avec moins d'un dollar par jour et 90 pour cent de la population vit maintenant avec moins de deux dollars par jour. « Rapport mondial sur le développement humain 2009 », PNUD.

<sup>134</sup> « Loi n° 2008-026 du 18 décembre 2008 portant loi de finances pour 2009 ».

<sup>135</sup> Entretien de Crisis Group, ministère des Finances, Antananarivo, 1 septembre 2010.

<sup>136</sup> Ordonnance n°2009-014 du 31 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010.

<sup>137</sup> Ordonnance n°2010-006 du 6 septembre 2010 portant loi de finances rectificative pour 2010.

<sup>138</sup> D'autant plus que la Loi de finances 2010 prévoyait le retour des aides internationales. De nombreux bailleurs ayant suspendu leur aide budgétaire ont néanmoins continué à financer des projets sans passer par le secteur public.

<sup>139</sup> L'African Growth and Opportunity Act, qui facilite l'accès de pays africains au marché américain s'ils adhèrent à l'économie libérale.

<sup>140</sup> Selon des officiels du port de Toamasina, celui-ci enregistre ainsi une baisse de 25 à 30 pour cent d'activités depuis le début de la crise avec une diminution du volume d'import de 30 pour cent. Les recettes douanières mensuelles ont baissé de plus 25 pour cent entre 2008 et 2009/2010. Plusieurs transitaires affichent une baisse d'activités de 25 à 50 pour cent et ont été forcés de diminuer le salaire de leur personnel ou de licencier. Entretien de Crisis Group, Toamasina, 30 juin, 1 et 2 juillet 2010.

<sup>141</sup> Un écart de 302,9 milliards d'ariary (\$151,5 millions) est observé en juin 2010, à la suite de la baisse des recettes fiscales et du non retour des bailleurs (mais en partie compensé par l'augmentation des recettes non fiscales), qui force les autorités à rédiger une loi de finances rectificative. « Conseil des Ministres – Conférence budgétaire Palais d'Etat Iavoloha – Mercredi 21 Juillet 2010 », Communiqué de presse. Les entreprises principalement touchées sont celles associées aux dépenses publiques et aux marchés extérieurs, notamment les secteurs de la construction et du tourisme. L'exportation de textile vers les

Les dépenses publiques ont donc diminué de 47 pour cent entre 2008 et 2010, avant d'être à nouveau réduites de 18,8 pour cent en septembre 2010.<sup>142</sup> L'Etat continue pour le moment à assurer le paiement des fonctionnaires et de la dette, mais n'est plus en mesure d'investir. Sa capacité à fournir des services de base à la population connaît une détérioration inquiétante. Le régime en place a de manière générale fait preuve de rigueur<sup>143</sup> et a notamment ordonné aux ministères de réduire les dépenses à plusieurs reprises.<sup>144</sup> Mais le manque de financement handicape le fonctionnement de l'Etat dans de nombreux secteurs et l'administration, en perte de repères, fonctionne souvent au ralenti, alors qu'une certaine amélioration de son efficacité avait été initiée par le régime précédent.<sup>145</sup> Il en résulte des grèves importantes dans de nombreux secteurs tels que l'éducation, la santé et la justice, que le gouvernement parvient difficilement à juguler.

Le ministère de l'Education a vu son budget pour 2010 diminuer de plus de 20 pour cent par rapport à 2009, avant d'être à nouveau amputé de 13 pour cent en septembre.<sup>146</sup>

---

Etats-Unis diminue de 53 pour cent entre janvier 2009 et janvier 2010. « Madagascar – Economic Update: What's Going On? », Banque mondiale, 12 avril 2010. Les exportations ont diminué de 31 pour cent entre 2008 et 2010. La Banque mondiale indique néanmoins qu'une faible reprise s'est fait sentir, mais la situation est toujours loin de ce qu'elle était avant la crise et demeure très fragile. « Madagascar – Economic Update: Why has the Malagasy economy not yet collapsed? », Banque mondiale, 26 juillet 2010.

<sup>142</sup> « Madagascar – Economic Update: Why has the Malagasy economy not yet collapsed? », op. cit. Ordonnance n°2010-006 du 6 septembre 2010 portant loi de finances rectificative pour 2010.

<sup>143</sup> Une gestion « de bon père de famille », sans recours à la Banque centrale ou à la planche à billets et en limitant les dépenses des ministères. Entretien de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 15 juin 2010. La Banque mondiale note cependant que cela n'a pas toujours été le cas en 2009. « Madagascar – Economic Update: What's Going On? », op. cit. Depuis le mois d'août 2010, la Banque centrale a commencé à vendre ses réserves sur le marché interbancaire de devises (MID) afin d'apprécier le taux de change pour satisfaire les pétroliers qui menaçaient d'augmenter le prix de l'essence, ce qui pourrait provoquer une explosion sociale. Ces opérations pourraient s'avérer dangereuses car les réserves internationales de la Banque centrale ont diminué de près de \$30 millions en un mois. « Madagascar – Economic Update: A closer look at three strategic areas », Banque mondiale, 14 octobre 2010.

<sup>144</sup> Au mois d'avril, seuls autour de 10 pour cent du budget annuel avaient été engagés en frais de fonctionnement. Entretien de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 27 mai 2010. La Loi de finances rectificative du 6 septembre 2010 diminue en effet le budget des ministères de 47 pour cent en moyenne.

<sup>145</sup> Même si ceux-ci restaient encore limités et les résultats mitigés. Voir Morisset, « Au cœur des ténèbres », op. cit.

<sup>146</sup> Ordonnance n°2010-006 du 6 septembre 2010 portant loi de finances rectificative pour 2010.

En effet, au mois de juillet, les universités n'avaient toujours pas reçu leur budget de fonctionnement et ne pouvaient donc fonctionner normalement, ce qui entraîne des grèves importantes à travers le pays.<sup>147</sup> Le retrait des bailleurs a également contribué à une baisse de financement du secteur de l'éducation car ceux-ci finançaient certains enseignants.<sup>148</sup> A la rentrée scolaire en septembre, les élèves n'ont pu bénéficier du kit scolaire comme les années précédentes. L'abandon scolaire a ainsi été multiplié par trois entre mai et novembre 2009<sup>149</sup> et les inscriptions des élèves dans les écoles sont en baisse depuis 2009 alors qu'elles étaient en augmentation auparavant, les parents éprouvant de plus en plus de difficultés pour financer les études de leurs enfants.<sup>150</sup> Les inscriptions aux examens suivent la même tendance préoccupante. L'UNICEF craint un impact négatif à long terme puisque les progrès vers l'éducation de base pour tous sont menacés.

A l'instar de l'éducation, le secteur de la santé est actuellement sous-financé, son budget ayant été diminué de près de 30 pour cent par rapport à 2009 avant d'être à nouveau réduit de 13 pour cent dans la loi de finances rectificative de septembre 2010. Des centaines de centres de santé de base sont fermés depuis plusieurs mois et beaucoup d'autres ne disposent plus de suffisamment de fonds pour acquérir le matériel médical et les médicaments nécessaires.<sup>151</sup> Les Centres de récupération et d'éducation nutritionnelle intensifs, qui offraient des soins gratuits pour les cas de sévère malnutrition, ne sont souvent plus en mesure de les assurer. Tout le programme nutritionnel national est dysfonctionnel à cause du manque de capacité de l'Office national de la nutrition. Le Sud du pays, déjà plus sujet à des situations d'urgence à cause de conditions climatiques difficiles, fait face à de graves pénu-

---

<sup>147</sup> En septembre les grèves reprennent pendant plusieurs semaines car l'entièreté du budget de fonctionnement n'a toujours pas été reçu par l'université d'Antananarivo. Ses personnels administratifs n'ont pas perçu leur salaire et les professeurs leur indemnité pour les heures supplémentaires.

<sup>148</sup> Certains professeurs ne sont plus suffisamment payés, ce qui oblige les parents à contribuer financièrement s'ils veulent que les enseignants continuent à travailler. L'indiscipline qui règne dans l'administration inciterait également certains d'entre eux à ne pas se présenter au travail, puisqu'ils savent qu'ils ne seront pas sanctionnés.

<sup>149</sup> « Newsletter on the situation of children and families in Madagascar », UNICEF Madagascar, février 2010.

<sup>150</sup> Ibid., no. 2, mai 2010.

<sup>151</sup> Entretiens de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 27 mai 2010 et humanitaire, Antananarivo, 28 mai 2010. Dans certains hôpitaux, les patients sont maintenant obligés de payer pour recevoir de l'oxygène. « L'accès à l'oxygène devient payant », madagascar-tribune.com, 19 août 2010. L'UNICEF note que les commandes de médicaments pour approvisionner ces centres de santé ne sont plus honorées au niveau national. « Draft du compte rendu de la réunion de l'équipe humanitaire », Système des Nations unies, 5 août 2010.

ries.<sup>152</sup> L'UNICEF indique ainsi que, sur les 309 centres de santé dans la région, dix-neuf ont fermé et 71 fonctionnent grâce à son appui.<sup>153</sup>

Les infrastructures se dégradent également, notamment les routes, dans la construction desquelles l'ancien président avait beaucoup investi. En 2009, les investissements pour les infrastructures sanitaires et l'accès à l'eau ont également été largement réduits puisque leur somme a à peine couvert 2 pour cent du montant nécessaire pour atteindre les objectifs nationaux de l'année.<sup>154</sup> De plus, plusieurs sociétés d'Etat seraient dans une situation difficile, notamment parce que les autorités n'auraient pas hésité à y puiser des ressources importantes.<sup>155</sup>

L'affaiblissement de l'Etat se traduit également au niveau de ses forces armées qui n'imposent plus l'ordre dans le pays.<sup>156</sup> De nombreux militaires sont aujourd'hui affectés à la sécurité de membres du régime, alors que certaines personnalités ont également recours à des milices privées, qui se rendraient régulièrement coupables de violences sans être inquiétées. La hiérarchie militaire peine à exercer son autorité sur ses propres troupes, comme illustré par le fait que certains militaires mutés dans d'autres régions ne se rendent pas à leur nouvelle affectation, préférant attendre un changement de pouvoir et conscients qu'ils ne seront pas sanctionnés.<sup>157</sup>

Les conditions de vie d'une large partie de la population se sont détériorées, en particulier à Antananarivo. Les estimations les plus prudentes indiquent qu'au moins 70 000 personnes auraient perdu leur emploi,<sup>158</sup> 25 000 suite à la suspension de l'AGOA,<sup>159</sup> alors que certaines études faisaient déjà état de 200 000 emplois perdus en octobre 2009.<sup>160</sup> La part de la population qui travaille

dans le secteur informel, estimée à 70 pour cent de la population,<sup>161</sup> a donc augmenté et ses recettes diminuées.<sup>162</sup> Les effets de ces pertes d'emplois dépassent toutefois largement les chiffres annoncés puisqu'il est généralement admis qu'une personne à Madagascar en fait vivre à peu près quatre autres. Les activités informelles ont pris le relais et le secteur primaire demeure relativement intact, ce qui permet à une population habituée à une économie de survie de ne pas sombrer.<sup>163</sup> Le pays se trouve donc dans un équilibre précaire, avec un risque élevé d'explosion sociale. Pour un opérateur, aujourd'hui, « le facteur d'ajustement, c'est la population »<sup>164</sup> et après la crise politique, il faudra encore au minimum un à deux ans avant que l'économie ne redémarre réellement.<sup>165</sup>

Dans ce contexte, la criminalité a fortement augmenté (le chiffre de 400 pour cent d'augmentation est avancé)<sup>166</sup> sans que les forces de sécurité soient en mesure de la contrer. Le sentiment d'insécurité est particulièrement élevé au sein de la population et la circulation des armes à feu a augmenté.<sup>167</sup> Certains expliquent cette montée de la délinquance par les événements de pillage du début de l'année 2009, qui ont marqué les forces de l'ordre et ont contribué encore davantage à aggraver l'indiscipline dans leurs rangs et leur sentiment d'impunité.<sup>168</sup>

---

exemple, 659 pour l'année 2009, uniquement dans la région d'Analamanga selon le ministère du Travail). Certains directeurs ont même été menacés pour ne pas déclarer la faillite. Entretien de Crisis Group, représentant d'opérateurs économiques, Antananarivo, 12 août 2010.

<sup>161</sup> Entretien de Crisis Group, fonctionnaire du ministère du Travail, Antananarivo, 10 août 2010.

<sup>162</sup> 116 000 personnes supplémentaires travailleraient dans le secteur informel depuis 2006, et le pouvoir d'achat aurait baissé de 15 pour cent pendant la même période. Enquête de l'INSTAT citée dans « Newsletter on the situation of children and families », op. cit., no. 3, septembre 2010.

<sup>163</sup> L'absence d'augmentation du prix du riz, élément nutritionnel de base à Madagascar, au cours de la première année de crise a été une « soupape de sécurité » pour le régime. Entretien de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 15 juin 2010.

<sup>164</sup> Entretien de Crisis Group, opérateur économique, Antananarivo, 2 septembre 2010.

<sup>165</sup> Entretien de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 27 mai 2010.

<sup>166</sup> Entretien de Crisis Group, colonel, Antananarivo, 6 septembre 2010 ; « Madagascar: State of denial », Al Jazeera, 18 août 2010.

<sup>167</sup> De plus en plus d'attaques auraient lieu avec des kalachnikovs, certaines ayant disparu des dépôts d'armes, notamment en mars 2009 ainsi qu'au cours de la mutinerie de la FIGN en mai 2010. De plus, certains militaires n'hésitent plus à louer leurs armes à la journée.

<sup>168</sup> Entretien de Crisis Group, journaliste, Toamasina, 29 juin 2010.

---

<sup>152</sup> « Système d'alerte précoce – N°141: Spéciale nouvelle actualisation du Pronostic Provisoire 2010 », Programme alimentaire mondial, août 2010. Certaines communes traversent des situations d'urgence, dans lesquelles les populations ne peuvent plus se nourrir qu'une fois par jour suite à une baisse importante de leurs revenus habituels.

<sup>153</sup> « Draft du compte rendu », op. cit.

<sup>154</sup> « Newsletter on the situation of children and families », février 2010, op. cit.

<sup>155</sup> Entretien de Crisis Group, économiste, Antananarivo, 27 mai 2010 ; juriste, Antananarivo, 4 août 2010.

<sup>156</sup> Entretien de Crisis Group, colonel, Antananarivo, 6 septembre 2010.

<sup>157</sup> Entretien de Crisis Group, *ibid.*

<sup>158</sup> Chiffres du ministère du Travail communiqués à Crisis Group.

<sup>159</sup> Chiffres du Groupement des entreprises franchises et partenaires communiqués à Crisis Group.

<sup>160</sup> « BIT : près de 200 000 emplois perdus à Madagascar », Linfo.re, 23 octobre 2009. Les chiffres sont cependant à relativiser puisque de nombreuses entreprises n'ont pas officiellement fermé, mais se sont déclarées en chômage technique (par

Ce phénomène est accentué par le fait qu'aujourd'hui le système judiciaire est en panne. S'il a de tout temps été manipulé, des avocats notent un « relâchement total » depuis 2009. Outre le fait que de nombreux jugements ne sont jamais appliqués, ce qui donne un sentiment d'impuissance à la population, le ralentissement de la justice entraîne également la diminution de libérations conditionnelles ou provisoires, ce qui contribue à la surpopulation carcérale, un problème de longue date à Madagascar.<sup>169</sup>

### III. L'IMPOSSIBLE SOLUTION INCLUSIVE

Malgré plusieurs tentatives, le manque de stratégie et de pressions cohérentes, doublé de l'absence de réelle volonté de la part de bon nombre d'acteurs de résoudre la crise, a pour conséquence un nouvel échec de la médiation. De son côté, Andry Rajoelina joue habilement avec ces pressions diverses et fait des annonces de façade lorsqu'il est menacé ou critiqué, mais pour finalement mieux garder le processus sous contrôle.

#### A. ECHEC DE LA MEDIATION INTERNATIONALE

Dans le contexte d'immobilisme de la médiation internationale,<sup>170</sup> la France et l'Afrique du Sud décident de s'impliquer de manière plus directe et élaborent une nouvelle feuille de route. La stratégie est alors d'utiliser tous les moyens de pression dont ils disposent afin de garantir la coopération des chefs de mouvances. Cependant, ici encore, un manque de coordination, de préparation et de stratégie commune fait du sommet de Pretoria du 28 au 30 avril un nouvel échec de la médiation internationale.

##### 1. Objectif commun mais manque de coordination

Si l'Afrique du Sud a toujours été impliquée dans le processus de médiation, notamment par l'entremise de la SADC, l'implication directe du président, Jacob Zuma, est nouvelle. Elle s'explique à plusieurs niveaux et contredit l'idée populaire à Madagascar selon laquelle le pays soutient Marc Ravalomanana. Premièrement, elle résulte de la situation délicate dans laquelle le pays se trouve depuis qu'il accueille l'ancien président. L'idée que

---

<sup>170</sup> Une initiative nationale avait vu le jour au même moment, mais n'aboutit pas. Début avril, des représentants d'Andry Rajoelina et de Marc Ravalomanana se rencontrent afin de rapprocher les positions des deux mouvances et de préparer un projet de convention. L'initiative est mal perçue par les deux autres mouvances. La convention propose une assemblée qui comprendrait les membres de la HAT et les anciens députés. Cependant, la réconciliation nationale ne figure pas dans le document. Une partie de la mouvance Ravalomanana perçoit cette omission comme une trahison. Le président de la HAT discute avec la France au même moment et accepte de se rendre à Pretoria. Cette démarche est mal perçue par certains membres de son équipe, dont un membre finit même par démissionner. Entretiens de Crisis Group, membres de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 19 avril 2010 et 18 juin 2010. La communauté de Sant'Egidio, une organisation catholique spécialisée dans les médiations, organise une rencontre entre des représentants de Rajoelina et de Ravalomanana à Rome au même moment, mais celle-ci échoue également.

---

<sup>169</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, responsable d'ONG, 28 septembre 2010.

l'Afrique du Sud est devenue une destination pour chefs d'Etat et officiels fuyant leur pays préoccupe ses dirigeants car cette situation pourrait nuire à son image.<sup>171</sup> Par ailleurs, empêtrée dans la crise zimbabwéenne depuis des années et soucieuse d'obtenir un siège au Conseil de sécurité des Nations unies,<sup>172</sup> l'Afrique du Sud pouvait espérer redorer son blason de puissance régionale médiatrice et montrer son attachement à la démocratie en parvenant à résoudre la crise malgache.<sup>173</sup> De plus, elle avait joué un rôle important dans la nomination de Joaquim Chissano comme médiateur représentant la SADC en juin 2009 et tient donc à le soutenir.<sup>174</sup>

De son côté, la France choisit également d'intervenir ouvertement de manière bilatérale et non plus par l'intermédiaire des organisations internationales ou régionales. Cette décision s'explique alors par le constat que la médiation est au point mort malgré l'urgence de parvenir à un accord.<sup>175</sup>

Si l'objectif des deux pays semble être le même, leur collaboration commence néanmoins sur des bases bancales. Le président Zuma mandate des membres des services de renseignements pour négocier une feuille de route avec l'Elysée, écartant ainsi du processus le ministère des Affaires étrangères, jusqu'alors en charge du dossier et qui juge inopportun d'entamer des démarches hors du cadre de médiation de Joaquim Chissano.<sup>176</sup> C'est donc une diplomatie parallèle qui se met en place. Si un travail informel entre les deux pays aurait pu être jugé acceptable, la démarche choisie est perçue comme maladroite. La France est vue comme opposée à la médiation de Chissano,

no, une position qui ne peut être cautionnée par l'Afrique du Sud.<sup>177</sup>

## 2. Le « consensus suffisant » qui pose problème

Français et Sud-africains se mettent d'accord sur la notion de « consensus suffisant ». Ils se concentrent sur les deux acteurs principaux de la crise, Ravalomanana et Rajoelina, le différend les opposant étant considéré comme le noeud de la crise. La participation des deux autres anciens présidents est jugée secondaire et ceux-ci ne doivent être impliqués qu'une fois un accord trouvé entre les principaux protagonistes, en leur qualité de *Raiamandreny* (sages), que les médiateurs avaient voulu leur donner au départ de leur implication en 2009. Cette nouvelle approche rencontre de fortes résistances, notamment de la part des anciens présidents Zafy et Ratsiraka, qui étaient revenus au devant de la scène politique par la création du concept des quatre mouvances.<sup>178</sup> Joaquim Chissano et la diplomatie sud-africaine jugent également inconcevable d'écarter les deux anciens présidents, notamment en raison de leur origine côtière.<sup>179</sup>

La feuille de route propose la mise en place d'une transition n'excédant pas douze mois,<sup>180</sup> un gouvernement de consensus chargé d'expédier les affaires courantes, l'élection d'une assemblée constituante,<sup>181</sup> ainsi que la mise sur

---

<sup>171</sup> En effet, la National Prosecution Authority (le parquet sud-africain) a ouvert une enquête (pour l'instant en suspens) sur Marc Ravalomanana pour violation du « Foreign military assistance act », la loi qui interdit le mercenariat. Entretiens de Crisis Group, Pretoria, 1 et 3 juin 2010.

<sup>172</sup> Elle l'a finalement obtenu en octobre 2010.

<sup>173</sup> Entretien de Crisis Group, chercheur, Pretoria, 3 juin 2010.

<sup>174</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du médiateur, Pretoria, 2 juin 2010.

<sup>175</sup> Entretien de Crisis Group, diplomates, Antananarivo, 12 avril 2010. Rajoelina est alors vu comme de plus en plus isolé et le spectre d'un gouvernement militaro-civil commence à prendre forme.

<sup>176</sup> Celui-ci ne sera mis au courant des échanges entre les deux pays que quelques jours avant l'annonce du sommet en Afrique du Sud, trop tard pour revenir en arrière. Entretiens de Crisis Group, Pretoria, 1-3 juin 2010. L'idée d'écarter la diplomatie sud-africaine officielle semble avoir déjà été tentée quelques mois plus tôt. En février Andry Rajoelina envoie une lettre à Jacob Zuma lui demandant de s'impliquer dans la crise malgache, mais il la lui adresse en sa qualité de président de son parti, l'African National Congress (ANC), et non de président de la République, ce qui lui aurait permis de court-circuiter les procédures officielles. Entretien de Crisis Group, officiels sud-africains, Pretoria, 1 juin 2010.

---

<sup>177</sup> Entretien de Crisis Group, diplomates, Pretoria, 1 juin 2010 ; entretien téléphonique de Crisis Group, officiel sud-africain, 2 juin 2010.

<sup>178</sup> Elle est vue comme un « marché de dupes » pour un membre de la mouvance Ratsiraka. Un tel accord pourrait revenir à adouber Rajoelina, alors que la présence des quatre mouvances permettrait d'aplanir les divergences, « même de manière hypocrite ». Par ailleurs, les partisans de Rajoelina pourraient aussi rejeter un accord à deux au motif qu'ils n'ont pas participé à un mouvement de contestation pour voir revenir l'ancien président. Un accord à quatre pourrait davantage être perçu comme une nécessité nationale. Bien que Ravalomanana réfute cette idée, les membres des mouvances Zafy et Ratsiraka le soupçonnent de pouvoir se désolidariser du mouvement commun si ses intérêts étaient satisfaits. Le fait qu'il insiste sur l'amnistie et non sur la réconciliation au cours des discussions de Pretoria a été mal perçu par ceux-ci. Entretiens de Crisis Group, membres des trois mouvances, Antananarivo, 19 avril 2010, 18 juin 2010 et 12 juillet 2010.

<sup>179</sup> Entretien de Crisis Group, diplomates, Pretoria, 1 juin 2010 ; entretien téléphonique de Crisis Group, médiateur, 4 juin 2010.

<sup>180</sup> « La première phase débutera avec la nomination d'un nouveau gouvernement de transition et s'achèvera avec la tenue d'élections législatives (entre juillet et septembre). La seconde phase débutera avec l'entrée en fonction du nouveau Parlement et du nouveau gouvernement d'Union Nationale et s'achèvera avec la tenue de l'élection présidentielle. » Projet de protocole d'accord.

<sup>181</sup> La logique derrière l'élection de l'assemblée, soutenue par la France, est de connaître le poids des forces et d'ouvrir le débat

pié d'une Commission électorale nationale (CENA). Elle stipule également que l'esprit des accords de Maputo et d'Addis-Abeba doit être préservé et prévoit des mesures de confiance entre les protagonistes.<sup>182</sup> Après les élections législatives, le parti ayant obtenu le plus grand nombre de sièges nommerait un Premier ministre chargé de former un gouvernement représentatif des tendances à l'assemblée.

### 3. Divergence sur l'objet du sommet

Le sommet de Pretoria n'aboutit pas car ses initiateurs ne s'accordent pas sur les modalités de la rencontre. Si la France parvient à faire accepter le protocole d'accord à Rajoelina,<sup>183</sup> qui l'estime acceptable puisqu'il s'éloigne de ceux de Maputo,<sup>184</sup> l'Afrique du Sud reconnaît avoir « surestimé (sa) capacité à convaincre l'ancien président ». <sup>185</sup> Alors que pour Paris la rencontre entre le président de la HAT et les anciens présidents était destinée uniquement à les voir signer un document préparé, pour Pretoria les protagonistes s'y rendaient pour négocier en utilisant ce texte comme point de départ des discussions.<sup>186</sup>

Par ailleurs, le rôle de Joaquim Chissano pose problème. L'Élysée tente en effet de placer la rencontre sous l'égide de Jacob Zuma, et la présente comme telle à Rajoelina, alors qu'il est évident pour l'Afrique du Sud que la SADC reste en charge de la médiation.<sup>187</sup> Ainsi, lorsque Chissano envoie des lettres d'invitation aux quatre chefs de mouvance pour discuter « à la manière de Maputo », Rajoelina menace de ne pas se rendre à Pretoria et les ambassades de France et d'Afrique du Sud à Antananari-

---

au-delà des quatre mouvances. Entretien de Crisis Group, diplomates, Antananarivo, 12 avril 2010.

<sup>182</sup> Les décisions concernant les biens de Ravalomanana prises depuis mars 2009 doivent ainsi être annulées, et un audit international des biens acquis entre 2002 et 2009 doit être réalisé. La mise en place d'un bureau de la médiation, basé à Antananarivo, est également prévue.

<sup>183</sup> La France tente de ne pas faire revenir Rajoelina sur ce qu'il avait annoncé dans les mois qui précèdent afin de ne pas le désavouer, et essaie donc de lui permettre de conserver son Premier ministre Camille Vital jusqu'aux élections. Entretien de Crisis Group, diplomates, Antananarivo, 12 avril 2010.

<sup>184</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du président, Antananarivo, 23 août 2010.

<sup>185</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Pretoria, 3 juin 2010.

<sup>186</sup> Entretien de Crisis Group, officiels sud-africains, Pretoria 1-3 juin 2010.

<sup>187</sup> La France estime en effet qu'étant donné la méfiance entre la HAT et la SADC, il est important de repasser par un intermédiaire. Les Sud-africains tentent par ailleurs de limiter l'influence de la France, notamment en l'empêchant d'effectuer un travail de couloirs et en rejetant la présence de représentants français lors des discussions. L'Afrique du Sud estime que le processus doit rester régional. Entretien téléphonique de Crisis Group, officiel sud-africain, 2 juin 2010.

vo s'empressent de rédiger un communiqué qui place Zuma au centre de l'invitation. Il précise également que la rencontre « aura pour objectif de finaliser un accord dont les principaux éléments ont d'ores et déjà été acceptés par les deux parties », ce que la mouvance Ravalomanana conteste.<sup>188</sup>

Le sommet se solde donc par un échec. Lorsque la rencontre a lieu, Rajoelina refuse de discuter le texte,<sup>189</sup> alors que Ravalomanana veut discuter de plusieurs sujets contentieux tels que l'amnistie et la séquence des élections.<sup>190</sup> Ici aussi, les Sud-africains estiment avoir « sous-estimé la profonde volonté des protagonistes de privilégier leurs intérêts personnels » au détriment d'une sortie de crise.<sup>191</sup> Alors que les quatre chefs de mouvance acceptent de revenir à Pretoria deux semaines plus tard pour continuer les discussions,<sup>192</sup> à peine rentré à Madagascar, Rajoelina annonce la fin des négociations.

Si le sommet de Pretoria ne débouche pas sur un accord, il va néanmoins déboucher sur une nouvelle dynamique. Il met en lumière le fait que la solution ne pourra ni venir

---

<sup>188</sup> « Communiqué conjoint des Ambassades d'Afrique du Sud et de France à Madagascar », Antananarivo, 23 avril 2010. L'ambassade sud-africaine n'aurait pas eu l'aval de Pretoria dans cette démarche. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Pretoria, 1 et 3 juin 2010. « Aucun accord pour l'instant mais des principes et cadre de discussion », madagascar-tribune.com, 24 avril 2010. Un malentendu se produit car la France semble convaincue que Ravalomanana a donné son accord à l'Afrique du Sud tandis qu'il prétendra ensuite n'avoir pas reçu le texte. Les membres de sa mouvance soupçonnent une tentative de mettre une pression morale sur les protagonistes par la France puisqu'il semble que l'ancien président n'avait pas accepté le texte étant donné qu'il aurait réclamé la présence de douze experts pour l'amender. De plus, toutes les mouvances se sont présentées à Pretoria avec des délégations de plusieurs personnes, ce qui indiquait selon elles que des négociations allaient avoir lieu. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Antananarivo, 12 avril 2010 et Pretoria, 1 juin 2010 ; membre de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 19 avril 2010.

<sup>189</sup> Des observateurs indiquent qu'en faisant accepter l'accord au président de la HAT, la France permet à ce dernier de faire porter la responsabilité de l'échec à Ravalomanana. Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 27 mai 2010.

<sup>190</sup> Ravalomanana insiste sur la tenue de l'élection présidentielle avant les législatives notamment car l'assemblée serait chargée de voter la loi d'amnistie, qui pourrait l'éliminer de la scène politique, alors qu'il est conscient d'avoir des chances d'être élu à une élection présidentielle. Les contre-propositions de Ravalomanana auraient constitué un « bluff », sa mouvance étant consciente qu'elles ne seraient pas acceptées, mais l'objectif était d'ouvrir le débat sur ces thématiques. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 18 juin 2010.

<sup>191</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Pretoria, 3 juin 2010.

<sup>192</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, médiateur, 4 juin 2010.

de l'extérieur car toutes les options ont été éprouvées, ni uniquement des quatre chefs de mouvance, qui refusent tout compromis réel. Cet échec fait donc évoluer la position de la SADC, qui ne semble plus attachée de manière dogmatique à la mise en place des accords de Maputo, et fait preuve d'une flexibilité nouvelle.<sup>193</sup> Pour les Malgaches aussi, c'est l'échec de trop, qui entraîne la mise en place d'une nouvelle médiation, nationale cette fois, la seule qui a permis de sortir des crises précédentes.<sup>194</sup>

## B. UN PROCESSUS « MALGACHO-MALGACHE » SOUS CONTROLE

Le dernier échec des négociations pousse le président à une fuite en avant et finit de le conforter dans son idée de processus national. Il accepte néanmoins quelques concessions demandées par la communauté internationale. Mais celles-ci ne sont pas décisives pour mettre en marche un processus accepté de tous, en particulier car elles ne sont toujours pas concertées. La France par exemple lui demande un geste fort – soit sa démission, soit l'annonce qu'il ne se présentera pas à l'élection présidentielle.<sup>195</sup> Le 12 mai, Rajoelina choisit la deuxième option et annonce un calendrier électoral.<sup>196</sup> Si sa non candidature est favo-

ablement accueillie par bon nombre d'acteurs politiques, de la société civile, et de la communauté internationale,<sup>197</sup> l'annonce de dates pour les élections est une opportunité d'ouverture manquée envers l'opposition, qui réclame toujours l'inclusivité et le consensus et ne peut donc accepter une initiative unilatérale. Deux semaines plus tard, le président de la HAT annonce également ne plus être à la tête de sa mouvance et se placer désormais en *Raiamandreny* et donc ne plus défendre d'intérêts particuliers.

Une constante se trouve derrière ces annonces : l'idée de sortir de la logique des quatre mouvances,<sup>198</sup> de redéfinir « l'inclusivité » au profit d'autres forces politiques – une logique mise en avant de manière récurrente lorsque le régime est acculé – ou de la transformer en « neutralité ».<sup>199</sup> Les difficultés initiales à mettre en place les éléments du processus national illustrent la faiblesse du pouvoir, alors que sa reprise en main des événements soulève des questions sur sa volonté d'aller de l'avant de manière neutre.

### 1. La société civile et les partis prennent la main...

Après l'annonce par le président d'un dialogue national, alors prévu dans son calendrier électoral pour la fin du mois de mai, mais plusieurs fois reporté, des organisations de la société civile se regroupent en une « Coalition » et proposent de prendre en charge son organisation.<sup>200</sup> Afin de casser l'image unilatérale de sa démarche,

<sup>193</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 4 juillet 2010. En mars, Joaquim Chissano déclarait encore qu'« il est temps de mettre en œuvre ce qu'ils (les chefs de file des mouvances) ont décidé. La communauté internationale honorera ses règles. » « Rajoelina snobe l'UA », *L'Express de Madagascar*, 5 mars 2010.

<sup>194</sup> En 1991, la société civile, notamment au travers des Eglises, avait joué un rôle prédominant dans la sortie de la crise. Sylvain Urfer, « Quand les Eglises entrent en politique », *Politique africaine*, no. 52, décembre 1993. Des divisions et une instrumentalisation des différentes Eglises l'ont cependant empêché de jouer un rôle dans la résolution de la crise de 2009. La transition des années 1990 était également passée par la tenue d'un Forum national et la rédaction d'une nouvelle constitution, qui avait permis l'entrée dans la Troisième République, mais n'avait pas permis de garantir la stabilité du pays. Sur les différentes crises, voir Solofo Randrianja et Stephen Ellis, *Madagascar – A Short History* (Londres, 2009) ; *Politique africaine*, no. 52 (décembre 1993) ; Jean-Loup Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001* (Paris, 2007). Sur les pratiques politiques voir Didier Galibert, *Les gens du pouvoir à Madagascar. Etat postcolonial, légitimités et territoire* (1956-2002) (Paris-Saint Denis, 2009).

<sup>195</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, diplomate, 4 mai 2010.

<sup>196</sup> Le calendrier est le suivant : 27-29 mai 2010 pour le dialogue national ; 12 août référendum constitutionnel ; 30 septembre élections législatives ; 26 novembre premier tour de l'élection présidentielle. Les résolutions de l'atelier *Teny ifampierana* sont oubliées puisque l'assemblée constituante n'est plus envisagée. Cette annonce a été fortement soutenue par la France, notamment directement par le secrétaire d'Etat à la Coopération, Alain Joyandet, qui a ensuite rapidement publié

un communiqué saluant la décision de Rajoelina. Cependant, le médiateur Joaquim Chissano n'avait pas été consulté. Une opportunité de coordination a donc été à nouveau manquée. Entretien téléphonique de Crisis Group, diplomate, 19 mai 2010. « Madagascar “sur la voie d'un retour à l'ordre constitutionnel” », Agence France-Presse, 13 mai 2010.

<sup>197</sup> De nombreux observateurs se montrent sceptiques quant à cette promesse et indiquent que, si elle est tenue, le président pourrait se positionner sur un ticket avec une autre personnalité, qui le nommerait ensuite Premier ministre.

<sup>198</sup> Entretien de Crisis Group, ministre de la HAT, Antananarivo, 13 avril 2010.

<sup>199</sup> L'idée de neutralité est mise en avant lors du remaniement ministériel de mai lorsque plusieurs militaires font leur entrée au gouvernement.

<sup>200</sup> La société civile n'avait jamais apporté une aide déterminante au processus. L'Alliance de la société civile avait déjà mené une médiation entre les quatre mouvances au lendemain de l'échec du deuxième tour de négociations à Maputo, mais la communauté internationale avait repris le processus en main en octobre 2009. Plusieurs grandes réunions de la société civile se sont néanmoins tenues dans les mois qui suivent, mais certaines prises de position peu conciliantes mettent un terme à cette recherche d'union. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 16 juillet 2010. Cette faiblesse de la société civile est souvent inhérente aux régimes patrimoniaux et rend l'aboutissement d'une transition politique problématique. Voir Michael Bratton et Nicolas Van de Walle, « Neopatrimo-

Rajoelina charge alors rapidement la Coalition d'organiser ce dialogue. Elle est rejointe par un groupe de « sages », les *Raiamandreny Mijoro*.

Si le recours à des personnalités respectées pour convaincre et fédérer autour de l'initiative de la société civile se justifiait dans cette situation de crise,<sup>201</sup> ce groupe perd rapidement de sa crédibilité. Les autorités auraient en effet écarté certaines personnalités et en auraient imposé d'autres.<sup>202</sup> La proximité de plusieurs d'entre elles avec certains conseillers de la présidence suscite également des interrogations, de même que certaines de leurs prises de position partisans.<sup>203</sup> Leur nombre grandissant et leurs demandes financières amènent également des questions quant à leurs motivations. Parallèlement, un décret met en place un Comité constitutionnel consultatif, chargé d'élaborer une proposition de constitution à soumettre au referendum après les consultations régionales et nationales.<sup>204</sup>

Les membres de la Coalition sont perçus comme « plus ouverts » que d'autres groupes de la société civile par les autorités, en particulier car ils ne demandent pas le départ de Rajoelina.<sup>205</sup> La question de leur neutralité est donc posée. Bon nombre d'entre eux sont d'anciens hommes politiques, ce qui ranime le débat de la nature même de la société civile.<sup>206</sup> Les trois mouvances se montrent mé-

fiantes à leur égard et les soupçonnent de parti pris.<sup>207</sup> Pour contrer cette image et s'assurer un large soutien, la Coalition conclut un accord avec d'autres organisations connues pour représenter d'autres tendances, l'Alliance de la société civile<sup>208</sup> et le KMF/CNOE,<sup>209</sup> en dépit de la pression mise par les autorités pour refuser le compromis,<sup>210</sup> et forment une nouvelle structure : la Coordination nationale des organisations de la société civile (CNOSC). La communauté internationale perçoit positivement ce rapprochement, et le Programme pour le développement des Nations unies (PNUD), la Norvège et la Suisse vont même jusqu'à financer leurs tentatives de médiation, alors que la SADC annonce également qu'elle soutient le processus national.<sup>211</sup>

Alors que les différentes tendances de la société civile se rapprochent, des partis politiques font de même pour s'accorder sur un accord politique à minima. Réunis dans un « espace de concertation politique »<sup>212</sup> (« Escopol »), leurs responsables affirment au départ vouloir unir leurs voix en vue du dialogue national et estiment que les hommes politiques sont les mieux placés pour répondre à un problème politique. Ils semblent en réalité tenter d'imposer cet accord avant le rassemblement, afin de s'assurer une place dans la transition, par peur des décisions de la CNOSC et de devoir affronter des élections avec la situation actuelle en héritage.<sup>213</sup>

---

nial regimes and political transitions in Africa », *World Politics* 46, no. 4 (juillet 1994), pp. 453-489.

<sup>201</sup> Elle est en effet au départ garante de la neutralité et de la bonne conduite du processus. La société civile lui donne la mission de convoquer la population pour que ce ne soient pas les autorités qui s'en chargent.

<sup>202</sup> Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 13 juillet 2010.

<sup>203</sup> Par exemple le pasteur Paul Ramino, membre du parti du conseiller spécial de Rajoelina, Norbert Ratsirahonana. D'autres ont participé à l'avènement de Rajoelina et ont pris position en sa faveur depuis. Par ailleurs, le statut de *Raiamandreny* de certains est mis en question alors qu'il repose normalement sur une reconnaissance sociale collective.

<sup>204</sup> Certains juristes se sont montrés sceptiques quant à leur travail car ils soupçonnaient la HAT d'avoir déjà préparé un texte. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 13 juillet 2010.

<sup>205</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 6 juillet 2010. Certains membres de la Coalition avaient déjà tenté de mener une médiation avant les sommets de Maputo d'août 2009.

<sup>206</sup> Voir par exemple « Classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée », communiqué du SeFaFi (l'Observatoire de la Vie Publique à Antananarivo), 3 septembre 2010 ; « La société civile et sa fonction d'interpellation », communiqué du SeFaFi, 21 octobre 2009. Aristide Velompanahy et Pascal Rakotomavo ont été ministres sous Ratsiraka, alors qu'André Ratsolo a été ministre sous Zafy.

---

<sup>207</sup> Les trois mouvances estiment que le dialogue national, de même que la participation de la société civile à la transition, figurent dans les accords de Maputo. Cette initiative constitue donc une application sélective des dispositions de Maputo par les autorités. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 18 juin 2010 ; membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 juillet 2010.

<sup>208</sup> L'Alliance de la société civile, qui s'appelait avant « Alliance de la société civile adhérant aux accords de Maputo » soutenait ouvertement le processus de Maputo. Ceci posait un problème à la Coalition qui refusait d'afficher une solution particulière. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 14 juillet 2010.

<sup>209</sup> Comité national d'observation des élections et d'éducation des citoyens.

<sup>210</sup> Sous forme de menaces et d'intérêts financiers. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 16 juillet 2010. La Coalition explose à la suite de cet accord car certains membres très proches du pouvoir refusent de s'en distancier, ce qui illustre encore la fragilité de la société civile.

<sup>211</sup> « Communiqué final du sommet du 30ème Jubilé des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la SADC », 17 août 2010.

<sup>212</sup> Au départ, une simple réunion de partis politiques discutant des modalités de sortie de crise, qui ne voulaient pas avoir de structure rigide et souhaitaient donc se rencontrer au sein d'un « espace de concertation » où chacun pouvait venir lorsqu'il le souhaitait.

<sup>213</sup> Une position au sein des structures de la transition leur offre davantage de chances lors des prochaines élections, qu'ils ne

Ayant identifié les chefs de mouvances comme des facteurs de blocage, ils choisissent une nouvelle approche par partis, en considérant que chaque mouvance en compte plusieurs et que de nombreux partis ne sont rattachés à aucune d'entre elles. D'une vingtaine de partis, ils passent à plus de 80 en deux semaines, représentant principalement les mouvements proches de la HAT, ainsi que la plupart de ceux généralement classés sous la bannière des « autres sensibilités », hors trois mouvances. Certains membres des partis des anciens présidents adhèrent à la démarche, mais sans l'aval de leurs chefs.

## 2. ... mais le pouvoir ne la lâche pas

Alors que les nouvelles initiatives nationales laissent croire à l'émergence d'une réelle volonté de sortir de la crise, l'enthousiasme n'a duré qu'un temps. Les autorités gardent la mainmise sur le processus, notamment en tardant à verser les fonds nécessaires à son organisation. Elles veulent également limiter le contenu du dialogue national à des discussions sur les élections et la constitution alors que la CNOSC souhaite élargir les débats et mener une véritable médiation.<sup>214</sup> Parallèlement, alors qu'un accord politique semble proche entre les membres de l'Escopol, le président de la HAT durcit le ton en annonçant qu'il n'acceptera jamais la mise en place d'une « transition bis » et que « des mesures draconiennes » seront prises contre ceux qui agiraient autrement.<sup>215</sup>

Pourtant, à peine quelques jours plus tard, Rajoelina change de stratégie. Il convoque l'ensemble de ces partis le 6 août 2010 et annonce trois jours de réunions dans le but d'arriver à un accord politique avec eux. Les partis de sa plateforme, l'Union des démocrates et des républicains pour le changement (UDR-C), jusqu'alors positionnés contre l'Escopol, viennent grossir les rangs des partis qui lui sont acquis, ce qui augmente son poids au cours des discussions. Les initiateurs de la démarche jouent également sur le nombre en intégrant le plus de partis possible, mais leur stratégie se retourne contre eux car les petits partis s'avèrent être facilement manipulables en échange de sièges dans les organes transitionnels, alors qu'aucune

---

sont d'ailleurs pas pressés d'organiser afin d'avoir le temps de s'organiser. Entretiens de Crisis Group, membres de l'Escopol, Antananarivo, 16 août 2010 et 7 septembre 2010. Sur les problèmes liés à ce type de coalitions de circonstances et de la prolifération du nombre de partis, voir Richard Sandbrook, « Transitions without consolidation : Democratization in six African cases », *Third World Quarterly* 17, no. 1 (mars 1996).

<sup>214</sup> L'idée est ainsi de refonder le pouvoir en passant par la base et non plus en négociant un accord entre mouvances politiques hors de Madagascar. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 14 juillet 2010.

<sup>215</sup> « "Il n'y a pas de nouvelle transition" », *L'Express de Madagascar*, 26 juillet 2010 ; « Conseil des Ministres – 03 août 2010 », communiqué de presse, 3 août 2010.

pondération des voix n'a été prévue.<sup>216</sup> De plus, avec des chances quasi nulles d'être élus puisque ne bénéficiant d'aucune base, ceux-ci ne sont pas pressés d'affronter les urnes, mais bien de profiter de rentes de situation autrement inaccessibles.<sup>217</sup>

La démarche de l'Escopol est alors récupérée par le président qui parvient à imposer ses termes dans un accord signé le 13 août à Ivato et présenté comme la solution de sortie de crise consensuelle réclamée par l'opposition et la communauté internationale. Avec finalement autour de 150 partis et associations signataires,<sup>218</sup> Rajoelina semble bénéficier d'une base solide pour l'imposer sans intégrer les trois autres mouvances.<sup>219</sup> La différence majeure par rapport aux accords de Maputo réside en effet dans la définition d'une « nouvelle inclusivité »,<sup>220</sup> qui ne se limite plus aux mouvances, mais qui intègre ceux qui étaient jusqu'alors exclus des discussions, et qui devrait permettre une meilleure appropriation du processus par l'ensemble des acteurs. Les termes de l'accord illustrent néanmoins la reprise en main du processus par les autorités. Entre la version préparée par les partis<sup>221</sup> et le document signés une semaine plus tard, le fond et la forme ont évolué dans le sens du président.<sup>222</sup>

Qualifié d'« accord alibi » par certains commentateurs,<sup>223</sup> il maintient Andry Rajoelina à la tête de l'Etat et lui confère un large pouvoir. Il désigne le Premier ministre parmi des personnalités proposées par les partis politiques,

---

<sup>216</sup> Une clause de l'accord d'Ivato spécifie que tous les partis et associations politiques signataires seront représentés au parlement, alors que la liste des partis comporte de nombreuses formations qui n'ont ni structures ni militants et dont les membres n'ont jamais été élus. Cette clause garantit alors le ralliement de nombreuses formations, mais elle est aussi source de tensions au sein de l'Escopol, notamment au moment d'attribuer les sièges dans les organes de transition.

<sup>217</sup> Plus d'une vingtaine de partis auraient été constitués au mois d'août afin de signer l'accord d'Ivato. Le problème de la prolifération des partis politiques n'est pas neuf et une loi sur les partis avait déjà été élaborée, mais n'a jamais été adoptée.

<sup>218</sup> De 22 partis et associations signataires de l'accord à minima, leur nombre est passé à 88 le 13 août. D'autres partis se sont associés à l'accord après sa signature.

<sup>219</sup> Le mécanisme est similaire à celui utilisé en juillet 2009, lorsque de nombreux partis avaient signé la charte du Panorama dans une tentative de ne pas négocier avec les trois mouvances sous l'égide des médiateurs internationaux à Maputo.

<sup>220</sup> Telle que définie dans l'article 1 de l'accord d'Ivato : « fondée sur l'identité de chaque parti politique et basée sur une démarche itérative, interactive, interdépendante et redevable, attentive aux propositions des différentes parties prenantes ».

<sup>221</sup> « Accord politique minima », 3 août 2010.

<sup>222</sup> Ses conseillers auraient modifié le texte jusqu'au dernier moment sans en informer les partis politiques. Entretien de Crisis Group, membre de l'Escopol, Antananarivo, 7 septembre 2010.

<sup>223</sup> « L'accord alibi ? », *madagascar-tribune.com*, 16 août 2010.

ainsi que les membres du gouvernement<sup>224</sup> et du parlement (composé d'une chambre haute et d'une chambre basse). Alors que la politisation de la CENI était dénoncée, l'accord renforce cependant le nombre de membres y représentant les partis politiques.<sup>225</sup> Les signataires verrouillent l'accord en insérant une clause spécifiant qu'aucune procédure d'empêchement, aucune motion de censure ni de dissolution ne peut être exercée contre les organes de la transition. Un nouveau calendrier électoral est également annoncé, qui devrait permettre de clôturer la transition avant juin 2011.<sup>226</sup>

Mais l'accord ne débloque pas la situation politique. Les représentants des trois mouvances n'y adhèrent pas, pas plus que des personnalités politiques importantes.<sup>227</sup> Les trois mouvances signent également un contre-accord, qui confirme leur attachement aux accords de Maputo, reconnaît le rôle de médiation de la CNOSC, mais insiste pour qu'il ait toujours lieu sous l'égide du médiateur Chissano.<sup>228</sup>

### 3. La conférence nationale ou la légitimation du pouvoir à tout prix

Rajoelina choisit néanmoins d'avancer dans cette voie. La conférence nationale a lieu du 13 au 18 septembre, organisée par les quelques dissidents de la Coalition qui ont refusé de participer à la CNOSC ainsi que par les *Raiamandreny mijoro* et boycottée par les trois mouvances. Illustration de ce refus de perdre la main, celle-ci a été entièrement téléguidée par les autorités, qui tentent alors de donner un semblant de légitimité à leurs actes.<sup>229</sup> Puisque

la légitimité ne vient pas de l'extérieur, c'est en utilisant le peuple qu'elles espèrent l'obtenir.

Pourtant, il semble bien que l'avis du peuple, recueilli lors des *Dinika santatra* (les dialogues préliminaires), organisés du 29 au 31 juillet dans les 119 districts du pays, n'ait finalement pas été pris en compte.<sup>230</sup> Les avis recueillis lors de ces consultations diffèrent de ceux recueillis lors de la conférence nationale d'après certains participants, alors qu'une large portion des participants était censée avoir été choisie dans les districts. Cependant, les listes des invités auraient été modifiées. Un grand nombre de personnes se sont ajoutées aux participants, apparemment au bénéfice de la HAT. Par ailleurs, les propositions votées en séances plénières différeraient de celles adoptées en commissions.<sup>231</sup>

Les résultats de la conférence nationale confortent Andry Rajoelina : celui-ci est maintenu au pouvoir, alors que l'âge minimum pour se porter candidat à la présidence a été abaissé de 40 à 35 ans.<sup>232</sup> Il a également été décidé que les maires, les seuls élus qui n'ont pas tous été remplacés depuis mars 2009, devraient l'être, ce qui finit d'enlever toute légitimité au régime en place. Le projet rédigé par le Comité constitutionnel consultatif sur base des consultations populaires est considéré comme très décevant par les experts, qui estiment que les problèmes fondamentaux de la Troisième République ne sont pas résolus dans le texte proposé. Le référendum de novembre risque alors de n'être qu'une légitimation des autorités en place.<sup>233</sup>

Peu après la conférence, la HAT met en place les institutions de l'accord d'IVATO : la campagne pour le référendum

---

<sup>224</sup> Sur proposition du Premier ministre, parmi des personnalités choisies par les partis signataires. Article 7.1. de l'accord politique.

<sup>225</sup> Les membres désignés sont confirmés dans leurs fonctions « sous réserve des éventuelles réclamations dûment fondées émanant des organisations qui les ont proposés ». Article 7.4. de l'accord politique.

<sup>226</sup> Dialogue national du 30 août au 3 septembre (finalement reporté du 13 au 18 septembre), référendum constitutionnel le 17 novembre, élection législative le 16 mars 2011, élection présidentielle le 4 mai 2011. L'accord sera légèrement révisé quelques semaines plus tard au cours d'une médiation ratée avec les trois mouvances, mais aucun changement fondamental n'est à noter.

<sup>227</sup> Telles que le secrétaire national de l'Arema, Pierrot Rajaonarivelo, ou l'ancien Premier ministre de Rajoelina, Monja Roindefo.

<sup>228</sup> « Résolutions des trois mouvances (Albert Zafy – Didier Ratsiraka – Marc Ravalomanana) Fiaraha-mientana hivoahana amin'ny krizy 13-14 août 2010 Carlton Madagascar ».

<sup>229</sup> La communauté internationale a refusé de financer la conférence. Entretiens de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 20 septembre 2010 ; chefs de partis, Antananarivo, 21 et 23 septembre 2010.

---

<sup>230</sup> Le résultat des *Dinika santatra* indiquait notamment que la population préconisait une transition dirigée de manière consensuelle et que l'âge minimum pour être candidat à la présidence devait être de 40 ans.

<sup>231</sup> Entretiens de Crisis Group, chefs de parti, Antananarivo, 21 et 23 septembre 2010.

<sup>232</sup> Andry Rajoelina a 36 ans.

<sup>233</sup> D'autant plus que l'article 166 sur les dispositions transitoires et diverses indique que les autorités continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions après les élections. Les compétences du président restent très étendues, les collectivités décentralisées restent dépendantes du pouvoir central, et l'indépendance de la justice n'est pas renforcée. Beaucoup de modalités doivent par ailleurs être définies par des lois à venir. Voir « La Haute Cour de Justice (HCJ) ne suffira pas... », madagascar-tribune.com, 5 octobre 2010 ; « Projet de Constitution : y a-t-il vraiment changement ? », madagascar-tribune.com, 4 octobre 2010. Le KMF/CNOE met également en garde sur le manque de diffusion et de compréhension du texte, ainsi que sur l'absence de refonte de la liste électorale et des démembrements de la CENI. « Le KMF/CNOE interpelle la HAT », madagascar-tribune.com, 8 octobre 2010.

est lancée le 2 octobre ;<sup>234</sup> le parlement est installé la semaine suivante. La HAT s'octroie 41 sièges sur 90 au Conseil supérieur de la transition (CST) et 99 sur 256 au Congrès de la transition (CT), mais tente de montrer une ouverture en donnant 25 sièges aux anciens membres des trois mouvances au CST et 73 au CT.<sup>235</sup> Avec la tenue du référendum le 17 novembre,<sup>236</sup> le processus de sortie de crise version HAT est bel et bien lancé.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Début septembre un membre de la CENI indiquait qu'elle ne pouvait travailler sereinement car elle devait en permanence réclamer des financements à l'Etat et que ses membres avaient besoin d'être davantage formés. Il affirmait également qu'il était évident que les autorités voulaient garder le processus sous contrôle. L'idée d'introduire des internationaux dans la structure était évoquée pour augmenter sa neutralité. Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, 26 mai et 1 septembre 2010.

<sup>235</sup> Pour le CST, le président de la HAT nomme personnellement six membres, auxquels s'ajoutent dix représentants de son parti, le Tanora malaGasy Vonona (TGV), et 25 représentants de la plateforme des partis qui lui sont proches, l'UDR-Fanovana. Les trois autres mouvances disposent respectivement de deux sièges pour le Hery politika mitambatra (HPM) de la mouvance Zafy, deux sièges pour l'Arema de Ratsiraka et 21 pour le Tiako I Madagasikara (TIM) de Ravalomanana. L'Escopol dispose de dix-huit sièges. Au CT, le président de la HAT nomme directement dix-huit membres, le TGV 52 et l'UDR-Fanovana 29. Le TIM en nomme 52, le HSPM 7 et l'Arema 7. L'Escopol a 62 sièges et les autres sensibilités sept. Alors que l'idée de faire participer le plus grand nombre de partis possible à la transition était au centre de l'argumentation derrière l'accord d'Ivato, au moment de la mise en place des institutions, une partie des noms proposés par l'Escopol aurait été modifiée au profit de personnalités proches du pouvoir. Entretien de Crisis Group, membre de l'Escopol, Antananarivo, 19 octobre 2010.

<sup>236</sup> La campagne référendaire a été largement dominée par le « oui », les partisans du « non » se concentrant davantage dans des cercles intellectuels plus restreints. La campagne pour le « oui » ne porte pas sur le texte, mais lie l'acceptation de la nouvelle constitution à la volonté de sortir de la crise. En pleine campagne, Andry Rajoelina lance l'opération des centrales d'achat « Tsena mora » (littéralement « marché pas cher ») dans lesquelles des produits de première nécessité sont vendus à prix réduits. Il fait également le tour du pays, officiellement pour appeler à voter, tout en annonçant la construction de stades, de piscines ou d'hôpitaux, présentées à nouveau comme des dons personnels. Par ailleurs, les manifestations politiques ont été interdites une semaine avant le référendum, alors que l'opposition appelait au boycott du scrutin et plusieurs opposants ont été arrêtés. Par ailleurs, les manifestations politiques ont été interdites une semaine avant le référendum. « Les manifestations politiques interdites », *L'Express de Madagascar*, 10 novembre 2010. Des fraudes ont également été relevées au cours de la campagne. Des bulletins avec le « oui » déjà coché auraient été distribués. « La CENI porte plainte contre X », *madagascar-tribune.fr*, 8 novembre 2010.

<sup>237</sup> Les autorités suivent le schéma mauritanien dans lequel les putschistes ont organisé des élections, très contestées, et à

#### 4. Nouvelle médiation mais problèmes identiques : divisions et mauvaise volonté

Si les autorités ont toujours tenté de garder la maîtrise des événements, le manque d'unité, d'organisation et les intérêts personnels de la société civile et des partis politiques ont aussi contribué à l'échec du processus de médiation nationale, et notamment de la tentative de la CNOSC de rapprocher l'Escopol et les trois mouvances les 25-27 août 2010 à Vontovorona.<sup>238</sup> Les premières divisions émergent au sein de l'Escopol à la veille de la réunion lorsque les membres de l'UDR-C se désolidarisent de l'accord d'Ivato et affirment souhaiter maintenir Camille Vital à la primature et ne pas être favorables à un remaniement ministériel complet. Proches de Rajoelina, leur démarche indique sa peur d'un rapprochement entre les partis et les mouvances et donc d'une perte de contrôle. Il convoque d'ailleurs plusieurs chefs de partis pour tenter de les convaincre de bloquer le processus.<sup>239</sup>

Alors que le seul objectif commun entre les signataires de l'accord d'Ivato semble être le partage des sièges, la collaboration devient difficile. La HAT refuse en plus de prendre des mesures d'apaisement. Elle insiste pour que le procès de Marc Ravalomanana pour l'affaire du 7 février 2009<sup>240</sup> ait lieu pendant les discussions, ce qui a pour effet de radicaliser les mouvances et de mettre un terme aux discussions.<sup>241</sup>

---

l'issue desquelles l'homme derrière le coup d'Etat a été élu, avant de recevoir la reconnaissance de la communauté internationale. Certains membres du régime souhaiteraient donc réelement organiser des élections rapidement car ils seraient les seuls capables de financer une campagne importante et à même de se positionner en utilisant les ressources de l'Etat. Selon cette logique, leurs chances d'être élus diminuent avec le temps.<sup>238</sup> Voir aussi le « Rapport sur la première phase de la médiation nationale », rédigé par la CNOSC, 1 septembre 2010. Cette réunion débouche sur peu de résultats concrets. La plupart des institutions de la transition sont confirmées, mais la composition de certaines est à revoir.

<sup>239</sup> Entretien de Crisis Group, membre de l'Escopol, Antananarivo, 24 août 2010.

<sup>240</sup> Les forces de sécurité avaient tiré sur la foule des partisans de Rajoelina qui, répondant à l'appel de celui-ci ainsi qu'à celui de son « Premier ministre », Monja Roindefo, marchaient jusqu'au palais présidentiel pour le prendre. Près de 30 personnes avaient perdu la vie et plus de 200 avaient été blessées.

<sup>241</sup> L'ancien président est condamné par contumace le 28 août 2010 aux travaux forcés à perpétuité pour meurtre et complicité de meurtre. Il rejette le verdict en déclarant qu'il ne reconnaît pas la cour puisqu'il n'aurait pas dû être jugé par une cour criminelle ordinaire, mais par la Haute cour de justice, qui n'a jamais été mise en place – un argument qu'il avait en son temps refusé à ses opposants politiques condamnés par la même cour. Cet empressement à juger Ravalomanana pour cette affaire s'explique par les termes proposés de l'amnistie, qui excluait

La CNOSC peine par ailleurs à imposer son autorité. La médiation qu'elle organise est mal préparée et ses membres sont divisés sur la stratégie à adopter. Certains souhaitent en effet constater l'absence des trois mouvances et faire avancer le processus sans elles, alors que d'autres conditionnent la suite des médiations à leur présence.<sup>242</sup> Elle est accusée de partialité en faveur des trois mouvances pour avoir insisté sur cette présence. L'alliance des différentes organisations reste très fragile et sa crédibilité réduite, notamment car de nombreuses personnes indiquent que certains de ses membres ne font que se positionner politiquement.<sup>243</sup>

Les mouvances adoptent également une attitude contre-productive qui pousse à s'interroger sur leur volonté de trouver une solution et qui *in fine* ne pourra que les isoler. Elles avancent des préalables tout à fait irréalistes avant d'accepter de négocier, tels que le retour de Marc Ravalomanana ou l'amnistie immédiate. Le dialogue est alors impossible. Alors que les mouvances continuent à critiquer l'unilatéralisme du pouvoir, il est cependant évident qu'elles y contribuent en refusant le compromis et participent donc à légitimer Rajoelina. La situation dans laquelle chaque partie tente de faire peser la responsabilité de l'échec sur son adversaire semble convenir à tous. Finalement, des évolutions qui un mois plus tôt auguraient de changements positifs dans le processus de sortie de crise ont été anéantis par une mauvaise volonté manifeste, un refus du compromis et de perdre le contrôle sur les événements,<sup>244</sup> particulièrement dans un contexte où aucun parti ne peut clairement se targuer de bénéficier d'une majorité de voix et doit donc à tout prix pouvoir utiliser l'appareil d'Etat pour faire campagne.

---

les détournements de deniers publics et les crimes de sang. En empêchant Ravalomanana de rentrer au pays, Rajoelina et son entourage assurent leur avenir, conscients qu'un retour de l'ancien président signifierait leur neutralisation.

<sup>242</sup> Entretien de Crisis Group, membre de la CNOSC, Antananarivo, 25 août 2010.

<sup>243</sup> Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, août-septembre 2010.

<sup>244</sup> Voir « Classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée », communiqué du SeFaFi, 3 septembre 2010. Sur les difficultés d'arriver à un pacte entre élites dans un régime néopatrimonial, voir Bratton et Van de Walle, « Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa », op. cit. Les auteurs indiquent que de telles transitions suivent plutôt la voie d'une intensification des confrontations jusqu'à ce qu'une des parties perde définitivement. Mais ils notent également qu'en l'absence d'un compromis, il y a peu de chances qu'un régime démocratique puisse être mis en place. De plus, le faible degré d'institutionnalisation politique réduit la représentativité des dirigeants politiques, qui sont par conséquent plus intéressés par leur accès aux ressources que par un réel changement.

#### IV. METTRE FIN A LA CRISE

Après plus d'un an et demi de crise, la transition est dans l'impasse. Les médiations ont toutes échoué, alors qu'aucun facteur de pression n'a été assez décisif pour impulser un vrai changement au processus unilatéral mené par la HAT. Les principaux acteurs semblent, à divers titres, se satisfaire de cet enlisement. Depuis le début de la crise, les problèmes restent les mêmes : les protagonistes achoppent sur le partage du pouvoir et refusent le compromis, comme les dernières tentatives de médiation l'ont encore illustré. Par ailleurs, entre temps, la communauté internationale a dû se rendre à l'évidence qu'un accord imposé par le haut et négocié par les quatre chefs de mouvances ne pourra pas être mis en place. L'accord d'Ivato a été signé et est, certes, en partie représentatif de la classe politique malgache, mais il n'est cependant pas totalement inclusif. S'il est clair que les mouvances des anciens présidents ne peuvent pas exercer ce qui s'apparente à un droit de veto éternellement, il est aussi évident que le ralliement opportuniste d'une centaine de partis ne signifie pas que l'accord est consensuel.

La HAT se trouve aujourd'hui aux commandes d'un processus qu'elle mène seule, sans obstacle devant elle, confiante en plus dans la possibilité de trouver des financements parallèles pour l'aider à mener à bien son plan. Mais ce scénario présente des risques importants. Alors que le « oui » l'emporterait officiellement au référendum organisé par le régime, les autorités s'estimeront légitimées et bien placées pour remporter des élections qu'elles organiseront seules en 2011, qui seront certainement boycottées par une partie de l'opposition. Cependant, si elles persistent dans l'organisation unilatérale d'élections, la communauté internationale refusera de reconnaître le nouveau régime et la crise risque de durer encore plusieurs années, avec des conséquences désastreuses pour le pays et la population et un grand risque d'instabilité. Madagascar ne peut pas prendre le risque de se voir isolé du reste de la communauté internationale.

Au stade actuel, il n'est pas nécessaire de tenter une énième médiation entre les différentes parties pour une gestion inclusive du pouvoir ou de mettre en place de nouveaux organes de transition. Il s'agit maintenant de tenter d'obtenir un accord avec les autorités centré sur les conditions d'un accompagnement de la communauté internationale au processus électoral. La priorité est d'assurer la crédibilité et la neutralité des élections afin de retrouver l'ordre constitutionnel et de relancer l'économie le plus rapidement possible. La SADC, soutenue par le Groupe international de contact, devrait négocier cet accord avec la HAT.

Ce soutien doit être soumis au respect de certains engagements par le régime. Ceux-ci comprendraient par exemple la confirmation de la non candidature d'Andry Rajoelina

ainsi que de ses ministres aux élections,<sup>245</sup> la révision du calendrier électoral, la transparence en matière de contrats signés par les autorités et un audit des finances publiques par les institutions financières internationales. Après avoir remanié le gouvernement sur la base de consultations les plus larges possible, les autorités devraient se limiter à l'expédition des affaires courantes. Dans un souci d'apaisement, des mesures d'amnistie telles qu'envisagées dans les précédents accords devraient être prises, de même que des garanties concernant la sécurisation des biens de Marc Ravalomanana. Le procès pour l'affaire du 7 février devrait également être annulé et confié à des enquêteurs internationaux.

Si ces engagements ne sont pas respectés, les sanctions individuelles de l'Union africaine (refus de visas, gel des avoirs financiers dans des établissements bancaires étrangers et refus d'accréditation) devraient être relayées par l'Union européenne, les Etats-Unis et d'autres – si possible par l'entremise du Conseil de sécurité des Nations unies.<sup>246</sup>

Le processus électoral devrait être totalement indépendant des autorités afin d'empêcher toute contestation concernant sa neutralité. La CENI devrait donc être en charge de l'ensemble du processus et devrait bénéficier des ressources et de l'expertise nécessaires à l'organisation d'élections crédibles. Elle devrait cependant être remaniée afin d'être acceptable par toutes les parties, en particulier par l'opposition, qui devrait occuper les sièges dont elle dispose en son sein.

Le Secrétariat des Nations unies devrait rapidement envoyer une mission d'évaluation électorale afin de déterminer quand des élections crédibles peuvent être organisées et le calendrier électoral devrait être revu en fonction de ses conclusions. Sur la base de cette évaluation, les Nations unies devraient déployer une équipe de conseillers afin de soutenir et de renforcer les capacités de la CENI. Cette équipe devrait lui procurer un soutien important, particulièrement pour la refonte de la liste électorale, la logistique, la formation de toutes les personnes impliquées dans le processus, ainsi que pour l'éducation civique nécessaire. La possibilité de nommer des membres internationaux au sein de la CENI devrait également être envisagée afin de renforcer sa crédibilité et sa neutralité. Les Nations unies devraient coordonner leur action avec

les autres organisations internationales capables de fournir une assistance électorale. Des observateurs internationaux devraient également être déployés rapidement.

Les questions restent cependant toujours les mêmes : quelle pourrait être la motivation des différentes parties à accepter un tel scénario ? Les trois mouvances sont aujourd'hui de plus en plus marginalisées, alors qu'il est clair que la HAT ne reculera plus dans l'exécution de son processus. Si elles veulent pouvoir faire campagne de manière libre et équitable avant les prochaines élections et occuper la place qu'elles méritent dans les institutions de la nouvelle République, elles n'ont aujourd'hui plus d'autre option que d'accepter cette solution. Les conditions strictes dont dépend le soutien international et les mesures permettant d'isoler le processus électoral des autorités leur offrent des garanties sur la neutralité des élections. En contrepartie, l'opposition devrait s'engager à ne pas déstabiliser le processus et Marc Ravalomanana à respecter son engagement pris à Maputo de ne pas rentrer au pays avant que les conditions n'y soient favorables. La HAT, de son côté, affirme qu'elle souhaite des élections crédibles. Pour en avoir la garantie et les moyens et pour retrouver la reconnaissance internationale, cette option est la seule envisageable.

La communauté internationale doit se montrer particulièrement ferme et, pour une fois, unie dans son approche. Elle doit d'abord faire comprendre à la HAT qu'elle ne reconnaîtra pas un processus organisé de manière unilatérale. Pour qu'elle n'agisse plus en ordre dispersé, une réunion du Groupe international de contact devrait être organisée le plus rapidement possible. La Chine, membre du groupe, devrait être particulièrement sollicitée pour accorder sa position économique à sa position politique officielle. La mise en place du bureau de liaison de la SADC devrait aussi être accélérée afin de suivre le processus de près et son envoyé spécial devrait travailler en étroite collaboration avec une équipe politique des Nations unies.

Il serait naïf de croire que les élections apporteront une solution aux problèmes de fond de Madagascar, tels que la concentration des pouvoirs, la corruption, et la gouvernance en général. La réconciliation, si elle ne peut débiter sous le régime de transition, devra être initiée dès la mise en place du nouveau régime élu. Il ne s'agit pas d'oublier les causes de l'instabilité chronique du pays, et elles devront être une priorité pour les nouveaux dirigeants de la Quatrième République. Mais la situation actuelle nécessite une action urgente et l'heure n'est plus aux tergiversations sur un partage de postes, destiné de toute façon uniquement au bénéfice personnel de quelques uns. L'apaisement indispensable pour que la transition se déroule dans un climat serein qui permettrait d'entreprendre des vraies réformes est aujourd'hui compromis. Avant d'être une transition, la situation actuelle est d'abord

<sup>245</sup> Qui correspond au principe de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (art. 25) : « Les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur Etat. »

<sup>246</sup> Il serait cependant nécessaire de revoir la liste des personnes sanctionnées, de la raccourcir, et d'y inclure des opérateurs économiques.

une crise, dont il faut sortir le plus vite possible, avant de pouvoir s'attaquer aux problèmes qui y ont mené et de poser les nouvelles bases de la Quatrième République.

## V. CONCLUSION

Comme dans tous les régimes qui se sont succédés à Madagascar, le népotisme et l'affairisme ont entraîné les élites qui profitent de cette transition à bloquer tout processus de réforme. Les demandes pour le changement se sont transformées en une résistance à la remise en cause des avantages nouvellement acquis. Andry Rajoelina, trop faible et rapidement rattrapé par un système qu'il aimait dénoncer, a donc manqué l'opportunité de se démarquer et d'installer un Etat de droit en rupture avec les pratiques précédentes. Les progrès attendus ne sont pas venus et la conclusion que certains tiraient déjà après la transition de 1991-1993 reste criante d'actualité :

La transition s'achève dans le désenchantement, parce qu'on a pris une conscience aiguë du mode de reproduction d'une classe dirigeante, dont le comportement n'a en réalité pas foncièrement changé depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, depuis que le contrôle de l'appareil d'Etat a été le moyen privilégié de l'exploitation économique ... La Troisième République risque donc bien de n'être qu'une transition vers la Quatrième et la vraie "transition" vient sans doute seulement de s'ouvrir.<sup>247</sup>

En 2010, le constat est le même : la « vraie » transition n'a en réalité pas encore commencé.

Depuis mars 2009, aucun acteur n'est parvenu à exercer une pression suffisante sur les autorités pour les faire radicalement changer de voie. Les plaintes sur les dérives de la transition n'ont pas manqué, mais l'absence de volonté, de cohésion, ou d'organisation de ceux qui pourraient influencer le cours des choses réduit leur impact. Par contre, les principaux protagonistes ont progressivement trouvé leur place dans ce régime en transition non gouverné, vers une Quatrième République qui risque actuellement de n'être que le miroir de la précédente.

La période de grâce d'Andry Rajoelina est terminée, mais aucune figure n'émerge pour l'instant pour prendre sa place. S'il souhaite que l'on se souvienne de lui comme du président du renouveau, en prenant le risque de suivre les pas de son prédécesseur, mais sans le soutien international dont celui-ci bénéficiait, Rajoelina pourrait bien au contraire plonger son pays dans une crise encore plus profonde. Le risque est réel de voir se mettre en place des institutions illégitimes et non reconnues, qui ne feront que perpétuer des pratiques qui appauvrissent depuis toujours le pays et qui aboutissent chaque fois à des violences.

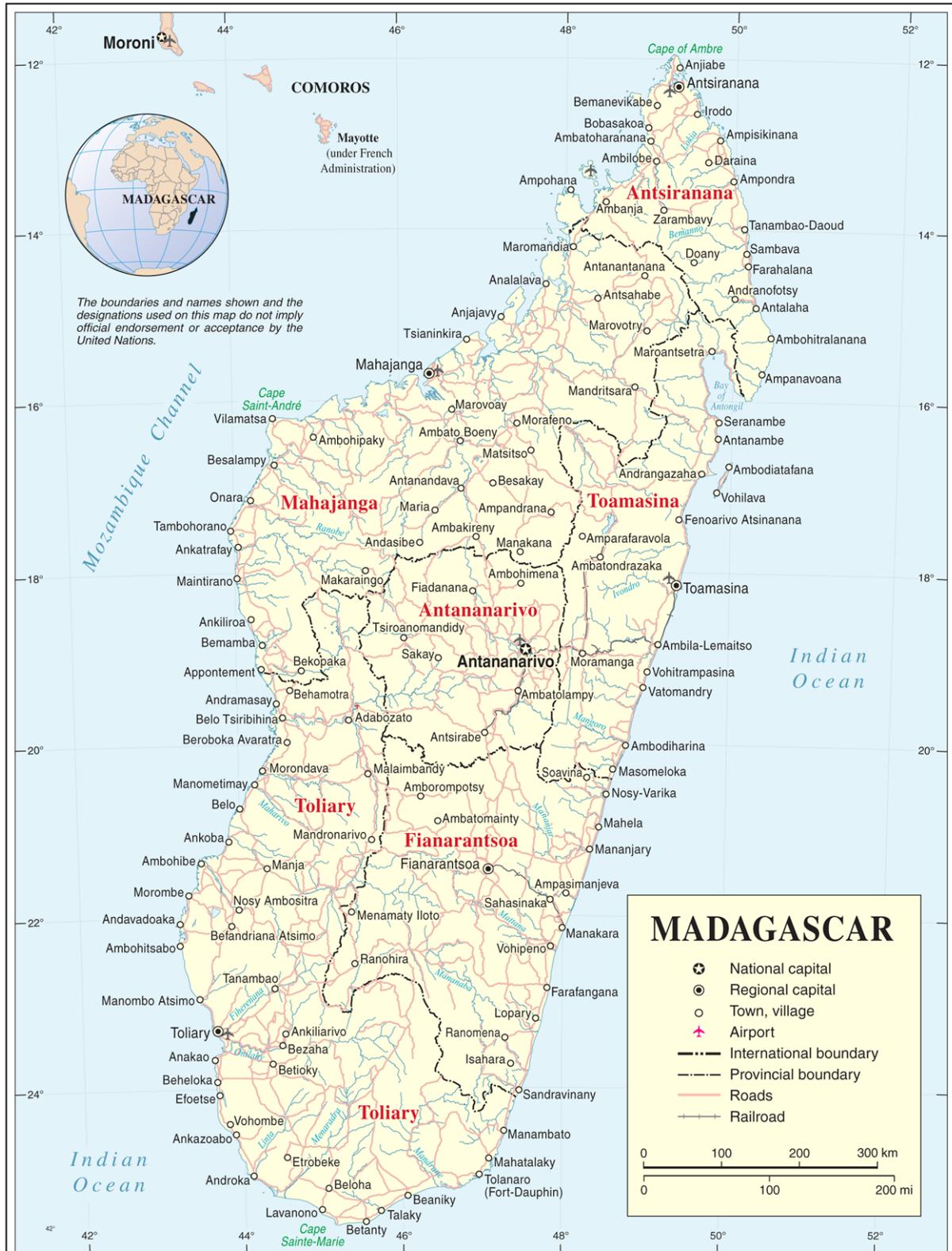
**Antananarivo/Nairobi/Bruxelles, 18 novembre 2010**

---

<sup>247</sup> Françoise Raison-Jourde, « Une transition achevée ou amorcée ? », *Politique africaine*, no. 52, décembre 1993.

## ANNEXE A

### CARTE DE MADAGASCAR



## ANNEXE B

### GLOSSAIRE

---

AGOA	African Growth and Opportunity Act. Accord qui facilite l'accès de pays africains au marché américain s'ils adhèrent à l'économie libérale.
ANC	African National Congress
AREMA	Avant-garde de la révolution malgache. Parti politique de l'ancien président Didier Ratsiraka.
BIANCO	Bureau indépendant anti-corruption
CAPSAT	Corps d'armée des personnels et des services administratifs et techniques
CENA	Commission électorale nationale (proposée dans le protocole d'accord franco-sud-africain)
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CNOSC	Coordination nationale des organisations de la société civile
COI	Commission de l'océan Indien
COMESA	Common Market for East and Southern Africa (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)
CSMME	Conseil supérieur mixte de la médiation et de l'éthique
CST	Conseil supérieur de la transition
CT	Congrès de la transition
<i>Dinika santatra</i>	Dialogues préliminaires organisés dans les 22 régions en juillet 2010
ECM	Equipe conjointe de médiation
Escopol	Espace de concertation politique
FIGN	Force d'intervention de la gendarmerie nationale
FIS	Force d'intervention spéciale
GIC	Groupe international de contact
HAT	Haute autorité de la transition
HPM	Hery Politika Mitambatra. « Rassemblement des forces politiques », faisant partie de la mouvance Zafy
INSTAT	Institut national de la statistique
KMF/CNOE	Comité national d'observation des élections et d'éducation des citoyens
MID	Marché interbancaire de devises
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONU	Organisation des Nations unies
PDS	Président de délégation spéciale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
QMM	Qit Madagascar Minerals, joint-venture minière entre le gouvernement de Madagascar et l'entreprise Rio Tinto
<i>Raiamandreny</i>	Littéralement « le père et la mère » en malgache. Il désigne ceux considérés comme sages.
SADC	Southern Africa Development Community (Communauté de développement de l'Afrique australe)
Samifin	Service de renseignements financiers

SeFaFi	Observatoire de la vie publique à Antananarivo
TGV	Tanora malaGasy Vonona (littéralement, « Jeunes malgaches déterminés »)
TIM	Tiako I Madagasikara (littéralement, « J'aime Madagascar »)
UA	Union africaine
UDR-C	Union des démocrates et des républicains pour le changement, qui regroupe des partis de la mouvance Rajoelina.
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

## ANNEXE C

### A PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 130 personnes réparties sur cinq continents. Celles-ci conçoivent des analyses de terrain et mènent une sensibilisation à haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

L'approche de Crisis Group est fondée sur une recherche de terrain. Des équipes d'analystes postés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci effectuent des recherches sur le terrain. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également *Crisis Watch*, un bulletin mensuel de douze pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflit potentiel ou en cours les plus importantes partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et de générer un soutien pour ses recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est co-présidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures, et par Thomas Pickering, ancien ambassadeur des Etats-Unis. Louise Arbour, ancienne haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme et ancienne procureur en chef des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, est la présidente de Crisis Group depuis juillet 2009.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington DC (où l'organisation est basée en tant qu'entité légale) et New York, un bureau à Londres, et deux présences de liaison à Moscou et Pékin. L'organisation dispose actuellement de neuf bureaux de terrain (à Bichkek, Bogota, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina et Tbilissi) et quatorze représentations locales (Bakou, Bangkok, Beyrouth, Bujumbura, Damas, Dili, Jérusalem, Kaboul, Katmandou, Kinshasa, Port-au-Prince, Pretoria, Sarajevo et Séoul). Crisis Group couvre une soixantaine de pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Madagascar, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Bangladesh, Birmanie/Myanmar, Cachemire, Corée du Nord, détroit de Taïwan, Indonésie, Kazakhstan,

Kirghizstan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan ; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Russie (Nord-Caucase), Serbie et Turquie ; au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Algérie, Arabie Saoudite, Egypte, Iran, Iraq, Israël-Palestine, Liban, Maroc, Syrie et Yemen ; et en Amérique latine et aux Caraïbes : Bolivie, Colombie, Equateur, Guatemala, Haïti et Venezuela.

Crisis Group reçoit l'appui financier d'une multitude de gouvernements, fondations institutionnelles et donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux suivants ont offert un appui financier au cours des dernières années : l'Agence américaine pour le Développement international, l'Agence australienne pour le Développement international, l'Agence autrichienne pour le Développement, l'Agence canadienne de Développement international, l'Agence japonaise pour la Coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le Développement international, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, la Commission européenne, le Centre de recherches pour le Développement international du Canada, le Conseil de la Recherche économique et sociale du Royaume-Uni, le Département des Affaires étrangères et du Commerce de l'Australie, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, le Département du Royaume-Uni pour le Développement international, le Ministère allemand fédéral des Affaires étrangères, le Ministère belge des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère des Affaires étrangères des Emirats Arabes Unis, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, Irish Aid, le Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère suédois des Affaires étrangères, le Ministère tchèque des Affaires étrangères, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères et le Ministère des Affaires étrangères turc.

Les fondations et donateurs du secteur privé, qui ont fourni un soutien financier au cours des dernières années, regroupent : Better World Fund, Carnegie Corporation of New York, The Charitable Foundation, Clifford Chance Foundation, Connect U.S. Fund, The Elders Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, Hunt Alternatives Fund, Jewish World Watch, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Institute, Victor Pinchuk Foundation, Ploughshares Fund, Radcliffe Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Sigrid Rausing Trust, et VIVA Trust.

**novembre 2010**

## ANNEXE D

### RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP EN AFRIQUE DEPUIS 2007

#### *Afrique Australe*

- Zimbabwe: An End to the Stalemate?*, Rapport Afrique N°122, 5 mars 2007.
- Zimbabwe: A Regional Solution?*, Rapport Afrique N°132, 18 septembre 2007.
- Zimbabwe: Prospects from a Flawed Election*, Rapport Afrique N°138, 20 mars 2008.
- Negotiating Zimbabwe's Transition*, Briefing Afrique N°51, 21 mai 2008.
- Ending Zimbabwe's Nightmare: A Possible Way Forward*, Briefing Afrique N°56, 16 décembre 2008.
- Zimbabwe: Engaging the Inclusive Government*, Briefing Afrique N°59, 20 avril 2009.
- Zimbabwe: Political and Security Challenges to the Transition*, Briefing Afrique N°70, 3 mars 2010.
- Madagascar : sortir du cycle de crises*, Rapport Afrique N°156, 18 mars 2010.

#### *Afrique Centrale*

- Congo : poursuivre l'engagement international après les élections*, Briefing Afrique N°44, 9 janvier 2007 (aussi disponible en anglais).
- Northern Uganda: Seizing the Opportunity for Peace*, Rapport Afrique N°124, 26 avril 2007.
- Congo : consolider la paix*, Rapport Afrique N°128, 5 juillet 2007 (aussi disponible en anglais).
- Burundi : conclure la paix avec les FNL*, Rapport Afrique N°131, 28 août 2007 (aussi disponible en anglais).
- Le processus de paix pour le Nord de l'Ouganda : continuer sur la lancée*, Briefing Afrique N°46, 14 septembre 2007 (uniquement disponible en anglais).
- Congo : ramener la paix au Nord Kivu*, Rapport Afrique N°133, 31 octobre 2007 (aussi disponible en anglais).
- Republique Centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, Rapport Afrique N°136, 13 décembre 2007 (aussi disponible en anglais).
- Congo : quatre priorités pour une paix durable en Ituri*, Rapport Afrique N°140, 13 mai 2008 (aussi disponible en anglais).
- Burundi : renouer le dialogue politique*, Briefing Afrique N°53, 19 août 2008 (aussi disponible en anglais).

*Tchad : un nouveau cadre de résolution du conflit*, Rapport Afrique N°144, 24 septembre 2008 (aussi disponible en anglais).

*République centrafricaine : débloquent le dialogue politique inclusif*, Briefing Afrique N°55, 9 décembre 2008 (aussi disponible en anglais).

*Northern Uganda: The Road to Peace, with or without Kony*, Rapport Afrique N°146, 10 décembre 2008.

*Tchad : la poudrière de l'Est*, Rapport Afrique N°149, 15 avril 2009 (aussi disponible en anglais).

*Congo: Five Priorities for a Peacebuilding Strategy*, Rapport Afrique N°150, 11 mai 2009 (aussi disponible en anglais).

*Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, Rapport Afrique N°151, 9 juillet 2009 (aussi disponible en anglais).

*Burundi : réussir l'intégration des FNL*, Briefing Afrique N°63, 30 juillet 2009.

*Tchad : sortir du piège pétrolier*, Briefing Afrique N°65, 26 août 2009 (aussi disponible en anglais).

*République centrafricaine : relancer le dialogue politique*, Briefing Afrique N°69, 12 janvier 2010 (aussi disponible en anglais).

*Burundi : garantir un processus électoral crédible*, Rapport Afrique N°155, 12 février 2010 (aussi disponible en anglais).

*Libye/Tchad : au-delà d'une politique d'influence*, Briefing Afrique N°71, 23 mars 2010 (aussi disponible en arabe).

*Congo : l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique N°73, 8 avril 2010 (aussi disponible en anglais).

*Tchad : au delà de l'apaisement*, Rapport Afrique N°162, 17 août 2010.

*Congo : Pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*, Rapport Afrique N°165, 16 novembre 2010.

#### *Afrique de l'Ouest*

*Guinée : le changement ou le chaos*, Rapport Afrique N°121, 14 février 2007 (aussi disponible en anglais).

*Nigeria's Elections: Avoiding a Political Crisis*, Rapport Afrique N°123, 28 mars 2007.

*Nigeria: Failed Elections, Failing State?*, Rapport Afrique N°126, 30 mai 2007.

*Côte d'Ivoire : Faut-il croire à l'accord de Ouagadougou ?*, Rapport Afrique N°127, 27 juin 2007 (aussi disponible en anglais).

*Sierra Leone: The Election Opportunity*, Rapport Afrique N°129, 12 juillet 2007.

*Guinée : le changement en sursis*, Briefing Afrique N°49, 8 novembre 2007 (aussi disponible en anglais).

*Nigeria: Ending Unrest in the Niger Delta*, Rapport Afrique N°135, 5 décembre 2007.

*Côte d'Ivoire : garantir un processus électoral crédible*, Rapport Afrique N°139, 22 avril 2008 (uniquement disponible en français).

*Guinée : garantir la poursuite des réformes démocratiques*, Briefing Afrique N°52, 24 juin 2008 (aussi disponible en anglais).

*Guinée-Bissau : besoin d'Etat*, Rapport Afrique N°142, 2 juillet 2008 (aussi disponible en anglais).

*Sierra Leone: A New Era of Reform?*, Rapport Afrique N°143, 31 juillet 2008.

*Nigeria: Ogoni Land after Shell*, Briefing Afrique N°54, 18 septembre 2008.

*Liberia: Uneven Progress in Security Sector Reform*, Rapport Afrique N°148, 13 janvier 2009.

*Guinée-Bissau : construire un véritable pacte de stabilité*, Briefing Afrique N°57, 29 janvier 2009 (aussi disponible en anglais).

*Guinée : la transition ne fait que commencer*, Briefing Afrique N°58, 5 mars 2009 (aussi disponible en anglais).

*Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta*, Briefing Afrique N°60, 30 avril 2009.

*Guinea-Bissau: Beyond Rule of the Gun*, Briefing Afrique N°61, 25 juin 2009 (aussi disponible en portugais).

*Côte d'Ivoire : les impératifs de sortie de crise*, Briefing Afrique N°62, 2 juillet 2009 (aussi disponible en anglais).

*Guinée : pour en finir avec les régimes militaires*, Briefing Afrique N°66, 16 octobre 2009 (aussi disponible en anglais).

*Côte d'Ivoire : sécuriser le processus électoral*, Rapport Afrique N°158, 5 mai 2010.

*Cameroun : Etat Fragile?*, Rapport Afrique N°160, 25 mai 2010 (aussi disponible en anglais).

*Cameroun : les dangers d'un régime en pleine fracture*, Rapport Afrique N°161, 24 juin 2010 (aussi disponible en anglais).

*Guinée: Reformer l'Armée*, Rapport Afrique N°164, 23 septembre 2010 (aussi disponible en anglais).

### Corne de l'Afrique

*Somalia: The Tough Part Is Ahead*, Briefing Afrique N°45, 26 janvier 2007.

*Darfur: Revitalising the Peace Process*, Rapport Afrique N°125, 30 avril 2007 (aussi disponible en arabe).

*A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan*, Rapport Afrique N°130, 26 juillet 2007 (aussi disponible en arabe).

*Sudan: Breaking the Abyei Deadlock*, Briefing Afrique N°47, 12 octobre 2007 (aussi disponible en arabe).

*Ethiopia and Eritrea: Stopping the Slide to War*, Briefing Afrique N°48, 5 novembre 2007.

*Darfur's New Security Reality*, Rapport Afrique N°134, 26 novembre 2007 (aussi disponible en arabe).

*Kenya in Crisis*, Rapport Afrique N°137, 21 février 2008.

*Sudan's Comprehensive Peace Agreement: Beyond the Crisis*, Briefing Afrique N°50, 13 mars 2008 (aussi disponible en arabe).

*Beyond the Fragile Peace between Ethiopia and Eritrea: Averting New War*, Rapport Afrique N°141, 17 juin 2008.

*Sudan's Southern Kordofan Problem: The Next Darfur?*, Rapport Afrique N°145, 21 octobre 2008 (aussi disponible en arabe).

*Somalia: To Move Beyond the Failed State*, Rapport Afrique N°147, 23 décembre 2008.

*Sudan: Justice, Peace and the ICC*, Rapport Afrique N°152, 17 juillet 2009.

*Somalia: The Trouble with Puntland*, Briefing Afrique N°64, 12 août 2009.

*Ethiopia: Ethnic Federalism and Its Discontents*, Rapport Afrique N°153.

*Somaliland: A Way out of the Electoral Crisis*, Briefing Afrique N°67, 7 décembre 2009.

*Sudan: Preventing Implosion*, Briefing Afrique N°68, 17 décembre 2009.

*Jonglei's Tribal Conflicts: Countering Insecurity in South Sudan*, Rapport Afrique N°154, 23 décembre 2009.

*Rigged Elections in Darfur and the Consequences of a Probable NCP Victory in Sudan*, Briefing Afrique N°72, 30 mars 2010.

*L'Armée de résistance du Seigneur : une stratégie régionale pour sortir de*

*l'impasse*, Rapport Afrique N°157, 28 avril 2010 (aussi disponible en anglais).

*Sudan: Regional Perspectives on the Prospect of Southern Independence*, Rapport Afrique N°159, 6 mai 2010.

*Somalia's Divided Islamists*, Briefing Afrique N°74, 18 mai 2010 (aussi disponible en somali).

*Sudan: Defining the North-South Border*, Briefing Afrique N°75, 2 septembre 2010.

*Eritrea: The Siege State*, Rapport Afrique N°163, 21 septembre 2010.

## ANNEXE E

### CONSEIL D'ADMINISTRATION D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

#### CO-PRESIDENTS

##### **Lord (Christopher) Patten**

Ancien commissaire européen aux Relations extérieures ; ancien gouverneur de Hong Kong ; ancien membre du Conseil des ministres britannique ; chancelier de l'Université d'Oxford

##### **Thomas R Pickering**

Ancien ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations unies, de la Russie, de l'Inde, d'Israël, d'El Salvador, du Nigeria et de la Jordanie ; vice-président de Hills & Company

#### PRESIDENTE DIRECTRICE GENERALE

##### **Louise Arbour**

Ancienne haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme ; ancienne procureur en chef des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda

#### COMITE DE DIRECTION

##### **Morton Abramowitz**

Ancien secrétaire d'Etat adjoint ; ancien ambassadeur des Etats-Unis en Turquie

##### **Cheryl Carolus**

Ancienne haut commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni ; ancienne secrétaire générale de l'ANC

##### **Maria Livanos Cattau**

Membre du Conseil d'administration, Petroplus Holdings, Suisse

##### **Yoichi Funabashi**

Rédacteur en chef de l'*Asahi Shimbun*, Japon

##### **Frank Giustra**

Président-directeur général, Fiore Capital

##### **Ghassan Salamé**

Ancien ministre de la Culture du Liban ; professeur à Sciences Po, Paris

##### **Stephen Solarz**

Ancien membre du Congrès des Etats-Unis

##### **George Soros**

Président, Open Society Institute

##### **Pär Stenbäck**

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Finlande

#### AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

##### **Adnan Abu-Odeh**

Ancien conseiller politique du Roi Abdallah II et du Roi Hussein ; ancien représentant permanent de la Jordanie auprès des Nations unies

##### **Kenneth Adelman**

Ancien ambassadeur des Etats-Unis et directeur de l'Agence américaine pour le contrôle des armes et le désarmement

##### **Kofi Annan**

Ancien Secrétaire général des Nations unies ; prix Nobel de la Paix (2001)

##### **Nahum Barnea**

Editorialiste en chef de *Yedioth Ahronoth*, Israel

##### **Samuel Berger**

Président, Albright Stonebridge Group LLC ; ancien conseiller à la Sécurité nationale des Etats-Unis

##### **Emma Bonino**

Vice-présidente du Sénat ; ancienne ministre pour les Affaires européennes et le Commerce extérieur d'Italie ; ancienne commissaire européenne pour l'Aide humanitaire

##### **Wesley Clark**

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'OTAN en Europe

##### **Sheila Coronel**

Professeur « Toni Stabile » de pratique de journalisme d'investigation ; directeur, Centre Toni Stabile pour le journalisme d'investigation, Université de Columbia

##### **Jan Egeland**

Directeur de l'Institut norvégien des affaires internationales ; ancien sous-secrétaire général aux Affaires humanitaires et coordonnateur des Secours d'urgence des Nations unies.

##### **Mohamed ElBaradei**

Directeur général honoraire, Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), prix Nobel de la Paix (2005)

##### **Uffe Ellemann-Jensen**

Ancien ministre des Affaires étrangères du Danemark

##### **Gareth Evans**

Président honoraire de Crisis Group ; ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie

##### **Mark Eyskens**

Ancien Premier ministre de Belgique

##### **Joschka Fischer**

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Allemagne

##### **Dewi Fortuna Anwar**

Directrice des programmes et de la recherche, Centre Habibie, Jakarta ; ancienne ministre adjointe/secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, Indonésie

##### **Jean-Marie Guéhenno**

Professeur « Arnold Saltzman » de pratique professionnelle en Affaires publiques et internationales, Université de Columbia ; ancien sous-secrétaire général du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies.

##### **Carla Hills**

Ancienne ministre au Logement ; ancienne représentante au Commerce extérieur des Etats-Unis

##### **Lena Hjelm-Wallén**

Ancienne vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Suède

##### **Swanee Hunt**

Ancienne ambassadrice des Etats-Unis en Autriche ; présidente de l'Institute for Inclusive Security ; présidente de Hunt Alternatives Fund

##### **Mo Ibrahim**

Fondateur et président, Mo Ibrahim Foundation ; fondateur, Celtel International

##### **Igor Ivanov**

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Fédération russe

##### **Asma Jahangir**

Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction ; présidente de la Commission des droits de l'homme au Pakistan

##### **Wim Kok**

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

##### **Ricardo Lagos**

Ancien président du Chili

##### **Joanne Leedom-Ackerman**

Ancienne Secrétaire internationale de PEN International ; romancière et journaliste, Etats-Unis

##### **Lord (Mark) Malloch-Brown**

Ancien administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ; vice-secrétaire général des Nations unies

##### **Lalit Mansingh**

Ancien ministre des Affaires étrangères de l'Inde ; ambassadeur auprès des Etats-Unis et haut commissaire au Royaume-Uni.

##### **Jessica Tuchman Mathews**

Présidente, Carnegie Endowment for International Peace, Etats-Unis

##### **Benjamin Mkapa**

Ancien président de la Tanzanie

##### **Moisés Naím**

Senior Associate, Programme d'Economie Internationale, Carnegie Endowment for International Peace ; ancien rédacteur en chef, *Foreign Policy*

##### **Ayo Obe**

Présidente du Conseil d'administration, Goree Institute, Sénégal ; Juriste, Lagos, Nigeria

##### **Güler Sabancı**

Présidente, Sabancı Holding, Turquie

##### **Javier Solana**

Ancien haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune ; secrétaire-général de l'OTAN ; ministre des Affaires étrangères d'Espagne

---

## CONSEIL PRESIDENTIEL

Le Conseil présidentiel de Crisis Group est un groupe éminent de donateurs privés qui apportent un soutien essentiel, du temps et une expertise à Crisis Group dans l'accomplissement de sa mission.

**Canaccord Adams Limited**  
**Neil & Sandy DeFeo**  
**Fares I. Fares**  
**Mala Gaonkar**  
**Alan Griffiths**

**Frank Holmes**  
**Steve Killelea**  
**George Landegger**  
**Ford Nicholson**  
**Harry Pokrant**

**Statoil ASA**  
**Ian Telfer**  
**Neil Woodyer**

---

## CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Le Conseil consultatif international est constitué de donateurs privés qui contribuent régulièrement, par leur savoir et leur expérience, aux activités de Crisis Group.

**Rita E. Hauser**  
*Co-présidente*  
**Elliott Kulick**  
*Co-président*  
**Anglo American PLC**  
**APCO Worldwide Inc.**  
**Ed Bachrach**  
**Stanley Bergman & Edward Bergman**  
**Harry Bookey & Pamela Bass-Bookey**

**Iara Lee & George Gund III Foundation**  
**Chevron**  
**John Ehara**  
**Equinox Partners**  
**Neemat Frem**  
**Seth Ginns**  
**Paul Hoag**  
**Joseph Hotung**  
**International Council of Swedish Industry**

**H.J. Keilman**  
**George Kellner**  
**Amed Khan**  
**Zelmira Koch**  
**Liquidnet**  
**Jean Manas**  
**McKinsey & Company**  
**Harriet Mouchly-Weiss**  
**Yves Oltramare**

**Anna Luisa Ponti & Geoffrey Hoguet**  
**Michael Riordan**  
**Shell**  
**Belinda Stronach**  
**Talisman Energy**  
**Tilleke & Gibbins**  
**Kevin Torudag**  
**VIVATrust**  
**Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.**

---

## CONSEILLERS

Les conseillers sont d'anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et sont sollicités de façon ponctuelle pour apporter leurs conseils et leur soutien à Crisis Group.

**Martti Ahtisaari**  
*Président émérite*  
**George Mitchell**  
*Président émérite*  
**HRH Prince Turki al-Faisal**  
**Shlomo Ben-Ami**  
**Hushang Ansary**  
**Richard Armitage**  
**Ersin Arıoğlu**  
**Óscar Arias**  
**Diego Arria**  
**Zainab Bangura**  
**Christoph Bertram**  
**Alan Blinken**  
**Lakhdar Brahimi**  
**Zbigniew Brzezinski**  
**Kim Campbell**  
**Jorge Castañeda**  
**Naresh Chandra**  
**Eugene Chien**  
**Joaquim Alberto Chissano**  
**Victor Chu**  
**Mong Joon Chung**

**Pat Cox**  
**Gianfranco Dell'Alba**  
**Jacques Delors**  
**Alain Destexhe**  
**Mou-Shih Ding**  
**Gernot Erler**  
**Marika Fahlén**  
**Stanley Fischer**  
**Malcolm Fraser**  
**I.K. Gujral**  
**Max Jakobson**  
**James V. Kimsey**  
**Aleksander Kwaśniewski**  
**Todung Mulya Lubis**  
**Allan J. MacEachen**  
**Graça Machel**  
**Barbara McDougall**  
**Matthew McHugh**  
**Nobuo Matsunaga**  
**Miklós Németh**  
**Christine Ockrent**  
**Timothy Ong**  
**Olara Otunnu**

**Shimon Peres**  
**Victor Pinchuk**  
**Surin Pitsuwan**  
**Cyril Ramaphosa**  
**Fidel V. Ramos**  
**George Robertson**  
**Michel Rocard**  
**Volker Rühle**  
**Mohamed Sahnoun**  
**Salim A. Salim**  
**Douglas Schoen**  
**Christian Schwarz-Schilling**  
**Michael Sohlman**  
**Thorvald Stoltenberg**  
**William O. Taylor**  
**Leo Tindemans**  
**Ed van Thijn**  
**Simone Veil**  
**Shirley Williams**  
**Grigory Yavlinski**  
**Uta Zapf**  
**Ernesto Zedillo**