

MADAGASCAR : SORTIR DU CYCLE DE CRISES

Rapport Afrique N°156 – 18 mars 2010

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	1
II. LA CRISE DE 2009.....	2
A. COMMENT MOBILISER LA FOULE : LES ELEMENTS DECLENCHEURS	2
B. LES VIOLENCES DE JANVIER-MARS	4
1. Manifestations et répression	4
2. Le rôle de l'armée	5
3. La passation de pouvoir	6
C. ECHECS INITIAUX DE MEDIATION	7
1. Manque de consensus et de crédibilité de l'initiative des Eglises	7
2. Manque de coordination de la communauté internationale	8
D. LA HAT : UN AN AU POUVOIR.....	8
1. Mise en place du régime Rajoelina	8
2. Lutte de reconnaissance internationale entre la HAT et Marc Ravalomanana	9
3. Répression et intimidation	10
4. Divisions et pressions internes.....	11
III. UNE INSTABILITE CHRONIQUE.....	13
A. UN « PRESIDENT-MONARQUE »	13
B. LE PARLEMENT COMME CHAMBRE D'ENREGISTREMENT	17
C. L'ABSENCE D'OPPOSITION ET DE DEBAT CONTRADICTOIRE.....	18
1. Une opposition politique fragmentée	18
2. Un débat public verrouillé	19
D. UNE CONSTITUTION INSTRUMENTALISEE.....	21
E. UN POUVOIR JUDICIAIRE DEPENDANT	22
1. La manipulation de la Haute cour constitutionnelle	22
2. Le contrôle des magistrats	23
F. UN PROCESSUS ELECTORAL SOUS INFLUENCE.....	23
G. NEGLIGENCE ET DEDAIN DE L'ARMEE	24
IV. DES NEGOCIATIONS DANS L'IMPASSE	25
A. ECHEC DES MEDIATIONS A ANTANANARIVO.....	25
B. SUCCES ET LIMITES DES ACCORDS DE MAPUTO	27
C. DEBLOCAGE SANS LENDEMAIN A ADDIS-ABEBA	29
V. ROMPRE LE CYCLE DE CRISES.....	30
A. REFERENDUM, ELECTIONS MAIS PAS DE TRANSITION	30
B. NOUVELLE CONSTITUTION ET ORGANISATION D'ELECTIONS LIBRES ET TRANSPARENTES	31
C. SURVEILLER LA NEUTRALITE DES CORPS DE DEFENSE ET DE SECURITE	31
D. LE GIC COMME GARANT INTERNATIONAL DU PROCESSUS	32
VI. CONCLUSION	33

ANNEXES

A. CARTE DE MADAGASCAR34

B. GLOSSAIRE35

C. CHRONOLOGIE.....37

D. LES NEGOCIATIONS DE MAPUTO39

MADAGASCAR : SORTIR DU CYCLE DE CRISES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Madagascar est en crise depuis les troubles sanglants qui l'ont secoué début 2009. Plusieurs mois de médiation sous l'égide de l'Union africaine (UA), entre autres, n'ont pas permis de débloquer la situation. Malgré la signature de plusieurs documents, et l'annonce de l'Union africaine de sanctions individuelles contre les membres du régime le 17 mars, les négociations n'ont pas abouti, principalement à cause du refus du gouvernement Rajoelina de mettre en œuvre le partage du pouvoir accepté à Maputo en août. Bien que la violence ait été contenue depuis qu'il a pris le pouvoir en mars 2009, la légitimité du régime est remise en question tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur, alors qu'une situation économique difficile pèse lourdement sur une population déjà appauvrie. Pour éviter toute escalade, la médiation devrait cesser d'essayer de mettre en place une transition fondée sur un partage du pouvoir, et tenter plutôt d'obtenir un accord sur la rédaction consensuelle d'une nouvelle constitution et l'organisation rapide d'élections sous supervision internationale.

De janvier à mars 2009, Andry Rajoelina, alors maire de la capitale, Antananarivo, rassemble dans la rue plusieurs dizaines de milliers de personnes et exige la démission du gouvernement du président Marc Ravalomanana. Il forme une alliance de circonstance avec l'opposition politique et une partie de la société civile, et organise de grands rassemblements qui dégénèrent en pillages massifs, dans lesquels au moins 70 personnes perdent la vie. Rajoelina forme un gouvernement parallèle, la Haute autorité de la transition (HAT), et demande le 7 février à ses partisans de prendre le palais présidentiel. Les forces de sécurité ouvrent le feu sur la foule et font près de 30 morts.

Les tentatives de médiation des Eglises et des Nations unies (ONU) échouent alors que les deux protagonistes s'enfoncent dans une logique de provocation. Les manifestations se poursuivent, ponctuées d'arrestations ciblées et de répression par les forces de l'ordre, jusqu'à ce qu'un camp militaire se mutine et rallie Rajoelina. Acculé, Ravalomanana cède le pouvoir à un directoire militaire composé de trois généraux le 17 mars 2009, qui le transfère immédiatement au maire. L'Union africaine et d'autres condamnent cette prise de pouvoir anticonstitutionnelle.

Les accords de partage du pouvoir signés à Maputo en août et à Addis-Abeba en novembre représentaient une opportunité de mettre en place une transition consensuelle en réunissant au sein du gouvernement les quatre mouvances politiques représentées par Rajoelina, Ravalomanana, et deux anciens présidents, Didier Ratsiraka et Albert Zafy. Mais bien qu'il ait signé les accords, Rajoelina et son entourage ont depuis bloqué leur mise en place, pour conserver tous les postes importants, et menacé d'organiser des élections de manière unilatérale. Le manque de volonté politique de réaliser des compromis de la part de protagonistes qui semblent plus préoccupés par leur rente de situation que par une solution dans l'intérêt de la nation a rendu un authentique partage du pouvoir pratiquement impossible.

L'impasse de 2009 est la responsabilité d'une élite politique qui a constamment sapé la création d'institutions stables et démocratiques au profit de ses propres intérêts politiques et économiques. Ses pratiques sont également à l'origine des autres crises politiques (1972, 1991 et 2002) qui ont déstabilisé Madagascar depuis son indépendance. Ses membres sont chaque fois parvenus à préserver leurs réseaux de pouvoir, rendant inévitable l'apparition de nouvelles crises.

Une nouvelle constitution et des élections constituent la seule option réaliste pour sortir de ce cycle de crises à répétition. Madagascar a besoin de rétablir des institutions légitimes et d'initier des réformes administratives. La priorité de l'équipe de médiation devrait donc être la négociation d'un accord entre les quatre mouvances politiques, qui permettrait la rédaction rapide d'une nouvelle constitution, un référendum constitutionnel et la tenue d'élections libres et équitables, ainsi que la clarification des termes de l'amnistie décidée à Maputo.

L'organisation des élections ne peut pas reposer exclusivement sur la HAT. Les quatre mouvances devraient accepter que le référendum constitutionnel et les élections soient organisés et supervisés par une mission conjointe UA/ONU. Durant cette période, les activités de la HAT devraient être réduites à l'expédition des affaires courantes. Tout membre qui désirerait se présenter aux élections devrait d'abord démissionner. Andry

Rajoelina pourrait, lui, garder ses fonctions jusqu'aux élections, auxquelles il pourrait se présenter, comme négocié à Maputo. Cela permettrait de répondre à la fois aux demandes de la HAT, qui insiste sur l'organisation rapide d'élections, et à celles des trois autres mouvances, qui veulent un contrôle impartial du processus électoral. Cela empêcherait également les disputes autour des postes ministériels et permettrait d'éviter une transition trop longue.

Pour que cette solution fonctionne, l'UA et l'ONU devraient nommer un envoyé spécial conjoint chargé de superviser l'élaboration d'une nouvelle constitution, ainsi que l'organisation d'un référendum constitutionnel et d'élections générales. Une mission de police UA/ONU devrait être mise en place et placée sous la responsabilité de l'envoyé spécial. Elle serait chargée de travailler en étroite collaboration avec les forces de sécurité malgaches pour sécuriser le processus électoral. La communauté internationale, déjà représentée dans le Groupe de contact, devrait rester impliquée, et son rôle de garant inscrit dans l'accord politique.

RECOMMANDATIONS

Aux mouvances malgaches :

1. Signer un accord politique qui autorise conjointement les Nations unies et l'Union africaine à :
 - a) superviser la rédaction d'une nouvelle constitution par un processus consensuel impliquant les mouvances malgaches et la société civile ;
 - b) organiser et superviser un référendum sur cette constitution et la tenue des élections ; et
 - c) déployer une mission de police pour travailler en collaboration avec la police nationale à la sécurisation des élections.
2. Accepter la nomination d'un envoyé spécial unique, mandaté conjointement par l'Union africaine et le Conseil de sécurité des Nations unies, responsable des tâches susmentionnées.

A la Haute autorité de la transition (HAT) :

3. Eviter tout conflit d'intérêt potentiel en exigeant que ses membres qui souhaitent se présenter aux élections démissionnent d'abord de leurs fonctions.

4. Cesser toute activité législative et uniquement expédier les affaires courantes.

Au chef de l'équipe conjointe de médiation, Joaquim Chissano :

5. Collaborer étroitement avec l'envoyé spécial UA/ONU et intervenir en tant qu'autorité morale en cas de blocage du processus.

Aux Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et au Conseil de sécurité des Nations unies :

6. Nommer une personnalité africaine importante comme envoyé spécial conjoint responsable des tâches mentionnées à la recommandation 1.
7. Sécuriser le processus électoral en étroite collaboration avec la police nationale, en autorisant le déploiement d'une mission de police UA/ONU composée de petites unités opérationnelles intégrées aux forces de police malgaches et dirigée par un commissaire de police UA/ONU placé sous l'autorité directe de l'envoyé spécial.
8. Faire comprendre aux protagonistes que toute obstruction du processus serait suivie de sanctions ciblées (telles que le gel des avoirs ou l'interdiction de visa) touchant les individus et leurs familles.

A la France, les Etats-Unis, l'Union européenne et l'Afrique du Sud :

9. Soutenir diplomatiquement et financièrement ce processus de paix (particulièrement la rédaction d'une constitution et l'organisation des élections), mais s'abstenir de tout autre soutien financier jusqu'à l'aboutissement du processus électoral.
10. Promouvoir un programme de réforme de l'armée, des programmes de réhabilitation de la fonction militaire et un plan social permettant aux hauts gradés et aux militaires du rang sans affectation de quitter l'armée avec dignité.

Nairobi/Bruxelles, 18 mars 2010

MADAGASCAR : SORTIR DU CYCLE DE CRISES

I. INTRODUCTION

La grande île de l'océan Indien, Madagascar, connaît depuis un peu plus d'un an une crise politique dont elle ne semble pas pouvoir sortir. En janvier 2009, le maire d'Antananarivo, Andry Rajoelina, réunit entre 30 000 et 50 000 personnes dans la capitale et réclame la démission du gouvernement en dénonçant les pratiques autoritaires du président Marc Ravalomanana. Formant rapidement une alliance de circonstance, la plupart des partis d'opposition et une partie de la société civile se rallient à lui. Le 26 janvier, la situation dégénère et des pillages importants ont lieu dans plusieurs villes du pays. Près de 70 personnes perdent la vie. Peu après, Rajoelina se déclare en charge des affaires du pays et annonce la création d'une « Haute autorité de la transition » (HAT). Il emmène ensuite la foule prendre le palais présidentiel le 7 février. La garde présidentielle tire sur les manifestants et fait près de 30 morts.

Des médiations sont immédiatement entamées entre le président et le maire, notamment par le Conseil des églises chrétiennes à Madagascar (FFKM) et les Nations unies, mais sans succès. Les deux protagonistes s'enfoncent dans une logique de provocation. Les manifestations continuent, ponctuées d'arrestations et de répression par les forces de l'ordre, jusqu'à ce qu'un camp militaire se mutine et rallie Rajoelina. Acculé, Ravalomanana abandonne le pouvoir à un directoire militaire le 17 mars, qui le transfère immédiatement au maire. Ce transfert de pouvoir anticonstitutionnel enracine la crise politique dans lequel le pays se trouve encore aujourd'hui.

Depuis l'indépendance, les élites malgaches n'ont jamais permis le développement d'institutions solides et stables, préférant les instrumentaliser pour servir leurs intérêts ou tout simplement les ignorer. Ces pratiques mènent à des crises politiques cycliques. Tous les présidents depuis l'indépendance ont ainsi été écartés du pouvoir par la rue (1972, 1991, 2002 et 2009).¹ Malgré ces crises, ces élites

parviennent à entretenir et reproduire des réseaux de pouvoir politique et économique népotiques, qui étranglent le pays, bloquent tout développement de l'Etat de droit et l'appauvrissent considérablement.

La crise de 2009 a ainsi fortement aggravé la situation sociale de la majorité de la population qui souffrait déjà d'une économie morose.² Depuis 2002, Madagascar figurait pourtant parmi les bons élèves des institutions financières internationales. La plupart de ses bailleurs de fonds ont effacé la dette du pays.³ Le président Ravalomanana était crédité d'avoir rétabli un haut taux de croissance économique⁴ et son « Madagascar Action Plan », était considéré par de nombreux observateurs comme un bon plan de développement. Ravalomanana avait également ouvert le pays à la mondialisation économique et financière et avait largement réussi à attirer les investissements étrangers.⁵

Cette situation ne contribua cependant pas à réduire la pauvreté et les sept ans au pouvoir de Ravalomanana ont

gascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001 (Paris, 2007).

² « Madagascar – Economic Update: 2009 and Beyond », Banque mondiale, 1 février 2010. Depuis près de 30 ans la situation économique n'a fait que se détériorer. Madagascar est 145^e sur 177 sur 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. Une croissance démographique particulièrement élevée dans un contexte économique morose n'a fait qu'alimenter la frustration des nouveaux arrivants sur le marché. Voir « Rapport mondial sur le développement humain 2009 », Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). La situation s'est détériorée sous Ravalomanana puisqu'entre 1990 et 2001, 49 pour cent de la population vivait avec moins d'un dollar par jour. « Rapport mondial sur le développement humain 2003 », PNUD, p. 200.

³ Les Etats-Unis font de Madagascar l'un des premiers pays à bénéficier de l'AGO (African Growth and Opportunity Act), qui a pour objectif de faciliter l'accès de pays africains au marché américain s'ils adhèrent à l'économie libérale.

⁴ 6,3 pour cent de croissance entre 2001 et 2006. « Madagascar : fiche-pays », Banque mondiale, <http://web.worldbank.org/>.

⁵ Plusieurs grands projets avaient vu le jour, notamment dans les domaines minier (Sherritt, QMM, etc.) et pétrolier (Total).

¹ Sur les différentes crises, voir Solofo Randrianja et Stephen Ellis, *Madagascar – A Short History* (Londres, 2009) ; *Politique africaine*, n°52 (décembre 1993) ; Jean-Loup Vivier, *Mada-*

été marqués par la dépréciation de la monnaie malgache, l'augmentation du prix des denrées alimentaires, en particulier du riz⁶ et de l'essence, alors que les salaires peinaient à augmenter.⁷ Les bailleurs ont également longtemps fermé les yeux sur la mauvaise gouvernance de plus en plus visible, en particulier au cours du second mandat de Ravalomanana (2006-2009).

Si Madagascar a ainsi pu passer du socialisme sous Didier Ratsiraka (1975-1993) à l'ultralibéralisme sous Marc Ravalomanana, les modes de gouvernance ont en fait peu changé, et sont restés marqués par un autoritarisme récurrent, patrimonialisant l'Etat et bénéficiant à une toute petite strate de la population. Les revendications exprimées lors des crises cycliques prennent la forme de revendications politiques, mais cachent en fait souvent la volonté d'une partie de l'élite malgache de reconquérir sa part de prébendes ou de privilèges. Celle-ci s'appuie alors sur un foyer latent de tension constitué par ceux qui souffrent réellement de la pauvreté, et qui ne demande qu'à être activé.

Ce premier rapport de Crisis Group sur Madagascar analyse les problèmes de fond dont souffre la démocratie malgache, et montre comment les événements de 2009 en sont l'émanation, avant de revenir sur les blocages du processus de médiation et de proposer des modalités de sortie de crise pour tenter de faire cesser une fois pour toutes le cycle de crises.

⁶ Voir Solofo Randrianja, « Ravalomanana, 2002-2005. Des produits laitiers aux affaires nationales », FAST country risk profile Madagascar, Swiss Peace, août 2005.

⁷ La perception par la population de sa situation économique et de ses conditions de vie s'est détériorée au cours des dernières années, en particulier à Antananarivo. La population indique une augmentation des pénuries, l'accès à l'eau potable semble plus compliqué et les plus pauvres n'ont plus les moyens de se soigner, surtout en milieu rural. « Perception de la situation économique et des performances du Gouvernement : premiers résultats de l'enquête "Afrobaromètre 2008" à Madagascar », Afrobaromètre, briefing paper n°65, mars 2009.

II. LA CRISE DE 2009

En janvier 2009, après une année de conflit entre le président Ravalomanana et le maire de la capitale Rajoelina, ce dernier rassemble plusieurs dizaines de milliers de personnes sur la très symbolique place du 13 mai, où la foule a déjà fait tomber ses dirigeants plusieurs fois. L'élection du maire à Antananarivo,⁸ la ville qui fait et défait les présidents, un an plus tôt, face à l'un des proches de Ravalomanana, avait été le premier signe que le régime commençait à se fissurer. Ravalomanana avait alors choisi de resserrer son contrôle sur la ville.⁹ Mais en décidant d'étouffer Rajoelina, il a fourni à son concurrent les raisons et les armes pour se dresser contre lui.¹⁰ Il en a également fait un symbole de résistance à son autorité, autour duquel toute l'opposition ne tardera pas à se rallier. Il ne restera à Rajoelina qu'à montrer du doigt les dérives présidentielles pour attirer une partie de la population dans la rue.

A. COMMENT MOBILISER LA FOULE : LES ELEMENTS DECLENCHEURS

La crise de 2009 connaît trois événements déclencheurs – l'affaire Daewoo, l'achat de l'avion présidentiel et la fermeture de la télévision Viva. Rajoelina et son entou-

⁸ Marc Ravalomanana a également été maire d'Antananarivo de 1999 à 2001.

⁹ Depuis l'élection de Rajoelina à la mairie, la Commune urbaine d'Antananarivo (CUA) n'avait cessé d'être en conflit avec l'Etat. Ravalomanana avait ainsi retiré à la CUA la gestion de la gare routière ainsi que celle de la SAMVA, responsable du nettoyage de la ville. La CUA avait également perdu sa liberté financière puisque toutes ses opérations financières devaient passer par le trésor public.

¹⁰ Leur rivalité commence en effet dès 2004, plusieurs années avant l'arrivée de ce dernier à la mairie, lorsque les panneaux publicitaires des compagnies d'Andry Rajoelina et de sa femme, Injet et Doma Pub, sont retirés car ils concurrencent ceux d'une entreprise d'un proche du président, iMada. Afin de préserver ses intérêts commerciaux, Rajoelina se lance à la conquête de la mairie et y accède après les élections municipales de décembre 2007. Ravalomanana réagira durement et, pendant l'année qu'il occupera à la tête de la ville, Rajoelina sera mis en difficulté par le président à de multiples reprises. En plus des attaques permanentes à son encontre dans les médias du président, le maire aura des difficultés à faire fonctionner sa ville, étranglé financièrement par le pouvoir central. Si Rajoelina pouvait tolérer ces obstacles et ne nourrissait jusque là pas d'ambition politique nationale, c'est lorsque le président s'est attaqué à ses biens personnels (Viva) que le mouvement de contestation s'est mis en marche. Ravalomanana était également arrivé au pouvoir afin de défendre ses intérêts commerciaux, alors menacés. Voir Mathieu Pellerin, « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs ? », *Politique africaine*, n°113, mars 2009.

rage les utiliseront pour mobiliser la foule contre le gouvernement en place. En novembre 2008, la presse internationale¹¹ révèle que le gouvernement aurait conclu en juillet un accord avec la société sud-coréenne Daewoo Logistics pour lui louer la moitié des terres cultivables du pays (1,3 millions d'hectares) pendant 99 ans.¹² Daewoo prévoit de revendre en Corée du Sud le produit des récoltes de maïs et d'huile de palme afin d'en garantir la sécurité alimentaire. La presse rapporte également que cet arrangement aurait été trouvé sans compensation financière pour Madagascar en dehors d'investissements dans les infrastructures.¹³

Si Ravalomanana et la firme sud-coréenne ont peu après démenti avoir conclu cet accord,¹⁴ la population a l'impression de voir son pays bradé à des étrangers.¹⁵ Alors que Madagascar ne parvient pas à produire suffisamment de denrées alimentaires pour sa propre consommation, l'annonce de cet accord choque la population.¹⁶

La deuxième affaire, « l'affaire Boeing », éclate en novembre 2008 lorsque la presse rend public l'achat d'un nouvel avion présidentiel, Air Force One II, pour un montant de 60 millions de dollars. Cet achat suscite immédiatement d'intenses débats sur l'utilisation des fonds

publics. Si l'achat d'un premier avion présidentiel en 2002 n'avait guère généré de protestations, l'acquisition du second a lieu après six ans de présidence Ravalomanana marqués par une patrimonialisation progressive¹⁷ de l'appareil d'Etat qui va de pair avec un fort mécontentement populaire. Cet achat fait également réagir la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ce dernier gèle son prêt de 35 millions de dollars que Madagascar devait recevoir à la fin de l'année, et les deux institutions demandent des explications au gouvernement sur la provenance des fonds qui ont permis d'acheter l'avion.¹⁸

C'est donc dans un contexte déjà tendu que, le 13 décembre, le président Ravalomanana ordonne la fermeture de la télévision Viva de Rajoelina, après la diffusion d'un entretien avec l'ancien président Didier Ratsiraka, en exil à Paris, qui aurait émis des « propos étant susceptibles de troubler l'ordre et la sécurité publique ».¹⁹ Cet événement marque le lancement d'un mouvement de protestation contre le président car il illustre la dérive autoritaire de Marc Ravalomanana, qui attaque cette fois de front Rajoelina qui symbolisait depuis un an la contestation et le changement.

Fort de son nouveau statut de de facto leader de l'opposition – ses principaux ténors se rangeant derrière lui dans une alliance de circonstance anti-Ravalomanana –²⁰ le maire d'Antananarivo durcit progressivement le ton au cours des semaines suivantes. Il fixe notamment au 13 janvier 2009 la date butoir pour la démission du chef de

¹¹ « Land leased to secure crops for South Korea », *Financial Times*, 18 novembre 2008.

¹² Il s'agissait d'un bail emphytéotique.

¹³ L'un de ses managers, cité par le *Financial Times*, indique ainsi que les terres à Madagascar ne sont pas du tout exploitées et que leur arrivée générera de l'emploi dans le pays. « Daewoo to cultivate Madagascar land for free », *Financial Times*, 19 novembre 2008. Cependant, d'autres médias mentionnent des discussions entre le gouvernement et la société sud-coréenne au sujet du montant du bail et indiquent que l'investissement de Daewoo couvrira également la construction d'écoles, d'hôpitaux et de routes. « Daewoo Logistics says farm deal may cost \$6 billion », Bloomberg, 20 novembre 2008.

¹⁴ Voir le communiqué de Daewoo Logistics du 21 novembre 2008 reproduit sur le site du ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche : www.maep.gov.mg/dossiers.html et « Exploitation agricole : Le projet de Daewoo Logistics annulé par la HAT », MadaPlus.fr, 21 mars 2009. Des doutes quant à l'annulation véritable de l'accord subsistent néanmoins dans la population. Voir « Un entretien avec Ralava Beboarimisa, Président du Collectif pour la défense des terres malgaches », *Défis Sud*, n°89, juillet 2009.

¹⁵ Voir par exemple la lettre du Collectif pour la Défense des Terres Malgaches – TANY (constitué à la suite de l'annonce de la transaction avec Daewoo) publiée dans *L'Express de Madagascar* le 27 juillet 2009 : « Affaires Daewoo, Varun et autres – \1 de \1 ! ».

¹⁶ Voir « Madagascar, la braderie de l'île », *Libération*, 24 février 2009. Un opérateur économique indiquait également que la population n'était pas fondamentalement contre l'achat des terres, mais qu'elle craignait que celles-ci restent inexploitées et qu'elle ne puisse donc pas en bénéficier. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 11 août 2009.

¹⁷ Voir Mathieu Pellerin, « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs ? », *Politique africaine*, n°113, mars 2009.

¹⁸ Ces demandes portent également sur les raisons de la détaxation des importations d'huile alimentaire utilisée par la société du président, Tiko. Le 26 mars 2009, le ministre des Finances de la transition Benja Razafimahaleo annonçait qu'Air Force One serait vendu.

¹⁹ « Décision ministérielle portant l'interdiction de diffusion de la chaîne de télévision VIVA », 13 décembre 2008, reproduite dans « Fermeture de la télévision VIVA : le pouvoir Ravalomanana à visage découvert ! », Madagate.com, 15 décembre 2008. Des extraits de cet entretien ont également été diffusés sur d'autres chaînes, qui n'ont, elles, pas été sanctionnées.

²⁰ « Leader naturel de l'opposition », Madagascar-Tribune.com, 18 décembre 2008. Il est notamment rejoint par Jean Lahiniriko du Parti socialiste et démocratique pour l'union à Madagascar (PSDUM), Roland Ratsiraka du Malagasy Tonga Saina (MTS), Laurent Ramaroson de l'Asa Vita no Ifampitsarana (AVI), Monja Roindefo du Monima, et Alain Ramaroson du Masters. Les principaux partis d'opposition se réunissent pour former la « Force de changement pour la démocratie » (FCD), à la tête de laquelle se trouve Alain Ramaroson. Il est également soutenu par une partie de la société civile et de l'Eglise catholique, même si la ligne officielle de celle-ci reste la neutralité. Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 11 janvier 2010.

l'Etat.²¹ Lorsque l'échéance arrive à son terme, Ravalomanana ne fléchit pas.²² Andry Rajoelina annonce le lendemain qu'il appelle ses partisans à le rejoindre le 17 janvier pour inaugurer symboliquement la nouvelle « Place de la démocratie ». Lors de ce rassemblement, il dénonce la confusion passée entre les intérêts des entreprises du président et ceux de la commune d'Antananarivo et demande la démission de plusieurs ministres avant le 21 janvier suite aux affaires Boeing et Daewoo.²³ Loin de céder, le gouvernement ordonne à la radio du maire le 19 janvier de cesser d'« inciter à la désobéissance civile et d'ébranler la confiance du public envers les institutions de la République ».²⁴

B. LES VIOLENCES DE JANVIER-MARS

1. Manifestations et répression

Le 24 janvier, le bras de fer s'intensifie entre le président et le maire lorsque ce dernier rassemble entre 30 000 et 50 000 personnes²⁵ sur la place du 13 mai et lance un appel à la grève générale « jusqu'à ce que le gouvernement parte ».²⁶ Les manifestations prennent une tournure violente deux jours plus tard après le démantèlement de l'émetteur de radio Viva, lorsque les partisans du maire envahissent les rues de la capitale et pillent et brûlent partiellement la radio et la télévision nationales avant

de piller des magasins du groupe Tiko²⁷ du président et de mettre le feu aux locaux de sa télévision privée MBS. Des pillages importants ont lieu dans les principales villes du pays²⁸ et de nombreux magasins du président sont pris pour cible, causant la mort de près de 70 personnes en quelques jours.²⁹ Les forces de l'ordre mettent plusieurs jours avant de réagir, le président leur ordonnant initialement de ne pas intervenir pour « éviter un bain de sang ».³⁰

La lutte entre les deux figures politiques s'accélère encore le 31 janvier lorsque Rajoelina s'auto-proclame chef de l'Etat³¹ et d'une « Haute autorité de la transition » (HAT). Il affirme pour justifier sa décision que Ravalomanana aurait violé la constitution à maintes reprises.³²

²¹ « Rajoelina interpelle l'Etat », *L'Express de Madagascar*, 22 décembre 2008.

²² « Ravalomanana accule Rajoelina », *L'Express de Madagascar*, 14 janvier 2009.

²³ « Mobilisation réussie pour Andry Rajoelina à Ambohitavo », *Madagascar-Tribune.com*, 18 janvier 2009. Rajoelina demande la démission du ministre des Finances et du budget et celle du ministre de la Réforme foncière, des domaines et de l'aménagement du territoire.

²⁴ Disponible à www.madagascar-tribune.com/Menace-du-Ministre-des-10852.html. Andry Rajoelina avait peu avant lancé une émission matinale quotidienne sur les affaires nationales, la liberté d'expression et la démocratie, « Anao ny fitenenana » (A vous la parole).

²⁵ « Madagascar : chronologie d'une révolte annoncée », *TV5 Monde*, <http://www.tv5.org/>. Considérant qu'Antananarivo compte près de deux millions d'habitants, la mobilisation est assez limitée.

²⁶ « A Analakely Rajoelina appelle à la grève », *L'Express de Madagascar*, 26 janvier 2009. Comme l'explique le chercheur Solofo Randrianja : « M. Rajoelina manipule le prolétariat d'Antananarivo. [Il exploite] cette misère, réelle, qui [touche] en particulier les jeunes. Chaque année, 500 000 personnes arrivent sur le marché du travail. Elles ne profitent pas des avantages des politiques d'ultra-libéralisation que [M. Ravalomanana] a choisies pour développer l'économie. » « Madagascar : Déconstruction d'une crise - Première partie », IRIN, 17 février 2009.

²⁷ En 1982, Ravalomanana a reçu l'aide de la Banque mondiale pour créer une nouvelle entreprise spécialisée dans les produits laitiers, Tiko. Celle-ci est petit à petit devenue leader sur son marché et n'a pas tardé à diversifier ses activités dans l'agro-business et les médias (elle possède ainsi une chaîne de télévision et de radio ainsi qu'un journal, *Le Quotidien*). Elle a également notamment investi dans le secteur de la construction.

²⁸ « Des centaines de milliards de pertes pour les opérateurs », *Midi Madagasikara*, 28 janvier 2009. La population est d'autant plus facilement instrumentalisée que l'on trouve à Antananarivo depuis la fin de l'ère coloniale une tension entre les descendants d'esclaves et les « nobles », qui est réactivée au cours de chaque crise pour que les plus pauvres descendent dans la rue en accusant la noblesse de monopoliser les ressources d'Antananarivo. Entretien téléphonique de Crisis Group, historien, 1 novembre 2009. « Les anciens esclaves sont devenus les rois de Tana pendant plusieurs semaines, ils se servaient dans des magasins auxquels ils n'auraient jamais eu accès. » Entretien de Crisis Group, chercheur, Antananarivo, 17 août 2009.

²⁹ « Au moins 68 morts à Madagascar depuis lundi », *Liberation.fr*, 29 janvier 2009. Principalement des pilleurs écrasés par la foule ou par les marchandises dont ils tentaient de s'emparer ou encore pris dans les flammes des incendies. Un soldat qui gardait la télévision de Ravalomanana, MBS, aurait également tué un manifestant.

³⁰ « Plus de 30 morts à la suite d'émeutes à Madagascar », *L'Express.fr*, 28 janvier 2009.

³¹ « Jusqu'à la mise en place d'un gouvernement de transition, c'est moi qui donne les ordres pour la gestion des affaires nationales à tous les ministères », déclarait ainsi Rajoelina. « Le maire d'Antananarivo défie l'autorité du président », *Reuters*, 31 janvier 2009.

³² En prélude au discours du maire, son adjointe, Perle Rasoloarijao, cite ainsi plusieurs exemples de violations : aliénation du territoire national, utilisation de mercenaires étrangers, conflits d'intérêts, parmi d'autres. « Rajoelina demande la destitution de Ravalomanana et se proclame responsable de l'exécutif », *Madagascar-Tribune.com*, 31 janvier 2009. A noter que l'idée de violation de la constitution est également le cheval de bataille du président dans sa lutte contre le maire, qu'il accuse de « fouler aux pieds » la loi fondamentale et de « ba-

Il dépose alors une demande de destitution du président auprès de la Haute cour constitutionnelle (HCC).³³ Puis, lorsque le gouvernement le destitue de son poste de maire le 3 février, il annonce qu'il s'apprête à nommer de nouveaux ministres pour son gouvernement de transition.³⁴

La situation finit de dégénérer le 7 février lorsque des forces de sécurité tirent 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, marchent jusqu'au palais présidentiel pour le prendre.³⁵ Près de 30 personnes perdent la vie et plus de 200 sont blessées.³⁶ Cet événement affaiblit considérablement Ravalomanana. Les manifestations continuent au cours des semaines qui suivent, et des contre-manifestations de ses partisans y répondent. Les supporters de Rajoelina sont cependant de moins en moins nombreux dans les rues de la capitale. S'il avait au départ réussi à rallier des habitants des quartiers pauvres de la ville, la base de soutien de Rajoelina n'était en réalité pas très large.

Après trois jours de tentatives manquées, ses partisans parviennent à occuper quatre ministères (inoccupés) pendant plusieurs heures le 19 février. Des dizaines de manifestants sont arrêtés au cours des semaines de protestations³⁷ et les manifestations sont interdites en mars alors que Ravalomanana durcit le ton et annonce la fin de l'anarchie. Les forces de l'EMMONAT (Etat-major mixte opérationnel national) en charge de la sécurité nationale en temps de crise, sont dispersées à travers la ville et procèdent à une répression musclée.³⁸

fouer l'honneur des institutions ». « A Analakely Rajoelina appelle à la grève », *L'Express de Madagascar*, 26 janvier 2009.

³³ La HCC se déclarera incompétente quelques jours plus tard.

³⁴ Ils seront nommés au compte-gouttes au cours du mois.

³⁵ Rajoelina n'était pas avec ses partisans lorsque ceux-ci se sont approchés du palais.

³⁶ « Madagascar s'enfoncé dans la crise, le bilan de la fusillade s'alourdit », Agence France-Presse, 7 février 2009. Il n'y aurait eu aucun tir de sommation selon de nombreux témoins lorsque la foule s'est approchée d'une « zone rouge », normalement formellement interdite. Le mécanisme de sécurisation à trois niveaux n'aurait pas été efficace pour contenir les manifestants, qui sont arrivés aux portes du palais sans obstruction. Les responsables des barrages avaient d'abord laissé passer une délégation de manifestants qui voulait négocier leur passage, avant de laisser passer la foule, en partie car ils n'étaient pas suffisamment équipés pour faire face à un nombre si important de personnes. Entretien de Crisis Group, ancien membre de la garde présidentielle, Antananarivo, 14 août 2009, 13 janvier 2010 ; général, Antananarivo, 15 janvier 2010.

³⁷ « Madagascar: Urgent need for justice. Human rights violations during the political crisis », Amnesty International, février 2010.

³⁸ Des bombes lacrymogènes sont lancées à travers la ville et des coups de feu retentissent. Les forces de l'ordre poursuivent ceux qu'elles pensent être des manifestants, parfois sans discernement.

2. Le rôle de l'armée

C'est l'implication de l'armée dans la crise qui fera basculer le pouvoir.³⁹ Alors que Rajoelina ralliait de moins en moins les foules, le tournant se produit lorsqu'un groupe de militaires du CAPSAT⁴⁰ entre en mutinerie le 8 mars et se range derrière le maire.⁴¹ Plusieurs raisons expliquent cette mutinerie. Premièrement, les troupes ont accusé le président de faire un usage abusif de la force contre des manifestants non armés pendant les six semaines de protestation et ont refusé de continuer. Par ailleurs, des rumeurs circulaient au sujet d'une attaque de la garde présidentielle sur le camp et faisaient également état de conseillers étrangers (notamment sud africains) au sein de l'EMMONAT. Leur présence aurait scandalisé une partie des militaires. De plus, la prime reçue par les militaires au cours de la crise diminuait progressivement et était inférieure à celle d'autres corps.

Les soldats du CAPSAT partent de la base militaire de Soanierana, dans la banlieue d'Antananarivo, et installent un barrage sur la route principale qui la relie à la capitale. La mutinerie prend rapidement de l'ampleur et les soldats forcent le ministre de la Défense à démissionner le 10 mars avant d'occuper le palais présidentiel, inoccupé, le 16 mars. Le reste de l'armée ne réagit pas.⁴²

³⁹ Voir « Madagascar : quel rôle l'armée joue-t-elle dans la crise ? », Afrik.com, 25 mars 2009.

⁴⁰ Corps d'armée des personnels et des services administratifs et techniques. Il est composé de relativement peu d'hommes (autour de 600, mais moins d'une centaine participeront au lancement de la mutinerie), mais dispose de l'armurerie centralisée de la capitale. « Madagascar : l'armée s'en mêle », le JDD.fr, 8 mars 2009 ; entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 8 février 2010.

⁴¹ « Madagascar : quel rôle l'armée joue-t-elle dans la crise ? », op. cit. Le père d'Andry Rajoelina, colonel dans l'armée nationale, aurait contribué à mobiliser les troupes en faveur de son fils. D'autres proches auraient financièrement soutenu la mutinerie. Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 11 janvier 2010.

⁴² « Normalement l'armée intervient uniquement si les gendarmes sont dépassés. Cette fois on les a utilisés bien avant ça. Le reste de l'armée s'est dit que les mutins osaient faire ce que tout le monde pensait. C'est pour cela qu'on n'a pas bougé. » Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 11 août 2009.

3. La passation de pouvoir

Acculé, Ravalomanana remet le pouvoir à un directoire militaire le 17 mars.⁴³ Le directoire est alors emmené au CAPSAT, où l'un des conseillers de Rajoelina l'attend afin de rédiger une nouvelle ordonnance par laquelle le pouvoir sera remis à Rajoelina quelques heures plus tard.⁴⁴ Ce dernier prête serment le 21 mars pour devenir le nouveau président de la HAT. La Haute cour constitutionnelle (HCC) approuve la passation de pouvoir en dépit de son inconstitutionnalité.⁴⁵ Rajoelina, qui peu avant dénonçait le non-respect de la constitution de l'ancien président, prend donc à son tour le pouvoir en dehors du cadre légal,⁴⁶ pendant que Ravalomanana quitte le pays mystérieusement.⁴⁷

⁴³ Ordonnance 2009-001 du 17 mars 2009. Le directoire, composé des trois plus hauts gradés de l'armée et dirigé par le vice-amiral Hippolyte Rarison Ramaroson, a pour mission d'organiser les assises nationales afin de discuter et d'élaborer les modifications éventuelles de la constitution, de préparer la révision du code électoral, de préparer la loi sur les partis politiques et d'organiser les élections dans un délai n'excédant pas 24 mois. Ravalomanana dissout également le gouvernement par le décret 2009/ 239 du 17 mars 2009. S'il a plus tard indiqué qu'il avait remis le pouvoir aux militaires « avec un pistolet sur la tempe », cette version est démentie par plusieurs témoins présents au moment de la passation de pouvoir. Cependant, il aurait eu de réelles raisons de craindre pour sa vie. Les éléments de sa garde présidentielle diminuaient en effet depuis la tuerie du 7 février. Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 août 2009 ; ancien membre de la garde présidentielle, Antananarivo, 13 janvier 2010 ; général, Antananarivo, 11 août 2009.

⁴⁴ Le directoire pense refuser le pouvoir, mais décide finalement de le transférer à Rajoelina, qui était déjà à la tête d'un mouvement structuré. Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 11 août 2009. L'ordonnance conférant les pleins pouvoirs à Andry Rajoelina indique que celui-ci a notamment pour mission d'organiser un régime de transition dans les prochains 24 mois. Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009.

⁴⁵ Lettre n°79-HCC/G du 18 mars 2009. La constitution malgache (Art. 52) ne reconnaît que les gouvernements élus et prévoit que le pouvoir revienne au président du Sénat (ou au gouvernement collégialement si ce dernier ne peut l'exercer) en attendant de nouvelles élections si la présidence de la République est vacante. Le 17 mars, il semble que le président du Sénat ait été dans l'impossibilité d'exercer le pouvoir car il était lui-même menacé. Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 août 2009. De plus, l'âge minimal pour occuper la présidence dans la constitution est de 40 ans. Rajoelina était donc six ans trop jeune pour le poste en mars 2009. La HCC expliquera ensuite que « le transfert des pleins pouvoirs du président de la République Marc Ravalomanana à un organe non prévu par la constitution s'oppose à l'application stricte des dispositions constitutionnelles et implique de fait l'entrée dans une période transitoire pour la gestion des affaires nationales. » Décision n°03-HCC/D2 du 23 avril 2009.

⁴⁶ Pour l'un de ses partisans, cela faisait longtemps que la situation n'était plus constitutionnelle. « Ravalomanana avait

La communauté internationale réagira rapidement aux événements de mars. La SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et l'Union africaine (UA) condamnent la passation de pouvoir et suspendent Madagascar de leurs organisations en réclamant un retour à l'ordre constitutionnel.⁴⁸ L'Union européenne (UE) et les Etats-Unis refusent de reconnaître le nouveau pouvoir et dénoncent un « coup d'Etat ». ⁴⁹ La position de la France est ambiguë au départ.⁵⁰ Alors que le ministère des Affaires étrangères évite au début de parler de coup d'Etat,⁵¹ le président Sarkozy caractérise les évé-

tellement violé la constitution que de toute façon le pouvoir s'exerçait hors de tout cadre légal. On n'avait pas d'autre recours que la rue, le changement de pouvoir n'aurait jamais abouti légalement. » Entretien de Crisis Group, ministre de la HAT, Antananarivo, 18 août 2009.

⁴⁷ Voir « Sommet de la SADC : Ravalomanana au Swaziland », *L'Express de Madagascar*, 25 mars 2009, <http://www.lexpress.mada.com/index.php?p=display&id=25322> ; « Marc Ravalomanana : au Swaziland pour le sommet de la SADC », *Madagascar Tribune*, 25 mars 2009, <http://www.madagascar-tribune.com/Au-Swaziland-pour-le-Sommet-de-la-11504.html> ; « L'ex-président Ravalomanana est réapparu au Swaziland », *Le Monde*, 26 mars 2009 ; « Why Ravalomanana chose Swaziland », *Times of Swaziland*, 16 avril 2009, <http://www.times.co.sz/index.php?news=7078>.

⁴⁸ « Communiqué de la 181^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité », Union africaine, 20 mars 2009 ; « Le bloc régional d'Afrique australe suspend Madagascar et invite Rajoelina à partir », TopMada.com, 30 mars 2009.

⁴⁹ « Madagascar : l'Union européenne dénonce un "coup d'Etat" », *Le Monde*, 20 mars 2009. « Madagascar : Etats-Unis et France parlent désormais de coup d'Etat », Agence France-Presse, 20 mars 2009. L'Union européenne éprouvera au départ des difficultés à adopter une position commune, divisée entre les vues légalistes de certains pays et celles de la France notamment. Entretien de Crisis Group, officiel européen, Bruxelles, 16 octobre 2009.

⁵⁰ Sa position avait déjà été critiquée au cours de la crise, en particulier lorsqu'une information avait circulé faisant état de l'hébergement de Rajoelina à l'ambassade de France pendant plusieurs jours. Se sentant menacé, ce dernier avait sauté dans la voiture de la chargée d'affaires de l'époque, qui l'avait emmené à l'ambassade sans consulter Paris. Début janvier 2009, lors de son passage en France, Rajoelina avait également demandé à la France d'assurer sa protection. Entretien de Crisis Group, diplomates, Paris, 19, 22 octobre 2009.

⁵¹ Ravalomanana est souvent décrit comme étant francophobe. Cependant, il semble que ce soit davantage un souci de diversification des partenaires qu'un rejet de la France qui ait guidé ses décisions. Ses relations avec la France s'étaient d'ailleurs relativement améliorées au cours des mois précédant son renversement. Le pays allait par exemple accueillir le sommet de la francophonie, et le groupe français Total avait récemment obtenu un important contrat d'exploitation de sables bitumineux. Par ailleurs, il était l'un des rares chefs d'Etat africains à disposer du numéro de portable du président Chirac. La relation avec la France devenait tendue lorsque le président prenait des mesures qui allaient directement à l'encontre des intérêts

nements du 17 mars comme tels.⁵² L'ambassadeur de France, tout récemment arrivé à Antananarivo, est le premier membre du corps diplomatique à rendre visite à Rajoelina.⁵³ La France suspend son aide budgétaire et convertit la plupart en aide humanitaire et pour des projets, « parce qu'on pense que les torts sont partagés », explique l'un de ses représentants.⁵⁴ Les protagonistes de la crise tenteront d'instrumentaliser la France en se prévalant chacun de son soutien pour affirmer leur position.⁵⁵

C. ECHECS INITIAUX DE MEDIATION

Peu après le début de la crise, plusieurs tentatives de médiation voient le jour, initiées notamment par la communauté internationale et l'influent FFKM, le Conseil des églises chrétiennes à Madagascar.⁵⁶ Cependant, aucune tentative ne résoudra la crise avant qu'elle n'aboutisse à la mise en place de la HAT. Si des erreurs ont été commises par les médiateurs, la position de la HAT rendait également improbable une sortie de crise concertée car elle insistait sur un nouvel ordre constitutionnel.⁵⁷

Rajoelina avait rapidement déclaré qu'il n'accepterait rien de moins qu'une transition ou une élection présidentielle anticipée.⁵⁸ L'attitude du maire et du président changeait en fonction du rapport de force, tous deux étant prêts à faire des concessions quand ils sentaient le vent tourner en leur défaveur. Lorsque les événements étaient à leur avantage, ils se rétractaient ou ne se présentaient pas aux rendez-vous, ce qui fait dire à certains que les deux protagonistes n'envisageaient jamais réellement d'accepter des compromis.⁵⁹ Alors qu'ils avaient accepté de se rencontrer plusieurs fois, ils se sont rapidement enfoncés dans une logique de provocation, notamment suite à la prise de ministères par Rajoelina et à la répression du pouvoir.

français, comme lorsqu'il poursuivait le processus de malgachisation ou expulsait certains ressortissants français. Entretien de Crisis Group, diplomates, Paris, 19, 22 octobre 2009.

⁵² Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

⁵³ L'ambassadeur précédent avait dû quitter Madagascar en août 2008 car Marc Ravalomanana estimait qu'il « portait le mauvais œil » à cause de ses précédents postes dans des pays en crise.

⁵⁴ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 13 août 2009.

⁵⁵ Ravalomanana annonce par exemple que le ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, s'appête à l'aider à arrêter des opposants. Certains partisans de Rajoelina tentent de récolter des fonds en assurant que la France les soutient. Entretien de Crisis Group, officiel français, Paris, 22 octobre 2009.

⁵⁶ Le FFKM comprend les catholiques, les réformés, les luthériens et les anglicans.

⁵⁷ Entretien de Crisis Group, ministre de la HAT, Antananarivo, 18 août 2009.

⁵⁸ « Possible dialogue entre le Président et Rajoelina », *L'Express de Madagascar*, 10 février 2009.

⁵⁹ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 18 janvier 2010.

1. Manque de consensus et de crédibilité de l'initiative des Eglises

Si les Eglises ont par le passé joué un rôle de médiateur,⁶⁰ elles ont cette fois souffert d'un double handicap qui les a empêchées d'endosser cette responsabilité. Premièrement, de l'aveu même d'un responsable religieux, l'Eglise a unanimement soutenu Ravalomanana en 2001-2002, allant jusqu'à déclarer qu'il était « la volonté de Dieu ». ⁶¹ La prise de position ouverte en faveur de l'ancien président lors de la crise précédente a retiré aux Eglises la crédibilité et l'impartialité indispensables à des médiateurs.⁶² Depuis, elles se sont divisées, les catholiques prenant de plus en plus de distances avec le président,⁶³ alors que les protestants lui restent davantage fidèles.⁶⁴ En leur sein, il semblerait que si la plupart ont souhaité maintenir une stricte neutralité, d'autres, proches de Ravalomanana, ont eu une attitude plus ambiguë.⁶⁵ Le même constat est souvent fait au sujet des catholiques, notamment de l'archevêque d'Antananarivo, Mgr Odon Razanakolona, qui a souvent été perçu comme soutenant Rajoelina.

Deuxièmement, les lignes de fracture au sein du corps religieux l'ont aussi empêché de s'accorder sur une position commune et donc de peser de tout son poids sur les protagonistes de la crise, d'autant plus que le FFKM fonctionne par consensus. Mgr Razanakolona, qui avait pris la tête des négociations menées par les Eglises et était parvenu à organiser trois rencontres entre Rajoelina et Ravalomanana, n'a donc pas pu exercer la pression nécessaire sur les acteurs de la crise. Il a alors remis le dossier aux Nations unies fin février, jusque-là seulement faci-

⁶⁰ Lors de la crise de 1991 elles avaient même participé à l'écriture de la nouvelle constitution. Voir Sylvain Urfer, « Quand les Eglises entrent en politique », *Politique africaine*, n°52, décembre 1993.

⁶¹ Entretien de Crisis Group, dignitaire religieux, Antananarivo, 19 août 2009.

⁶² Au cours des années de pouvoir de Ravalomanana, les Eglises et le pouvoir sont restés extrêmement liés, allant jusqu'à « une ingérence mutuelle dans les affaires des uns et de l'autre ». Sylvain Urfer, « Eglises et politique à Madagascar », *La fabrique de la doctrine sociale*, Ceras – revue *Projet*, www.ceras-projet.com/index.php?id=2554.

⁶³ Notamment avec l'arrivée de Mgr Odon Razanakolona à l'archevêché d'Antananarivo qui marque une prise de position plus critique de l'Eglise catholique vis-à-vis de l'ancien président, par exemple au moment du referendum constitutionnel abolissant le caractère laïc de l'Etat.

⁶⁴ Marc Ravalomanana est le vice-président de l'Eglise protestante du pays, la FJKM, et a souvent favorisé son Eglise, notamment par le biais de fonds publics.

⁶⁵ Ce serait notamment le cas du pasteur à la tête de la FJKM, Lala Rasendrasina, cousin de la femme de Marc Ravalomanana, accusé par une partie de l'Eglise protestante de n'afficher qu'une neutralité de façade. « Le FFKM a raté sa médiation », *La lettre de l'Océan indien*, 21 février 2009.

litateurs et non médiateurs.⁶⁶ Si les chefs des trois autres Eglises avaient alors affirmé vouloir poursuivre la médiation, leurs divisions apparues au grand jour ont rendu leur mission impossible.

2. Manque de coordination de la communauté internationale

La communauté internationale a rapidement condamné les violences au cours de la crise et a de manière répétée appelé au dialogue, mais elle semblait initialement vouloir laisser les Malgaches négocier entre eux. Les Nations unies, appelées par le gouvernement, offrirent rapidement leurs bons offices, sous l'égide de l'assistant du secrétaire général aux affaires politiques, Haile Menkerios, arrivé à Antananarivo le jour de la tuerie du 7 février. Des représentants de la Commission de l'Océan indien (COI) (dont Alain Joyandet)⁶⁷ ainsi que de l'Union africaine (Amara Essy) et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) (Edem Kodjo) suivront, mais sans succès.⁶⁸

Si les médiations internationales n'ont pas empêché la prise de pouvoir de Rajoelina, ce n'est sans doute pas uniquement à cause de l'obstination des protagonistes malgaches.⁶⁹ Bien que la tentative de Haile Menkerios était louable, son départ rapide de la Grande île ne lui a pas permis d'exercer la pression requise sur les acteurs de la crise ainsi qu'un indispensable suivi de la situation sur place. Par la suite, des dissensions entre les médiateurs sur la marche à suivre les ont empêchés de coordonner leurs positions et leurs actions.⁷⁰ La prolifération de médiateurs, souvent peu au fait des réalités du pays et manquant d'analyse globale, a créé une confusion que les deux protagonistes de la crise ont pu utiliser à leur avantage. Chacun voulant résoudre la crise sans véritable coopération et coordination, les acteurs internationaux ont

fini par se télescoper.⁷¹ De plus, la présence de médiateurs africains a parfois été mal perçue par les protagonistes, qui rejettent fréquemment leur lien avec le continent.⁷²

D. LA HAT : UN AN AU POUVOIR

1. Mise en place du régime Rajoelina

Puisqu'il jouit de relativement peu de légitimité, Andry Rajoelina s'active dès son arrivée au pouvoir à mettre en place des institutions transitoires à la tête desquelles sont placées les figures de l'opposition coalisées contre Ravalomanana. Il s'agit en effet à la fois de les récompenser et de s'assurer de leur soutien. Deux jours seulement après la passation de pouvoir, Rajoelina annonce la mise en place d'un « régime de la Transition vers la IV^e République ». ⁷³ Il reproduira rapidement les dérives de ses prédécesseurs en tentant de verrouiller le pouvoir. Il dissout le parlement et le Sénat, dont les attributions sont désormais exercées par la HAT⁷⁴ et un Conseil pour le redressement économique et social, deux organes composés de fidèles, et par le gouvernement. En réalité, seul ce dernier et le président exerceront la fonction législative. Après avoir mis en place ces nouvelles structures, Rajoelina commencera à gouverner par ordonnances.

Plus tard, il suspend les 22 chefs régionaux,⁷⁵ qui travaillaient étroitement avec le parti du président, le TIM,⁷⁶ avant d'en nommer de nouveaux le 12 mai bien que ceux-ci doivent normalement être directement élus.⁷⁷ Le 17 avril, il crée également par décret un Comité militaire pour la défense nationale chargé d'évaluer la stratégie militaire du pays, d'élaborer la politique de défense nationale, de renforcer l'éthique militaire et de rationaliser l'emploi des forces de l'ordre d'une armée nationale désorganisée. Cet organe était également responsable de

⁶⁶ « Mgr Odon Razanakolona se retire de la médiation pour ne pas passer pour "complice" », Madagascar-Tribune.com, 26 février 2009. Marc Ravalomanana ne s'est pas présenté à la quatrième réunion de médiation du FFKM, une absence suite à laquelle Rajoelina a annoncé la rupture du dialogue.

⁶⁷ Le secrétaire d'Etat français chargé de la Coopération et de la francophonie se rend à Madagascar pour la COI et non pour représenter la France. Celle-ci refusait au départ d'être sur le devant de la scène, notamment à cause de la présence de plus de 20 000 Français dans le pays. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

⁶⁸ La SADC avait envoyé une mission d'évaluation de la situation en février 2009.

⁶⁹ Entretiens de Crisis Group, représentant des Nations unies, Antananarivo, 12 août 2009 ; diplomate, Antananarivo, 13 août 2009.

⁷⁰ De plus, le refus de certains médiateurs de tenir les négociations en malgache a compliqué la situation pour certains acteurs locaux.

⁷¹ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 19 janvier 2010.

⁷² Entretien de Crisis Group, membre de l'administration, Antananarivo, 12 août 2009.

⁷³ Ordonnance 2009-003 instituant le régime de la Transition vers la IV^e République du 19 mars 2009.

⁷⁴ Celle-ci est « garante du fonctionnement régulier des institutions et de la démocratie durant la période transitoire ». Ibid.

⁷⁵ Depuis la révision constitutionnelle de 2007, les chefs de région sont responsables « de la stratégie et de la mise en oeuvre de toutes les actions de développement économique et social » de leurs régions. Ils sont aussi chefs de l'administration dans leurs régions. (Art.143).

⁷⁶ Tiako I Madagasikara (J'aime Madagascar).

⁷⁷ Le gouvernement Ravalomanana avait également nommé les chefs de région, en proclamant une période transitoire avant des élections, mais celle-ci avait été renouvelée afin de pouvoir continuer à désigner les responsables régionaux.

la rédaction d'une charte d'éthique militaire ainsi que d'une nouvelle doctrine pour l'utilisation des armes.⁷⁸

Les autorités de transition vont également court-circuiter les institutions en place et manipuler le pouvoir judiciaire, notamment en créant la Commission nationale mixte d'enquête (CNME) définie comme « l'outil opérationnel à la disposition de la HAT pour l'exercice de son pouvoir judiciaire et de sécurité sur tous actes illégaux perpétrés avant, pendant et après la crise ». ⁷⁹ Cet organe sera en réalité un instrument politique qui servira à mener des enquêtes contre l'opposition et procèdera également à des arrestations.⁸⁰

Dans sa quête de légitimité, la HAT organise les 2-3 avril une conférence nationale à Antananarivo pour discuter des lois constitutionnelle et électorale en vue des prochaines élections, et par-là également convaincre les bailleurs de fonds de ne pas imposer de sanctions au pays.⁸¹ Alors que la conférence était annoncée comme inclusive, seuls les partisans de Rajoelina, ainsi que des officiers militaires et des chefs religieux, s'y trouvent. Le TIM refuse d'y prendre part en indiquant que ses membres ne participeraient à une conférence que si elle était organisée par les Nations unies. L'ONU avait, elle, demandé qu'elle soit organisée par un organe indépendant et qu'elle inclue des représentants de tous les partis et des organisations de la société civile.⁸²

Depuis son exil, Ravalomanana conteste la mise en place du nouveau pouvoir. Peu après son départ, il clame qu'il reste le président et qu'il a été forcé à partir sous la me-

nace.⁸³ Il nomme son allié Manandafy Rakotonirina,⁸⁴ chef du Mouvement pour le progrès de Madagascar (MFM), Premier ministre légal le 16 avril et ce dernier présente son nouveau gouvernement le 28 avril. La HAT répond à cette nomination en lançant un mandat d'arrêt contre l'ancien président le 17 avril,⁸⁵ ce qui n'empêche pas ce dernier de déclarer qu'il reviendra au pays sous la protection de la SADC. Il tente également de mobiliser ses partisans à distance par Internet ou dans des allocutions téléphoniques retransmises sur haut-parleurs devant la foule qui se proclame légaliste,⁸⁶ qui continuera d'ailleurs à se réunir régulièrement jusqu'à la tenue des sommets à Maputo en août 2009.⁸⁷

2. Lutte de reconnaissance internationale entre la HAT et Marc Ravalomanana

Une bataille diplomatique commence alors entre Ravalomanana et Rajoelina dans laquelle tous deux tentent d'établir ou de conserver leur légitimité à l'extérieur du pays. L'ancien président se lance en premier dans des activités de plaidoyer auprès de la communauté internationale pour obtenir son soutien. Réfugié au Swaziland,⁸⁸ qui est alors à la tête de la Troïka de la SADC, son organe de sécurité, il trouve en l'organisme régional un allié. Ce dernier avait en effet un temps indiqué ne pas écarter la possibilité d'une intervention armée pour réinstaller le président⁸⁹ et faisait de son retour au pays une condition à toute négociation.⁹⁰

⁷⁸ La création de cet organe, de même que l'organisation d'assises nationales militaires en mai montre une volonté du gouvernement de transition de s'impliquer dans la réconciliation des forces armées et d'y restaurer la discipline après les événements de février.

⁷⁹ Voir « Madagascar. Les droits humains sont laissés de côté dans la résolution de la crise politique actuelle », Amnesty International, 6 juillet 2009.

⁸⁰ Entretien de Crisis Group, constitutionnaliste, Antananarivo, 18 janvier 2010.

⁸¹ Une réduction de la période de transition (de 24 à dix-neuf mois) avait été décidée lors de la conférence, et un agenda national avait été fixé pour les deux prochaines années. Une nouvelle loi électorale devait être rédigée en juillet 2009 et une révision constitutionnelle entamée en septembre. Les élections législatives devaient avoir lieu en mars 2010 avant les présidentielles en octobre de la même année. Les conférences régionales ont eu lieu du 30 juin au 3 juillet dans les 22 régions, mais comme leur version nationale, elles ont impliqué peu de partisans d'autres mouvances.

⁸² L'Union africaine avait également indiqué que les conférences n'avaient pas eu lieu « dans des conditions de nature à créer un consensus national sur les modalités du retour à l'ordre constitutionnel et à recueillir l'appui de l'UA ». Communiqué de presse, Union africaine, 7 avril 2009.

⁸³ Voir « Madagascar : Ravalomanana dit avoir transmis le pouvoir "sous la menace" », Agence France-Presse, 1 avril 2009.

⁸⁴ Fondateur du « parti qui se bat pour le pouvoir du prolétariat », le MFM, en 1972, Manandafy se convertit à l'économie de marché lorsqu'il devient conseiller spécial de Ravalomanana en 2001. Depuis, le MFM est resté un allié fidèle de l'ancien président, le parti s'étant toujours allié au TIM au parlement. Manandafy s'est cependant présenté aux élections présidentielles de 2006, mais n'a reçu que 0,33 pour cent des votes.

⁸⁵ Notamment pour détournement de fonds publics et abus de pouvoir dans l'affaire Boeing. Le 3 juin il sera condamné par contumace à quatre ans de prison et 70 millions de dollars de dommages et intérêts pour conflit d'intérêts.

⁸⁶ Elle réclame le retour à l'ordre constitutionnel, une notion toute relative au vu des pratiques de Ravalomanana. Voir section III.D sur la constitution.

⁸⁷ Voir section IV.B.

⁸⁸ Il s'installera plus tard en Afrique du Sud, où il se trouve toujours en mars 2010.

⁸⁹ « La Brigade de la SADC préparée pour intervenir à Madagascar », TopMada.com, 23 février 2009. Il avait été suivi en ce sens par le Comesa en juin. « Final Communiqué of the Thirteenth Summit of the Comesa Authority of Heads of State and Government », communiqué de presse, Comesa, 8 juin 2009.

⁹⁰ Cependant, la SADC abandonnera rapidement cette ligne et annoncera en mai qu'elle se range derrière le Groupe international de contact. Voir section IV.A.

A la recherche de la reconnaissance internationale, Rajoelina entame un premier voyage en Libye en mai à l'invitation de son dirigeant, Mouammar Kadhafi, en sa qualité de président de l'Union africaine. Le ministre des Affaires étrangères de la HAT, Ny Hasina Andriamanjato, rencontre également une délégation de médiateurs de la SADC en avril, sans succès. La HAT envoie ensuite une délégation à Bruxelles le 6 juillet pour rencontrer des représentants de l'Union européenne dans l'espoir de débloquer les 630 millions d'euros d'aide gelés suite au changement de pouvoir pour cause de non-respect de l'ordre constitutionnel.⁹¹ L'autorité de fait se voit opposer une fin de non-recevoir au motif que la feuille de route proposée est unilatérale,⁹² mais Bruxelles indique néanmoins qu'elle pourrait soutenir le gouvernement s'il s'engage dans une voie inclusive et consensuelle.⁹³ Face à cet échec, plusieurs conseillers de Rajoelina tenteront de le convaincre qu'il peut se passer de ses partenaires traditionnels et que des fonds l'attendent du côté de la

Chine ou de l'Arabie saoudite, mais ceux-ci ne se matérialiseront pas.

3. Répression et intimidation

Alors qu'elle échoue à obtenir la légitimité recherchée, la HAT choisit de s'imposer par la force. Elle ne tarde pas à adopter les méthodes qu'elle critiquait peu avant et commet de manière répétée des atteintes aux droits humains ainsi qu'aux libertés civiles sous le prétexte du maintien de l'ordre et de la sécurité.⁹⁴ Ainsi, les forces de sécurité interviennent le 20 avril lors d'un rassemblement de partisans de Ravalomanana qui protestent contre la fermeture la veille de médias proches de l'ancien président, Radio Mada, Radio Fahazavana et Télé Mada,⁹⁵ par un groupe de soldats. Les forces de sécurité ouvrent le feu. Un manifestant et un policier trouvent la mort et vingt personnes sont sévèrement blessées. Le Premier ministre de transition, Monja Roindefo, publiera alors une interdiction de rassemblement public, mais les partisans de l'ancien président se réuniront à nouveau et deux personnes perdront encore la vie alors qu'une quarantaine d'autres seront blessées.⁹⁶

Des arrestations politiques et des violations de droits de l'homme se poursuivent sous l'autorité de la HAT.⁹⁷ Dès le 23 avril, des parlementaires du TIM sont arrêtés de façon musclée. Le 27 avril, des soldats pénètrent dans la Cour constitutionnelle et arrêtent son chef de la sécurité, accusé de déstabiliser le pays. Le 29 avril, le nouveau Premier ministre de Ravalomanana, Manandafy Rakotonirina, est également arrêté, ainsi que sept autres légalistes, notamment pour usurpation de titre, mise en place d'un gouvernement insurrectionnel et organisation d'une réunion publique non autorisée, les mêmes actions que celles commises par les membres de la HAT au cours des semaines précédentes de manifestations.⁹⁸ Le 5 mai c'est un journaliste de Radio Mada, Evariste Ramanantsoavina, qui est arrêté.⁹⁹

⁹¹ L'Accord de Cotonou est conditionné au respect de l'ordre constitutionnel. L'Union européenne avait déjà différé le paiement d'une tranche de 16 millions d'euros d'aide budgétaire en décembre 2008 et avait annoncé vouloir « obtenir des clarifications du gouvernement sur un certain nombre de transactions budgétaires pour vérifier leur régularité ». Cette suspension faisait suite à un rapport du Fonds monétaire international (FMI) soulevant des questions sur la gestion du budget par le gouvernement. « Aide budgétaire "Déblocage au mois de juin prochain" », *La vérité*, 27 mars 2009.

⁹² Selon un représentant de l'Union européenne présent lors des discussions, la délégation refusait catégoriquement de discuter de l'implication de la mouvance Ravalomanana dans la transition. De plus, la feuille de route proposée était « complètement farfelue et proposait des échéances complètement irréalistes ». Elle stipulait notamment qu'un référendum serait organisé en septembre 2009 ou au plus tard en décembre. « C'était un vrai dialogue de sourds. La délégation malgache avait sous-estimé le sérieux de la situation, elle pensait qu'elle nous emballerait avec de beaux discours. Nous voulions des garanties sur les institutions, sur l'ordre constitutionnel, mais ils restaient bloqués sur leur feuille de route. » Entretien de Crisis Group, officiel européen, Bruxelles, 16 octobre 2009.

⁹³ « L'Union européenne considère que le transfert par la force du pouvoir survenu à Madagascar le 17 mars 2009 constitue une violation flagrante des éléments essentiels repris à l'article 9 de l'Accord de Cotonou. ... Les propositions et engagements de la partie malgache restent dans un cadre non constitutionnel ne présentant pas de perspectives crédibles – pour le moment – pour un retour à l'ordre constitutionnel. ... Ceci n'ouvre donc pas la possibilité d'un appui européen à la mise en œuvre de ce processus. » « Ouverture des Consultations avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou. Bruxelles, le 6 juillet 2009, Conclusions de l'Union européenne », Conseil de l'Union européenne, 6 juillet 2009. Bien que ces consultations ne durent normalement que 120 jours, l'Union européenne s'est montrée très flexible et n'a pas encore rendu de décision finale sur la conduite qu'elle compte adopter.

⁹⁴ « Madagascar: Urgent need for justice », op. cit.

⁹⁵ Le ministre de la Communication de l'époque, Gilbert Raharizatovo, avait indiqué que Télé Mada n'avait aucune licence officielle pour diffuser, et Radio Mada était accusée d'incitation à la désobéissance civile.

⁹⁶ « Madagascar : deux morts dans une manifestation », Agence France-Presse, 24 avril 2009.

⁹⁷ Voir « Madagascar: Urgent need for justice », op. cit.

⁹⁸ Les charges n'ont cependant été formulées qu'après leur arrestation. Manandafy Rakotonirina sera reconnu coupable d'atteinte à la sûreté de l'Etat et d'usurpation de titre suite à la présentation de son gouvernement et condamné à deux ans de prison avec sursis le 22 septembre 2009.

⁹⁹ Il était notamment accusé d'incitation à la révolte contre les institutions de la République, de diffusion de fausses nouvelles et de menaces de mort. Il avait été sommé d'indiquer le lieu

En juin, la HAT met en place la Force d'intervention spéciale (FIS) qui est composée d'éléments de l'armée, de la gendarmerie et de la police. Elle est dirigée par les commandants Charles et Lylison, anciens du CAPSAT qui ont propulsé Rajoelina au pouvoir. Responsable d'arrestations musclées de partisans de Ravalomanana et accusée d'avoir commis de nombreuses violences,¹⁰⁰ elle existe en dehors de tout cadre légal et est considérée comme la milice du président, qui se sent personnellement menacé.¹⁰¹ Les arrestations reprennent avec les manifestations qui suivent la mise en place d'un gouvernement de transition par le Premier ministre Monja Roindefo. Quinze membres de l'opposition sont ainsi arrêtés les 11 et 12 septembre, dans un grand coup de filet destiné à arrêter les instigateurs des manifestations. Dix-sept personnes sont ensuite arrêtées le 26 septembre et huit sont blessées lorsqu'une manifestation de l'opposition est réprimée par les forces de sécurité. Les trois mouvances opposées à la formation unilatérale de ce gouvernement avaient alors dénoncé un « début d'intimidation et de harcèlement ».¹⁰²

Suite à la prise de pouvoir de Rajoelina, les instances traditionnelles de lutte contre l'impunité s'effondrent petit à petit et des policiers et des soldats sont accusés de commettre des crimes, ce qui contribue à créer un climat d'insécurité. Après le démantèlement définitif de la garde présidentielle, les dépôts d'armes de cette dernière ont été vidés. Le nombre d'armes ainsi que les lieux où elles ont été emmenées restent inconnus.¹⁰³ Au mois de juin et de juillet ce sont des bombes qui sont découvertes dans la capitale.¹⁰⁴ Plusieurs responsables de l'opposition sont immédiatement accusés et arrêtés. Des mandats d'arrêt, que beaucoup considèrent politiques, seront encore émis en janvier 2010, notamment contre un des

proches de Ravalomanana, Fetison Andrianirina. L'opposition accuse le gouvernement d'être en passe de devenir un régime policier.¹⁰⁵ Par ailleurs, de nombreux trafics se développent.¹⁰⁶

4. Divisions et pressions internes

Peu après sa prise de pouvoir, le mouvement alors cristallisé autour de Rajoelina commence à se fissurer. Si le combat contre Ravalomanana avait un temps uni les mécontents derrière l'ancien maire, c'est bien leur opposition à un ennemi commun qui scellait leur alliance et non un programme politique commun. L'annonce de la prise de pouvoir de Rajoelina est à l'origine des premières divisions. En effet, alors que l'ancien président Didier Ratsiraka, désireux de prendre sa revanche,¹⁰⁷ l'avait largement soutenu dans la mobilisation de la contestation, il n'avait pas prévu que le maire annoncerait qu'il prendrait en charge les affaires du pays et qu'il dirigerait la transition.¹⁰⁸

d'où émettait Radio Mada, qui avait été fermée par le gouvernement et continuait à émettre clandestinement. Il a finalement été libéré le 20 mai 2009, faute de preuves.

¹⁰⁰ Voir « Témoignage de la sénatrice capturée par le FIS », 12 octobre 2009, disponible à <http://mydago.com/2009/10/temoignage-de-la-senatrice-capturee-par-le-fis/>.

¹⁰¹ Entretien de Crisis Group, militaire, Antananarivo, 14 janvier 2010.

¹⁰² « Vague d'arrestations en vue », *L'Express de Madagascar*, 14 septembre 2009.

¹⁰³ Entretien de Crisis Group, ancien membre de la garde présidentielle, Antananarivo, 11 août 2009.

¹⁰⁴ En juin, une bombe avait provoqué des dégâts mineurs dans un supermarché. Le mois suivant, autour de vingt bombes auraient été retrouvées dans la capitale avant qu'elles n'exploient. Deux autres bombes auraient explosé, blessant un enfant et tuant deux poseurs de bombe. « Des poseurs de bombe arrêtés à Madagascar, l'opposition accusée », Reuters, 24 juin 2009 ; « Une enfant blessée dans l'explosion d'une bombe dimanche », Sobika.com, 27 juillet 2009 ; « Madagascar investigated failed bomb attacks », Reuters, 20 juillet 2009.

¹⁰⁵ Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010. « La HAT ne croit plus à sa mission maintenant. L'argent et la peur la motivent, c'est pour cela qu'elle supprime la contestation. » Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 18 janvier 2010.

¹⁰⁶ Notamment de bois de rose. Voir « 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, Inc., août 2009. La HAT aurait autorisé l'exportation de bois précieux abattus illégalement pour financer ses activités. « Que se passera-t-il quand les arbres auront disparu ? », IRIN, 4 février 2010.

¹⁰⁷ Comme l'indique un membre de sa mouvance en référence à la crise de 2002 entre Ratsiraka et Ravalomanana suite aux élections présidentielles contestées : « c'est normal que Ratsiraka ait soutenu Rajoelina, on avait été chassés ! » Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 15 août 2009. L'organisation de la contestation et de la prise de pouvoir aurait en effet commencé plusieurs mois plus tôt, bien avant la fermeture de la radio Viva, présentée comme le déclencheur des événements. Elle aurait inclus dès le départ l'ancien président Ratsiraka, ainsi que des membres de l'armée et de l'Église. La diffusion de l'interview de Ratsiraka avait été planifiée afin de faire réagir le pouvoir. Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 11 janvier 2010.

¹⁰⁸ « On a tous été abasourdis. On voulait une transition consensuelle, là ça a été unilatéral. » Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 14 août 2009. Ratsiraka aurait ensuite réclamé davantage de reconnaissance pour son soutien, notamment par le biais de la copaternité du renversement de Ravalomanana et le placement de ses partisans dans les nouvelles institutions. Mais Rajoelina a préféré donner la priorité à ceux qui avaient directement pris part aux manifestations, créant ainsi une dissension avec les exilés. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

Rajoelina ne dirige pas un mouvement structuré et ne possède pas sa propre base de partisans. Il s'est en effet retrouvé à la tête d'un groupement hétéroclite, composé d'anciens alliés déçus de Ravalomanana,¹⁰⁹ de barons politiques qui ont accompagné différents régimes,¹¹⁰ ou encore d'hommes forts dans leur région d'origine.¹¹¹ Rajoelina, relativement inexpérimenté dans le jeu politique, ne cessera par la suite de subir les pressions de cet entourage, qui le poussera sans cesse à refuser le compromis qui lui ôterait un peu de ses privilèges.

Les divergences entre Rajoelina et son Premier ministre, Monja Roindefo, prennent aussi rapidement de l'importance, à tel point que ce dernier demande en juillet à la HCC s'il est possible qu'il soit limogé par le président.¹¹² Pendant les semaines qui suivent, alors que les accords de Maputo indiquent qu'un Premier ministre de consensus doit être nommé,¹¹³ Rajoelina semble hésiter sur l'attitude à adopter vis-à-vis de Roindefo et il finit par lui demander de former un nouveau gouvernement.¹¹⁴ Un mois plus tard, lorsqu'il accepte de se séparer de son Premier ministre, les différends entre les deux hommes éclatent au grand jour et les procédures légales entamées par Roindefo se soldent toutes par des échecs.

En même temps, Rajoelina doit gérer la pression des militaires qui l'ont porté au pouvoir. Ceux-ci le pousseront plusieurs fois à refuser le compromis, notamment lors des négociations internationales. Depuis la mutinerie du CAPSAT, l'indiscipline et les divisions règnent dans leurs rangs, au point que plusieurs réunions de la hiérarchie militaire ont dû être organisées pour tenter de rétablir l'ordre. Rajoelina finira d'ailleurs par nommer le colonel Albert Camille Vital à la primature en décembre 2009 suite aux pressions de militaires pour que la situation évolue.¹¹⁵ Cependant, cette nomination n'est pas une garan-

tie de soutien dans l'armée. Certains généraux ont mal vu qu'un colonel soit nommé à la primature. Son alliance à Rajoelina dans un gouvernement nommé de manière unilatérale est également mal perçue par une frange des forces armées.¹¹⁶

¹⁰⁹ Tels que Norbert Ratsirahonana, Jean Lahiniriko ou Jacques Sylla.

¹¹⁰ Marson Evariste, Alain Ramarosoan.

¹¹¹ Roland Ratsiraka, Pierrot Rajaonarivelo. Rajoelina était également soutenu par de nombreux opérateurs économiques, qui ont contribué à le porter au pouvoir alors que leurs intérêts étaient menacés par Ravalomanana. Voir section III.A.

¹¹² « "Je suis le Premier ministre de consensus" », *L'Express de Madagascar*, 4 août 2009. Voir « Avis n°02-HCC/AV du 31 juillet 2009 sur l'interprétation de l'article 53 de la Constitution » de la HCC.

¹¹³ Voir la section IV.

¹¹⁴ « Rajoelina n'arrivait pas à se débarrasser de Roindefo, il avait peur d'ouvrir un second front. Il lui fallait ménager les durs. » Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 7 septembre 2009. Rajoelina aurait même demandé à la France sa protection si Roindefo s'en prenait à lui. Entretien de Crisis Group, officiel français, Paris, 20 octobre 2009.

¹¹⁵ Le fait qu'il vient du Sud, comme Monja Roindefo, aurait également joué dans sa nomination. Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 15 janvier 2010. Les différences ré-

gionales sont en effet une ressource à la disposition des hommes politiques à la recherche d'outils de mobilisation des foules. Il y a officiellement dix-huit groupes ethniques dans le pays. Les Merina, habitant les Hauts plateaux, ont été les premiers à entamer la centralisation et l'unification politique du pays, perçue par les Côtiers comme une tentative merina d'imposer leur hégémonie. A l'indépendance du pays ainsi que pendant plusieurs décennies, il était impensable pour les Côtiers qu'un Merina arrive à la tête de l'Etat, les Hautes terres étant déjà jugées favorisées. Par ailleurs, une règle non écrite veut qu'un équilibre régional soit maintenu au sein du gouvernement. Le fait que Ravalomanana ne respecte pas cette règle a créé un ressentiment important dans la population côtière. Si l'opposition entre les personnes originaires des Hauts plateaux et les Côtiers est latente en général, elle a souvent été instrumentalisée en période de crise et la menace fédéraliste souvent brandie. Néanmoins, cette dimension ne semble pas être centrale dans la crise de 2009, qui oppose deux Merina. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard puisque, comme le notent plusieurs observateurs, un conflit entre un Merina et un Côtier aurait pu dégénérer plus facilement. Le choix par les anciens barons politiques de soutenir Rajoelina n'est donc pas innocent. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 22 octobre 2009. Sur la question de l'ethnicité, voir Françoise Raison-Jourde et Solofo Randrianja, *La nation malgache au défi de l'ethnicité* (Paris, 2002).

¹¹⁶ Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 15 janvier 2010.

III. UNE INSTABILITE CHRONIQUE

La crise de 2009 n'est pas un événement isolé. Depuis l'indépendance du pays, l'alternance du pouvoir n'a jamais eu lieu par les urnes, mais bien par des mouvements de rue qui ont mené au remplacement du président, en passant parfois par une période de transition.¹¹⁷ L'analyse des causes de cette instabilité permet de comprendre comment la crise de 2009 a pu se produire et montre pourquoi la HAT ne diffère pas vraiment dans ses pratiques des régimes précédents.

A. UN « PRESIDENT-MONARQUE »

Depuis l'indépendance, le peuple malgache n'est pas parvenu à s'accorder sur le rôle et le fonctionnement de l'Etat.¹¹⁸ Divisé entre une conception monarchique du pouvoir héritée de l'ancien régime en vigueur avant l'arrivée des colonisateurs et les aspirations démocratiques contemporaines de la population, Madagascar a pratiquement toujours été dirigé par des présidents extrêmement puissants, au pouvoir quasi-incontesté.¹¹⁹ C'est un vernis d'institutions qui a été mis en place à l'indépendance en 1960, copié sur le système français, mais qui ne s'est jamais transformé en Etat de droit.¹²⁰ Le pouvoir

ne se partage donc pas, ou seulement avec des proches, et dans ce cas le président détermine ce qu'il cède et à qui il le donne.

Cette conception du pouvoir pose problème à deux niveaux. Premièrement, le président ne permet pas aux institutions de jouer leur rôle et à l'opposition d'exister. La contestation finit donc par exploser dans la rue. Deuxièmement, ce règne sans partage crée inévitablement des mécontents, qui sont prêts à semer le trouble quand leurs intérêts sont en péril. Les présidents successifs n'ont en effet jamais permis le développement d'institutions solides et indépendantes, utilisant plutôt leur position pour monopoliser le pouvoir et contrôler tous les rouages de l'Etat.¹²¹

Contrôle présidentiel sur les administrations. Pendant la période socialiste de Ratsiraka (1975-1993), une administration très militarisée permet au président d'en garder le contrôle. Derrière une façade lente et lourde, aucune institution ne fonctionne et seuls le président et ses proches prennent des décisions.¹²² En 2002, Ravalomanana met en place un système à deux étages. Les positions les plus importantes sont attribuées à certains proches employés de Tiko (les « Tiko boys »), ce qui lui permet de maîtriser les rouages de l'administration en s'appuyant sur des alliés de longue date.¹²³ Les chefs de partis qui l'avaient soutenu lors des élections de 2001 et de la crise qui avait suivi sont, eux, seulement nommés conseillers spéciaux sans prérogatives constitutionnelles.

¹¹⁷ En 1972, le gouvernement du président Philibert Tsiranana, accusé de promouvoir les intérêts français et incapable de résoudre une crise universitaire, est renversé par un mouvement populaire, qui suit une révolte dans le Sud du pays l'année précédente menée par Monja Jaona. Le 13 mai, les Forces républicaines de sécurité tirent sur la foule, faisant plus de 30 morts. Cinq jours plus tard, Tsiranana doit remettre le pouvoir au général Gabriel Ramanantsoa, alors chef d'état-major. Il l'occupera trois ans, avant de devoir remettre le pouvoir à son tour au colonel Richard Ratsimandrava à cause d'une crise politique. Ce dernier sera assassiné moins d'une semaine plus tard. Le pouvoir passe entre les mains d'un directoire militaire pendant quelques mois, avant que l'ancien ministre des Affaires étrangères, Didier Ratsiraka, n'accède au pouvoir.

¹¹⁸ Voir « Les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972. Une relecture proposée par le SeFaFi », SeFaFi, 17 février 2009. Le SeFaFi est l'Observatoire de la vie publique à Antananarivo.

¹¹⁹ A l'exception du président Zafy (1993-1996).

¹²⁰ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 janvier 2010. Le terme *Ray aman-dreny* (littéralement « le père et la mère ») utilisé pour faire référence au président résume cette relation de pouvoir de type presque « parent-enfant ». Celle-ci est également illustrée par la notion de *Fanjakana*, qui désigne l'Etat. Il incarne la volonté de Dieu et est donc incontestable. « Le peuple attend les bienfaits que ses gouvernants veulent bien lui accorder », tandis qu'« être le chef est tenu pour un état plus que pour une fonction, un honneur plus qu'une responsabilité. » « Les pratiques politiques », op.

cit. Voir également Laurent d'Ersu, « Changement d'homme providentiel à Madagascar », *Etudes*, novembre 2009, p. 458.

¹²¹ Les présidents eux-mêmes ne sont cependant peut-être pas toujours à la source de l'exercice d'un pouvoir quasi-royal. La conception totale du pouvoir a pour conséquence que l'entourage du président agit de manière à limiter l'opposition et le peuple ne s'y oppose pas. « Le système s'entend pour faire taire l'opposition, ce n'est pas difficile d'être un dictateur à Madagascar, il n'y a pas besoin de violence », note un officiel européen. Entretien de Crisis Group, Bruxelles, 16 octobre 2009.

¹²² Entretien de Crisis Group, chercheurs spécialistes de Madagascar, Paris, 19 octobre 2009.

¹²³ Par exemple, le conseiller du président au sein de Tiko de 1996 à 1999, Guy Rajemison Rakotomaharo, qui l'avait déjà suivi à la mairie de la capitale, deviendra le président du Sénat. Il a également nommé plusieurs anciens patrons de Tiko à la tête d'entreprises publiques, tels que Heriniaina Razafimahefa, président d'Air Madagascar, ou Patrick Ramiamanana, à la tête de la Jirama (eau et électricité). Le gouvernement mis en place en 2007 sera également truffé de ces Tiko boys. Après seulement quelques mois au pouvoir, Andry Rajoelina semble emprunter une voie similaire. En effet, en septembre 2009, le commandant Charles Andrianasoavina qui avait permis à l'ancien maire d'accéder au pouvoir, a été nommé administrateur de la Jirama.

ment garanties.¹²⁴ Par cette manœuvre, le président tente de les neutraliser et de cadrer la coalition hétéroclite qui s'est rangée derrière lui.¹²⁵ Mais c'est aussi de cette manière qu'il se prive d'un soutien précieux car si cette technique a pu se révéler payante pendant les premiers temps, ces seconds rôles ne pouvaient les contenter longtemps.¹²⁶

Par ailleurs, d'autres partisans qui l'avaient soutenu en 2001-2002 avaient été nommés à des postes de responsabilité, mais Ravalomanana ne veut pas avoir de compte à rendre et son soutien n'est généralement que de courte durée. Ces derniers viendront donc rapidement grossir les rangs des mécontents¹²⁷ et l'un après l'autre, ses alliés se retourneront contre lui, en désaccord avec son mode de gouvernance¹²⁸ ou simplement frustrés de ne pas être récompensés comme ils l'espéraient.

Rajoelina bénéficie d'une base moins large que ses prédécesseurs et ne peut donc disséminer ses proches à tous les niveaux de l'Etat. Depuis sa prise de pouvoir, il a donc verrouillé toutes les institutions en les empêchant de fonc-

tionner correctement et les décisions se prennent à la présidence. Cependant, contrairement à ses prédécesseurs, il n'est pas seul à gouverner. Certains de ses conseillers pèsent en effet lourd sur ses décisions et, si nécessaire, s'arrangent pour faire passer leurs décisions au conseil des ministres,¹²⁹ ces derniers devant en effet souvent se contenter d'exécuter car leur opposition risque d'entraîner une campagne publique en leur défaveur.¹³⁰

Décentralisation. Les présidents successifs ont également resserré leur emprise sur l'ensemble du territoire en manipulant la décentralisation. Le processus avait déjà été entamé sous la Première République (1960-1975) avec la création des communes, qui serviront en réalité à implanter le Parti social démocrate de Madagascar (PSD) et à le maintenir au pouvoir.¹³¹ Lorsque Ratsiraka donne une reconnaissance formelle au *fokontany*, la plus petite unité administrative,¹³² avec l'objectif déclaré de mettre en place des démocraties directes, l'Avant-garde de la révolution malgache (Arema) renforce son pouvoir au niveau local.¹³³ Ratsiraka décentralise pour consolider son pouvoir puisque les barons politiques locaux lui sont fidèles.¹³⁴ Lorsque Ravalomanana met en place une nouvelle forme de dévolution avec la suppression des provinces, officiellement pour rapprocher le développement économique du peuple et augmenter sa participation à la gestion des affaires publiques, c'est en fait pour renforcer le pouvoir central.¹³⁵

¹²⁴ C'est le cas notamment de Norbert Lala Ratsirahonana (président du parti AVI), d'Evariste Marson (Rassemblement pour la social-démocratie – RPSD) ou de Tovonanahary Rabetsitonta (GRAD-Iloafo). Ravalomanana s'entoure également de techniciens qu'il juge compétents, mais il s'assure que les Tiko boys les surveillent. Voir « Les réseaux tentaculaires du grand manitou », *La lettre de l'Océan indien*, 10 octobre 2004.

¹²⁵ Ravalomanana laisse ses conseillers émettre certaines critiques afin de conserver les électeurs qui soutiennent une opposition modérée. Jean-Loup Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana. La vie politique malgache depuis 2001* (Paris, 2007), p. 73.

¹²⁶ Evariste Marson, conseiller spécial et président du RPSD accusera Ravalomanana de n'avoir jamais « renvoyé l'ascenseur ». (Cité dans *ibid*, p. 115.) Il est devenu un proche de Rajoelina. Norbert Lala Ratsirahonana est maintenant l'un des plus proches conseillers du président de la HAT.

¹²⁷ C'est par exemple le cas de Pety Rakotoniaina, que Ravalomanana nomme le président de délégation spéciale de Fianarantsoa pendant la crise de 2002, et qu'il démettra de ses fonctions l'année suivante. Celui-ci dénoncera ensuite notamment la nomination d'anciens ratsirakistes alors que les fidèles de la place du 13 mai voient leurs manifestations réprimées et déclarera que « Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana, c'est bonnet blanc et blanc bonnet. » Cité par Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana*, op. cit., p. 80.

¹²⁸ Les membres de l'administration qui refusaient de se plier à ses exigences étaient immédiatement remerciés. Serge Radert, l'ancien coordinateur général du Programme de réforme pour l'efficacité de l'administration (PREA), a été renvoyé de son poste en 2006 après que Ravalomanana lui a demandé de rapidement trouver des financements pour payer un bonus aux fonctionnaires afin de pouvoir l'annoncer le jour de la fête nationale. Radert avait alors répondu que ce n'était pas possible car les budgets étaient clos et qu'ils avaient besoin de l'accord de la Banque mondiale pour le faire. Il était devenu l'un des conseillers de Rajoelina à la mairie d'Antananarivo.

¹²⁹ Par exemple, afin de se prémunir contre la possible annulation du décret d'abrogation de la nomination d'Eugène Mangalaza et la suspension de la nomination unilatérale du Premier ministre Albert Camille Vital, l'un des conseillers du président fait passer au conseil des ministres une ordonnance qui rend le Conseil d'Etat incompétent sur les questions d'annulation de nomination des membres du gouvernement, modifiant ainsi une loi organique avec une ordonnance. Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 13 janvier 2010. La conception monarchique du pouvoir est également à la source de blocages lors des négociations pour la mise en place du régime de transition. « Ici, quand on gagne, on doit tout gagner. » Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 janvier 2010.

¹³⁰ Notamment par le biais des médias du président de la HAT. Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 19 janvier 2010.

¹³¹ Entretien de Crisis Group, chercheurs spécialistes de Madagascar, Paris, 19 octobre 2009.

¹³² Le gouvernement voulait alors faire du *fokonolona*, l'assemblée villageoise, l'organe de base de l'Etat afin de mettre le développement entre les mains du peuple. Le *fokontany* est l'unité administrative de chaque *fokonolona*.

¹³³ Suite aux élections locales de 1977, le parti du président est ainsi à la tête de 88,2 pour cent des *fokontany* du pays. *Madagascar – A Short History*, op. cit., p. 196.

¹³⁴ Entretien de Crisis Group, historien, Paris, 1 novembre 2009.

¹³⁵ Un processus similaire était déjà en marche sous Ratsiraka. Les provinces autonomes créées lors de la révision constitu-

Les collectivités décentralisées disposent en effet de très peu de fonds propres,¹³⁶ qui ont souvent été aléatoires, et ne sont généralement pas capables de s'autofinancer. Leur manque d'autonomie financière ne leur permet donc pas d'exercer leur autonomie politique, bien que celle-ci soit garantie dans les textes. Les subventions sont souvent devenues des instruments politiques. Les collectivités aux mains de l'opposition ont ainsi fait les frais de cette absence de financement puisque les subventions auxquelles elles avaient droit n'étaient fréquemment pas reversées. De plus, le parti au pouvoir domine toutes les structures.

Sous Ravalomanana, la plupart des villes étaient sous le contrôle du TIM et dans celles qui ne l'étaient pas, les maires étaient étroitement surveillés par des chefs de région nommés par le président.¹³⁷ Si les élections municipales de 2007 ont fait passer certaines villes du côté de l'opposition, Ravalomanana a déclaré nuls les résultats dans plusieurs d'entre elles en prétextant des fraudes afin de nommer des présidents de délégation spéciale (PDS) de son parti à la place des maires de l'opposition. Ce contrôle politique s'étend jusqu'au *fokontany*, depuis que le président a modifié le mode d'élection de ses chefs. Alors qu'ils sont censés être nommés par les maires, élus, depuis 2007 ils sont nommés par les chefs de district, qui sont sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.¹³⁸ La différence est importante puisqu'ils étaient notamment chargés de préparer les listes électorales.

Partis et compagnies présidentiels pour étendre le contrôle.¹³⁹ Pendant la première époque Ratsiraka, l'affiliation à l'Arema devient pratiquement obligatoire.¹⁴⁰

tionnelle de 1998 étaient largement dépendantes du pouvoir central alors que la plupart des gouverneurs étaient choisis parmi les membres de l'Arema ou des proches du président. Voir Richard R. Marcus, « Political change in Madagascar : Populist democracy or neoprimitivism by another name ? », ISS Occasional paper 89, août 2004.

¹³⁶ Seulement autour de 4-5 pour cent du budget national et une partie des impôts qui leur est reversée. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 18 janvier 2010.

¹³⁷ Le statut des chefs de région est ambigu : ils sont théoriquement à la fois des élus et des représentants de l'Etat. Voir « Quelle décentralisation pour Madagascar ? », SeFaFi, 28 mars 2008.

¹³⁸ Alors que les *fokontany* devraient être des démembrements des communes, ils sont devenus des démembrements des districts. De nombreux conflits existent donc entre les maires et les chefs de *fokontany*, ce qui pose problème car ils doivent collaborer.

¹³⁹ Pour les fonctionnaires, l'affiliation au parti présidentiel est ainsi vue comme pratiquement obligatoire. Voir à ce sujet Didier Galibert, *Les gens du pouvoir à Madagascar. Etat postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)* (Paris-Saint Denis, 2009), p. 159.

¹⁴⁰ Si le Front national de défense de la révolution malgache (FNDR) est officiellement au pouvoir, ses membres non Arema se plaindront cependant de son monopole du pouvoir. Plusieurs

L'Arema développe aussi des activités économiques qui étendent le pouvoir du président. Le parti avait ainsi créé une société, la Procoops, qui était officiellement le « régulateur de l'inflation », mais qui était dénoncée par des opposants comme instituant « la mise en coupe réglée du pays par la famille régnante ».¹⁴¹

Pendant les sept ans au pouvoir de Ravalomanana, il était souvent difficile de dissocier le TIM, l'Etat et Tiko.¹⁴² Par exemple, l'avion présidentiel était enregistré au nom de Tiko, mais payé par la banque centrale, alors que Magro, une filiale de Tiko, servait de siège au TIM dans plusieurs provinces. Ravalomanana a en effet utilisé ses deux domaines d'activités pour les renforcer mutuellement et étendre son contrôle sur la sphère économique. Au départ, ses sociétés seront un tremplin nécessaire pour accéder au pouvoir. Au moment des élections de 2001, Ravalomanana utilise les fonds ainsi que les réseaux de distribution de Tiko pour faire campagne et dispose ainsi de moyens avec lesquels aucun parti ne peut rivaliser.¹⁴³

La crise de 2009 peut être vue comme un « retour de boomerang » du système mis en place par Ravalomanana de confiscation progressive et personnalisée de tous les leviers politiques et économiques.¹⁴⁴ Sa position lui permettra de faire fructifier ses affaires et il fera régulièrement passer des mesures qui bénéficient sa compagnie.¹⁴⁵

d'entre eux passeront d'ailleurs dans l'opposition au moment de la contestation des années 1990. Voir Ferdinand Deleris, *Ratsiraka : socialisme et misère à Madagascar* (Paris, 1986), pp. 99-100.

¹⁴¹ Philippe Leymarie, « Une société anonyme pour revitaliser l'économie malgache. Le Président Ratsiraka, champion de l'entreprise privée », *Le Monde Diplomatique*, 1 janvier 1989.

¹⁴² Sa carrière d'entrepreneur constituait un atout important lorsqu'il s'est présenté aux élections pour la première fois. Ses succès commerciaux étaient alors montrés en exemple de ce qu'il parviendrait à faire au niveau politique. Il représentait alors « le rêve malgache », le *self-made man* capable de construire un empire. Sa politique de développement et sa culture du résultat suscitaient l'espoir.

¹⁴³ Il dispose par exemple d'hélicoptères qui lui permettent d'atteindre rapidement des zones isolées. Il utilise également les nombreux employés de ses entreprises pour faire campagne et diminue même le prix du lait dans ses magasins peu avant les élections. Marcus, « Political change in Madagascar », op. cit. Lors de la campagne pour les présidentielles de 2006, il utilise sa chaîne de télévision ainsi que sa station de radio pour augmenter son temps de parole. Il utilise alors un vide juridique dans la loi électorale car le Conseil électoral national ne supervise que le temps de parole des candidats dans les médias publics.

¹⁴⁴ Entretien téléphonique de Crisis Group, Didier Galibert, historien et docteur en ethnologie, 21 octobre 2009.

¹⁴⁵ « Le groupe Tiko est bien loti », *La Lettre de l'Océan indien*, 18 décembre 2004. Les détaxations étaient calquées sur le plan de développement de ses propres entreprises. Entretien

En 2005 par exemple, Tiko Oil profite ainsi d'une exemption de taxes sur l'importation de l'huile brute qu'elle traite, alors que l'huile raffinée utilisée par ses concurrents était taxée à 20 pour cent. Lorsque Ravalomanana annonce une mesure d'amnistie fiscale générale en 2007, c'est également Tiko qui en bénéficie largement.¹⁴⁶ De plus, la position du président lui permettra d'éliminer ses adversaires commerciaux en utilisant les ressources de l'Etat.¹⁴⁷

Des observateurs estiment que le chiffre d'affaires de Tiko aurait quadruplé depuis 2002¹⁴⁸ et que Ravalomanana posséderait la quatrième plus grosse fortune des chefs d'Etat africains.¹⁴⁹ Cette position dominante qui fait fi des traditionnels réseaux et privilèges de la haute société tananarivienne lui vaudra en effet de nombreux ennemis au sein du secteur privé qui, déterminés à le voir s'en aller, se rallieront au maire de la capitale et à la classe politique déçue. Cette importante composante économique donne une dimension largement élitiste à la crise actuelle.¹⁵⁰

de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 12 janvier 2010. Les concurrents commerciaux de Tiko faisaient également souvent l'objet de contrôles fiscaux.

¹⁴⁶ Par ailleurs, les entreprises du président achètent au rabais des entreprises en cours de privatisation et acquièrent de nombreux marchés sans appel d'offre, notamment grâce au placement des Tiko boys au sein d'institutions stratégiques. Alma a par exemple obtenu un contrat sans appel d'offre avec l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo (Agetipa) et la Commune urbaine d'Antananarivo (CUA) grâce à Patrick Ramiaramanana, alors maire de la commune. En 2004, lorsqu'un stock de riz est saisi à la douane de Toamasina, celle-ci le confie à Magro, qui le livrera à ses clients habituels. Une partie du riz sera même acheminé vers la capitale dans des camions loués à l'armée dont l'essence est payée par la CUA.

¹⁴⁷ Il en va ainsi de Moulins de Madagascar qui sera empêché de fonctionner suite à une décision du ministère des Travaux publics et de l'aménagement du territoire qui résilie le contrat du silo qui l'approvisionnait au moment même où Tiko acquiert une minoterie. La compagnie américaine Seaboard Corp., partenaire du groupe malgache Prey au sein de Moulins de Madagascar, quittera finalement le pays, alors que le président de Prey, Edgard Razafindravahy, s'exilera suite à un harcèlement fiscal intensif. Ce dernier sera nommé PDS d'Antananarivo par Rajoelina en 2009.

¹⁴⁸ Voir Mathieu Pellerin, « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs », *Politique africaine*, n°113, mars 2009.

¹⁴⁹ Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana*, op. cit., p. 160.

¹⁵⁰ Certaines compagnies étrangères mises en danger par la politique de Ravalomanana auraient également soutenu Rajoelina. Quelques mois avant le début de la contestation, Ravalomanana avait en effet annoncé qu'il entendait nationaliser l'importation des hydrocarbures, une décision qui allait à l'encontre de leurs intérêts. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 12 janvier 2010.

Si les accomplissements de Ravalomanana dans certains domaines tels que les infrastructures ou la sécurité sont reconnus,¹⁵¹ ses détracteurs soulignent que ces investissements ont été réalisés dans son intérêt.¹⁵² Plusieurs observateurs notent que, pour le président, le développement de Madagascar passait par le développement de Tiko, ses affaires personnelles passant avant tout.¹⁵³

Au centre d'un pouvoir absolu, les dirigeants ne s'embarrassent pas toujours du respect des procédures, ce qui se traduit souvent par une politique opaque et souvent népotique et par un haut niveau de corruption.¹⁵⁴ C'est ainsi que la politique d'investissement à l'époque socialiste de Ratsiraka voit l'émergence de grands projets de développement, qui ne seront rien d'autre que « des éléphants blancs au service de la grande corruption ».¹⁵⁵

Ces pratiques n'ont pas changé : « la transition démocratique et la compétition électorale n'ont fait que changer les règles d'accès au pouvoir, en maintenant intact

¹⁵¹ Notamment la construction de milliers de kilomètres de routes.

¹⁵² Entretien de Crisis Group, opérateur économique, Antananarivo, 11 août 2009. Asa Lalana Malagasy (Alma), une compagnie du groupe Tiko, était devenue de facto la compagnie de construction de routes nationale. Son siège a même été situé dans les locaux du ministère des Travaux publics pendant un temps.

¹⁵³ Entretiens de Crisis Group, membre de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 14 août 2009 ; diplomate, Paris, 21 octobre 2009. « Ses entreprises ne peuvent survivre que grâce à l'existence d'un marché national. Or, la création de ce marché va dans le sens de l'intégration du pays : quand Ravalomanana fait construire des routes, celles-ci facilitent certes la circulation des produits de son groupe, mais elles profitent aussi au grand public. Ratsiraka agissait, lui, seulement en prédateur. Il laissait par exemple se détériorer les ponts publics pour permettre à sa société Decagon d'installer des passages privés payants. » Solofo Randrianja cité dans Fanny Pigeaud, « Madagascar entre le marché et le goupillon », *Le Monde diplomatique*, mars 2006.

¹⁵⁴ Si des initiatives ont été lancées pour améliorer la situation depuis le début des années 1990, elles n'ont eu que peu d'impact en termes de corruption ou dans l'amélioration de l'efficacité de l'administration. La création d'agences autonomes, souvent financées par des bailleurs de fonds internationaux, n'est pas parvenue à contrer les problèmes de gouvernance et la politisation de l'administration. C'est le cas du Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) créé en 2004. Des observateurs ont affirmé qu'il était utilisé à contre-emploi et qu'il se transformait en police politique. *La lettre de l'Océan indien*, 6 décembre 2008. La Médiature a été créée en 1992 dans le but de rapprocher les citoyens de l'administration. L'institution agit comme facilitateur sur un grand nombre de problèmes, des abus commis par des fonctionnaires aux mauvais traitements des prisonniers. Elle manque cependant gravement de moyens et est surchargée de plaintes contre le système judiciaire.

¹⁵⁵ *Madagascar – A Short History*, op. cit., p. 198. Par exemple avec la création d'une minoterie dans une région qui ne produisait pas de blé.

son mode de gestion. »¹⁵⁶ Ratsiraka avait ainsi ensuite progressivement consolidé son pouvoir en mettant en place un système dans lequel les membres de sa famille et leurs proches s'accaparaient les meilleures places, tant au niveau politique qu'économique. Sophie et Annick Ratsiraka, les filles du président, sont par exemple devenues conseillères au sein de ministères, alors que son fils, Xavier, était à la tête de la Société de navigation aérienne malgache (Sonavam), qui avait obtenu plusieurs marchés publics avant même sa création.¹⁵⁷

Rajoelina s'est lui aussi entouré de ses proches lors de la mise en place de son régime, alors que la plupart d'entre eux ne bénéficient d'aucune légitimité électorale. De plus, même si la HAT n'a jamais rempli ses fonctions législatives, ses membres perçoivent un salaire, sorte de récompense pour leur soutien. La gestion des ressources naturelles de la HAT fait également l'objet de nombreuses interrogations.¹⁵⁸ Ces pratiques opaques et népotiques ont rendu les élites qui en profitent peu enclines à la promotion d'un réel changement du jeu politique et d'institutions fonctionnelles pouvant jouer un rôle de contre pouvoir. Ceux qui sont exclus des privilèges du pouvoir peuvent se transformer en une opposition virulente. Rajoelina a fait les frais de ce mécanisme. En effet, en plus d'avoir écarté Ratsiraka en dépit des accords conclus entre eux,¹⁵⁹ le président de la HAT s'est également aliéné l'ancien président Albert Zafy, qui avait pourtant mobilisé les provinces au début de la contestation.

B. LE PARLEMENT COMME CHAMBRE D'ENREGISTREMENT

Depuis l'indépendance du pays, le pouvoir législatif a été systématiquement relégué au second plan par les présidents successifs. Ratsiraka et Ravalomanana ont régulièrement usé de différents stratagèmes pour maîtriser l'Assemblée nationale, déjà totalement dominée par leurs partis respectifs,¹⁶⁰ qui suivent généralement la ligne du

président sans en débattre.¹⁶¹ En gouvernant par décrets pour la contourner, en redessinant les limites des circonscriptions électorales,¹⁶² en faisant arrêter¹⁶³ ou en éliminant de ses listes électorales les députés trop critiques,¹⁶⁴ ou bien en la dissolvant tout simplement lorsqu'une majorité de parlementaires commençait à s'opposer à l'agenda présidentiel, les présidents ont œuvré pour limiter le pouvoir du parlement et en faire une chambre d'enregistrement de leurs décisions.

Même avant les élections, le processus est déjà en marche, comme par exemple lorsque Ravalomanana fait pression sur des candidats de l'opposition pour qu'ils se présentent sous la bannière du TIM.¹⁶⁵ Et quand l'opposition a pu entrer au parlement, elle n'a que rarement réussi à mettre sur pied un front commun malgré plusieurs tentatives,¹⁶⁶ ses membres étant trop peu nombreux ou divisés, y compris au sein d'un même parti.¹⁶⁷ Les parlementaires ont également été habitués à recevoir des cadeaux en échange de leur complaisance.¹⁶⁸

les 30 sénateurs nommés par le président par des membres du TIM avant que son parti ne remporte confortablement les élections législatives quelques mois plus tard. Lors des élections législatives de 2007, seul un membre de l'opposition sera élu après un boycott de l'opposition. Voir le site de l'Union interparlementaire, www.ipu.org/parline-f/reports/1193_E.htm.¹⁶¹ Il semblerait que les parlementaires TIM se réunissent uniquement pour recevoir les consignes de Ravalomanana, peu d'entre eux émettaient des propositions et les textes étaient rarement amendés. Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

¹⁶² Alors qu'il perdait le soutien de nombreux parlementaires avant les élections, Ravalomanana a fait en sorte que la plupart d'entre eux ne puissent être réélus en re-délimitant les circonscriptions et en diminuant le nombre de sièges à pourvoir de 160 à 127.

¹⁶³ Voir par exemple le cas de Jean Eugène Voninahitsy, condamné sous le prétexte d'avoir émis un chèque sans provision en 2000, alors qu'il était devenu très critique de Ratsiraka, puis à nouveau en 2005 à deux ans d'emprisonnement pour trafic d'influence, alors qu'il critiquait Ravalomanana au parlement.

¹⁶⁴ Avant les élections législatives de 2007, le TIM a exclu de ses listes électorales 80 pour cent des parlementaires sortants. Une partie de ceux-ci avaient préparé une procédure de destitution du président, mais ce dernier a convoqué des élections anticipées avant qu'ils aient eu le temps de la mettre en pratique.

¹⁶⁵ Une élue Leader-Fanilo avait appris que son mari, professeur, allait être muté dans une autre région. On lui avait indiqué que cette mutation pouvait être annulée, si elle se présentait aux élections pour le TIM. Entretien de Crisis Group, ancien membre de l'opposition, Antananarivo, 19 janvier 2010.

¹⁶⁶ Voir « Ravalomanana, 2002-2005. Des produits laitiers aux affaires nationales », op. cit.

¹⁶⁷ Par exemple, une partie de l'AVI, qui faisait partie de la coalition présidentielle, s'est opposée à Ravalomanana alors qu'une autre lui est restée fidèle.

¹⁶⁸ Des voitures 4x4 leur ont notamment été offerts par Ravalomanana afin, entre autres, de pouvoir effectuer les modifica-

¹⁵⁶ François Roubaud, *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?* (Paris-Montréal, 2000), p. 227.

¹⁵⁷ Des exemples similaires abondent. Voir « Les bonnes affaires du clan Ratsiraka », *La lettre de l'Océan indien*, 13 janvier 2001. Pour plus de détails sur les moyens d'enrichissement de la classe politique, voir Galibert, *Les gens du pouvoir à Madagascar*, op. cit., pp. 63-95.

¹⁵⁸ « Que se passera-t-il quand les arbres auront disparu ? », IRIN, 4 février 2010.

¹⁵⁹ « En nous trahissant, il nous a poussés dans les bras de Ravalomanana. » Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010.

¹⁶⁰ L'opposition n'existait pas pendant la période socialiste. Lorsque Ratsiraka revient au pouvoir, l'Arema domine à nouveau largement les assemblées y compris lorsque Ravalomanana arrive au pouvoir. Ce dernier remplace immédiatement

Il découle de ces pratiques un manque de représentativité dans les organes législatifs et donc une absence de débat parlementaire et démocratique.¹⁶⁹ Ces dérives ont empêché le parlement d'exercer ses fonctions de contrôle et ont permis aux présidents de donner une apparence de légalité à des décisions prises dans leur intérêt propre, comme par exemple lorsque Ravalomanana décide seul d'adopter des mesures de détaxation, sans que celles-ci soient débattues au parlement. Par ces multiples méthodes, les présidents successifs ont complètement bouleversé l'équilibre des pouvoirs. Alors, quand le mécontentement ne peut plus s'exprimer par des voies légales, la rue prend le relais.¹⁷⁰ La seule alternance présidentielle qui n'a pas été accompagnée d'un mouvement de foule a en effet eu lieu au cours de la courte expérience parlementaire des années 1990, après le renversement de Zafy.

Cette absence d'espace institutionnel de débat explique également la mise en place répétée de structures parallèles au moment des crises, telles que la HAT que Rajoelina crée en février 2009. Les événements de 2002 et de 1991 avaient vu l'apparition d'instances similaires. En effet, en février 2002, Ravalomanana nommait Jacques Sylla Premier ministre et mettait en place un gouvernement, alors qu'il déclarait pourtant être prêt à légaliser sa position au moyen d'un référendum. En septembre 1991, deux mois avant la signature de la Convention du Panorama, Albert Zafy mettait en place un gouvernement parallèle dont il se proclamait Premier ministre et créait une Haute autorité composée de seize partis qui jouait le rôle d'Assemblée nationale.

Depuis la prise de pouvoir de Rajoelina, les organes législatifs ont été dissous et toutes les décisions sont prises par ordonnance. L'opposition n'a donc aucune présence institutionnelle et par conséquent aucun moyen de jouer son rôle de contre-pouvoir. Le débat reste inexistant.

C. L'ABSENCE D'OPPOSITION ET DE DEBAT CONTRADICTOIRE

1. Une opposition politique fragmentée

Si l'opposition arrive difficilement au parlement, c'est également parce qu'elle ne parvient à se faire entendre et à s'organiser qu'au moment des crises, lorsqu'un homme providentiel se fait un temps son porte-voix.¹⁷¹ En de-

hors de ces moments, sa place sur la scène politique est généralement insignifiante et son assise institutionnelle faible. Par conséquent, l'offre politique reste très limitée au moment des élections.

Le problème réside en partie dans les raisons qui motivent le passage à l'opposition. Nombreux sont ceux qui ont sauté le pas, non pas pour des différends idéologiques, mais parce que le président ne les récompensait pas ou décidait de se débarrasser d'eux. C'est donc souvent une opposition par dépit. C'est le cas par exemple de ministres limogés par Ravalomanana pour leur manque d'efficacité qui rejoignirent directement l'opposition.¹⁷² Ils diabolisent alors un régime qu'ils soutenaient peu avant et réclament une transition. C'est donc rarement un programme commun ou une idéologie qui unit les membres d'un parti, mais l'opposition au pouvoir en place, ce qui l'empêche souvent de fonctionner de manière constructive et de proposer des modèles de société alternatifs.

Il est alors presque impossible d'identifier les principes structurants des partis. Ce peu de cohérence idéologique les empêche d'établir une base stable et mène à des changements d'alliances fréquents et soudains,¹⁷³ qui les rendent donc peu crédibles et séduisants lorsque le dirigeant ne convainc plus.¹⁷⁴ Après l'échec de Zafy en 1996, c'est l'ancien président Ratsiraka qui est revenu au pouvoir, alors qu'il en avait été chassé quelques années plus tôt. Aucun parti n'était parvenu à présenter une alternative crédible.

Seconde République s'écroulaient les unes après les autres et que les années socialistes de Ratsiraka avaient plongé le pays dans la misère, l'opposition ne réussit même pas à profiter de cette opportunité pour s'organiser lors des élections de 1989. Alors qu'elle partageait des revendications pour des changements constitutionnels et un réel pluralisme, elle n'a pu former d'alliance, offrant un nouveau mandat au président pourtant de plus en plus critiqué. Elle ne réussit finalement à s'unir qu'après les élections pour former les « Forces Vives », mais il s'agit alors d'une union autour de la dénonciation des résultats des urnes. Voir *Madagascar – A Short History*, op. cit., p. 200. Celles-ci sont un ensemble hétérogène de 72 groupes politiques ou syndicaux. L'ancien ministre de la Santé sous le général Ramanantsoa, Albert Zafy, est élu à la tête du Conseil permanent des Forces Vives en 1991. Voir *Politique africaine*, n°52, décembre 1993.

¹⁷² Voir Fanny Pigeaud, « Madagascar entre le marché et le goupillon », *Le Monde diplomatique*, mars 2006.

¹⁷³ Entre 1993 et 1997, 67 pour cent des députés à l'Assemblée nationale ont ainsi changé d'affiliation. Roubaud, *Identités et transition démocratique*, op. cit., p. 99.

¹⁷⁴ Il y a peu de militants politiques à Madagascar, la désorganisation des partis entraîne un faible intérêt de la part de la population, qui connaît très mal ses partis politiques. Il y aurait « un profond désajustement entre l'offre politique existante, que les formations politiques sont censées incarner, et la demande des citoyens ». Roubaud, *Identités et transition démocratique*, op. cit., p. 104.

tions constitutionnelles qu'il désirait. Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 11 août 2009.

¹⁶⁹ Voir « La démocratie et l'esprit républicain », SeFaFi, 17 octobre 2008.

¹⁷⁰ Entretien de Crisis Group, ancien membre de l'opposition, Antananarivo, 19 janvier 2010.

¹⁷¹ Et même lorsque des occasions de faire front se présentent, elle échoue parfois à s'unir. Alors que les institutions de la

Si l'ouverture politique suite à la mise en place de la nouvelle république en 1993 a naturellement mené à la création d'une profusion de nouveaux partis,¹⁷⁵ la plupart ne regroupent en fait qu'une poignée de personnes et sont très limités géographiquement alors que la quasi-totalité ne disposent d'aucune structure pour encadrer des militants et existent uniquement autour de leur fondateur. Seul le parti présidentiel a une dimension nationale. La majorité de l'opposition n'a donc ni l'envergure ni les capacités pour accéder au pouvoir par la voie des urnes.¹⁷⁶ L'une des raisons pour lesquelles cette multitude de petits partis ne s'unit pas serait parce qu'ils se méfient les uns des autres, « chacun voulant être le premier chez lui et ne faisant confiance qu'à ses proches ».¹⁷⁷ Finalement, « les partis ne sont que des machines électorales pour faire élire quelqu'un »,¹⁷⁸ et ne remplissent pas leur rôle d'institutions relais.¹⁷⁹

Il en découle que la politique est fortement individualisée et devient souvent une bataille d'individus dans laquelle les pratiques clientélistes s'épanouissent, plutôt qu'une lutte d'idées. La population vote alors généralement pour une personne et non pour un programme. Ce phénomène renforce également la possibilité de l'arrivée soudaine sur la scène politique d'hommes ne disposant même pas d'un parti.¹⁸⁰ Etant donné leur faible institutionnalisation, l'absence d'adhésion à un parti ne semble pas être un obstacle pour accéder au pouvoir et peut même s'avérer être un avantage car le candidat apporte l'espoir d'un changement.¹⁸¹ Une multitude de petits partis se greffe alors au mouvement de contestation et forme des coalitions gouvernementales de circonstance fragiles autour de l'homme providentiel qui représente une fe-

nêtre d'opportunité pour des partis sans voix. Ce processus contribue grandement à l'instabilité politique car des antagonismes ne tardent pas à refaire surface. Une fois au pouvoir, Albert Zafy,¹⁸² Marc Ravalomanana¹⁸³ et Andry Rajoelina¹⁸⁴ ne sont pas parvenus à gérer ces coalitions hétérogènes ou ont décidé de les faire taire.

2. Un débat public verrouillé

Tous les présidents ont pris soin de verrouiller l'espace public. Le régime socialiste de Ratsiraka, inspiré par la Corée du Nord, ne laissait pas de place à l'opposition et la censure n'a été abolie qu'en 1989. La mise en place de milices de la DGID (Direction générale de l'information et de la documentation) destinées à faire taire les opposants, conjuguée à une misère extrême où les intérêts économiques étaient devenus prédominants, empêchaient les intellectuels de faire entendre leur voix dans la société.¹⁸⁵ Malgré la libéralisation des années 1980 et l'élan démocratique du début de la décennie suivante,¹⁸⁶ le débat public n'a pas réellement repris en dehors des moments de renversement du pouvoir, bien que certains

¹⁷⁵ Environ 200 aujourd'hui, mais en réalité peu d'entre eux présentent des candidats aux élections.

¹⁷⁶ Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 19 août 2009.

¹⁷⁷ « Les pratiques politiques et les moyens d'accéder au pouvoir depuis 1972. Une relecture proposée par le SeFaFi », SeFaFi, 17 février 2009.

¹⁷⁸ Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

¹⁷⁹ La population accorde très peu de crédit aux hommes politiques et considère qu'ils ne défendent que leurs propres intérêts. Ceci se traduit notamment par un taux d'abstention élevé lors des élections. Voir Roubaud, *Identités et transition démocratique*, op. cit., p. 71.

¹⁸⁰ Le TIM de Ravalomanana était défini comme un mouvement politique et n'a été structuré en parti qu'après son accession au pouvoir. Le Tanora malaGasy Vonona (TGV) de Rajoelina n'a toujours pas été transformé en parti politique.

¹⁸¹ Près de trois quart des habitants de la capitale avaient ainsi indiqué lors d'un sondage préférer voter pour des « jeunes dynamiques avec des idées nouvelles » plutôt que pour des « anciens ». Les résultats montraient également le désir de renouvellement de la classe politique et de nouveaux comportements. Roubaud, *Identités et transition démocratique*, op. cit., pp. 121-122.

¹⁸² Sa coalition se révèle extrêmement instable et sera remaniée dix fois. Le système proportionnel avait eu pour effet de mettre en place un pouvoir législatif particulièrement hétéroclite. Dès 1994, le Premier ministre Ravony ne disposait plus d'une majorité au parlement et son gouvernement devait démissionner.

¹⁸³ Alors que sa popularité augmentait, les barons politiques régionaux ainsi que les anciens dirigeants politiques se sont regroupés autour de Ravalomanana. C'est le cas de Norbert Lala Ratsirahoanana (ancien Premier ministre sous Zafy et initialement candidat, qui se retire en faveur de Ravalomanana) et de Manandafy Rakotonirina par exemple. Même des partis membres de la coalition gouvernementale de Ratsiraka tels que le RPSD ont rejoint Ravalomanana, de même que des anciens adversaires tels qu'Alain Ramaroson qui avait été un rival lors de l'élection pour la mairie de la capitale. Au début de 2002, pratiquement tous les partis politiques étaient derrière lui. Peu après, bon nombre d'entre eux faisaient déjà partie de l'opposition à l'Assemblée nationale. Voir Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana*, op. cit.

¹⁸⁴ Dépourvu de base solide, Rajoelina a constitué une coalition fragile en s'appuyant sur des personnalités plus expérimentées qui pourrait s'avérer de courte durée. Le cas de son ancien Premier ministre, Monja Roindefo, compagnon de lutte pendant la crise, mais entré dans l'opposition dès que Rajoelina a décidé de lui retirer son poste, pourrait être annonciateur d'autres désertions. Ce manque de base le rend également vulnérable aux pressions de son entourage.

¹⁸⁵ Entretien de Crisis Group, chercheurs spécialistes de Madagascar, Paris, 19 octobre 2009.

¹⁸⁶ Largement due à l'arrivée de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international qui conditionnent leur aide à des réformes libérales.

affirment que même lors de ces périodes-là, il s'agit davantage de déballeage que de réel débat.¹⁸⁷

Sous Ravalomanana, pour les opposants, « plus le temps avançait, moins on pouvait dire de choses. Les gens ne parlaient pas ». ¹⁸⁸ Les manifestations ont été interdites, les opposants réprimés, et ceux qui étaient responsables de violences à leur encontre rarement poursuivis. ¹⁸⁹ En ce qui concerne la liberté de réunion, « l'interdiction est devenue le principe et la liberté l'exception », note le SeFaFi, l'Observatoire de la vie publique. ¹⁹⁰ Au-delà des difficultés rencontrées, il existe également un élément culturel notable : « il est mal perçu de s'opposer, c'est comme si on portait atteinte à la personne. » ¹⁹¹ Il est donc simple pour le pouvoir de s'imposer. « Dans notre culture on ne peut pas être contre quelqu'un. On est une société de consensus. » ¹⁹² Le débat ne vise donc qu'à restaurer ce consensus, pas à explorer des voies différentes. De plus, le débat démocratique souffre d'un faible niveau d'éducation civique.

Alors qu'elle aurait un rôle à jouer dans ce contexte, la société civile – trop politisée, peu formée, sans moyens – a jusqu'à présent rarement réussi à s'organiser ¹⁹³ et donc n'a presque jamais eu d'impact sur la vie politique. ¹⁹⁴

¹⁸⁷ Cela reste unilatéral et va rarement dans le sens d'une proposition de modèle de société. Entretien de Crisis Group, membres de la société civile, Antananarivo, 18 janvier 2010.

¹⁸⁸ Entretien de Crisis Group, consultant indépendant, Antananarivo, 10 août 2009.

¹⁸⁹ Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 11 août 2009.

¹⁹⁰ « La démocratie et l'esprit républicain », SeFaFi, 17 octobre 2008. Voir aussi « Nouvelles restrictions aux libertés de réunion et de manifestation », également publié par cet observatoire le 13 juin 2003, qui note que les processus de limitation des libertés sous Ratsiraka sont restés les mêmes avec l'arrivée de Ravalomanana en republiant un communiqué écrit deux ans plus tôt.

¹⁹¹ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 janvier 2010.

¹⁹² Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 18 janvier 2010.

¹⁹³ Des associations existent, telles que le SeFaFi ou le KMF/CNOE (Comité national d'observation des élections) qui ont de manière constante et argumentée dénoncé les abus et proposé des changements, mais ce type d'organisation semble plutôt être l'exception que la règle.

¹⁹⁴ Le cas des Eglises est différent. Au cours de l'histoire post-coloniale, celles-ci ont régulièrement endossé un rôle de dénonciateur des abus du pouvoir. Elles ont notamment été les premières à s'opposer à Ratsiraka à la fin des années 1970 et se sont regroupées au sein du FFKM pour se faire entendre. Elles ont à nouveau joué un rôle important de médiateur lors de la contestation de 1991-1992. Unies jusqu'alors, au cours des deux mandats de Ravalomanana elles se diviseront et ne parviendront alors plus à occuper de rôle majeur.

Depuis l'époque de Ratsiraka, elle a en réalité abrité de nombreuses entités politiques préférant s'enregistrer sous le couvert d'associations plutôt que de partis, ou encore des individus créant des ONG afin de bénéficier de l'aide des bailleurs de fonds. ¹⁹⁵ Si la société civile regroupe également des personnalités qui apportent de riches analyses sur la situation économique et politique, elle reste alors malheureusement confinée dans des cercles lettrés très restreints et ne touche qu'une faible partie de la population. ¹⁹⁶

Par ailleurs, les médias souffrent également de plusieurs faiblesses qui les empêchent souvent de remplir leur rôle de contre-pouvoir. Le premier problème, celui de la formation, a pour conséquence un manque fréquent de professionnalisme, qui se traduit par un manque de recul critique et une forte politisation de la presse, notamment dus à l'absence de recoupement des sources. ¹⁹⁷ Ce phénomène est accentué par le fait que, souvent, les médias dociles accèdent plus facilement à l'information, un élément intériorisé par une partie des journalistes. Certains patrons de presse sont également des opérateurs économiques et tempèrent parfois leurs journalistes pour éviter les ennuis. ¹⁹⁸ De nombreux hommes politiques possèdent leur propre chaîne de télévision, station de radio ou journal, qui sont perçus comme le moyen de transmettre leurs idées au public. ¹⁹⁹ Les nouveaux médias créés par des personnalités politiques fleurissent d'ailleurs à l'approche d'échéances électorales. ²⁰⁰

¹⁹⁵ « Société incivile ? », Madagascar-Tribune.com, 27 novembre 2009. Un observateur indique même que « la société civile est l'émanation de la société politique. » Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 14 août 2009.

¹⁹⁶ Le journaliste A. Ndimby parle de « société civile de salon ». « Société civile de salon », Madagascar-Tribune.com, 16 avril 2009. De plus, sous Ravalomanana, bien que la grogne s'exprimait en privé depuis plusieurs années, certaines organisations ou syndicats ont mis du temps à l'exprimer publiquement. En novembre 2008, le Conseil national économique et social (Conecs), dirigé par André Ramaroson (directeur de la Savonnerie tropicale et frère d'Alain Ramaroson maintenant membre de la HAT) avait ainsi organisé une manifestation de plus de 800 personnes où les opérateurs malmenés étaient venus s'exprimer.

¹⁹⁷ Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 18 août 2009.

¹⁹⁸ Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

¹⁹⁹ Andry Rajoelina possède Viva, alors que Marc Ravalomanana est propriétaire du groupe MBS et a créé en 2009 un nouveau journal, *Tia Tanindrazana*. Didier Ratsiraka avait également créé sa radio, RTV, au lendemain des événements de 1991.

²⁰⁰ Fin 2009, Monja Roindefo aurait fait une demande d'attribution de fréquence afin de lancer sa radio à Antananarivo en préparation des élections. Roland Ratsiraka a également lancé un magazine, *Fihavanana*.

Si certains journalistes des médias privés estiment avoir été laissés relativement libres sous les régimes précédents,²⁰¹ la partialité des médias publics est particulièrement évidente.²⁰² Quelle que soit l'importance de l'information, la majeure partie des nouvelles doit être consacrée au pouvoir en place et les membres de l'opposition n'y ont traditionnellement jamais eu la parole. De l'aveu même d'un proche de l'ancien président, ceux-ci sont monopolisés par le pouvoir.²⁰³ Il en résulte que, « la radio et la télévision nationales ... ont abandonné depuis 1998 leur statut de service public. Le pluralisme des idées et le débat démocratique ont déserté les médias publics depuis dix ans », indique le SeFaFi.²⁰⁴ Au moment des élections, les missions d'observation électorale internationales ont ainsi noté une différence de traitement flagrante entre les candidats,²⁰⁵ dont la portée est d'autant plus importante que seuls les médias publics sont autorisés à diffuser sur l'ensemble du territoire.²⁰⁶

Depuis la mise en place de la HAT, plusieurs journalistes ont fait état de pressions et de menaces.²⁰⁷ Lors du sommet de Maputo, lorsque certains journaux se sont montrés critiques, le président de la HAT les a accusés d'œuvrer pour Ravalomanana et a même indiqué que leurs journalistes avaient été pris en charge par l'ancien président, ce qu'ils contestent fortement.²⁰⁸ Or, le gouvernement actuel essaie d'amadouer les journalistes, et certains sont payés ou récompensés quand ils se montrent favorables au pouvoir.²⁰⁹ Plusieurs émissions de la radio protestante pro-Ravalomanana Fahazavana ont également été suspendues, notamment pour troubles à l'ordre public.²¹⁰ Par ailleurs, lorsque la ministre de la Communication autorise l'opposition à s'exprimer sur les ondes natio-

nales, elle est victime d'une campagne de dénigrement à travers les médias du président.²¹¹

Un code de la communication est en discussion depuis des années, mais n'a jamais vu le jour. Celui-ci devrait garantir la dépénalisation des peines liées à la profession de journaliste, permettre la diffusion nationale pour les radios et télévisions publiques et instaurer un cadre pour la gestion de la publicité et de l'Internet.

D. UNE CONSTITUTION INSTRUMENTALISEE

Les constitutions malgaches ont toujours été modifiées pour refléter les intérêts particuliers des présidents successifs.²¹² Lorsque la Troisième République entre en vigueur en 1993, elle se veut l'antithèse de la constitution de la Deuxième République et instaure le parlementarisme (bicaméral) et l'Etat de droit pour prévenir les dérives du présidentielisme. Le pouvoir judiciaire est consacré et les droits de l'homme et du citoyen garantis.²¹³ Si le texte de base représente une grande avancée dans le processus de démocratisation, il sera cependant vidé de sa substance. Les modifications successives consacrent en effet le retour progressif du présidentielisme et la subordination du pouvoir législatif.

Confronté à la paralysie des institutions, c'est le président Zafy qui initie les premières modifications en 1995 afin de diminuer les prérogatives de son Premier ministre, avec lequel il se dispute le pouvoir. La modification renforce les pouvoirs du président en lui donnant le droit de nommer et de révoquer le Premier ministre.²¹⁴ Cette première modification, comme les suivantes, est présentée à la population comme ayant pour objectif de renforcer le développement.

Dès son retour au pouvoir en 1997, Ratsiraka s'empresse aussi de modifier le texte fondamental, mais de manière plus profonde cette fois car il rompt pour de bon avec la logique parlementaire. L'Assemblée nationale perd ses fonctions de contrôle. Les modifications de 1998 auto-

²⁰¹ Leur zone d'influence étant de toute façon limitée géographiquement. Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 18 août 2009 ; journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²⁰² Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²⁰³ Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 14 août 2009.

²⁰⁴ « La démocratie et l'esprit républicain », SeFaFi, 17 octobre 2008.

²⁰⁵ « L'élection présidentielle du 3 décembre 2006 à Madagascar », Rapport de la mission d'observation de l'Organisation internationale de la francophonie.

²⁰⁶ En 2006, Ravalomanana avait cependant prolongé une autorisation temporaire de diffusion nationale satellitaire accordée à MBS pour la faire courir le temps de la campagne électorale.

²⁰⁷ Voir le communiqué de Reporters sans frontières, « La presse malgache de plus en plus menacée par un climat politique tendu », 2 juillet 2009.

²⁰⁸ Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 18 août 2009.

²⁰⁹ Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²¹⁰ La suspension, initialement prévue pour un mois, a été levée quelques jours plus tard.

²¹¹ Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 19 janvier 2010.

²¹² C'était déjà le cas avec Tsiranana en 1959, Ramanantsoa en 1972 qui propose une constitution provisoire et Ratsiraka en 1975.

²¹³ Pour plus de détails, voir Charles Cadoux, « La constitution de la troisième république malgache », *Politique africaine*, n°52, décembre 1993.

²¹⁴ Parmi trois noms proposés par le parlement. Ces modifications ne permettront pas à Zafy de se protéger contre des attaques des autres branches du pouvoir puisqu'il sera empêché par le parlement pour violation de la constitution et que la HCC approuvera cette mesure. Les institutions étaient donc encore fonctionnelles à ce moment-là.

risent en effet le président à dissoudre l'assemblée « pour des causes déterminantes », ²¹⁵ à nommer un tiers des sénateurs, alors que les mesures d'empêchement définitif pour violation de la constitution sont supprimées. De plus, les modifications renforcent les pouvoirs du président, qui est autorisé à exercer trois mandats à la place de deux, notamment en l'autorisant à déterminer la politique générale de l'Etat. Les modifications de 2007 achèveront de lever les derniers garde-fous du pouvoir puisqu'elles autorisent le président à prendre « par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi » « en cas d'urgence ou de catastrophes ». ²¹⁶

E. UN POUVOIR JUDICIAIRE DEPENDANT

Alors qu'il constituait une des principales avancées de la constitution de 1992, le pouvoir judiciaire est également progressivement subordonné à l'exécutif. En 1998, il se transforme ainsi en une simple « fonction juridictionnelle ». Le président devient « garant de l'indépendance de la justice » ²¹⁷ et peut nommer et démettre les magistrats. Ce changement illustre alors la volonté de Ratsiraka d'empêcher le pouvoir judiciaire de réitérer son offensive contre le pouvoir présidentiel après sa destitution de Zafy en 1996. Par ailleurs, la Haute cour de justice, qui devait juger des cas de haute trahison et d'actes répétés d'abus de la constitution n'a jamais été mise en place, ce qui pose le problème de la responsabilité des élus. ²¹⁸

1. La manipulation de la Haute cour constitutionnelle

Un problème crucial à Madagascar est que sans garde-fou, le président est libre de ne pas respecter les textes fondamentaux. Ainsi, si la constitution autorise le président à légiférer par ordonnance dans des cas très spécifiques, Ravalomanana a utilisé cette disposition de manière répétée pour passer des lois décisives. ²¹⁹ Ceci n'est possible que grâce à la Haute cour constitutionnelle (HCC) ²²⁰ qui a toujours légalisé la position du président. ²²¹

Cette partialité est intégrée à la constitution puisque trois membres de la Cour sur neuf sont directement nommés par le président. ²²² A l'occasion de l'élection présidentielle de décembre 2001, le décompte des voix variera en effet en fonction de la composition de la Cour.

En novembre, Ratsiraka avait remanié la HCC, coupable à ses yeux d'avoir permis à la presse de mettre la main sur sa déclaration de patrimoine. Il nomme alors ou fait nommer (par le Sénat ou le Conseil supérieur de la magistrature) les juges qui lui conviennent. Après l'élection, la Cour refusera initialement de comparer les procès-verbaux, une demande de Ravalomanana à laquelle le président s'opposait vivement. Lorsque le décret par lequel les nouveaux juges avaient été nommés est annulé le 10 avril 2002, les anciens membres reviennent et déclarent rapidement la victoire de Ravalomanana. Sous Ravalomanana, la HCC a rejeté les candidatures de plusieurs opposants lors des élections présidentielles pour des motifs légaux douteux. ²²³

La subordination de la Haute cour ne semble pas avoir changé avec l'arrivée de Rajoelina puisque les juges déclarent légale la passation de pouvoir du 17 mars. Fin avril, plusieurs plaintes de partisans de Ravalomanana étaient rejetées par la Cour. La HCC agit donc comme un instrument au service du pouvoir ²²⁴ car si elle ne le fait pas elle risque d'être remerciée. Depuis mars, le gouvernement navigue dans un flou juridique complet, passant de la Troisième République à un régime de transition, unilatérale puis consensuelle, avant de revenir en arrière, sans qu'aucun des textes ne soit pour autant respecté. ²²⁵ Lorsque le président de la HAT annonce le 18 décembre qu'une assemblée constituante choisira un Premier ministre après les élections législatives, il passe d'un régime présidentiel à un régime parlementaire sans se voir opposer de résistance par les organes de contrôle. ²²⁶

²¹⁵ Article 95.

²¹⁶ Article 100.

²¹⁷ Article 98.

²¹⁸ Elle devait s'occuper d'affaires impliquant les plus hautes personnalités de l'Etat : le président, le Premier ministre, les membres du gouvernement, les présidents de l'Assemblée et du Sénat, et le président de la Haute cour constitutionnelle.

²¹⁹ Il a par exemple nommé les 22 chefs de région alors qu'ils sont censés être élus.

²²⁰ Selon l'Article 110 de la constitution, la fonction juridictionnelle est exercée par la HCC. Celle-ci est la gardienne de la constitution et est responsable de l'enregistrement des candidats aux élections, du traitement des plaintes, de la vérification et de l'annonce des résultats des élections.

²²¹ A l'exception de l'époque de Zafy, comme vu précédemment.

²²² Le président nomme le président de la HCC pour six ans ainsi que deux autres membres. L'Assemblée nationale nomme deux membres, le Haut conseil de la magistrature, présidé par le ministre de la Justice en nomme trois, le Sénat en nomme un.

²²³ Voir « Le régime malgache se crispe à l'approche de l'élection », *Le Monde*, 18 octobre 2006 ; « M. Ravalomanana table sur une réélection dès le premier tour », *Le Monde*, 6 décembre 2006.

²²⁴ De l'aveu même de Norbert Lala Ratsirahonana, ancien président de la HCC. Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana*, op. cit., p. 31.

²²⁵ Voir Anaclet Imbiki, « Réflexion sur la loi fondamentale en vigueur pendant la transition 2009-2010 à Madagascar », 25 janvier 2010, disponible à http://www.madagascar-tribune.com/IMG/pdf/Reflexion_sur_la_loi_fondamentale_en_vigueur_pendant_la_TRANSITION_2009.pdf.

²²⁶ Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 18 janvier 2010.

2. Le contrôle des magistrats²²⁷

L'un des nœuds du problème de la justice est lié au fait que les carrières des magistrats sont gérées par l'exécutif.²²⁸ Les juges se montrent donc extrêmement prudents dans leurs décisions et sont souvent soucieux de ne pas contredire le pouvoir.²²⁹ Par ailleurs, la justice est d'autant plus sensible aux manipulations qu'elle souffre d'un manque de ressources financières et humaines important, et est entachée par une forte corruption.

Ravalomanana a ainsi utilisé la justice pour éliminer ceux qu'il trouvait indésirables, en commençant par ses opposants au cours de la crise de 2001-2002.²³⁰ Il a également utilisé le pouvoir judiciaire pour empêcher plusieurs opposants de se présenter aux élections, notamment en faisant émettre des mandats d'arrêt contre eux pour des motifs criminels.²³¹ Le secrétaire national de l'Arema, Pierrot Rajaonarivelo, sera condamné dans une affaire d'usurpation de fonctions à cinq ans de prison par contumace et à quinze ans de travaux forcés pour détournement de fonds. Il sera ensuite empêché de rentrer au pays en 2006 pour se présenter aux élections. D'autres opposants tels que le prêtre français Sylvain Urfer ont également été expulsés du pays et nombre d'entre eux ont fait l'objet de tracasseries de la part du régime ou ont été emprisonnés.²³²

Suivant la même trajectoire, le gouvernement de Rajoelina a aussi été accusé de faire pression sur la justice. Depuis son accession au pouvoir, plusieurs mandats d'arrêt ont en effet été émis contre des opposants tels que les proches de Ravalomanana, Manandafy Rakotonirina et Fetison Andrianirina, et des anciens parlementaires TIM

²²⁷ « [L]’indépendance de la Justice et celle des magistrats a toujours été inscrite dans la Constitution des trois Républiques successives mais elle ne s’est jamais réalisée. » « Quelle justice pour le présent et l’avenir ? », SeFaFi, 29 octobre 2009.

²²⁸ Elles sont maintenant gérées par le Conseil supérieur de la magistrature, mais celui-ci est dirigé par le ministre de la Justice et est rattaché à la présidence. Voir « Faiblesses techniques et conceptuelles de la magistrature malgache », Madagascar-Tribune.com, 25 février 2010.

²²⁹ Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 18 janvier 2010.

²³⁰ Il y avait cependant eu des discussions quant à une possible amnistie des opposants à l'époque. Mais, celle-ci n'a jamais vu le jour. « Au lieu d'apaiser les tensions, Ravalomanana les a attisées. On s'est dit : on a gagné, maintenant on règle nos comptes », explique un membre de la mouvance Ravalomanana. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 14 août 2009.

²³¹ Un mandat d'arrêt est notamment émis contre Pety Rakotonirina juste avant les élections présidentielles pour des faits commis quatre ans plus tôt.

²³² « Trois départs forcés en deux ans », *L'Express de Madagascar*, 11 mai 2007.

ont été arrêtés.²³³ Il serait également intervenu dans une affaire concernant les compagnies Galana distribution pétrolière et Galana raffinerie terminal en demandant directement à sa ministre de la Justice de classer l'affaire.²³⁴

F. UN PROCESSUS ELECTORAL SOUS INFLUENCE

Le processus électoral était jusqu'en 2010 entre les mains de trois institutions : le ministère de l'Intérieur et de la réforme administrative (MIRA), le Conseil national électoral (CNE) et la Haute cour constitutionnelle. Le problème fondamental de ce partage des responsabilités est qu'il maintient le processus sous le contrôle du pouvoir central. En effet, non seulement le ministère a toujours été dans le giron du président, de même que la HCC,²³⁵ qui a fréquemment refusé d'enregistrer certaines candidatures, mais la composition du CNE ne lui permet pas non plus de travailler en toute indépendance.²³⁶ Par ailleurs, les représentants locaux de l'administration sont habitués à inciter la population à soutenir le pouvoir pour s'assurer qu'ils recevront leurs subventions.²³⁷

Bien que plusieurs missions d'observation électorale tirent un bilan relativement positif des derniers scrutins observés²³⁸ et relèvent peu de fraudes, elles notent fréquemment des problèmes plus profonds d'ordres structurel et législatif qui influencent l'issue du vote. Un des problèmes

²³³ Lors de l'Examen périodique universel des Droits de l'homme à Genève, les examinateurs ont dénoncé l'instrumentalisation de la justice par la HAT. « La délégation malgache se défile », *L'Express de Madagascar*, 19 février 2010.

²³⁴ « Les interventions intempêtes de TGV », *La lettre de l'Océan indien*, 19 septembre 2009.

²³⁵ Voir section sur la constitution.

²³⁶ Il est en effet composé de sept membres dont un nommé par le président, un par un médiateur, un par le MIRA, un par le Conseil national des avocats, un par le Conseil national des journalistes, un par le premier président de la Cour suprême, et le dernier par le procureur général de la Cour suprême. De plus, son financement est insuffisant pour qu'il puisse remplir ses fonctions. En 2001, Ratsiraka annonce une série de décrets pour orienter le processus électoral. Il décidera par exemple d'augmenter les droits d'inscription des candidats et de limiter la durée de la campagne électorale. En 2007, la liste des bureaux de vote pour les élections présidentielles n'a été communiquée aux candidats qu'une semaine avant le vote, leur laissant très peu de temps pour s'organiser. Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, août 2009.

²³⁷ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 11 janvier 2010.

²³⁸ « L'élection présidentielle du 3 décembre 2006 à Madagascar », op. cit. ; « Mission d'observation électorale de l'EISA – rapport. Election des députés de l'assemblée nationale de Madagascar 23 septembre 2007 », EISA (Electoral Institute of Southern Africa).

importants porte sur les bulletins de vote puisque Madagascar a adopté le système de bulletins de vote multiple et que chaque candidat est chargé de faire imprimer les siens. En plus d'offrir davantage d'opportunités de fraudes puisque certains bulletins peuvent parfois disparaître, cette disposition diminue l'égalité des chances puisqu'elle favorise les candidats aisés. Lors des élections législatives de 2007, environ 50 candidats sur les 638 qui avaient l'intention de concourir n'ont pu présenter leurs bulletins de vote à temps pour se présenter et dix autres n'ont pas réussi à imprimer suffisamment de bulletins pour tous les bureaux de vote.²³⁹

Le problème du financement se pose également au niveau des campagnes électorales car l'Etat ne prend en charge que les dépenses de l'administration électorale et rembourse les frais de campagne des candidats qui ont obtenu au moins 10 pour cent des suffrages. Aucune limite de budget n'est imposée au cours des campagnes, ce qui entraîne de fréquents achats de voix.²⁴⁰ Par ailleurs de nombreuses irrégularités dans les listes électorales ont été repérées par les observateurs, et plusieurs citoyens affirment qu'ils n'ont pas été inscrits sur les listes en raison de leurs opinions politiques ouvertement défavorables au pouvoir,²⁴¹ alors que d'autres noms fictifs apparaissaient sur les listes.²⁴²

Au-delà des manquements du code électoral, le problème tient dans le fait qu'il n'est pas appliqué et que les abus ne sont jamais sanctionnés.²⁴³ De ce fait, le parti au pouvoir part toujours avec une longueur d'avance et avec l'assurance de pouvoir s'appuyer sur la puissance publique.²⁴⁴

G. NEGLIGENCE ET DEDAIN DE L'ARMÉE

Lorsque Ravalomanana arrive au pouvoir, il hérite d'une armée pléthorique et divisée, minée par des habitudes clientélistes établies à l'époque de Ratsiraka. Celui-ci souhaitait en effet contrôler l'armée afin d'éviter toute

déstabilisation et choisit de l'affaiblir pour saper sa cohésion.²⁴⁵ Pour ce faire, il eut recours à plusieurs méthodes : les militaires ont été transformés en « militants en uniforme », selon le Livre rouge de la révolution ; ses adversaires militaires ont été directement éliminés ; et les carrières des officiers supérieurs accédant aux postes de commandement ou aux postes ministériels ont été politisées.²⁴⁶ Parallèlement, un système de promotions automatiques en fonction de l'ancienneté était utile pour contrôler l'administration, mais il a débouché sur une profusion de généraux, qui se trouvent toujours en sur-nombre par rapport au reste du corps armé.²⁴⁷ L'armée dont Ravalomanana hérite est également marquée par les affrontements en son sein lors de la crise de 2002.²⁴⁸ Des réformes étaient nécessaires, mais le président a commis ce que beaucoup estiment être des erreurs dans sa relation avec l'armée au cours de ses sept ans de présidence. Des humiliations publiques de hauts gradés et sa nomination d'une femme à la tête du ministère de la Défense finiront de créer le ressentiment dans un corps armé qui s'estime maltraité.²⁴⁹

Les événements autour de son accession au pouvoir avaient semé les germes d'un premier problème entre le président et l'armée. Au cours de la crise, Ravalomanana tente d'acheter le soutien des militaires en leur promettant des promotions et de l'argent. Ceux qui acceptent deviendront rapidement amers lorsque les sommes promises n'arriveront pas, alors que certains parmi ceux qui refusent seront longtemps persécutés par le pouvoir.²⁵⁰ Par ailleurs, lors de la crise de 2001-2002, alors que l'armée est divisée entre les deux adversaires, Ravalomanana fait appel à des réservistes pour le soutenir militairement.²⁵¹

²³⁹ « Mission d'observation électorale de l'EISA », op. cit.

²⁴⁰ Il en résulte un écart entre ce que les gens veulent et ce pour quoi ils votent, « ils oublient leurs revendications ». La notion de responsabilité citoyenne et de l'importance du vote n'est pas encore généralisée. Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010. « La politique n'est pas intégrée comme un moyen d'organiser un pays en fonction de préférences. » Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Antananarivo, 18 janvier 2010.

²⁴¹ Entretien de Crisis Group, conseiller de ministre, Antananarivo, 11 août 2009.

²⁴² Pour plus de détails sur les élections des années 1990, voir Roubaud, *Identités et transition démocratique*, op. cit., pp. 23-26.

²⁴³ Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 19 août 2009.

²⁴⁴ Entretien de Crisis Group, journaliste, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²⁴⁵ Rakotomanga Mijoro, *Forces armées malgaches. Entre devoir et pouvoir* (Paris, 1998), p. 91.

²⁴⁶ Voir Jaona Rabenirainy, « Les forces armées et les crises politiques (1972-2002) », *Politique africaine*, n°86, juin 2002.

²⁴⁷ A la fin de l'époque socialiste, on compte en effet 125 généraux, dont environ 80 en activité, pour un effectif évalué à 25 000 soldats. « Les bidasses en folie ? », Madagascar-Tribune.com, 14 mars 2009.

²⁴⁸ L'armée était alors divisée entre Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana, et une partie adoptait une position légaliste et refusait de prendre parti. Voir « Les forces armées et les crises politiques (1972-2002) », op. cit. Les divisions existaient bien avant, mais elles n'avaient pas pu être exprimées. La crise de 2002 révélera les scissions au grand jour. Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²⁴⁹ Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 11 août 2009.

²⁵⁰ Entretien de Crisis Group, général, Antananarivo, 14 août 2009.

²⁵¹ « Les forces armées et les crises politiques (1972-2002) », op. cit., pp. 86-103. L'armée a été traumatisée par les événements de 2002 : c'était la première fois que des soldats s'entretuaient. La division de l'armée depuis cette époque est donc également la conséquence de décisions de Ratsiraka. En décidant d'isoler Antananarivo, il choqua une partie des militaires, qui se rallient alors à Ravalomanana.

Cette alliance se retournera rapidement contre lui. 700 des 2658 réservistes seront renvoyés pour mauvaise conduite lorsque Ravalomanana arrive à la présidence et nourriront un ressentiment profond contre lui depuis lors.²⁵² D'autres seront intégrés aux forces armées. Alors que leur soutien devient encombrant, Ravalomanana désire se débarrasser d'eux et les démobilise en 2004. Des manifestations ont lieu pour forcer le gouvernement à leur verser les salaires impayés, mais il refusera toujours d'accéder à leurs demandes.²⁵³

La relation entre le président et les forces armées ne s'améliorera pas. Dès 2003, il indique clairement que l'armée est une dépense superflue dans une île qui ne risque pas de subir une invasion extérieure.²⁵⁴ Son objectif était donc de la cantonner dans un rôle humanitaire et de sécurisation des zones rurales avant de transférer les missions qui lui sont traditionnellement réservées à la police.²⁵⁵ Ravalomanana commettra encore plusieurs erreurs importantes aux yeux des militaires en bouleversant les règles hiérarchiques. C'est ainsi qu'il bloquera de nombreuses promotions tout en promouvant d'autres militaires à des postes qu'ils n'auraient pas encore dû exercer. Le résultat est une hiérarchie partiellement constituée de parvenus qui ne respectent pas les anciens, alors que les compétences d'autres militaires sont inexploitées.²⁵⁶ La désagrégation progressive de la condition militaire a provoqué un changement d'éthique au sein des forces armées, qui se sont parfois transformées en milices.²⁵⁷

La gestion du président Ravalomanana a offensé de nombreux militaires. C'est eux qui rendront possible le renversement du pouvoir en mars 2009, alors que les frustrations empêcheront le reste des forces armées de réagir. Ce processus n'est pas terminé car depuis la prise de pouvoir d'Andry Rajoelina, les forces armées sont encore plus désorganisées qu'auparavant, illustrant, ici aussi, la désinstitutionnalisation rampante du pouvoir.²⁵⁸

²⁵² Ces chiffres sont contestés par certains qui affirment qu'il y aurait eu moins de radiations.

²⁵³ Vivier, *Madagascar sous Ravalomanana*, op. cit., pp. 93-96.

²⁵⁴ « Madagascar: roots of turmoil », openDemocracy, 23 mars 2009.

²⁵⁵ Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale auraient joué malgré eux un rôle dans ce processus en encourageant Ravalomanana à s'appuyer sur la police dans la perspective d'une stabilisation économique. Entretien de Crisis Group, consultant indépendant, Antananarivo, 10 août 2009.

²⁵⁶ Entretien de Crisis Group, officiel français, Paris, 20 octobre 2009. De nombreux militaires n'occupent pas de poste et éprouvent un important ressentiment.

²⁵⁷ Entretien téléphonique de Crisis Group, Didier Galibert, historien et docteur en ethnologie, 21 octobre 2009.

²⁵⁸ Des divisions sont encore apparues publiquement fin 2009 lorsque certains militaires ont ouvertement pris position pour Andry Rajoelina, apparemment avec son approbation, alors que

IV. DES NEGOCIATIONS DANS L'IMPASSE

Bien que Rajoelina ait plusieurs fois affirmé que les bases de sa transition ne pouvaient être remises en cause et que son gouvernement mènerait le pays vers de nouvelles élections, le refus catégorique de la communauté internationale de reconnaître ce nouveau régime a finalement poussé les acteurs de la crise à se rendre autour de la table de négociation à plusieurs reprises. Après environ une année d'une négociation qui a permis d'enregistrer quelques concessions significatives des différentes parties et de faire entrevoir une sortie de crise, la médiation internationale regroupant la SADC, l'Union africaine, les Nations unies, et l'Organisation internationale de la francophonie, appuyés par le Groupe international de contact (GIC) achoppe cependant sur la question du partage du pouvoir avant l'organisation d'élections libres et transparentes, destinées à redonner à Madagascar des institutions légitimes et démocratiques.

Au final, la solution à ce blocage résidera sans doute dans l'organisation d'élections libres sous l'égide de l'Union africaine et des Nations unies après l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum, et l'élimination d'un processus de transition souvent long et coûteux et qui ne semble pas a priori nécessaire dans un pays ne connaissant ni risque d'escalade violente, ni guerre civile, ou impératif préalable de réunification ou désarmement.

A. ÉCHEC DES MEDIATIONS A ANTANANARIVO

La première phase de discussions après le transfert de pouvoir se déroule à l'ambassade du Sénégal à Antananarivo du 9 au 11 avril 2009.²⁵⁹ Pour favoriser une solution consensuelle et inclusive, l'Union africaine et les Nations unies décident d'élargir les négociations et réunissent des représentants de la HAT et de Marc Ravalomanana, ainsi que des anciens présidents Didier Ratsiraka et Albert Zafy. Les trois anciens présidents et le chef de la HAT sont présentés comme étant représentatifs des principales tendances politiques malgaches.

d'autres ont réclamé la levée de l'interdiction d'entrer sur le territoire des trois mouvances coincées à Maputo. « Des militaires prennent position – des officiers font pression », *L'Express de Madagascar*, 18 novembre 2009 ; « Des officiers se démarquent », *L'Express de Madagascar*, 16 décembre 2009.

²⁵⁹ Le 11 mars, le président sénégalais Abdoulaye Wade avait déjà invité Rajoelina et Ravalomanana à Dakar pour négocier, mais la rencontre n'avait pas eu lieu, la prise de pouvoir ayant lieu moins d'une semaine plus tard. Cette invitation faisait suite à des demandes de la part du maire et du président. En 2002, des médiations avaient eu lieu à Dakar entre le président Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana.

Ce choix a suscité de nombreuses questions quant à la légitimité de la présence d'anciens présidents remplacés par la rue ou les urnes il y a de nombreuses années²⁶⁰ et dont les partis respectifs n'ont engrangé que peu de voix au cours des dernières élections.²⁶¹ Cependant, les antagonismes entre Ravalomanana et Rajoelina étant tellement forts, ajouter deux protagonistes aux discussions permettait de diffuser les tensions et de réaliser des compromis plus facilement à quatre qu'à deux. De plus, puisqu'une frange importante de la population ne soutenait ni l'ancien président ni celui qui avait pris le pouvoir, il était nécessaire d'arriver à un consensus le plus large possible pour espérer mettre en place un système fonctionnel. Les partis politiques étant trop nombreux, les médiateurs ont choisi à la place de représenter des mouvances.²⁶² Enfin, l'inclusion des anciens présidents se justifiait dans la perspective de s'attaquer aux problèmes de fond du pays et de commencer une vraie réconciliation.²⁶³ Au vu de l'évolution des négociations, certains observateurs considéreront cependant ce choix comme le péché originel de la médiation puisqu'il a contribué à compliquer le jeu et a parfois fait traîner les négociations.

Si les quatre mouvances s'étaient accordées sur un plan de travail et un agenda peu après le début des discussions elles ont toutes commencé à soulever des éléments nouveaux, qu'elles ont tenté d'imposer comme des préalables

²⁶⁰ Didier Ratsiraka a été président de 1975 à 1993. En 1991, l'opposition s'unit sous la bannière des « Forces Vives » et réclame son départ ainsi qu'une nouvelle constitution. Un gouvernement parallèle est mis en place, des manifestations et des grèves sont organisées. Le 10 août, les forces de l'ordre tirent dans la foule lorsqu'elle s'approche du palais présidentiel. Le 31 octobre, une Haute autorité de l'Etat pour la transition est mise en place. Ratsiraka reste symboliquement président, mais Albert Zafy prend en charge les affaires nationales. En 1993, Zafy remporte les élections présidentielles. Il sera destitué par le parlement en 1996 et perdra les élections présidentielles quelques mois plus tard au profit de Ratsiraka. Fin 2001, les élections présidentielles provoquent une crise dont Ravalomanana sortira vainqueur après plusieurs mois de troubles. A ce sujet, voir Richard Cornwell, « Madagascar: Stumbling at the first hurdle? », ISS, Occasional paper 68, avril 2003. Si certains estiment que Ratsiraka et Zafy ont été chassés du pouvoir et ne représentent donc plus rien sur la scène politique, d'autres au contraire indiquent qu'eux au moins ont été élus, au contraire de Rajoelina, et jouissent donc de plus de légitimité.

²⁶¹ Didier Ratsiraka est à la tête de l'avant-garde pour la rénovation de Madagascar (Arema) depuis 1972 alors qu'Albert Zafy a créé le Conseil de réconciliation nationale (CRN) en 1992. L'Arema n'a obtenu que trois sièges au parlement en 2002 et aucun en 2007, le CRN n'en a obtenu aucun aux deux derniers scrutins.

²⁶² Entretien de Crisis Group, officiel européen, Bruxelles, 16 octobre 2009.

²⁶³ Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

aux négociations.²⁶⁴ Les 11 et 12 avril, les représentants de Ravalomanana et de Ratsiraka quittent les négociations. Les premiers souhaitent ainsi protester contre ce qu'ils affirment être l'imposition d'un schéma de transition de la part des médiateurs, alors que les seconds refusent d'avaliser un coup d'Etat et estiment que les exilés ne sont pas suffisamment pris en compte dans les discussions. La mouvance Rajoelina de son côté refusait de remettre en cause les « acquis de la transition ».²⁶⁵ Cependant, l'échec de ces négociations, comme de celle des suivantes à l'hôtel Carlton est surtout dû à l'absence de deux chefs de mouvance (Ravalomanana et Ratsiraka) au cours des discussions car ils n'ont pu peser de tout leurs poids sur l'issue des discussions.²⁶⁶

L'échec des premières médiations internationales a mis en évidence un besoin de coordination. Aucun acteur n'avait été capable de prendre la direction des médiations et d'harmoniser les propositions de sortie de crise. Pour combler ce besoin, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine²⁶⁷ demande la création d'un Groupe international de contact (GIC) le 16 avril. Le groupe tient sa première réunion à Addis-Abeba le 30 avril sous les auspices de l'Union africaine et réunit des représentants des Nations unies, de la SADC, de l'OIF, de la COI, du Comesa²⁶⁸ et de l'UE, ainsi que les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et les pays africains qui y siégeaient alors (Libye, Ouganda et Burkina Faso). Il servira de structure internationale de suivi et de concertation. Sa branche opérationnelle se réunira à Antananarivo. Le GIC décidera ensuite de la création d'une équipe conjointe de médiation (ECM), composée de représentants de l'OIF, de la SADC, de l'UA et de l'ONU, qui sera chargée de mener les négociations.²⁶⁹

Si les membres du GIC ont décidé de coordonner leurs actions, cela ne signifiait pas qu'ils envisageaient la sortie de crise de la même manière. Entre la proposition d'intervention militaire du Comesa et la position de la France qui se voulait « l'avocat de la défense » de Rajoelina,²⁷⁰ l'écart était grand. Des dissensions verront également le jour au sujet de l'institution à qui devait revenir le lea-

²⁶⁴ Les représentants de Ravalomanana auraient notamment insisté sur le retour de l'ancien président. Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 18 janvier 2010.

²⁶⁵ « Les négociations au point mort », *L'Express de Madagascar*, 14 avril 2009.

²⁶⁶ Entretiens de Crisis Group, diplomates et membres des mouvances Ratsiraka et Zafy, Antananarivo, janvier 2010.

²⁶⁷ L'idée aurait été soufflée par la France. Entretien de Crisis Group, diplomate français, Paris, 19 octobre 2009.

²⁶⁸ Marché commun d'Afrique orientale et australe.

²⁶⁹ Entretien de Crisis Group, membre du GIC, Antananarivo, 12 janvier 2010.

²⁷⁰ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 13 août 2009.

dership, notamment entre la SADC et l'Union africaine,²⁷¹ et des différences d'appréciation émergeront, particulièrement entre les Nations unies et l'UA.²⁷² Cependant, dès le départ, le GIC favorisera une approche inclusive pour sortir le pays de la crise et conservera donc la formule de médiation élargie entre les quatre anciens présidents et chef de la HAT.

Après l'échec des pourparlers à l'ambassade du Sénégal, les médiateurs mènent des consultations avec les quatre mouvances avant de les réunir à nouveau du 20 au 23 mai à l'hôtel Carlton d'Antananarivo. Ils parviennent presque à leur arracher un accord sur une « charte de la transition ». Elles s'accordent en effet pour raccourcir la période de transition à quatorze mois au lieu des dix-neuf prévus par la conférence nationale, ainsi que sur les structures de la transition. Les nouvelles institutions qui devaient être mises en place incluaient notamment une Haute autorité de la transition, un Conseil national de la réconciliation, un Conseil économique et social, un gouvernement dirigé par un Premier ministre, un Congrès de la transition, un Comité de réflexion sur la défense et la sécurité, une Haute cour de la transition, ainsi qu'une Commission électorale nationale indépendante.

Les médiateurs n'ont cependant pas réussi à accorder les vues divergentes sur les sujets qui deviendront les pierres d'achoppement pendant les semaines suivantes : la composition du législatif et de l'exécutif et la répartition du pouvoir entre les deux institutions, ainsi que la question cruciale de l'amnistie.²⁷³ Les négociations sont suspendues lorsque les mouvances Ravalomanana et Ratsiraka quittent la table des négociations les 24 et 25 mai, mais elles reprennent peu après. Cependant, elles ne dureront que jusqu'au 16 juin, la HAT ayant claqué la porte deux jours plus tôt. Les facilitateurs estiment alors s'être heurtés « à des fins de non recevoir multiples, à des retours en arrière surprenants, à des affirmations de préalables catégoriques, bref, à une absence de volonté politique réelle de continuer dans la voie de la négociation ». ²⁷⁴ Ils annoncent une pause dans les négociations pour que la classe politique malgache se ressaisisse. Les négociations du Carlton ont cependant permis aux protagonistes de s'ac-

corder sur bon nombre des éléments qui seront ensuite repris dans les accords de Maputo.

B. SUCCES ET LIMITES DES ACCORDS DE MAPUTO

Le mois qui suit la suspension des négociations au Carlton préparera le terrain pour une rencontre entre les quatre chefs de mouvance en vue de la signature d'un accord consensuel. Le 21 juin 2009, la SADC nomme Joaquim Chissano pour être son représentant dans l'ECM. Grâce à son statut d'ancien président mozambicain, celui-ci prendra naturellement le leadership des négociations.²⁷⁵ L'organisation régionale, dont la Troïka était alors présidée par le Swaziland,²⁷⁶ avait initialement soutenu Ravalomanana.²⁷⁷ A la fin de son sommet de juin, elle annonce qu'elle préconise à présent une solution négociée.

Le GIC organise sa deuxième réunion consultative le 22 juillet à Addis-Abeba, mais sans succès puisque la mouvance Rajoelina refuse d'y participer.²⁷⁸ C'est cependant là qu'il sera décidé d'organiser une réunion entre les chefs des quatre mouvances à Maputo, sous l'égide de l'Union africaine, que Joaquim Chissano sera chargé de mener. Entre temps, des proches de la mouvance Rajoelina ainsi que des membres de la société civile s'activeront pour tenter de trouver un accord pour éviter de devoir se rendre au Mozambique. Cette réunion, qui débouchera sur la

²⁷¹ Le sommet du GIC de juillet 2009 à Addis-Abeba avait d'ailleurs été marqué par les querelles entre les deux organismes. Entretien de Crisis Group, officiel européen, Bruxelles, 15 octobre 2009.

²⁷² L'ambassadeur de France devra même réconcilier Ouedraogo et Dramé après le sommet de Maputo. Entretien de Crisis Group, officiel français, Paris, 22 octobre 2009.

²⁷³ Si la notion d'amnistie était approuvée par tous, ils ne se sont pas accordés sur la période sur laquelle l'amnistie allait porter.

²⁷⁴ « Suspension des négociations à Madagascar – Communiqué des envoyés spéciaux de l'Union africaine, des Nations unies et de l'Organisation internationale de la francophonie pour Madagascar », 16 juin 2009.

²⁷⁵ Cette position n'a pas directement été officiellement reconnue et a été contestée. « Un choix clair aurait signifié qu'il y avait des gagnants et des perdants, donc le statut de Chissano a été délibérément laissé flou au départ. Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 19 janvier 2010. Pourtant, au sommet du GIC de juillet, il est décidé qu'il prendra la tête des négociations à Maputo. La France aurait insisté pour que sa primauté soit mise sur papier. Entretien de Crisis Group, officiel français, Paris, 22 octobre 2009. Joaquim Chissano est membre du conseil d'administration de Crisis Group.

²⁷⁶ Dont l'ancien Premier ministre, Absalom Themba Dlamini, avait initialement été nommé Envoyé spécial à Madagascar. De l'avis d'un diplomate en poste à Antananarivo, sa position était « totalement à côté de la plaque. Voir le Swaziland faire des leçons de démocratie et représenter la SADC dans la crise était embarrassant, il fallait quelqu'un d'autre. » Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 12 août 2009.

²⁷⁷ L'organisation régionale avait notamment envoyé une mission à Antananarivo pour pousser Rajoelina à « restituer le pouvoir ». « La SADC arrive à Madagascar pour pousser Andry Rajoelina à “restituer le pouvoir” », TopMada.com, 22 avril 2009.

²⁷⁸ Des bombes avaient été découvertes peu avant dans la capitale et le président prétextera qu'il ne peut négocier avec des « terroristes ». « On ne négocie pas avec les terroristes », Tananews.com, 24 juillet 2009. Des membres de la mouvance Ravalomanana avaient en effet immédiatement été arrêtés après la découverte des bombes et leurs noms jetés sur la place publique.

« charte du Panorama », fera évoluer la position de la mouvance Rajoelina sur l'amnistie, et contribuera donc à faciliter la signature des accords de Maputo.

Suite à la prise de conscience que la communauté internationale n'est pas prête à soutenir une transition non inclusive, les quatre chefs de mouvance et leurs délégations se rendent à Maputo pour négocier un accord consensuel. Le 9 août, ils signent finalement six accords à l'arrachée, au milieu de la nuit, qui ouvrent la voie à une transition :²⁷⁹ une charte de la transition, une charte des valeurs, trois accords d'amnistie, ainsi qu'un accord politique.

Ils s'engagent à mener une transition inclusive et consensuelle de quinze mois au maximum qui doit mener à une nouvelle constitution, à la création d'institutions stables et démocratiques et à des élections. Les institutions de transition doivent être mises en place en septembre : le pouvoir exécutif est entre les mains du président et d'un gouvernement de transition ; le législatif est partagé entre un Conseil supérieur de la transition (chambre haute) et un Congrès de la transition (chambre basse) ; une Haute cour de la transition est responsable du pouvoir judiciaire. Quatre autres institutions sont également créées : un Conseil national de la réconciliation, un Conseil économique et social, un Comité de réflexion sur la défense et la sécurité nationales, ainsi qu'une Commission électorale nationale indépendante.

Il est décidé que le gouvernement de transition sera dirigé par un Premier ministre de consensus et comprendra 28 ministres provenant des différentes mouvances. Les membres du gouvernement de transition n'ont pas le droit de se présenter aux prochaines élections, et l'ancien président Ravalomanana accepte de ne pas prendre part à la transition et de ne pas revenir au pays tout de suite en échange de la sécurisation de ses biens.²⁸⁰ Les quatre délégations acceptent de se retrouver pour un second tour de négociations dix jours plus tard à Maputo pour discuter de la distribution de 457 postes à pourvoir (dont 65 pour le Conseil supérieur de la transition et 258 pour le Congrès de la transition).

La signature de ces accords représente une étape importante dans la résolution de la crise et indique la volonté des quatre protagonistes principaux d'y mettre un terme. En divisant les postes entre les quatre mouvances, les accords de Maputo imposent des garde-fous à l'exécutif. Cet équilibre augure également d'un processus de révision de la constitution équilibré qui ne permettra pas l'adoption d'un texte sur mesure pour satisfaire des in-

térêts particuliers. Si les avantages de la signature des accords sont évidents pour les trois anciens présidents, qui reviennent ainsi sur le devant de la scène politique après en avoir été chassés,²⁸¹ la HAT a davantage à perdre d'un accord inclusif car elle ne bénéficiera que d'un quart des postes de la transition, ce que de nombreux membres de la mouvance Rajoelina jugent inacceptable.²⁸²

L'explication de son acceptation de ces compromis douloureux tient probablement à son isolement politique et financier international. De plus, comme l'indique un diplomate, la méthode Chissano du « 4+4 » (quatre chefs de mouvance + quatre médiateurs internationaux présents aux discussions) s'est révélée efficace.²⁸³ Sans pression des autres membres de leurs délégations, les quatre protagonistes étaient plus enclins aux compromis et les discussions pouvaient être constructives.

La signature des accords ne garantit cependant pas une transition facile. Ceux-ci sont en effet suffisamment imprécis pour créer de nouveaux blocages.²⁸⁴ Un des points les plus sensibles est celui de l'amnistie pour Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana ainsi que pour tous les condamnés politiques depuis la crise de 2002. La multiplication d'articles (parfois contradictoires) concernant l'amnistie rend ce sujet ambigu et induit des interprétations différentes de la part des représentants des différentes mouvances. Certains prétendent que Ravalomanana et ses partisans doivent être amnistiés et libérés immédiatement, alors que d'autres maintiennent qu'une loi d'amnistie doit d'abord être votée par les nouveaux organes législatifs.²⁸⁵

De plus, la charte de la transition met en place un pouvoir présidentiel fort, ce qui a dans le passé contribué à l'instabilité du pays. Le président peut par exemple déclarer la loi martiale seulement en consultant les deux chambres législatives, qui ne doivent pas donner leur accord. Ce dernier est également le « garant de l'indépendance de la justice ». La charte semble également limiter le débat sur le type de régime à mettre en place puisqu'elle élimine d'emblée la possibilité d'un régime parlementaire en énonçant les dispositions à prendre pour la prochaine élection présidentielle. Par ailleurs, aucun mécanisme de suivi précis n'est mis en place.

²⁷⁹ Disponibles à <http://www.madagascar-tribune.com/Tout-sur-les-accords-de-Maputo,12510.html>.

²⁸⁰ Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ravalomanana, Antananarivo, 14 août 2009.

²⁸¹ Ravalomanana aurait, lui, été particulièrement concerné par l'état de ses entreprises, en pertes depuis son départ. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 22 octobre 2009.

²⁸² « Ceux contre qui nous nous sommes soulevés ont le même poids que nous, ce n'est pas normal et c'est inapplicable. » Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Rajoelina, Antananarivo, 19 janvier 2010.

²⁸³ Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

²⁸⁴ Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Zafy, Antananarivo, 14 janvier 2010.

²⁸⁵ La question se posera à nouveau en septembre lorsque le procès de plusieurs membres du TIM aura lieu.

Les accords de Maputo seront contestés tout de suite après leur signature, particulièrement par les partisans de la HAT qui craignent de perdre leurs privilèges. Les premiers à officiellement s'opposer aux accords sont les partis politiques réunis sous la bannière de la « Force de changement » qui contestent l'implication des médiateurs internationaux ainsi que le possible remplacement du président et du Premier ministre et l'amnistie accordée aux anciens présidents. Les 22 chefs régionaux les rejoignent rapidement et dénoncent les accords comme étant insatisfaisants et demandent le transfert de tous les membres de la HAT dans les nouvelles institutions législatives.

L'armée s'oppose à l'article de la charte de la transition qui établit un Comité de réflexion sur la défense et la sécurité nationales, qui stipule que cet organe sera composé de huit membres désignés par les quatre mouvances. Pour la hiérarchie militaire, ce mode de désignation mènerait à la politisation et la division de l'armée. Dans un avertissement très clair aux signataires de la charte, elle déclarait que toute tentative de diviser les forces armées « ne serait pas tolérée » et que « des mesures appropriées seront prises ».²⁸⁶

Pour apaiser les tensions au sein de ses rangs et s'assurer le soutien de ses partisans influents qui n'approuvent pas les concessions effectuées à Maputo, le président de la HAT adopte une ligne plus dure et déclare publiquement qu'il restera président du nouveau gouvernement de transition et qu'il n'y aura aucun débat sur cette question, une déclaration immédiatement contestée par les médiateurs et les autres mouvances qui insistent sur le fait que rien n'a été décidé pour le moment. Rajoelina déclare également que la HAT deviendra le Conseil supérieur de la transition. Un second sommet à Maputo ne parviendra pas à faire évoluer la situation. Rajoelina décide en septembre de mettre en place un gouvernement de manière unilatérale, avant de céder sous la pression du GIC en octobre et d'accepter un gouvernement de consensus sous la direction d'un nouveau Premier ministre. Ravalomanana refuse toujours cependant de laisser la présidence à Rajoelina.²⁸⁷

C. DEBLOCAGE SANS LENDEMAIN A ADDIS-ABEBA

Les quatre chefs de mouvance se retrouvent donc du 3 au 6 novembre 2009 à Addis-Abeba pour distribuer les portefeuilles ministériels et nommer les responsables des institutions de la transition. La plupart des discus-

sions tournent cependant autour de la présidence. A la fin du sommet, les quatre mouvances se sont accordées pour créer un conseil présidentiel, au sein duquel deux co-présidents (les chefs des délégations de Zafy et de Ravalomanana, respectivement Emmanuel Rakotovahiny et Fetison Andrianirina) rejoindraient Rajoelina, devenu officiellement président de la transition. Les avancées de ce sommet ont alors été formalisées dans l'« Acte additionnel d'Addis-Abeba à la charte de la transition malgache »,²⁸⁸ signé par les quatre chefs de mouvance.

Cependant si la création de la co-présidence²⁸⁹ a permis de faire avancer les négociations, dès la fin du sommet, les mouvances différaient sur les rôles du président et des co-présidents. Au retour à Antananarivo, les tensions autour du rôle des co-présidents ne cesseront d'augmenter et mèneront à la rupture. Des querelles sur l'attribution des portefeuilles ministériels enveniment plus encore la situation et après une nouvelle tentative de conciliation à Maputo (à laquelle il refuse de prendre part), Rajoelina décide en décembre de rompre le cadre des accords de partage du pouvoir.

Il nomme unilatéralement un nouveau Premier ministre, le colonel Albert Camille Vital, pour remplacer celui de consensus et annonce la tenue d'élections législatives pour le 20 mars 2010 afin d'élire une assemblée constituante qui sera en charge de préparer la nouvelle constitution.²⁹⁰ La date du 20 mars est immédiatement contestée par l'opposition et une partie de la société civile, qui l'estime irréaliste. Elle est en réalité une base de négociation, le gouvernement étant conscient que le délai est trop court.²⁹¹ Rajoelina annonce peu après que les députés élus lors de cette élection le seront pour cinq ans, une disposition qui préjuge de ce que la nouvelle constitution contiendra. Les trois autres mouvances annoncent qu'elles mettront en place le Congrès de la transition, mais elles en sont empêchées par les forces de l'ordre. Elles organisent ensuite plusieurs manifestations et annoncent faire cause commune pour le retour au cadre des accords de Maputo.

²⁸⁶ « Les Forces armées contestent », *L'Express de Madagascar*, 14 août 2009.

²⁸⁷ Pour plus de détails voir annexe D, « Les négociations de Maputo ».

²⁸⁸ Disponible à <http://www.madagascar-tribune.com/Acte-Additionnel-d-Addis-Abeba-a-13020.html>.

²⁸⁹ La décision de Ravalomanana d'accepter cette structure aurait également été motivée par la peur de voir se former une alliance entre Rajoelina et Ratsiraka. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²⁹⁰ Certains estiment qu'il est nécessaire de raccourcir la transition au vu de la détérioration de la situation économique. Entretien de Crisis Group, ministre de la HAT, Antananarivo, 19 janvier 2010.

²⁹¹ Ibid.

La communauté internationale réagit à nouveau en ordre dispersé. Alors que la France considère que le processus de Maputo est dans l'impasse²⁹² et soutient l'organisation d'élections à condition qu'elles ne soient pas organisées de manière unilatérale, les Etats-Unis brandissent la menace de sanctions à l'encontre des dirigeants malgaches s'ils persèverent dans cette voie.²⁹³ La SADC condamne également la décision de Rajoelina, de même que l'Union européenne et l'Union africaine. Elle uniformise finalement sa position le 6 janvier et décide de soutenir un plan de sortie de crise préparé par le président de la Commission de l'Union africaine, Jean Ping, qui se rend à Antananarivo le 21 janvier avec des « Mesures de compromis pour relancer le processus de sortie de crise à Madagascar ». Celles-ci exigent l'application immédiate des accords de Maputo et d'Addis-Abeba, ainsi que l'organisation d'un référendum constitutionnel, suivi d'élections législatives et présidentielles jumelées au plus tard en octobre 2010.

Rajoelina le rejette à nouveau en annonçant vouloir aller directement aux élections sans partage préalable du pouvoir. Lorsque le GIC se réunit à nouveau le 18 février, il demande aux autorités de fait de revenir à la table des négociations. Le lendemain, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine indique à la HAT qu'elle a jusqu'au 16 mars pour se conformer aux accords de Maputo et d'Addis avant d'être frappée de sanctions.²⁹⁴

Le gouvernement refuse cependant de céder et, le 17 mars, l'Union africaine annonce que des sanctions frapperont une centaine de membres du régime Rajoelina. Ces sanctions comprennent le refus de visas, le gel des avoirs financiers dans des établissements bancaires étrangers et le refus d'accréditation.

V. ROMPRE LE CYCLE DE CRISES

Depuis sa prise de pouvoir anticonstitutionnelle il y a bientôt un an, Rajoelina est à la tête d'un gouvernement illégitime. En rejetant les accords de Maputo et d'Addis-Abeba, il s'est privé du seul moyen à sa disposition pour obtenir une reconnaissance nationale et internationale et s'est enfoncé dans une logique unilatérale qui ne peut mener à une sortie de crise acceptée par tous. Ce manque de légitimité est d'autant plus problématique que la HAT monopolise tous les pouvoirs. Pour légitimer son régime, Rajoelina s'est engagé à l'organisation d'élections, actuellement prévues pour le mois de mai, mais les trois autres mouvances estiment que la HAT ne peut faire cavalier seul et exigent le retour au cadre consensuel des accords de Maputo et d'Addis-Abeba.

A. REFERENDUM, ELECTIONS MAIS PAS DE TRANSITION

Après une année de négociations, il apparaît désormais clairement que le processus de médiation est dans l'impasse. Si les accords signés n'ont pas pu être mis en place en six mois, il semble peu probable que la situation évolue. Les facteurs de blocage du processus consensuel sont toujours présents et sont sans doute même accentués par la mauvaise volonté des protagonistes et leur méfiance réciproque qui les empêchent aujourd'hui de discuter de bonne foi. De plus, certains négociateurs ne semblent plus acceptés par les acteurs nationaux et leur implication est donc contre-productive. Si l'idée de mettre en place une transition semblait attractive au départ, elle semble compromise puisqu'elle implique automatiquement un partage de pouvoir équitable. Or, ce partage constitue le nœud du problème et semble aujourd'hui impossible sur des bases acceptables par tous les acteurs. Si une transition ne peut être mise en place, il est urgent de remédier d'une autre manière au vide constitutionnel dans lequel le pays évolue actuellement.

La médiation devrait donc abandonner tout projet de mise en place d'une transition fondée sur un partage équilibré du pouvoir entre des forces politiques illégitimes qui l'utiliseront pour se renforcer et voudront la faire durer indéfiniment. Elle doit maintenant se concentrer sur la négociation d'un accord politique entre les quatre mouvances centré sur l'élaboration et l'adoption par référendum d'une nouvelle constitution, suivie de l'organisation rapide d'élections libres par une mission conjointe de l'Union africaine et des Nations unies, et le déploiement d'une mission internationale de police pour assurer conjointement avec la police malgache la sécurité du scrutin et la mise en place des institutions issues du processus électoral. Les mois qui viennent pourront ainsi être centrés sur les problèmes de fond – qui demanderont la

²⁹² Entretien de Crisis Group, diplomate français, Antananarivo, 14 janvier 2010.

²⁹³ « Si la carotte ne fonctionne pas, on passe au bâton. Il faut envoyer le signal que les choses peuvent empirer. » Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 19 janvier 2010.

²⁹⁴ « 5ème réunion du Groupe international de contact sur Madagascar – Communiqué », Groupe international de contact, 18 février 2010. Ceci sera précisé le lendemain par le Conseil de paix et sécurité de l'UA qui donne un délai d'un mois aux autorités de fait pour accepter revenir au cadre consensuel et inclusif des accords. « Communiqué de la 216ème réunion du Conseil de paix et de sécurité », Union africaine, 19 février 2010.

recherche d'un consensus – plutôt que sur les postes respectifs des protagonistes, ce qui permettra de faire l'économie de luttes de pouvoir qui bloquent l'ensemble du processus de sortie de crise.

B. NOUVELLE CONSTITUTION ET ORGANISATION D'ÉLECTIONS LIBRES ET TRANSPARENTES

Madagascar n'est aujourd'hui ni en guerre civile, ni soumise à la partition de son territoire par des forces combattantes. A la différence du Kenya ou du Zimbabwe, aucune de ses forces politiques ne peut non plus se prévaloir d'avoir été spoliée d'un pouvoir qu'elle détenait légitimement. La dérive autoritaire et les multiples violations constitutionnelles de Marc Ravalomanana ont suscité une contestation populaire dont ses opposants ont réussi à capter la dynamique pour revenir au pouvoir, mais sans disposer eux-mêmes de la légitimité démocratique de le faire. Madagascar doit renouer avec un processus démocratique qui permettra la restauration d'institutions légitimes seules habilitées à ensuite mener les réformes administratives nécessaires pour ramener le pays sur la voie de la stabilité et de la prospérité.

La priorité de la médiation est donc de négocier avec les quatre mouvances et des représentants de la société civile malgache un accord politique permettant dans des délais les plus brefs la rédaction d'un projet de constitution, l'organisation d'un referendum constitutionnel et d'élections libres et transparentes et clarifiant les termes de l'amnistie déjà acceptés à Maputo.

Cet accord devra inclure les fondations du renouveau démocratique et de la stabilité institutionnelle du pays. Un comité d'experts devrait ainsi être établi afin de rédiger un projet de constitution consensuel. Ce comité pourrait être composé de quatre constitutionnalistes nommés par les quatre mouvances, de quatre représentants de la société civile et de quatre experts internationaux. Une fois un accord politique obtenu sur le projet de constitution, il devrait être soumis à référendum.

Ce projet devrait prendre en compte les failles des constitutions précédentes, notamment la séparation claire des pouvoirs et des mécanismes crédibles de contrôle de l'exécutif par les branches législative et judiciaire du gouvernement, ainsi qu'un statut de l'opposition politique clairement défini au Parlement. La question de la décentralisation et du partage des ressources de l'Etat entre les régions et le gouvernement central devrait également être impérativement réglée dans la constitution, qui devrait aussi exiger des partis politiques une représentation nationale et des structures démocratiques. Il est enfin crucial que la future constitution du pays rende sa modification exceptionnelle et compliquée. Si de telles bases

ne sont pas établies, il est certain que Madagascar se retrouvera dans la tourmente dans les années à venir.

Des élections rapides sont aussi indispensables. Cependant, elles ne peuvent être organisées par le gouvernement. Afin d'éviter toute contestation, l'accord politique doit obtenir des quatre mouvances que ces élections soient prises en charge et supervisées conjointement par les Nations unies et l'Union africaine. En attendant les élections, la HAT doit s'engager à cesser toute activité législative ou réglementaire et se contenter d'expédier les affaires courantes (c'est-à-dire la gestion journalière indispensable à la continuité du service public qui ne peut couvrir des choix politiques nouveaux).

Afin d'éviter tout conflit d'intérêt potentiel, il est également nécessaire que l'accord politique impose aux ministres et membres de la HAT qui souhaitent se présenter aux élections de démissionner de leurs fonctions au lendemain de sa signature. Andry Rajoelina pourra, lui, garder ses fonctions jusqu'aux élections, auxquelles il pourra se présenter, comme négocié à Maputo. Cette solution répond à la fois aux demandes de la HAT d'organiser des élections le plus rapidement possible, et à celle des trois autres mouvances de ne pas la voir seule aux commandes du processus. Elle ouvre également la voie à des élections libres et équitables même si Rajoelina reste chef de l'Etat jusque là.

Pour mettre en œuvre cet accord politique, un envoyé spécial conjoint Union africaine/Nations unies devra être nommé et mandaté pour superviser la rédaction de la nouvelle constitution, l'organisation du référendum, des élections et la mise en place des institutions issues des urnes. L'envoyé spécial UA/ONU serait mis en charge du comité d'experts sur la constitution et de la commission électorale. Cette dernière devrait être composée d'un représentant de chacune des quatre mouvances, de quatre membres de la société civile (ou experts nationaux) et de quatre spécialistes (électoraux) internationaux. La commission et son appareil administratif, composé de 50 pour cent de techniciens malgaches et 50 pour cent d'internationaux, établiront un code électoral, un code de la communication et un code de bonne conduite des partis politiques basés sur les principes de l'accord politique, et seront donc chargées de l'organisation et de l'administration des élections (referendum, présidentielle et législative).

C. SURVEILLER LA NEUTRALITE DES CORPS DE DEFENSE ET DE SECURITE

La question du comportement des corps de défense et de sécurité avant, pendant et après les élections est une préoccupation majeure pour la classe politique, la société civile et les acteurs internationaux. Dans les différents pays

où les processus électoraux ont été entachés de fraudes massives, généralement au bénéfice des pouvoirs sortants, ces dérapages se sont faits sous l'œil complice, voire avec le concours des forces de l'ordre. Pour sécuriser et crédibiliser le processus électoral, une mission de police UA/ONU devrait également être déployée pour renforcer la neutralité et travailler en collaboration avec la police nationale malgache.

Elle pourrait être composée de petites unités incorporées à celles de la police malgache et mandatées pour appuyer la préparation et l'exécution des opérations de sécurisation des élections. Cette mission serait menée par un commissaire de police travaillant directement avec le commandant de la police nationale et placé sous l'autorité de l'envoyé spécial. Des unités mixtes de police spéciales devront également être déployées pour assurer la sécurité des candidats au scrutin présidentiel.

A l'avenir, il sera nécessaire de continuer le travail entrepris pour réformer l'armée afin de s'assurer qu'elle ne se divise plus en factions politiques concurrentes, que celles-ci se réconcilient autour d'une éthique professionnelle commune, et qu'elle ne s'immisce plus dans les affaires politiques du pays. La communauté internationale, notamment la France et les Etats-Unis, devraient investir financièrement dans des programmes de réhabilitation de la fonction militaire et dans un plan social permettant aux hauts gradés et aux militaires du rang sans affectation de quitter l'armée avec dignité.

D. LE GIC COMME GARANT INTERNATIONAL DU PROCESSUS

L'accord politique devrait aussi mandater un GIC reconstitué pour qu'il soit le garant politique du processus. Sa branche opérationnelle, c'est-à-dire les membres du GIC qui ont une représentation à Antananarivo, pourrait ainsi s'assurer du bon déroulement de l'organisation du referendum, des élections, et de la mise en place des nouvelles institutions, en appuyant politiquement l'envoyé spécial conjoint UA/ONU, et en contribuant à résoudre les disputes et désaccords qui ne manqueront pas d'apparaître jusqu'au terme du processus électoral. Le GIC devra notamment maintenir la pression sur la HAT pour que celle-ci se contente d'expédier les affaires courantes et utilise le moins possible sa rente de situation pour influencer le bon déroulement du processus électoral.

La communauté internationale, particulièrement la France, les Etats-Unis et l'Afrique du Sud, devrait enfin s'atteler à convaincre les mouvances les plus réticentes d'accepter cette solution. Ses efforts ne devront pas porter uniquement sur le président de la HAT, mais également sur son entourage, particulièrement sur ceux qui sont souvent considérés comme les durs du régime, qui le

poussent à refuser le compromis, de même que sur les différentes personnalités composant la HAT. Il devrait aussi être clairement établi qu'en cas de tentative de trouble ou de blocage du processus, des sanctions individuelles (gel des avoirs directs et indirects, refus de visas touchant les individus, leurs familles et les dirigeants de leurs sociétés), pourraient immédiatement être appliquées par l'Union africaine, les Etats-Unis et l'Union européenne. Toute aide budgétaire internationale devrait également rester gelée jusqu'à la mise en place d'institutions légitimes, au terme du processus électoral, qui devrait bénéficier de soutien financier.

VI. CONCLUSION

Les discours de la place du 13 mai de Rajoelina ont été vite oubliés. Rapidement tombé dans les dérives de ses prédécesseurs qu'il utilisait pour haranguer les foules il y a un an, il n'a jamais réussi à légitimer son pouvoir, ni légalement, ni aux yeux du peuple, témoin d'abus auxquels il était déjà bien habitué. Si le pouvoir a changé de mains, une fois de plus, le mode de gouvernance reste inchangé. La HAT veut gouverner sans partage et les médiations internationales ne sont pas parvenues à lui imposer le respect d'accords qu'elle avait pourtant accepté.

La crise de 2009 est une émanation logique des problèmes dont souffre Madagascar. Depuis l'indépendance du pays, les présidents n'ont cessé d'instrumentaliser les institutions, les empêchant d'exercer leur fonction de contrôle les unes sur les autres. Elles n'ont donc pas

pu les empêcher d'étendre leur pouvoir dans toutes les sphères de l'Etat, et leur ont même permis de resserrer leur contrôle. De plus, la majorité de l'opposition s'est toujours montrée particulièrement volatile et n'a pas pu présenter d'alternative crédible au pouvoir en place.

Mais le monopole du pouvoir finit toujours par se retourner contre son détenteur et, lorsque cela arrive, la descente dans la rue est le seul moyen de se faire entendre. Ravalomanana paie actuellement le prix pour avoir choisi d'étouffer ses concurrents au lieu de leur laisser un lieu d'expression ou une part de marché. Rajoelina pourrait aussi bientôt faire face aux conséquences de son obstination si la communauté internationale choisit de sanctionner le pouvoir et le peuple son mode de gouvernance lors des prochaines élections.

Nairobi/Bruxelles, 18 mars 2010

ANNEXE A

CARTE DE MADAGASCAR



ANNEXE B

GLOSSAIRE

AGETIPA	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo
AGOA	African Growth and Opportunity Act
ALMA	Asa Lalana Malagasy, compagnie de construction de routes de Ravalomanana
AREMA	Avant-garde de la révolution malgache
AVI	Asa Vita no Ifampitsarana (littéralement, « C'est au résultat que l'on juge l'artisan »)
BIANCO	Bureau indépendant anti-corruption
CAPSAT	Corps d'armée des personnels et des services administratifs et techniques
CNE	Conseil national électoral
CNME	Commission nationale mixte d'enquête
CNOE/ KMF	Comité national d'observation des élections
COI	Commission de l'océan Indien
COMESA	Common Market for East and Southern Africa
CONECS	Conseil national économique et social
CRN	Conseil de réconciliation nationale
CUA	Commune urbaine d'Antananarivo
ECM	Equipe conjointe de médiation
EMMONAT	Etat-major mixte opérationnel national
<i>Fanjakana</i>	Notion quasi-sacrée qui désigne l'Etat
FFKM	Conseil des églises chrétiennes à Madagascar
FIS	Force d'intervention spéciale
FJKM	l'Eglise de Jésus Christ à Madagascar, église protestante
FNDR	Front national de défense de la révolution malgache
FMI	Fonds monétaire international
<i>fokonolona</i>	Assemblée villageoise
<i>fokontany</i>	La plus petite unité administrative à Madagascar
FCD	Force de changement pour la démocratie

GIC	Groupe international de contact
GRAD-Iloafo	Groupe de réflexion et d'action pour le développement
HAT	Haute autorité de la transition
HCC	Haute cour constitutionnelle
MBS	Madagascar Broadcasting System
MFM	Mouvement pour le progrès de Madagascar
MIRA	Ministère de l'Intérieur et de la réforme administrative
MTS	Malagasy Tonga Saina
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONU	Organisation des Nations unies
PDS	Président de délégation spéciale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PREA	Programme de réforme pour l'efficacité de l'administration
PSD	Parti social démocrate de Madagascar
PSDUM	Parti socialiste et démocratique pour l'union à Madagascar
QMM	Qit Madagascar Minerals, joint-venture minière entre le gouvernement de Madagascar et l'entreprise Rio Tinto
<i>Ray aman-dreny</i>	Littéralement « le père et la mère » en malgache. Il désigne ceux considérés comme sages.
RPSD	Rassemblement pour la social-démocratie
SADC	Southern Africa Development Committee
SAMVA	Service autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo
SeFaFi	Observatoire de la vie publique à Antananarivo
SONAVAM	Société de navigation aérienne malgache
TANY	Collectif pour la défense des terres malgaches
TGV	Tanora malaGasy Vonona (littéralement, « Jeunes malgaches déterminés »)
TIM	Tiako I Madagasikara (littéralement, « J'aime Madagascar »)
UA	Union africaine
UE	Union européenne

ANNEXE C

CHRONOLOGIE

29 mars 1947	Insurrection contre l'autorité coloniale suivie d'une répression violente par l'armée française.
26 juin 1960	Accession à l'indépendance et nomination du premier président, Philibert Tsiranana (réélu en 1965 et 1972).
Mai 1972	Révolte des étudiants et grève générale réprimées dans le sang par le régime de Tsiranana. Sous pression, il dissout le gouvernement et cède les pleins pouvoirs au chef d'état-major de l'armée, le général Ramanantsoa.
1975	Le général se retire pour laisser place à un directoire militaire. Didier Ratsiraka devient président du Conseil Suprême de la Révolution. La charte de la révolution socialiste malgache est approuvée et Madagascar entre dans la Seconde République.
Juin-août 1991	Manifestations et grèves pour le départ de Didier Ratsiraka. Les Forces Vives forment un gouvernement parallèle, Albert Zafy en est le Premier ministre. Lors d'une marche vers le palais d'Iavoloha, l'armée tire sur les manifestants et fait douze morts.
31 octobre 1991	Signature de la Convention du Panorama, suivie d'une période transitoire qui s'achève en 1993.
Décembre 1992	Une nouvelle constitution est adoptée par referendum, le pays entre dans la Troisième République.
Février 1993	Albert Zafy est élu président de la République.
Février 1996	Crise politique entre Zafy et le parlement qui aboutit à la destitution du président par la Haute cour constitutionnelle.
Décembre 1996	Ratsiraka est réélu président lors d'élections anticipées.
Mars 1998	Révision de la constitution par le président Ratsiraka.
Décembre 1999	Marc Ravalomanana est élu maire d'Antananarivo.
Décembre 2001	Election présidentielle. Les résultats du premier tour sont contestés, début d'une crise politique qui durera six mois entre Ravalomanana et Ratsiraka.
Avril-juin 2002	Signature des accords de Dakar I et II, non respectés. Ravalomanana est reconnu président en mai 2002.
Décembre 2002	Elections législatives remportées par le TIM.
Décembre 2006	Ravalomanana est réélu au premier tour de l'élection présidentielle.
Avril 2007	Révision constitutionnelle.
Septembre 2007	Elections législatives remportées par le TIM, en partie boycottées par l'opposition.
Décembre 2007	Andry Rajoelina est élu maire d'Antananarivo.
Novembre 2008	Les affaires Daewoo et Boeing éclatent.
Décembre 2008	Ravalomanana ordonne la fermeture de la télévision Viva de Rajoelina. L'opposition se rassemble à la Rotonde derrière le maire.

Janvier 2009	Rajoelina appelle à la grève générale et organise des manifestations sur la place du 13 mai. Des pillages massifs ont lieu dans tout le pays et font près de 70 morts.
31 janvier 2009	Rajoelina se déclare en charge des affaires nationales et annonce la création de la Haute autorité de transition (HAT).
3 février 2009	Ravalomanana démet Rajoelina de ses fonctions de maire.
7 février 2009	Nomination de Monja Roindefo comme Premier ministre de la HAT. Les forces de sécurité tirent sur les manifestants qui s'approchent du palais d'Ambohitsorohitra, faisant près de 30 morts et plus de 200 blessés.
Février 2009	Tentatives de médiation sous l'égide du Conseil des églises chrétiennes à Madagascar (FFKM) avec l'appui de facilitateurs internationaux.
8 mars 2009	Mutinerie de soldats du Corps des personnels et des services administratifs et techniques (CAPSAT). Ils forcent le ministre de la Défense à démissionner deux jours plus tard.
17 mars 2009	Le président remet le pouvoir à un directoire militaire, qui les transfère aussitôt à Rajoelina.
21 mars 2009	Rajoelina prête serment et devient le président de la HAT.
9-11 avril 2009	Négociations à l'ambassade du Sénégal. Création des « mouvances » avec l'inclusion de représentants de Ratsiraka et Zafy à la table des négociations.
30 avril 2009	Création du Groupe international de contact (GIC).
Mai-juin 2009	Négociations à l'hôtel Carlton entre les quatre mouvances.
22 juillet 2009	Réunion du GIC qui décide de réunir les protagonistes à Maputo.
8-9 août 2009	Signature des accords de Maputo.
25 août 2009	Deuxième sommet de Maputo.
8 septembre 2009	Monja Roindefo forme unilatéralement un gouvernement.
6 octobre 2009	Réunion du GIC. Eugène Mangalaza est nommé Premier ministre de consensus.
3-6 novembre 2009	Signature de l'Acte additionnel d'Addis-Abeba à la charte de la transition malgache.
3-8 décembre 2009	Troisième sommet de Maputo, sans la mouvance Rajoelina.
18-20 décembre 2009	Rajoelina rompt le cadre des accords de Maputo et nomme le colonel Albert Camille Vital à la primature.
6 janvier 2010	Réunion du GIC.
21 janvier 2010	Le président de la Commission de l'Union africaine, Jean Ping, arrive à Antananarivo pour proposer des « mesures de compromis » pour sortir de la crise.
10 février 2010	Démission du ministre des Affaires étrangères de la HAT, Ny Hasina Andriamanjato, remplacé le 24 février par le général Hyppolite Ramarason.
18-19 février 2010	Réunion du GIC et du Conseil de paix et de sécurité (CSP) de l'Union africaine, qui lance un ultimatum d'un mois à la HAT pour se conformer aux accords de Maputo et d'Addis-Abeba.

ANNEXE D

LES NEGOCIATIONS DE MAPUTO

Le second tour des négociations commence le 25 août 2009, mais il prend fin trois jours plus tard après que les quatre mouvances ont échoué à se mettre d'accord sur les postes de président, vice-président et Premier ministre. Rajoelina avait insisté pour obtenir à la fois la présidence et la primature pour sa mouvance. Si Ratsiraka et Zafy avaient accepté qu'il reçoive la présidence, ils refusaient que Rajoelina obtienne les deux postes. De son côté, Ravalomanana refusait même que la présidence aille à Rajoelina en insistant sur le fait que cela ne ferait que légitimer l'auteur d'un coup d'Etat et indiquerait que la force est une manière acceptable d'accéder au pouvoir. Rajoelina a donc quitté Maputo en indiquant qu'il allait consulter sa base afin de déterminer quel accord elle trouverait acceptable. Les médiateurs internationaux avaient alors prévenu toutes les délégations qu'elles avaient jusqu'au 4 septembre pour parvenir à un accord consensuel avant de s'exposer à d'éventuelles sanctions.

Plusieurs éléments ont contribué à l'échec de ce sommet. Premièrement, le retour des mouvances à Antananarivo entre les deux tours de négociations semble avoir compliqué les discussions de Maputo II puisqu'au cours des deux semaines de consultations, les positions se sont durcies. Sous la pression d'une partie de ses partisans, Rajoelina renforce la délégation qui l'accompagne au second tour de négociations en intégrant plusieurs durs qui n'avaient pas pris part au premier sommet.²⁹⁵ Pressé par son entourage de refuser toute concession, il aurait voulu renforcer sa position en se faisant accompagner. Cette nouvelle délégation fera pression sur le président car elle n'apprécie pas les concessions accordées.²⁹⁶

Plusieurs de ses membres avaient alors déclaré qu'ils préféreraient quitter Maputo s'ils ne recevaient pas à la fois la présidence et la primature. A partir de là, Rajoelina refusera d'être traité sur un pied d'égalité avec les autres chefs de mouvance.

Deuxièmement, Rajoelina avait insisté pour que sept membres de chaque mouvance participent aux négociations et plus seulement les quatre dirigeants comme prévu, afin de pouvoir être accompagné par ses conseillers et plus facilement tenir tête aux anciens présidents. Rajoelina voulait aussi les impliquer dans les négociations afin qu'ils prennent la mesure des difficultés d'une négociation de cette importance.²⁹⁷ La présence de délégations élargies compliquera la recherche de consensus, laissant moins de marge de manœuvre aux chefs de mouvance, d'autant plus que Rajoelina faisait l'objet de pressions, y compris physiques, de la part de ses partisans.²⁹⁸

Alors que le délai imposé par la communauté internationale expire, le président confirme son Premier ministre, Monja Roindefo, dans ses fonctions, et lui demande de former un gouvernement.²⁹⁹ Cette décision est immédiatement condamnée par les trois autres mouvances, qui organisent des manifestations pour protester. Le gouvernement mis en place est présenté comme étant « d'ouverture », puisqu'il inclut des membres de différentes mouvances. Cependant, la nomination de ces derniers n'a pas été approuvée par leur mouvance et leur inclusion est vue comme une ouverture superficielle.

²⁹⁵ Notamment plusieurs membres de la Force de changement. Il aurait aussi voulu éviter qu'un coup ait lieu alors qu'il se trouvait à l'étranger. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009. Par ailleurs, un sentiment de redevabilité aurait également influencé le choix de Rajoelina. « On ne sait pas comment dire "non" à ceux qui étaient avec nous dès le départ », indique un de ses conseillers. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 13 janvier 2010. Pour l'opposition, cet élément est un problème : « Un chef doit savoir être impopulaire, et Rajoelina n'en est pas capable. » Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010.

²⁹⁶ Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010. « Tout le monde avait le sentiment que Rajoelina s'était fait avoir. Il n'avait pas fait approuver le fait qu'il restait le patron. Ses partisans voulaient s'assurer qu'il garderait tout. » Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 8 septembre 2009. Pour un

membre de sa mouvance, « Rajoelina était arrivé à Maputo en chef d'Etat, il est reparti en chef de mouvance. » Lors du deuxième sommet, il aurait tenté de faire approuver un texte portant sur son statut, mais celui-ci a été rejeté par les autres mouvances. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Rajoelina, Antananarivo, 19 janvier 2010.

²⁹⁷ Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 7 septembre 2009.

²⁹⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

²⁹⁹ Au-delà de la pression exercée par des membres de son entourage, et notamment par Roindefo qui lui aurait indiqué qu'il avait le soutien de l'armée, la décision du président aurait été motivée par le fait que certains pays lui auraient laissé penser qu'elle était acceptable et que des élections rapides pourraient mettre un terme à la crise. Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010 ; entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 8 septembre 2009.

Si au départ Rajoelina ne semble pas vouloir revenir en arrière, son voyage à New York pour participer à l'Assemblée générale des Nations unies contribuera à le faire changer d'avis. En effet, alors qu'il s'apprête à prendre la parole lors du débat d'ouverture, la SADC demande un vote pour l'empêcher de s'exprimer, qui sera approuvé. Après cette humiliation, le président de la HAT prend conscience qu'il risque d'être « coupé du monde »³⁰⁰ et se rend à Paris, où il rencontre des officiels français qui lui recommandent de se séparer de son Premier ministre,³⁰¹ ainsi que Didier Ratsiraka, avec lequel il conclut un accord, dit de « Rueil-Malmaison », dans lequel Rajoelina accepte de nommer un Premier ministre de la mouvance de l'ancien président si celui-ci lui cède les ministères qui lui reviendront.³⁰²

Alors que le GIC prévoit de se réunir le 6 octobre,³⁰³ le président annonce peu avant qu'il pourrait remplacer son Premier ministre à condition que la communauté internationale le soutienne et le reconnaisse.³⁰⁴ Le jour de la réunion, la mouvance Ratsiraka est sommée de proposer des noms de Premier ministre³⁰⁵ et Eugène Mangalaza est nommé à la primature. Rajoelina accepte de procéder à un remaniement ministériel. Si la délégation de la mouvance Ravalomanana accepte le tandem président-Premier ministre, l'ancien président annonce peu après qu'il ne pourra jamais reconnaître Rajoelina comme président et insiste pour renégocier. La France et l'Union africaine semblent alors prêtes à poursuivre le processus

sans l'ancien président.³⁰⁶ Ratsiraka insiste néanmoins sur la nécessité d'inclure Ravalomanana³⁰⁷ et donc d'organiser une réunion entre les quatre chefs de mouvance.

Addis-Abeba

Ceux-ci se retrouvent du 3 au 6 novembre 2009 à Addis-Abeba³⁰⁸ pour distribuer les portefeuilles ministériels et nommer les responsables des institutions de la transition. Cependant, suite au désaccord de Ravalomanana, la plupart des discussions tournent autour de la présidence. A la fin du sommet, les quatre mouvances se sont accordées pour créer un conseil présidentiel, au sein duquel deux co-présidents (les chefs des délégations de Zafy et de Ravalomanana, respectivement Emmanuel Rakotovahiny et Fetison Andrianirina) rejoindraient Andry Rajoelina, devenu officiellement président de la transition. Les avancées de ce sommet ont alors été formalisées dans l'« Acte additionnel d'Addis-Abeba à la charte de la transition malgache », signé par les quatre chefs de mouvance.³⁰⁹

Deux éléments auguraient déjà des problèmes à venir. Premièrement, si la création de la co-présidence permettait à Rajoelina et Ravalomanana de sortir la tête haute du sommet – le premier se voyant confirmé à la présidence et le second obtenant un poste prestigieux pour sa mouvance – la mise en place de cette nouvelle structure s'annonçait délicate.³¹⁰ En effet, dès la fin du sommet, les mouvances différaient sur les rôles du président et des co-présidents. Alors que l'acte additionnel stipule que les attributions du président sont exercées par le président « assisté de deux co-présidents » (sans davantage préciser leur rôle), Rajoelina avait indiqué qu'il

³⁰⁰ Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

³⁰¹ Ceux-ci indiquent à Rajoelina qu'il faut qu'il les aide à l'aider car ils ne peuvent soutenir ce gouvernement unilatéral. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

³⁰² « C'était un partage du gâteau entre Rajoelina et Ratsiraka. » Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

³⁰³ La France était notamment derrière l'organisation de ce sommet du GIC, estimant que la situation n'évoluait pas assez vite. « C'est un choix par défaut de s'impliquer dans cette crise. Certains médiateurs n'occupent pas leurs fonctions à plein temps, alors on pousse pour que les choses bougent. » Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 22 octobre 2009. « On ne veut plus être complexé, on a des intérêts, on les assume. » Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

³⁰⁴ Monja Roindefo aurait lui aussi fait l'objet de pressions de la part de son camp pour conserver sa position. Il aurait alors réclamé à la communauté internationale le droit de former sa propre mouvance, mais sa demande a été rejetée. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 19 octobre 2009.

³⁰⁵ Elle aurait proposé trois noms avant que le président de la HAT ainsi que la communauté internationale acceptent celui de Mangalaza. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010.

³⁰⁶ Ils auraient misé sur une division au sein de la mouvance Ravalomanana pour continuer avec une partie de ses partisans et passer ainsi du consensus au « large consensus », estimant que l'ancien président n'avait pas de droit de veto sur les négociations. Entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, 22 octobre 2009.

³⁰⁷ Il se serait méfié de la « capacité de nuisance » de l'ancien président. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010.

³⁰⁸ Le choix d'Addis-Abeba est arrêté après que plusieurs propositions telles que Genève ou Paris ont été rejetées par Ravalomanana.

³⁰⁹ A la veille de la signature, l'issue du sommet semblait encore incertaine après que Rajoelina avait claqué la porte des négociations. La présence de sa femme à Addis-Abeba aurait joué un rôle dans son acceptation finale du compromis. Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

³¹⁰ « Tout le monde savait que la co-présidence serait difficile à gérer », indique un diplomate. « Ce n'était pas ce qu'on attendait. Les chefs de mouvance donnent un peu, mais pas tout. On arrive à des compromis qui font traîner les choses. » Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 janvier 2010.

restait seul en charge des affaires nationales. Cependant, le document mentionne que les co-présidents doivent contresigner tous les actes du président. Alors que les mouvances des co-présidents arguent que cela signifie que toutes les décisions doivent être collégiales,³¹¹ pour Rajoelina, Andrianirina et Rakotovahiny doivent signer uniquement pour signifier qu'ils ont pris connaissance des décisions gouvernementales.³¹² Comme à Maputo, la pression a poussé les protagonistes à signer, mais ceux-ci ne se seraient pas pour autant sentis obligés de respecter leurs engagements.³¹³

Au retour à Antananarivo, les tensions autour du rôle des co-présidents ne cesseront d'augmenter et mèneront à la rupture. Le conseil présidentiel ne se réunira que deux fois, notamment en présence de diplomates, et le gouvernement refusera de travailler avec les co-présidents. Par ailleurs, le président juge inacceptable les demandes « matérielles » et protocolaires d'Andrianirina³¹⁴ et insiste sur le fait que lui seul a droit aux honneurs,³¹⁵ ce qui fera dire à de nombreux observateurs qu'on assiste davantage à une bataille d'ego, dans laquelle le président s'est senti menacé, qu'à un conflit politique.

Deuxièmement, si le nombre de postes alloué à chaque mouvance a été décidé, le délicat sujet de la répartition des ministères n'a pas été réglé à Addis-Abeba, les médiateurs n'ayant pu investir suffisamment de temps dans ce sommet puisqu'ils avaient d'autres obligations. Au retour des mouvances à Antananarivo, celles-ci échoueront en effet à se mettre d'accord sur la répartition des ministères. La mouvance Rajoelina réclame tous les ministères de souveraineté, alors que les autres jugent

cette demande inacceptable.³¹⁶ Certains ministres font pression pour se maintenir à leur poste et refusent de collaborer avec le Premier ministre et des proches du président refusent le partage des postes.³¹⁷ Les discussions se passent dans un climat de méfiance, la plupart des protagonistes refusent de réellement négocier, et un rapport de force s'installe.³¹⁸ Certains estiment que le Premier ministre de consensus Eugène Mangalaza a échoué dans sa mission car il n'a pas été assez ferme pour imposer un gouvernement aux chefs des mouvances.³¹⁹

L'équipe de médiation contribuera également à l'enlèvement de la situation, d'une manière qui illustre ses divisions internes depuis le début de la crise et le problème de l'absence de direction commune. Alors que Tiébilé Dramé, le médiateur des Nations unies, se rend à Madagascar en novembre pour aider les mouvances dans la répartition des postes, Ablassé Ouédraogo, son homologue de l'Union africaine, estime que les Malgaches doivent maintenant résoudre la crise seuls et contacte les protagonistes ainsi que les chancelleries pour indiquer que le médiateur des Nations unies n'est pas mandaté par l'équipe conjointe de médiation et ne devrait pas s'immiscer dans cette partie des discussions.³²⁰

Maputo III

En décembre 2009, le chef de l'équipe conjointe de médiation Joaquim Chissano et le président mozambicain Armando Guebuza invitent à nouveau les mouvances à Maputo afin de sortir de l'impasse, mais le président Rajoelina refuse de s'y rendre, indiquant que la division des ministères est une affaire interne qui peut être réglée à Madagascar.³²¹ Les trois autres mouvances s'y rendront néanmoins et s'accorderont sur la distribution des portefeuilles, y compris ceux de la mouvance Rajoelina.³²² Ce dernier dénoncera immédiatement ce qu'il considère

³¹¹ « Le conseil présidentiel, c'est une enveloppe pour dire consensuel et inclusif. » Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010. Un expert indique également que le conseil présidentiel devait être un organe de concertation pour une gestion consensuelle et collégiale de la transition. Il impliquait donc la co-responsabilité des co-présidents et du président. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 18 janvier 2010.

³¹² Pourtant, même certains de ses conseillers s'accordent à dire que l'Acte additionnel implique que les décisions doivent être collégiales. Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

³¹³ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 janvier 2010.

³¹⁴ Celui-ci avait directement réclamé notamment un bureau au palais présidentiel, ainsi qu'une escorte.

³¹⁵ En effet, si les décisions ne pouvaient être prises par le président seul, celui-ci n'était pas pour autant sur un pied d'égalité avec les co-présidents. Il restait en effet le seul chef d'Etat, les co-présidents ne bénéficiant donc pas des mêmes avantages protocolaires. Entretien de Crisis Group, juriste, Antananarivo, 18 janvier 2010.

³¹⁶ La plupart des ministères avaient cependant fait l'objet d'accords. Des divergences subsistaient notamment sur les ministères des Mines et de l'Education, que Zafy ne voulait pas laisser à Rajoelina ; ainsi que sur ceux de la Décentralisation et de la Justice, que Ravalomanana demandait.

³¹⁷ Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

³¹⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 14 janvier 2010.

³¹⁹ Entretiens de Crisis Group, membres des mouvances Rajoelina et Zafy, Antananarivo, janvier 2010.

³²⁰ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 19 janvier 2010.

³²¹ Dramé et Ouédraogo ne s'y rendent pas en personne, mais envoient des assistants.

³²² Cette initiative sera considérée comme « malheureuse » par plusieurs diplomates et mettra Chissano hors-jeu pour la suite des négociations. Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 12 janvier 2010.

comme un « coup d'Etat » et une volonté de diminuer le pouvoir du président.³²³ De plus, alors qu'elles se trouvaient à Maputo, les trois mouvances avaient envoyé une lettre au Premier ministre du Danemark, où se tenait un sommet des Nations unies sur l'environnement, lui enjoignant de ne pas autoriser Rajoelina à s'y rendre car il ne représente pas Madagascar. Alors que toutes les mouvances avaient reconnu Rajoelina comme président dans l'Acte additionnel d'Addis-Abeba, cette lettre est vue par Rajoelina comme un signe que ses signataires ne négocient pas de bonne foi.³²⁴

Les trois mouvances nient alors avoir voulu diminuer les pouvoirs du président et l'accusent de manquer de volonté de négocier et d'avoir utilisé la réunion de Maputo comme prétexte pour rompre le cadre consensuel.³²⁵ Rajoelina savait en effet qu'en ne se rendant pas à Maputo, il créerait une situation qui lui permettrait de rompre les négociations. Le processus s'écroule alors non pas à cause de Maputo III, mais parce que sa mouvance ne voulait plus discuter.³²⁶ Le président annonce alors qu'il lui est dorénavant impossible de collaborer avec les autres mouvances. Les vols entre Maputo et Antananarivo sont bloqués, afin d'empêcher les délégations de rentrer, officiellement car l'Etat estime ne pas être en mesure de garantir la sécurité de leurs membres.³²⁷

Après la rupture du cadre consensuel

Lors de la réunion du Groupe international de contact le 6 janvier 2010 à Addis-Abeba, qui considère que la voie unilatérale choisie par Rajoelina est inacceptable, le président de la Commission de l'Union africaine, Jean

Ping, propose de préparer un plan de sortie de crise à présenter aux protagonistes. Celui-ci se rend alors à Antananarivo le 21 janvier avec des « Mesures de compromis pour relancer le processus de sortie de crise à Madagascar » parmi lesquelles figurent l'application immédiate des accords de Maputo et d'Addis-Abeba, ainsi que l'organisation du referendum constitutionnel, suivi d'élections législatives et présidentielles jumelées au plus tard en octobre 2010. Les mouvances ont alors deux semaines pour répondre à ces propositions, mais Rajoelina fait immédiatement savoir à Ping que les autorités de fait maintiennent l'organisation d'élections (repoussées au mois de mai) et indique que c'est uniquement après celles-ci qu'un gouvernement d'union pourra être mis en place. Les trois autres mouvances se montreront assez favorables au plan Ping et seuls des points précis font l'objet de remarques.

Le GIC se réunit à nouveau le 18 février pour examiner les réponses des mouvances et demande aux autorités de fait de revenir à la table des négociations, tout en indiquant que des sanctions seront prises contre tous ceux qui font obstacle au retour à l'ordre constitutionnel.³²⁸

Bien qu'il prétende ne pas redouter les sanctions internationales, son absence de légitimité et la certitude de la non-reconnaissance du résultat des élections qu'il entend organiser unilatéralement poussent Rajoelina à se lancer dès le lendemain de la visite de Ping dans des activités de plaidoyer auprès de la communauté internationale. Il se rend à Paris et envoie des délégations à Maputo, Addis-Abeba, Bruxelles et Genève, notamment.

Rajoelina semble alors prêt à accepter certains compromis et propose la mise en place d'un organe de contrôle de l'exécutif au sein duquel l'opposition serait majoritaire, ainsi que la possibilité que les ministres qui souhaitent se présenter aux élections soient obligés de démissionner. A son retour de Paris, de fortes divisions émergent au sein du gouvernement, dont les membres refusent le compromis.³²⁹

³²³ Comme l'a indiqué Chissano, les résolutions prises à Maputo n'étaient pourtant que des bases de négociation. La réaction de Rajoelina est d'autant plus extrême qu'il avait lui aussi pris part à des négociations qui n'impliquaient pas toutes les mouvances à Rueil-Malmaison en septembre. Discours de Joaquim Chissano au sommet du GIC à Addis-Abeba le 6 janvier 2010.

³²⁴ Elle est d'ailleurs également considérée comme une erreur par des membres de l'opposition. Entretien de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010.

³²⁵ Entretiens de Crisis Group, membre de la mouvance Zafy, Antananarivo, 14 janvier 2010 ; membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010. Les mouvances auraient décalé leur départ de deux jours car elles pensaient jusqu'au dernier moment que Rajoelina accepterait de venir à Maputo. « On s'est fait avoir comme des bleus. » Entretiens de Crisis Group, membre de la mouvance Ratsiraka, Antananarivo, 15 janvier 2010 ; diplomate, Antananarivo, 19 janvier 2010.

³²⁶ Entretien de Crisis Group, diplomate, Antananarivo, 19 janvier 2010.

³²⁷ En réalité, des membres de l'entourage auraient poussé le président à agir de la sorte en lui intimant de montrer aux autres mouvances « qui est le chef ». Entretien de Crisis Group, conseiller du président de la HAT, Antananarivo, 13 janvier 2010.

³²⁸ « 5ème réunion du Groupe international de contact sur Madagascar – Communiqué », Groupe international de contact, 18 février 2010. Ceci sera précisé le lendemain par la Conseil de paix et sécurité de l'UA qui donne un délai d'un mois aux autorités de fait pour accepter revenir au cadre consensuel et inclusif des accords. « Communiqué de la 216ème réunion du Conseil de paix et de sécurité », Union africaine, 19 février 2010.

³²⁹ Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de ministre, 10 février 2010. Le ministre des Affaires étrangères, Ny Hasina Andriamanjato, démissionnera le 10 février en arguant d'un désaccord au sujet de la conduite de la transition.