

Madagascar: une sortie de crise superficielle ?

Rapport Afrique N°218 | 19 mai 2014

Table of Contents

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Introduction	1
II. Du blocage aux élections	3
A. Des élections reportées	3
B. Des luttes interposées	4
C. Une élection contestée mais valide.....	5
III. Nouveaux costumes, anciennes élites	7
A. Les divisions politiques d’hier et d’aujourd’hui.....	7
1. Les rivalités entre Rajoelina et Rajaonarimampianina	7
2. Les joutes parlementaires et la nomination du Premier ministre	8
3. Le nouveau gouvernement et les chances de stabilisation	10
B. Le risque de l’intervention militaire	13
IV. L’isolement international : Le Bon, la Brute et le Truand	16
A. Le Bon : pression et précédent	16
B. La Brute : corruption accrue et changement superficiel	17
C. Le Truand : crises humanitaires et affaiblissement de l’Etat	18
V. Au-delà des solutions superficielles	20
A. La distinction claire entre militaire et politique.....	21
B. La réconciliation politique.....	22
C. Limiter l’ingérence politique et bâtir des institutions crédibles	23
VI. Conclusion	24
ANNEXES	
A. Carte de Madagascar	25
B. A propos de l’International Crisis Group	26
C. Rapports et briefings de Crisis Group sur l’Afrique depuis 2011.....	27
D. Conseil d’administration de Crisis Group	29

Synthèse

Madagascar est sur le point de sortir d'une crise politique de cinq longues années, aggravée par d'importants troubles économiques et un isolement international. L'élection présidentielle de décembre 2013, remportée par Hery Rajaonarimampianina, a été jugée crédible. Le retour à la démocratie permet d'envisager une reprise du soutien international. Cependant, l'exil prolongé de l'ancien président Marc Ravalomanana a polarisé le pays. Le régime putschiste d'Andry Rajoelina a été marqué par des difficultés socioéconomiques, la corruption généralisée, la désagrégation des institutions et l'effondrement de l'Etat de droit. Le système politique, principal obstacle au redressement, doit être réformé en profondeur, au-delà de changements superficiels. L'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe et le Groupe international de soutien pour Madagascar doivent soutenir Rajaonarimampianina qui tente d'arbitrer entre les différentes forces politiques, en rejetant toute tentation hégémonique. La communauté internationale doit également soutenir la réforme et le renforcement des institutions démocratiques, ainsi que la réforme et la professionnalisation du secteur de la sécurité.

Si les élections marquent un progrès, elles n'ont en rien résolu les causes sous-jacentes et les conséquences du coup d'Etat de 2009. Les relations personnelles et les jeux politiques ont plus d'importance que les lois et les institutions. Les alliances se sont de nouveau révélées très flexibles lors de la formation d'un nouveau gouvernement et de la bataille pour le contrôle de l'Assemblée nationale : les parlementaires sans étiquette convoitaient chaque bloc politique qui semblait sur le point de former une coalition majoritaire. Dans un des pays les plus vulnérables aux coups d'Etat, l'armée reste hors de contrôle du pouvoir civil. Le clivage entre Ravalomanana et Rajoelina et leurs mouvements respectifs, déclencheur de la crise, reste prononcé. Les anciennes divisions persistent, et elles ont même été dépassées et complexifiées par de nouvelles rivalités qui ont émergé entre et au sein des partis politiques lors des élections de 2013.

Madagascar a cependant réintégré le concert des nations, mené par l'Union africaine (UA), qui en janvier 2014, peu après l'investiture du président, a levé sa suspension. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont déjà renoué des liens avec Madagascar, alors que d'autres acteurs (notamment l'Union européenne et les Etats-Unis) ont indiqué qu'ils reprendront l'aide directe au développement une fois que le gouvernement sera en place – ce qui devrait avoir lieu de manière imminente suite à la nomination d'un nouveau Premier ministre, Kolo Roger, le 11 avril et à la formation du gouvernement le 18 avril. La Communauté de développement de l'Afrique australe, qui a joué un rôle prépondérant dans l'encadrement des négociations politiques menant aux élections, a fermé son bureau à Antananarivo à la fin du mois d'avril, mais devrait tout de même maintenir une présence active.

L'aide au développement devrait s'accroître, mais l'urgence du développement risque de faire oublier l'importance des défis politiques à long terme. Ce serait une grave erreur. En effet, les faiblesses structurelles et institutionnelles sont les causes du sous-développement et des crises politiques à répétition. Une stratégie de développement à long terme, prenant en compte la réconciliation, la réforme, la prévention des conflits et la construction de la paix, doit être adoptée. Fin 2001-début 2002,

un différend post-électoral avait failli déclencher une guerre civile. Depuis, l'armée est régulièrement intervenue dans la vie politique, y compris lors des deux tentatives de coup d'Etat qui ont eu lieu depuis l'installation au pouvoir de Rajoelina par l'armée en 2009. Il serait illusoire de croire que le gouvernement de transition mis en place repose sur des fondements assez solides pour garantir la stabilité et la paix durable, ni même que les élections mettront fin à la fragilité du pays.

Le président Rajaonarimampianina doit relever d'immenses défis : mettre en place un gouvernement inclusif avec lequel il pourra travailler pour réformer le système et la culture politiques ; renforcer l'intégrité des institutions ; favoriser la réconciliation nationale ; empêcher l'instrumentalisation politique des services de sécurité en répondant aux exigences professionnelles qui sont réalistes ; relancer le développement et la fourniture de services ; répondre à la crise de la santé publique (à la fois en matière de sécurité alimentaire et d'épidémies) ; et reprendre le contrôle du Sud, région en proie au banditisme et aux armes. A moins d'une transformation radicale répondant aux problèmes structurels du pays, la période actuelle ne sera que le calme avant l'inévitable tempête.

Recommandations

Pour promouvoir la réconciliation

Au gouvernement malgache et aux dirigeants politiques :

1. Promouvoir une plateforme de valeurs et d'objectifs communs et une approche coopérative de la gouvernance qui encourage l'inclusion politique et une réforme législative et institutionnelle ; et expliquer et promouvoir de manière officielle le concept d' « opposition loyale ».
2. Etendre le mandat du Conseil de réconciliation Malagasy (FFM) tout en incluant le Conseil chrétien des églises de Madagascar (FFKM), et élaborer un programme d'action clair au niveau national, régional et local qui devrait être signé par les partis, mouvements et hommes politiques.
3. Examiner les problèmes de sécurité liés au retour de l'ancien président Marc Ravalomanana et reconsidérer de toute urgence son exclusion du processus actuel d'amnistie.
4. Communiquer et diffuser largement les priorités et les engagements du gouvernement en matière de réconciliation afin de promouvoir la participation de la société civile.

Au Groupe international de soutien – Madagascar, l'Union africaine et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) :

5. Fournir un appui continu et élargi au processus de réconciliation.

Pour lutter contre la corruption et renforcer l'intégrité des institutions

Au gouvernement malgache :

6. Faire preuve d'un engagement clair en faveur de l'Etat de droit, de la lutte contre la corruption, et du renforcement des capacités des institutions étatiques et de la confiance en celles-ci.
7. Appuyer le renforcement de BIANCO, l'agence anti-corruption, pour enquêter et instruire les cas de corruption de haut niveau.
8. Investir dans le renforcement des compétences nationales et renouer avec l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives afin de promouvoir la responsabilisation dans le secteur des ressources naturelles.

Au Groupe international de soutien – Madagascar, l'UA et la SADC :

9. Soutenir les efforts du gouvernement pour lutter contre la corruption et renforcer l'intégrité des institutions.
10. Surveiller de près le respect de l'Etat de droit et des pratiques démocratiques.

Pour séparer le secteur de la sécurité et la sphère politique

Au gouvernement malgache :

11. Interdire aux militaires d'occuper une fonction administrative politique ou civile, et remplacer par des civils les gouverneurs militaires régionaux nommés par l'ancien président de la transition Rajoelina.
12. S'assurer que l'évolution de carrière des officiers est à l'abri des manipulations politiques et en accord avec les bonnes pratiques internationales.
13. Faciliter le professionnalisme et la cohésion au sein du secteur de la sécurité, qui comprend l'armée et la gendarmerie, notamment grâce aux liens avec les initiatives de l'UA et de la SADC.

Aux responsables du secteur de la sécurité de Madagascar :

14. Déclarer publiquement et sans équivoque leur engagement et leur loyauté envers la Constitution et le principe de soumission de l'armée au pouvoir civil.

A la communauté internationale, particulièrement l'UA et la SADC :

15. Exercer une pression forte et commune sur ces sujets.

Johannesbourg/Bruxelles, 19 mai 2014

Madagascar : une sortie de crise superficielle ?

I. Introduction

Madagascar est une démocratie ruinée, divisée et appauvrie, prise dans un « cycle de crises, avec un temps de plus en plus court entre chaque crise ». La dernière s'est montrée particulièrement intense, longue et néfaste sur le plan politique, diplomatique et économique.¹

En 2009, un directoire militaire a renversé le président Marc Ravalomanana et a confié le pouvoir à Andry Rajoelina, le maire d'Antananarivo. Ravalomanana a été contraint à l'exil et Rajoelina est devenu président de la Haute autorité de transition (HAT).² En réponse, la communauté internationale, menée par l'Union africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), a adopté une attitude ferme : les gouvernements issus de coup d'Etat ne doivent être ni reconnus, ni soutenus financièrement. Madagascar est ainsi devenu un paria international, privé d'un important soutien financier étranger.

La communauté internationale, unie, a averti que seules des élections démocratiques permettraient à Madagascar de réintégrer le concert des nations. Cependant, Rajoelina refusait que son rival déchu revienne d'exil, alors que Ravalomanana et ses millions de partisans rejetaient la participation à des élections qui excluent leur mouvement. Aucun des deux camps n'a voulu céder, faisant sombrer Madagascar encore un peu plus dans l'immobilisme.³ La communauté internationale, menée par le Groupe international de contact pour Madagascar (le GIC-M, composé de gouvernements étrangers et de bailleurs de fonds), a exercé de nombreuses pressions pour que des élections inclusives se tiennent rapidement,⁴ conduisant à l'élaboration d'une feuille de route en 2011. Celle-ci n'a cependant pas permis de véritables avancées.⁵

¹ Entretien de Crisis Group, journaliste malgache, Antananarivo, 22 juin 2012 ; voir les rapports Afrique de Crisis Group N°156, *Madagascar : sortir du cycle de crises*, 18 mars 2010 ; et N°166, *Madagascar : la crise à un tournant critique*, 18 novembre 2010.

² Le mot « transition » est issu de l'ordonnance 2009-002 du 17 mars 2009 qui a transféré le pouvoir à Rajoelina et prévoyait une transition de 24 mois.

³ L'économie est au point mort : le revenu par habitant a diminué, la pauvreté est endémique, les finances publiques sont en crise et les infrastructures se dégradent. « Madagascar : chiffrer les coûts de la crise politique », Banque mondiale, 5 juin 2013.

⁴ Le Groupe international de contact pour Madagascar (GIC-M) comprends : l'UA, les Nations unies, les membres permanents et les pays africains qui siègent au Conseil de sécurité (Rwanda, Togo, Chine, France, Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis), le Mozambique, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, l'Allemagne et le Japon, ainsi que la Commission de l'océan indien (COI), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (Comesa), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), la SADC et l'Union européenne (UE). Le GIC-M s'est réuni neuf fois entre 2009 et mars 2014. Cependant, dans un premier temps, la communauté internationale a été plus divisée qu'unifiée. Les acteurs politiques ont adopté des positions différentes, jusqu'à la signature de la feuille de route en septembre 2011 et sa consolidation au cours de 2012-2013, lorsque la plupart des acteurs internationaux se sont associés aux efforts de médiation de la SADC.

⁵ Comme pour de nombreuses feuilles de route et accords, il manque un mécanisme effectif de suivi et les parties ne sont pas tenues responsables lors de retards dans la mise en œuvre.

Après presque cinq années de querelles, les élections présidentielle et législatives ont eu lieu à la fin de l'année 2013. Le vote a été rendu possible grâce à un accord selon lequel Rajoelina et Ravalomanana ne seraient pas candidats et présenteraient d'autres candidats à leur place. Avec 53,3 pour cent des voix, Hery Rajaonarimampianina, le substitut de Rajoelina, a battu Jean-Louis Robinson, le substitut de Ravalomanana, lors du second tour le 20 décembre 2013. Le nouveau président a été investi le 25 janvier 2014.

La communauté internationale a fini par obtenir gain de cause : une élection démocratique a été organisée. Malgré des irrégularités, le scrutin n'a pas été invalidé. Cependant, les institutions malgaches restent faibles, et le pouvoir et l'influence pèsent souvent sur les lois et les règles.⁶ Les politiciens se concentrent rarement sur la politique, et nombre de partis représentent un homme politique plutôt qu'un ensemble de candidats et d'idées.⁷ Lorsqu'une impasse politique se présente, ce qui arrive assez fréquemment à Madagascar, l'armée, par la force ou la menace, devient bien trop souvent l'arbitre inconstitutionnel.⁸ L'optimisme post-électoral a conduit de nombreux observateurs à estimer qu'une intervention militaire n'est plus à craindre. Cependant, le risque persiste, comme le montre la tentative avortée de coup d'Etat de juillet 2012.⁹

Une transformation politique profonde est nécessaire : les remèdes superficiels ne peuvent guérir des plaies profondes. A cet effet, ce rapport propose une stratégie pour les élites malgaches et la communauté internationale, afin d'empêcher, au-delà de la bonne volonté démontrée lors des élections de 2013, qu'une nouvelle crise ne se produise. Il repose sur des entretiens de terrain menés entre juin 2012 et mars 2014, principalement à Antananarivo mais également avec des acteurs internationaux à Bruxelles, Johannesburg et New York.

⁶ Pour une analyse des causes sous-jacentes des précédentes crises et de la faiblesse des institutions, voir le rapport de Crisis Group, *Madagascar : la crise à un tournant critique*, op. cit.

⁷ Par exemple, 42 nouveaux députés, soit 29 pour cent de l'Assemblée nationale, ont leurs propres partis ou sont enregistrés comme « indépendants ». « Madagascar: Time to Make a Fresh Start », Chatham House, janvier 2013 ; Juvence Ramasy et Olivier Vallée, « Transition électorale à Madagascar et enjeux sécuritaires », Fondation pour la recherche stratégique, no. 1, 20 janvier 2014 ; rapport de Crisis Group, *Madagascar : sortir du cycle de crises*, op. cit.

⁸ Il y a eu au moins huit tentatives de coup d'Etat, d'importance variable, entre 1974 et 2012, en plus du putsch de 2009. Les tentatives échouées ont eu lieu en 1974, 1982, 1989, 1990, 1992, 2006, 2010 et 2012. La crise de 2001-2002 s'est produite lorsque le président en exercice Didier Ratsiraka et son opposant Marc Ravalomanana se sont déclarés tous deux présidents après une élection contestée. Il y a eu deux gouvernements parallèles jusqu'à ce que la pression militaire joue en faveur de Ravalomanana et force Ratsiraka à s'exiler à Paris.

⁹ Le coup de 2012 n'était pas bien préparé, mais les soldats ont été capables de prendre l'aéroport international Ivato d'Antananarivo. Les tirs qui s'en sont suivis ont causé la mort de trois soldats putschistes et la capitulation du reste du contingent. « Soldiers mutiny at Madagascar army base », CNN, 25 juillet 2012. Actuellement, l'armée se tient au second plan et n'est pas considérée comme une menace immédiate. Entretien de Crisis Group, analyste pour Madagascar, février-mars 2014.

II. Du blocage aux élections

A. Des élections reportées

Entre mars 2009 et octobre 2013, la principale mission du gouvernement de transition était de préparer et de tenir des élections. Peu de progrès ont cependant été réalisés pour régler les problèmes qui ont déclenché la crise.¹⁰ Bien que la médiation internationale ait commencé presque immédiatement – menée par la SADC et le Groupe international de contact pour Madagascar – il a fallu plus de deux années pour adopter une feuille de route en septembre 2011. Elle prévoyait une période de douze mois pour préparer les élections, donc un vote pour septembre 2012, mais la date a été maintes fois repoussée. Les élections ont finalement eu lieu avec treize mois de retard.¹¹

Ce retard est en partie dû à l'ambivalence de la feuille de route, en particulier quant à la possibilité pour l'ancien président Ravalomanana de revenir de son exil en Afrique du Sud sans faire l'objet de poursuites judiciaires à son arrivée. Ce problème est d'autant plus difficile qu'une enquête a été ouverte, peu avant son renversement, pour crimes contre l'humanité.¹² Rajoelina a refusé de permettre à son rival de revenir sur la scène politique et ne souhaitait pas précipiter des élections qu'il risquerait de perdre.¹³ Toutefois, un vote sans la participation du mouvement de Ravalomanana n'aurait jamais été crédible aux yeux de la communauté internationale. Pendant des mois, le blocage sur l'éligibilité des candidats s'est poursuivi tandis que c'est la

¹⁰ Ces sujets comprennent : la corruption, les abus de l'autorité présidentielle ; les politiciens exilés et les prisonniers politiques ; la pression des militaires sur les dirigeants politiques civils ; la faiblesse des institutions politiques ; l'exclusion des rivaux des élections ; et l'instabilité sociale.

¹¹ Rajoelina a annoncé le 12 juillet 2009 que les élections seraient organisées à la fin de l'année. En mai, les élections ont été prévues pour le 26 novembre de cette année, mais cette date a été également modifiée. En 2013, les élections ont été reportées trois fois, d'abord du 8 mai au 24 juillet, puis au 23 août et finalement au 25 octobre, date à laquelle le premier tour s'est effectivement déroulé.

¹² L'article 18 de la feuille de route demande l'« octroi d'une amnistie large pour tous les événements politiques intervenus entre 2002 et 2009. Sont exclus de l'amnistie les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les crimes de génocides et toutes les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». L'article 20 confirme que le gouvernement de transition devra « permettre à tous les citoyens malgaches en exil pour des raisons politiques de rentrer à Madagascar sans conditions, y compris Marc Ravalomanana ». Cependant, Rajoelina a insisté pour que les actions de Ravalomanana antérieures au coup d'Etat, surtout les accusations selon lesquelles il aurait donné l'ordre aux militaires de tirer sur les manifestants non armés, faisant cinquante morts, soient considérées comme trop graves pour être incluses dans la clause d'amnistie. Ravalomanana a dénoncé la décision du tribunal qui l'a reconnu coupable en son absence. Il a affirmé que sa condamnation est illégitime et qu'il n'a donc pas besoin d'amnistie. Dans le même temps, l'Afrique du Sud s'est engagée à enquêter sur ces allégations au niveau national pour renforcer ses obligations au regard du Statut de Rome. Après que des plaignants malgaches, dans le cadre d'une affaire connexe, ont soutenu que Ravalomanana allait fuir l'Afrique du Sud pour éviter les poursuites, les autorités ont confisqué son passeport. Au même moment, certains pensent que les dirigeants de la HAT ont manigancé le lancement de poursuites contre Ravalomanana en vertu du droit pénal international sud-africain. Ainsi, même si cette situation a réduit son influence. Au moment de l'écriture de ces lignes, le nouveau gouvernement ne s'est pas prononcé sur ces questions et Ravalomanana est toujours en Afrique du Sud.

¹³ « Rajoelina n'est pas pressé d'organiser des élections qu'il pourrait perdre. Il a accès aux ressources étatiques et à des sources illégales de financement. Ravalomanana pourrait le battre. Pourquoi serait-il pressé de tout perdre ? ». Entretien de Crisis Group, analyste de Crisis Group dans une autre fonction, diplomate, Antananarivo, 12 septembre 2012.

population malgache qui a été la principale victime de la stagnation économique et de l'effondrement des services publics.¹⁴

B. *Des luttes interposées*

Soutenu par la communauté internationale, l'accord du « ni ... ni », selon lequel ni Rajoelina ni Ravalomanana ne peuvent se présenter aux élections, a finalement permis une avancée décisive.¹⁵ La pression, venant principalement de l'Afrique du Sud et par extension de la SADC, a porté ses fruits le 12 décembre 2012, lorsque Ravalomanana s'est engagé, non sans réticence, à ne pas briguer la présidence.¹⁶ Rajoelina en a fait de même le 16 janvier 2013, affirmant « qu'il est mieux de se sacrifier soi-même plutôt qu'une nation de 22 millions d'habitants ».¹⁷ La date de juillet 2013 a été fixée pour la tenue des élections.

Cependant, le 15 avril 2013, Ravalomanana a annoncé que sa femme, Lalao, se présenterait à sa place, violant ainsi l'esprit, voire même la lettre, de l'accord du « ni ... ni ».¹⁸ Rajoelina a perçu cette manœuvre comme un acte de mauvaise foi et un prétexte pour revenir sur son engagement. Il a annoncé le 4 mai qu'il participerait aux élections.¹⁹ En réaction, la communauté internationale a retiré son appui à la préparation du scrutin.²⁰

Toutefois, lors d'une décision rendue mi-août qui en a surpris plus d'un, la Cour électorale spéciale (CES) a fait preuve d'une indépendance judiciaire rarissime. Elle a invalidé les candidatures de Rajoelina, Lalao Ravalomanana et de l'ancien président Didier Ratsiraka.²¹ Ils ont obtenu un délai supplémentaire pour nommer des remplaçants.

¹⁴ L'arrêt de l'aide internationale au budget de l'Etat a réduit l'offre de services publics, dont l'éducation, l'eau et les soins de santé. « Madagascar seeks end to isolation in first post-coup vote », Bloomberg, 23 octobre 2013.

¹⁵ Cet accord était à l'origine un moyen de calmer les tensions entre les deux camps. Il a été perçu au début comme voué à l'échec, surtout en raison du rejet de Ravalomanana. Ce rejet a permis à Rajoelina de choisir la voie de la facilité, en affirmant qu'il accepterait l'accord si Ravalomanana le faisait, ce qu'il savait peu probable.

¹⁶ Cette stratégie reflète l'absence d'options qui s'offraient à la communauté internationale. Elle permettait d'endiguer les lignes de fracture politique à court terme, ce qui constitue seulement une première étape. Ceci souligne l'importance d'un engagement post-électoral continu pour la réconciliation et la transformation politique. La stratégie a également constitué un revirement majeur de la position initiale de la SADC, qui insistait pour que Ravalomanana soit autorisé à revenir et à participer aux élections.

¹⁷ « Andry Rajoelina renonce à la présidentielle », L'Express de Madagascar, 16 janvier 2013.

¹⁸ « Ousted Madagascar leader names wife for presidential race », Africa Review, 15 avril 2013.

¹⁹ « Rajoelina adamant to run for Madagascar presidency », Mail & Guardian, 14 mai 2013.

²⁰ Les élections ont été reportées à plusieurs reprises, entre autres parce qu'elles ne pouvaient se tenir sans un financement international. Peu de temps après que Rajoelina a annoncé sa candidature, les principaux bailleurs, dont l'UE, ont retiré leurs promesses de financement. Le président a déclaré que le gouvernement « pourra financer les élections si nécessaire », affirmant que l'Etat pourrait vendre un de ses avions pour récolter 24,5 millions de dollars. Inévitablement, les élections (déjà repoussées de mai à juillet) ont été de nouveau reportées, au mois d'août – parce que la justice n'avait pas encore statué sur l'éligibilité des candidats – puis en octobre. Ces retards signifiaient que le scrutin allait se tenir durant la saison des cyclones, faisant craindre d'autres reports. « Donors pull plug on Madagascar », Agence France-Presse (AFP), 23 mai 2013.

²¹ Le jugement a invalidé les candidatures de Lalao Ravalomanana et de Ratsiraka, qui étaient de retour d'exil forcé, au motif qu'ils n'avaient pas rempli le critère de six mois de résidence obligatoire

Ravalomanana a choisi le Dr. Jean-Louis Robinson, ancien ministre de la Santé et des Sports et ancien fonctionnaire de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).²² Rajoelina a choisi un ancien comptable devenu ministre des Finances et du Budget du gouvernement de transition, Hery Rajaonarimampianina. Au premier tour, le 25 octobre 2013, ils sont arrivés respectivement à la première (21,1 pour cent) et à la seconde place (15,9 pour cent).²³

La solution du « ni ... ni » a entraîné une bataille à peine voilée entre candidats interposés. Pendant la campagne du second tour, les images de Rajoelina et Ravalomanana ont éclipsé celles des candidats. Sur scène lors de ses rassemblements, Rajoelina a dansé aux côtés de Rajaonarimampianina, alors que Lalao Ravalomanana a pris la parole lors des rassemblements de Robinson avec une retransmission vidéo de son époux.²⁴ Lors de la dernière manifestation de campagne de Robinson, le cri de ralliement n'était pas en faveur de la réconciliation nationale, du développement ou d'un quelconque enjeu politique, mais bien du retour de Ravalomanana en cas de victoire.

C. Une élection contestée mais valide

Le second tour s'est déroulé sans incident, sans acte de violence majeur ni intimidation. Les observateurs internationaux ont loué l'indépendance de la commission électorale, relevant peu d'irrégularités.²⁵ Cependant, à la clôture du scrutin, les deux

sur le territoire malgache avant l'élection. La candidature de Rajoelina était irrecevable parce qu'il s'était inscrit après la date limite. La décision a été rendue le 18 août 2013, cinq jours seulement avant la date à laquelle le scrutin était normalement prévu, ce qui illustre la flexibilité excessive d'un calendrier électoral que personne ne prenait au sérieux. « Madagascar court bans president and rival's wife from standing for election », Associated Press, 18 août 2013. Il est rare qu'une instance gouvernementale défie directement la volonté publiquement exprimée de Rajoelina, ce qui ne s'est produit sur aucun sujet majeur depuis 2009. Il existe des spéculations plausibles mais incertaines, que la Cour a répondu à la pression internationale – menée par l'Afrique du Sud et la SADC – qui exigeait que les élections ne se déroulent pas sans jugement. « South Africa welcomes the decision of the Special Election Court of Madagascar », communiqué de presse, gouvernement d'Afrique du Sud, 20 août 2013. Qu'elle soit fondée ou non, la décision alimente le ressentiment de certains nationalistes envers la communauté internationale et conduit certains à remettre en cause la promesse de non-ingérence de la SADC. L'invalidation de la candidature de Rajoelina était moins problématique puisqu'il a manqué une date butoir clairement définie. Cependant, interdire la candidature de Lalao Ravalomanana parce qu'elle a été en exil pourrait créer un précédent dangereux et favoriser la pratique de mise à l'écart des opposants en les contraignant à l'exil.

²² Le camp de Ravalomanana a d'abord cherché à contester la décision. Par conséquent, la date butoir pour la nomination d'un remplaçant est passée, ce qui les a contraints à mandater un candidat parmi ceux qui avaient déjà été enregistrés. Sans le soutien du mouvement de Ravalomanana (Tia-ko i Madakasikara – TIM), Robinson n'aurait eu que peu de chances à l'élection. « Backers of Madagascar's deposed leader to name new candidate », Reuters, 27 août 2013.

²³ Les 31 autres candidats n'ont pas franchi le premier tour. Le vote a reçu l'assentiment de la communauté internationale malgré des doutes sur l'égalité du financement des campagnes et les problèmes d'inscription électorale qui ont exclu environ trois millions de citoyens en âge de voter. Brian Klaas, « The Curse of Low Expectations: Lessons for Democracy from Madagascar's Election », Foreign Policy, 27 novembre 2013.

²⁴ L'implication manifeste de Rajoelina est une violation claire de la loi électorale. Robinson l'a dénoncée, mais la Cour électorale spéciale s'est prononcée seulement deux jours avant le vote. Elle a condamné son implication mais n'a adopté aucune sanction. « Présidentielle à Madagascar: Rajoelina interdit de campagne ... après la campagne », AFP, 19 décembre 2013.

²⁵ L'inspection de 20 001 bureaux de vote disséminés à travers une île de la taille de la France avec de nombreux lieux inaccessibles a été un défi considérable. Plusieurs organisations ont déployé des

candidats ont proclamé leur victoire et ont sabré le champagne en direct avant même qu'un seul bulletin de vote n'ait été officiellement comptabilisé. Après les premiers résultats montrant Rajaonarimampianina en tête, les deux candidats ont crié au scandale. Robinson dénonçait des fraudes massives, affirmant que son camp avait découvert « un avion rempli de bulletins pré-imprimés », alors que Rajaonarimampianina estimait que sa marge de victoire était sous-estimée. Sa compagne a soutenu que « nous n'avons pas truqué le vote, mais eux [le camp Robinson] l'ont fait. Nous avons des preuves ».²⁶

Le 17 janvier 2014, la Cour électorale spéciale a certifié la victoire de Rajaonarimampianina avec 53,3 pour cent des voix.²⁷ Le pouvoir a été transféré lors de la cérémonie d'investiture les 24-25 janvier. Robinson n'a plus ensuite remis en cause la validité du scrutin.²⁸

Mais la victoire de Rajaonarimampianina ne jouit que d'une faible légitimité populaire. Des failles dans le processus d'inscription sur les listes électorales, excluant plusieurs millions de personnes, ainsi que la faible participation (50,7 pour cent), signifient que seuls 4,04 millions de citoyens ont voté, soit 40 pour cent de la population ayant le droit de vote.²⁹ Ainsi, Rajaonarimampianina a gagné de justesse avec seulement deux millions de voix, soit moins de 10 pour cent des 22 millions de Malgaches. Ce mandat limité, ainsi que le sentiment partagé par les militants Ravalomanana-Robinson que les élections ont été manipulées, pourraient entraver les efforts du président pour construire un consensus national.³⁰

observateurs : l'UA, l'UE, le Centre Carter, l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA), l'Organisation internationale de la francophonie et la Commission de l'Océan indien. Le plus grand contingent d'observateurs de courte durée venait de la SADC et de l'UE – avec respectivement 300 et 123 observateurs. D'autres missions étaient beaucoup plus restreintes, le Centre Carter et l'EISA ayant conjointement déployé 26 observateurs. Les observateurs ont qualifié le vote de « pacifique [...] calme et transparent » mais notent que la faible participation est une source potentielle de préoccupation. « Preliminary statement », Centre Carter, 22 décembre 2013. Il y avait également des milliers d'observateurs nationaux, y compris 1 926 issus de la plus large mission d'observation malgache, la KMF/CNOE. Voir www.kmf-cnoe.org.

²⁶ « Madagascar candidates both claim victory », AFP, 21 décembre 2013.

²⁷ « Carter Center commends peaceful release of Madagascar final election results; urges commitment to reconciliation », Centre Carter, 18 janvier 2014.

²⁸ L'annonce de la présence de Robinson lors de la cérémonie d'investiture a été perçue comme une acceptation de sa défaite. Cela n'a pas été fait ouvertement lors d'une conférence de presse, probablement en raison de la pression exercée par Ravalomanana pour rejeter le résultat de l'élection.

²⁹ La meilleure estimation repose sur des données de 2010, où il y avait plus de 10,5 millions de citoyens en âge de voter mais seulement 7,8 millions d'inscrits sur les listes électorales. 143 408 électeurs ont été ajoutés entre le premier et le second tour des élections, de manière tout à fait opaque. Le taux de participation était plus important au premier tour, avec 61,7 pour cent, pour 50 pour cent au second tour. « Madagascar: Legislative and second round of presidential elections – preliminary statement », Mission d'observation électorale du Centre Carter, 22 décembre 2013, p. 7-8.

³⁰ Les allégations de fraudes n'ont pas été corroborées de manière significative par les observateurs internationaux. Le camp Ravalomanana-Robinson a critiqué la présence active (et interdite) de Rajoelina dans la campagne de Rajaonarimampianina, ainsi que les achats de voix. Ces derniers ont été dénoncés par la mission de l'UE, qui a assisté à la distribution par des candidats du Mapar – le nouveau parti de l'ancien président – de cadeaux et d'argent aux électeurs (au moins un cas à Morondava). « Union européenne, Mission d'observation électorale, Madagascar 2013 : rapport final », 26 février 2014. Outre la véracité des allégations, le sentiment des partisans du camp Ravalomanana-Robinson que l'élection n'était pas équitable constitue un obstacle à la réconciliation

III. Nouveaux costumes, anciennes élites

A. *Les divisions politiques d'hier et d'aujourd'hui*

Aucun progrès n'a été fait pour combler le fossé entre les camps de Rajoelina et de Ravalomanana, et la lutte politique par candidats interposés a créé de nouvelles lignes de fractures. Rajoelina et Ravalomanana espéraient que leurs candidats seraient dociles, mais leur contrôle s'est avéré limité et leurs favoris ont revendiqué leur indépendance.³¹

1. Les rivalités entre Rajoelina et Rajaonarimampianina

La relation entre le président Rajaonarimampianina et son ancien mentor Rajoelina est extrêmement tendue.³² Rajaonarimampianina est le président, mais le parti Mapar, de Rajoelina, semble être le premier parti de l'Assemblée avec le plus grand nombre de sièges.³³ Cette lutte de pouvoir pourrait être encore plus déstabilisante que le clivage Ravalomanana-Rajoelina, étant donné que Rajaonarimampianina recherche activement à sortir de l'ombre de son ancien mentor, dont l'image est écornée aux yeux de la communauté internationale.³⁴ Le président a systématiquement écarté Rajoelina de la procédure de sélection du Premier ministre (voir ci-dessous) et de la bataille pour le contrôle de l'Assemblée nationale. Dans le pire des cas, certains craignent que l'ancien président n'ait recours à des moyens illégaux, y compris une intervention militaire, pour réaffirmer son contrôle s'il se sent mis à l'écart.³⁵ Les racines du problème sont à la fois structurelles et personnelles.

Au niveau structurel, le manque d'institutionnalisation des partis politiques pousse les hommes politiques à créer un nouveau parti à chaque élection. Les partis Avana (Arc-en-ciel) de Robinson et Hery Vaovao (Nouvelles forces) de Rajaonarimampianina ont tous deux été créés en décembre 2013. Cela a permis à Rajoelina de développer le Mapar, un parti consacré à son culte de la personnalité plutôt qu'à un programme.³⁶ Le manque d'institutionnalisation des partis provoque également des remous au parlement.³⁷

nationale. Entretien de Crisis Group, homme politique du mouvement de Ravalomanana, Antananarivo, 20 février 2014.

³¹ Entretien de Crisis Group, membre du HAT, Antananarivo, 7 février 2014.

³² Entretien de Crisis Group, officiel de la Mapar, Antananarivo, 19 février 2014 ; journaliste politique, Antananarivo, 20 février 2014.

³³ Les candidats du Mapar occupent 49 des 160 sièges de l'Assemblée nationale. Les indépendants constituent le second plus grand groupe (43 sièges), suivis par le mouvement de Ravalomanana (19), VP-MMM (quatorze), Leader Fanilo (cinq), Hariaka Isiki (cinq) et une multitude de petits partis. Les indépendants sont largement considérés comme des opportunistes attendant de voir quel groupe sera le plus puissant avant de s'aligner ; ce qui a été démontré il y a quelques semaines lorsque plusieurs d'entre eux ont changé d'alliance alors que le Mapar semblait échouer dans sa tentative de former une majorité. Les indépendants ont tendance à graviter autour du pouvoir. Par exemple, en 2007, la plupart des non-alignés, ayant compris que le parti de Ravalomanana, TIM, était dominant, l'ont rejoint, ce qui a permis une victoire écrasante du parti.

³⁴ Entretien Skype de Crisis Group, fonctionnaire des Nations unies, New York, 4 mars 2014.

³⁵ Entretien téléphonique de Crisis Group, militaire malgache, 30 janvier 2014. Cela dépend du soutien que Rajoelina est capable de conserver parmi les militaires, un soutien qui pourrait bien disparaître si les officiers évaluent les coûts et les bénéfices d'une intervention à haut risque.

³⁶ Le Mapar a gagné une majorité relative aux élections législatives, obtenant 49 sièges, deux fois plus que le mouvement de Ravalomanana. Initialement, le Mapar, a réussi à rallier les candidats

Cette dynamique est aggravée par la nouvelle rivalité personnelle entre Rajoelina et Rajaonarimampianina. Les organisateurs de la cérémonie d'investiture ont rapporté que la femme de Rajoelina a refusé d'inviter l'épouse de Rajaonarimampianina à la cérémonie. D'après certaines informations, Rajoelina aurait exigé que 90 pour cent des sièges reviennent à ses invités et refusé de s'asseoir avec les anciens chefs d'Etat, affirmant qu'il était encore politiquement actif même s'il a officiellement rendu les rênes du pouvoir.³⁸

2. Les joutes parlementaires et la nomination du Premier ministre

La lutte pour la domination du parlement reflète également la rivalité entre Rajaonarimampianina et Rajoelina. La coalition de Rajoelina (reposant sur le Mapar avec le soutien des indépendants) semblait avoir l'ascendant avec 77 sièges sur 160,³⁹ lui permettant d'obtenir la présidence de l'Assemblée nationale.⁴⁰ Cependant, l'opposition a commencé à s'unir. La bataille autour de la nomination du Premier ministre constituait un premier test. Selon l'article 54 de la Constitution, la majorité parlementaire nomme un candidat que le président doit confirmer. Mais la définition même d'une majorité est contestée : est-ce un parti seul ou est-ce également une coalition de partis ? Le Mapar a revendiqué le droit de nomination du Premier ministre parce qu'il dispose du plus grand nombre de sièges, même sans avoir la majorité.

En réponse, le parti d'opposition de Ravalomanana-Robinson et leurs alliés ont affirmé qu'ils nommeraient le Premier ministre s'ils pouvaient former une coalition plus large. Ils y sont parvenus en formant un nouveau bloc, la Plateforme pour une majorité présidentielle (PMP), qui a aujourd'hui un nombre de parlementaires supérieur à celui de Mapar et ses alliés.⁴¹

indépendants, mais Rajoelina n'a pas réussi à prévenir la vague de départ de sa coalition au fur et à mesure que son pouvoir s'affaiblissait. Le nom de Mapar est davantage révélateur de son intérêt personnel que d'une orientation politique, l'acronyme signifie « ensemble avec le président Andry Rajoelina ». Pour une analyse plus complète, voir « Madagascar: Andry Rajoelina va-t-il devenir Premier ministre ? », Radio France internationale (RFI), 11 janvier 2014.

³⁷ « National Assembly: the pending political battleground », Madagascar Online, www.madonline.com, 6 février 2014.

³⁸ « TGV already feels he is the solution », *Indian Ocean Newsletter*, no. 1373, 7 février 2014.

³⁹ Les candidats officiels du Mapar ont obtenu moins d'un tiers des sièges, mais ont reçu le soutien des indépendants qui ont formé le Groupe parlementaire spécial (GPS).

⁴⁰ Christine Razanamahasoa, une alliée proche de Rajoelina et ministre de la Justice dans le gouvernement de transition, ayant contribué à contrecarrer les tentatives de Ravalomanana de revenir, a été élue présidente de l'Assemblée nationale. « Madagascar : Christine Razanamahasoa élue présidente de l'Assemblée nationale », RFI, 19 février 2014. D'après certaines informations, la promesse d'avantages parlementaires lui aurait assuré son élection. Certaines de ses promesses électorales ont soulevé des critiques. « 4WD vehicles and privileges for parliament deputies: the ruling power's unexpected priorities, are they not? », Madagascar Online, www.madonline.com, 19 février 2014. De plus, les représentants du Mapar ont été élus à des postes clés au sein du « bureau permanent » de l'Assemblée, leur permettant de contrôler l'administration et le fonctionnement des comités parlementaires.

⁴¹ La PMP rassemble de nombreux intérêts, dont le mouvement de Ravalomanana ; le Mouvement pour la démocratie à Madagascar (MDM), le parti de Pierrot Rajaonarivelo, candidat à la présidentielle ; le Parti vert mené par Saraha Georget, la femme qui a obtenu le plus de voix au premier tour ; le Parti Hiaraka Isika, qui a soutenu la candidature d'Albert Camille Vital, un ancien général et Premier ministre de la HAT ; et plusieurs candidats indépendants. Beaucoup l'ont rejoint lorsqu'ils se sont rendus compte que la PMP pourrait avoir plus de députés que la coalition menée par le Ma-

Le 18 février 2014, la Haute Cour constitutionnelle (HCC) a statué en faveur du Mapar.⁴² Cela a créé une situation inédite : une coalition minoritaire garde le pouvoir de nommer le Premier ministre alors qu'il devra travailler avec la coalition majoritaire et le président. Avec l'appui des indépendants et des petits partis, le Mapar a nommé Haja Resampa. Ce dernier a été refusé par le président,⁴³ affichant au grand jour les désaccords entre Rajaonarimampianina et Rajoelina.⁴⁴

Au fur et à mesure que le président recherchait une solution, l'idée de travailler avec les parlementaires du mouvement de Ravalomanana (ses opposants électoraux) au sein de la PMP devenait une option tangible. Les responsables du Mapar étaient déterminés à minimiser l'importance de cette possibilité. Comme l'a affirmé un cadre du parti, « nous devrions dédramatiser cette histoire de division entre le président Andry Rajoelina et le président Hery Rajaonarimampianina. Une alliance entre Hery et le mouvement de Ravalomanana serait contre nature ».⁴⁵

La majorité PMP a ensuite soumis son propre candidat à la primature, Rolland Jules Etienne. Bien qu'il ait apparemment été le favori du président,⁴⁶ ce dernier a été contraint de le refuser à la lumière du premier jugement de la HCC.⁴⁷ Rajaonarimampianina a souhaité obtenir un nouveau jugement, ce qui exigeait une recomposition de la Cour puisque le mandat de son président a pris fin en 2010. Il a ainsi nommé un nouveau président et trois nouveaux membres.⁴⁸

par, et pourrait ainsi leur garantir une place dans la majorité. Le groupe revendique une majorité de 86 sièges et le droit de nommer le Premier ministre, défiant le Mapar et provoquant selon la dirigeante du Parti Vert, Saraha Georget, « une crise institutionnelle ». « Désignation du Premier ministre : la clé dérobée au Mapar », Tananews, www.tananews.com, 21 février 2014 ; « Désignation du Premier ministre malgache : vers une crise institutionnelle ? », RFI, 18 février 2014.

⁴² « Le premier ministre sera présenté par le Mapar », L'Express de Madagascar, 17 février 2014 ; « Désignation du Premier ministre malgache », op. cit. Le jugement de la Cour affirme que l'autorité devrait être donnée au parti ou au groupe qui a reçu le plus de sièges et non à la plus grande coalition. HCC, Décision no. 04-HCC/D3, 18 février 2014 : « Concernant une requête aux fins d'intervention volontaire et d'interprétation de l'article 54 alinéa premier de la Constitution », sur www.hcc.gov.mg.

⁴³ Rajaonarimampianina n'a pas admis que le Mapar constitue le « parti ou le groupe de partis majoritaire » exigé par l'article 54 de la Constitution, mais il a conservé le droit de rejeter la nomination. Il était apparemment sous pression internationale pour écarter les candidats considérés comme étant trop proches de Rajoelina. Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 7 mai 2014. Resampa était le secrétaire général du cabinet du président sous Rajoelina. « Premier ministre – Haja Resampa recalé », L'Express de Madagascar, 27 février 2014.

⁴⁴ Avant cela, les rumeurs d'une candidature de Rajoelina à la primature allaient bon train, sur le modèle du président russe Vladimir Poutine, qui a été Premier ministre avant de redevenir président. Rajoelina attendrait ainsi 2018 pour briguer de nouveau la présidence. « Tough challenges ahead for Madagascar's new president », AllAfrica.com, 12 février 2014.

⁴⁵ Entretien de Crisis Group, député du Mapar, Antananarivo, 10 février 2014.

⁴⁶ Entretien de Crisis Group, membre du Groupe international de contact pour Madagascar, 1^{er} avril 2014.

⁴⁷ Certains estiment que la nomination d'Etienne aurait exacerbé les tensions avec le Mapar, et que Rajaonarimampianina avait également besoin de montrer son indépendance à l'égard de la PMP. Ainsi, il devait trouver le juste milieu entre le Mapar et la PMP. Courriel de Crisis Group, universitaire et analyste politique malgache, 11 avril 2014.

⁴⁸ Rajaonarimampianina était en droit de remplacer le président de la HCC et de nommer trois nouveaux membres. Bien que cette décision soit une réponse directe au jugement en faveur du Mapar, elle a alimenté l'inquiétude quant à la séparation des pouvoirs et l'évidente manipulation du président de la plus haute cour pour servir l'intérêt du président. La communauté internationale, particulièrement les diplomates à Antananarivo, ont fermé les yeux sur de telles manœuvres dans

Une confrontation institutionnelle était imminente. Le 27 mars, la Cour a jugé que l'élection de dirigeants du Mapar au « bureau permanent » de l'Assemblée nationale était inconstitutionnelle. Cette décision allait contraindre la présidente de l'Assemblée nationale, Christine Razanamahasoa, à démissionner en même temps que ses collègues du Mapar et à organiser de nouvelles élections internes à l'Assemblée.⁴⁹ Razanamahasoa a rejeté la décision en disant que la HCC n'a pas l'autorité pour annuler les procédures internes de l'Assemblée.⁵⁰

Cependant, les alliés PMP du président ont persisté et le 3 mai, ils ont élu Jean Max Rakotomamonjy (le chef du parti Fanilo et ancien ministre du Tourisme dans le gouvernement de transition) afin de remplacer Razanamahasoa. Le large soutien dont a bénéficié Rakotomamonjy lors du vote confirme une triste réalité : le pouvoir et la personnalité sont plus importants que la politique et les partis. « Personne ne veut se retrouver bloqué dans l'opposition ».⁵¹

3. Le nouveau gouvernement et les chances de stabilisation

Il est essentiel que le président Rajaonarimampianina ait un Premier ministre et un cabinet avec lesquels il peut travailler pour assurer une gouvernance efficace. Alors que le blocage sur le choix du Premier ministre persistait, le Premier ministre de la transition Omer Beriziky continuait d'occuper ses fonctions, laissant penser qu'il pourrait être le candidat du compromis.⁵²

Finalement, le 11 avril 2014, après avoir permis à la PMP de proposer une nouvelle nomination, le président Rajaonarimampianina a confirmé le Dr. Kolo Roger à la primature.⁵³ Cette nomination a soulevé son lot de nouveaux défis. Roger, âgé de 70 ans, est inconnu sur la scène politique malgache puisqu'il a vécu en Suisse entre

l'espoir de faciliter la formation d'un nouveau gouvernement. Certains, cependant, sont inquiets de l'impact institutionnel sur le long terme, et la capacité de la cour à arbitrer de futurs conflits. Entretien de Crisis Group, membre du Groupe international de contact pour Madagascar, 1^{er} avril 2014.
⁴⁹ « Madagascar : imbroglio autour du bureau permanent de l'Assemblée Nationale », RFI, 28 mars 2014 et « La HCC raye le bureau permanent », L'Express de Madagascar, 28 mars 2014. La Cour a statué sur de nouvelles procédures qui devront être élaborées et lui être soumises. Aucune date n'a été définie, et en attendant, la Cour a autorisé Razanamahasoa à garder son poste. Le Mapar et le Groupe parlementaire spécial (GPS) ont accusé le président d'ingérence, de manipulation de l'appareil judiciaire et de violation de la Constitution. « Mémoire sur la fragilité du processus démocratique au sein de l'Assemblée Nationale de Madagascar » et « Note sur les mises en danger du processus démocratique », déclarations communes du Mapar et du GPS, 27 mars 2014.

⁵⁰ Razanamahasoa soutient que le bureau permanent a été dissout parce qu'elle était une femme à la tête d'une institution politique malgache et que Rajaonarimampianina agit comme un dictateur. Elle a évoqué un « coup d'Etat » du palais présidentiel. Le Mapar n'a pas empêché les manifestations populaires en réaction à cette manœuvre. « Mapar : la tentation d'un nouveau coup d'état », TANANews, 28 mars 2014.

⁵¹ « La PMP va devenir un parti "fourre-tout" ». Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 5 mai 2014. Rakotomamonjy a reçu 111 votes sur 147 parlementaires, suggérant qu'il a eu un soutien de plusieurs élus qui ont précédemment soutenu le candidat du Mapar. « Jean Max Rakotomamonjy élu la tête de l'Assemblée malgache », RFI, 4 mai 2014. Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 7 mai 2014.

⁵² Figure respectée, le soutien populaire dont il jouit est faible, ce qui aurait pu être positif pour la réconciliation, mais n'aurait pas permis d'« équilibrer le pouvoir entre le président et l'Assemblée ». Entretien Skype de Crisis Group, analyste des Nations unies, 20 mars 2014.

⁵³ « Madagascar names new prime minister, eyes World Bank aid », Reuters, 12 avril 2014.

1983 et 2013.⁵⁴ Il est revenu mi-2013 pour briguer la présidence sans parti politique, mais a été disqualifié par la Cour électorale, incapable de remplir le critère des six mois de résidence dans le pays avant l'élection. Rajaonarimampianina était son suppléant, ce qui fait penser à certains que le président « rend l'appareil » à Kolo Roger.⁵⁵ La nomination de Roger montre de nouveau que la vie politique malgache n'est ni institutionnalisée ni fondée sur la politique. Roger n'a jamais exercé de fonction gouvernementale et il n'incarne pas de programme politique précis.

La PMP et le Mapar ont accepté la nomination de Roger en espérant tous deux obtenir des portefeuilles intéressants.⁵⁶ Etant donné que le processus de nomination du Premier ministre a pris plusieurs mois, l'annonce de la formation du gouvernement le 18 avril, une semaine après la nomination de Roger, constitue une avancée. Sur les 31 nouveaux ministres, six sont des femmes et sept sont issus du précédent gouvernement de transition.⁵⁷

La composition de l'administration Roger ouvre de nouvelles possibilités et crée de nouveaux défis. La représentation d'une diversité de partis et de loyautés constitue un pas en avant vers le consensus.⁵⁸ Cependant, plusieurs portefeuilles importants, y compris le ministère des Ressources stratégiques et le secrétariat d'Etat pour les infrastructures et les travaux publics, semblent avoir été distribués à des fidèles du président. Cela risque de créer une lutte d'influence dans deux domaines clés pour la reconstruction économique : les infrastructures et les industries extractives.⁵⁹

Roger a mis en valeur la nature technocratique de son cabinet.⁶⁰ La manière dont les ministères sont dirigés sera un test crucial non seulement pour juger du sérieux avec lequel il répond aux problèmes de gouvernance mais aussi pour évaluer l'étendue de sa domination sur l'Assemblée nationale. De récents événements ont renforcé

⁵⁴ Voir « Madagascar : un médecin au chevet de la Grand Île », *Jeune Afrique*, 11 avril 2014.

⁵⁵ « C'est un choix stratégique logique, étant donné que Kolo et Etienne ont choisi Hery comme leur candidat de substitution ». Courriel de Crisis Group, expert politique malgache, 11 avril 2014.

⁵⁶ « Chacun va se positionner pour être membre du gouvernement [Roger] ». Courriel de Crisis Group, expert politique malgache, 11 avril 2014. Dr. Roger a été nommé par douze partis représentés à l'Assemblée et soutenu par 93 parlementaires. « Madagascar names new prime minister ... », op. cit. La coalition Mapar émergente, composée de parlementaires indépendants, s'est affaiblie à mesure que ses membres ont rejoint la PMP, créant ainsi une majorité inattaquable. Rajaonarimampianina et Kolo ont formé un gouvernement inclusif, avec deux ministères pour les membres du Mapar (qui tous deux auraient contredit l'affirmation de Rajeolina que le Mapar ne participerait pas au nouveau gouvernement) et un ministère pour le chef du mouvement de Ravalomanana, Roland Ravotomanga. Le gouvernement comprend également deux anciens candidats à la présidentielle mais exclut à la fois le Parti vert de Saraha Georget et Hiaraka Isiki de l'ancien Premier ministre Camille Vital. « Madagascar : Kolo Roger forme un gouvernement d'ouverture », RFI, 18 avril 2014.

⁵⁷ Plusieurs acteurs internationaux ont clairement indiqué qu'ils espéraient une meilleure représentation des femmes, et certains ont demandé au gouvernement d'éviter de nommer des ministres ayant exercé des fonctions durant la transition. Courriel de Crisis Group, expert politique malgache, 20 avril 2014.

⁵⁸ Par exemple, le mouvement de Ravalomanana et les membres du Mapar ont tous deux été inclus dans le gouvernement.

⁵⁹ Courriel de Crisis Group, expert sur Madagascar, 20 avril 2014.

⁶⁰ « Madagascar : Kolo Roger forme un gouvernement d'ouverture », op. cit. Le nouveau ministère des Ressources stratégiques, sous la supervision de la présidence, va être dirigé par Joeli Lalaha-risaina, considéré comme l'un des technocrates les plus qualifiés dans le secteur. Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 7 mai 2014.

les chances qu'une relation constructive puisse s'instaurer entre le gouvernement et le bureau permanent de l'Assemblée.⁶¹

Il est peu probable que Rajoelina, qui alimente volontairement les rumeurs sur sa future candidature à la présidence, reste calmement sur le banc de touche, les bras croisés. Reste à voir dans quelle mesure il est prêt à défier l'autorité institutionnelle, mais comme un journaliste le fait remarquer, « le clivage Ravalomanana-Rajoelina est maintenant secondaire, ce qui importe c'est l'affrontement Rajoelina-Rajaonarimampianina ». ⁶² Si Rajaonarimampianina s'écarte trop du Mapar – et de Rajoelina – ce dernier pourrait essayer d'ébranler, voire de déstabiliser, son administration. ⁶³ Heureusement, un coup d'Etat semble peu probable sur le court terme, d'autant que tout le monde est conscient qu'une telle intervention serait « suicidaire » et « générerait un violent retour de bâton » de la communauté internationale. ⁶⁴

Par ailleurs, la relation entre Ravalomanana et Robinson est également tendue. Ils ne se seraient pas parlé depuis que Robinson a reconnu sa défaite fin janvier 2014. Ce dernier est également désireux de se présenter comme un acteur politique majeur à part entière. Ravalomanana et Rajoelina essaient tous les deux de faire barrage à ses aspirations.

La stratégie de lutte par candidats interposés, considérée comme nécessaire pour assurer la tenue des élections, finira peut-être par être plus déstabilisatrice que stabilisatrice. Si elle atténue le clivage Ravalomanana-Rajoelina, ainsi que leur immédiate visibilité comme potentiels facteurs de déstabilisation, elle alimente les rivalités entre les mentors et leurs substituts. Cela crée de nouvelles difficultés, qui semblent pour le moment contenues tant que toutes les parties travaillent dans le cadre législatif et institutionnel. Les protagonistes provoqueront cependant de nouvelles crises s'ils ont recours aux tactiques politiques cyniques qui constituent la marque de fabrique de la politique malgache.

Jusqu'à présent, le traitement accordé par le président Rajaonarimampianina envers son rival constitue une rupture positive. Historiquement, le perdant des élections était exilé ou emprisonné, mais en l'occurrence, il est peu probable que Robinson soit vu comme une menace. Il était même question qu'il reçoive le ministère de la

⁶¹ Roger et Rajaonarimampianina ont également encouragé l'équilibre des intérêts dans la composition du nouveau « bureau permanent ». Le mouvement de Ravalomanana, par exemple, a obtenu l'un des six postes de vice-président de l'Assemblée nationale ainsi que l'un des rôles clés du contrôle administratif (« questeur »).

⁶² Rajaonarimampianina était un comptable, pas un homme politique, jusqu'à ce que Rajoelina le nomme ministre du Budget et des Finances au sein du gouvernement de transition. En conséquence, il est vu comme un technocrate qui doit tout à Rajoelina mais qui cherche désormais à exister politiquement de manière indépendante. Entretien de Crisis Group, journaliste malgache, Antananarivo, 30 janvier 2014.

⁶³ « Rajaonarimampianina doit nous parler et mettre un terme à sa politique d'exclusion envers le Mapar. Autrement, il pourrait nous pousser vers une stratégie de survie politique ... ». Entretien de Crisis Group, responsable de Mapar, Antananarivo, 18 février 2014.

⁶⁴ Entretien Skype de Crisis Group, analyste des Nations unies, 20 mars 2014. D'autres sont moins optimistes. « Nous ne pouvons pas dire qu'une intervention militaire est inimaginable, maintenant, dans un mois, dans trois mois ou dans un an. La première période du mandat du nouveau président a mal commencé ». Courriel de Crisis Group, général malgache à la retraite, 28 janvier 2014. A la suite de la décision de la HCC, des rumeurs ont commencé à circuler selon lesquelles des membres du Mapar ont demandé le soutien de l'armée, mais qu'en ce moment cette dernière préfère rester en retrait. Entretien de Crisis Group, membre du Groupe international de soutien pour Madagascar, 1^{er} avril 2014.

Santé, mais le Premier ministre l'a pris et ces dernières semaines, Robinson s'est tenu à l'écart de la vie publique.⁶⁵ Le nouveau gouvernement devrait continuer à traiter ses rivaux avec respect, et il devrait exister un espace sécurisé où « une opposition loyale » puisse se former pour exprimer activement la dissidence. Cette mesure ne contredit pas les efforts d'inclusion, elle vient au contraire les compléter.

B. *Le risque de l'intervention militaire*

Un secteur de la sécurité « dysfonctionnel », et particulièrement l'armée et la gendarmerie, est au cœur des défis auxquels Madagascar fait face aujourd'hui. L'armée, historiquement faible, a été « instrumentalisée par les différents chefs d'Etat », et les officiers militaires de haut rang ont activement cherché à préserver leurs propres intérêts économiques et politiques.⁶⁶

Les liens entre les élites politiques et militaires, ainsi que la politisation des promotions au sein de l'armée, ont donné aux militaires la possibilité et la motivation d'intervenir en politique pour engranger des gains. Depuis l'indépendance, les présidents ont plus souvent été issus de l'armée que de la population civile. Plusieurs coups d'Etats ont réussi et encore plus de tentatives ont échoué.⁶⁷ L'intervention de l'armée en politique a également généré et exacerbé une ligne de fracture au sein des services de sécurité.

Bien que considéré comme une perspective lointaine, le risque d'une intervention militaire directe n'a pas entièrement disparu. Le récent renvoi des généraux Andre Ndirarijaona et Richard Ravalomanana (sans lien de parenté avec l'ancien président), respectivement à la tête de l'armée et de la gendarmerie, leur remplacement ainsi que d'autres nominations au ministère de la Défense, démontrent la volonté de Rajoanarimampianina de consolider sa position et son autorité tout en assurant la continuité et la confiance au sein des services de sécurité.⁶⁸

L'intervention du politique dans l'évolution des carrières militaires est une pratique connue mais elle s'est intensifiée après 2009.⁶⁹ Ndirarijaona et Ravalomanana étaient tous deux fidèles à Rajoelina par intérêt et non grâce à son influence.⁷⁰ Le 27

⁶⁵ Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 7 mai 2014.

⁶⁶ Oliver Jütersonke et Moncef Kartas, « Ethos of Exploitation: Insecurity and predation in Madagascar », Small Arms Survey, 2011, p. 167.

⁶⁷ Durant certaines crises politiques, l'armée est restée plutôt neutre : en 1991, lorsque le gouvernement de Ratsiraka, de plus en plus impopulaire, a été remplacé par le gouvernement de transition mené par Albert Zafy, qui a remporté les élections de 1992 et établi la Troisième République, ainsi qu'en 2002, lors du bras de fer entre le président Ratsiraka et son adversaire, Marc Ravalomanana. Les présidents Gabriel Ramanantsoa (1972-1975), Richard Ratsimandrava (1975), Gilles Andriamahazo (1975) et Didier Ratsiraka (1975-1993 et 1997-2002) étaient tous des officiers de l'armée, bien que leur administration ne soit pas considérée comme un régime militaire.

⁶⁸ « Coup de balai aux Forces armées », L'Express de Madagascar, 3 mai 2014.

⁶⁹ « Beaucoup d'officiers en poste ont gravi les échelons à une vitesse éclair grâce à l'influence de Rajoelina ». Courriel de Crisis Group, expert universitaire et militaire malgache, 19 octobre 2013.

⁷⁰ « Le problème, c'est qu'à Madagascar, on peut tout simplement acheter l'armée. Rajoelina l'a fait ». Entretien de Crisis Group, membre de l'opposition, Antananarivo, 5 juillet 2012. « Le régime a essayé d'acheter le soutien de membres de la gendarmerie ». Courriel de Crisis Group, expert académique et militaire, 19 octobre 2013. Bien que de telles affirmations ne soient pas corroborées par des cas particuliers, des observateurs ont noté que la loyauté semble être un outil fiable pour l'avancement de carrière et les avantages qui en découlent. Le général Rakotoarimasy (ministre des Forces armées), le général Randrianazary (secrétaire d'Etat à la gendarmerie) et Richard Ravalomanana

décembre 2013, avant même la confirmation de la victoire de Rajaonarimampianina, Rajoelina a promu plusieurs officiers qui l'ont aidé lors de sa prise de pouvoir et durant la transition.⁷¹ Ces dernières promotions avaient peut-être pour objectif de relever l'image de l'ancien président parmi les officiers de haut rang, lui octroyant une forme d'assurance si Rajaonarimampianina essaie de le marginaliser.⁷² Cependant, cela n'a pas empêché la nouvelle administration de prendre des mesures audacieuses qui réduisent considérablement l'influence de Rajoelina dans le secteur de la sécurité.

Ravalomanana et Rajoelina ont tous deux instrumentalisé les promotions et les nominations pour assurer leur autorité.⁷³ Rajaonarimampianina en a fait de même, et sa motivation semble justifiée par la nécessité de protéger son administration de l'héritage néfaste du coup d'Etat et d'améliorer l'image des forces de sécurité. Le président est à la recherche d'un équilibre difficile : il doit mettre fin à la pratique d'« achat » de la loyauté des principaux officiers et garantir de réelles perspectives d'évolution professionnelle pour les militaires.⁷⁴ Une réforme du secteur de la sécurité de grande ampleur est nécessaire. Le nouveau chef administratif du ministère de la défense, le général Didier Paza, semble partager cette idée, insistant – en ce qui concerne le maintien de l'ordre – sur les perspectives de promotion parmi les jeunes officiers et commandants.⁷⁵

Il est également nécessaire de retirer les officiers en service de l'administration civile. Rajoelina a unilatéralement remplacé huit des 22 gouverneurs régionaux par

manana (sans lien avec l'ancien président, commandant de la gendarmerie) étaient tous des alliés de Rajoelina. Pour plus d'informations, voir Ramasy et Vallée, op. cit., p. 9.

⁷¹ Dix-huit colonels ont été promus généraux, et treize brigadiers-général ont été promus généraux de division. La communauté internationale craint que ceux « qui ont été promus au cours des derniers jours de la présidence (de Rajoelina) se sentent menacés ». Entretien Skype de Crisis Group, analyste des Nations unies, 20 mars 2014.

⁷² Entretien téléphonique de Crisis Group, expert académique et militaire malgache, 31 janvier 2014. La force de protection personnelle de Rajoelina, la Force d'intervention spéciale (FIS), a été dissoute fin janvier 2014. Ses officiers, très fidèles à Rajoelina, ont été transférés à des postes moins puissants (et moins lucratifs), ce qui pourrait devenir une pomme de discorde – et faire pression sur Rajoelina pour réaffirmer son influence. Des rumeurs ont circulé sur une possible entrée dans le gouvernement Rajaonarimampianina de l'ancien commandant de la FIS, le Colonel Lylson René de Roland. Sa soeur, Lyette René de Roland, a été élue à l'Assemblée nationale après que la Commission électorale spéciale a invalidé la candidature de son adversaire. « Colonel Lylson takes his revenge in Madagascar », *Indian Ocean Newsletter*, no. 1374, 21 février 2014.

⁷³ Ravalomanana s'est par la suite fait des ennemis au sein de l'armée après avoir refusé d'indexer les retraites. Cela explique en partie le manque de soutien de l'armée lors du coup d'Etat de 2009. Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 5 mai 2014.

⁷⁴ Le coup d'Etat de 2009 a été orchestré par un petit groupe d'officiers de rang intermédiaire au Camp Capsat. Ils n'avaient pas besoin du soutien actif de la hiérarchie militaire ; le coup d'Etat a réussi parce que les officiers de haut rang ne sont pas intervenus pour l'empêcher et ont attendu afin de pouvoir choisir leur camp. Une fois qu'ils l'ont fait, Ravalomanana a été chassé du pouvoir. Rapport de Crisis Group, *Madagascar : la crise à un tournant critique ?*, op. cit., p. 1. Parfois, les promotions étaient perçues comme ethniquement stratifiées. Des officiers issus du même groupe ethnique que Rajoelina ont été beaucoup plus souvent promus que ceux appartenant à d'autres groupes. L'évolution des Merina vis-à-vis des officiers côtier (Ravalomanana et Rajoelina étaient tous deux des Merina) était fréquemment citée lors des différends au sein de l'armée. Elle est considérée comme un facteur ayant contribué à la mutinerie de 2009. Entretien de Crisis Group d'un analyste occupant une autre fonction, juin 2012.

⁷⁵ « Général Didier Paza: "Ma priorité, la sécurisation rurale" », *L'Express de Madagascar*, 6 mai 2014.

des militaires moins d'un mois avant le second tour de décembre 2013.⁷⁶ Le camp de Ravalomanana a crié au scandale et dénoncé un « coup partiel » et une stratégie d'assurance du régime en cas de défaite.⁷⁷ Certains ont cru que cette manœuvre visait à créer les conditions d'un Etat policier pour assurer le contrôle du régime, mais cela n'a pas abouti.⁷⁸ Finalement, Rajaonarimampianina a été élu, mais de nombreuses administrations régionales restent contrôlées par des militaires. Les officiers sont peut-être redevables à Rajoelina, mais ce dernier ne sera plus en mesure d'en bénéficier parce que ses soutiens et son pouvoir ont été considérablement affaiblis.

Pour l'instant, les élites politiques partagent le sentiment « que personne ne veut voir Madagascar sombrer de nouveau dans la crise ; les hauts gradés et les politiciens sont tous deux dans cet état d'esprit ». ⁷⁹ La hiérarchie militaire a publiquement écarté toute possibilité de coup d'Etat.⁸⁰ Reste à savoir si cette bonne volonté (ou la lassitude après cinq longues années de crise) permettra une transition durable. Une réforme qui renforce les capacités, la professionnalisation et la responsabilisation des forces de sécurité reste urgente.⁸¹

⁷⁶ Il a nommé cinq colonels et trois généraux à différents postes le 22 novembre 2013. Les changements ont été effectués principalement dans les régions côtières, où le soutien à son substitut était fort, alimentant des rumeurs selon lesquelles il tentait de créer un bastion de soutien au cas où l'élection tournait mal. La justification donnée était vague : « la candidature de quelques dirigeants régionaux aux élections législatives, l'insécurité récente et le contexte politique national ». « Madagascar military seizes control of eight regions », AFP, 22 novembre 2013.

⁷⁷ Lydie Boka, du groupe d'analyse des risques français StrategiCo, s'interrogeait : « Rajoelina essaie de prendre le contrôle des zones côtières au deuxième tour ». Toutefois, les observateurs électoraux internationaux n'ont trouvé aucune preuve de manipulation ou de pression systématique dans les régions contrôlées par les gouverneurs militaires. « Doubt over election after Madagascar military handed control of regions », Reuters, 22 novembre 2013.

⁷⁸ « Pour moi, c'est le renforcement d'un "Etat policier", un genre d'Etat qui pourrait entraver toute sorte de progrès dans les domaines politiques, sociaux et économiques ». Courriel de Crisis Group, général à la retraite, 25 novembre 2013.

⁷⁹ Entretien de Crisis Group, parlementaire Mapar, Antananarivo, 10 février 2014.

⁸⁰ « General Lucien Rakatoarimasy: "Un coup d'Etat est impossible" », L'Express de Madagascar, 28 février 2014.

⁸¹ Oliver Jütersonke, Moncef Kartas, avec Isabelle Dauner, Julie Mandoyan et Christof Spurk, « Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA), Madagascar », Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, The Graduate Institute, Genève, octobre 2010, p. 5.

IV. L'isolement international : Le Bon, la Brute et le Truand

Le coup d'Etat de 2009 a eu des conséquences graves. L'UA a suspendu Madagascar et a adopté des sanctions ciblées contre 109 membres du régime de transition. Tous les bailleurs de fonds, y compris les gouvernements et les institutions multilatérales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), ont interrompu leur financement bilatéral officiel, réduisant ainsi le budget de l'Etat de 40 pour cent en quelques semaines.⁸² Les Etats-Unis ont refusé de reconnaître le gouvernement de transition et exclu Madagascar du programme African Growth and Opportunity Act (AGOA).⁸³

A. Le Bon : pression et précédent

L'isolement du régime de Rajoelina a créé un précédent important : les coups d'Etats ne seront pas récompensés par une reconnaissance internationale et un soutien financier. Cela l'a contraint à continuer les négociations, qui ont abouti à la feuille de route de 2011 et au processus électoral. Toutefois, en conservant les portefeuilles clés dans le gouvernement de transition, la HAT a pu influencer le cours des événements. Les sanctions ciblées de l'UA et de la SADC ont eu un succès limité, elles n'ont pas empêché de nombreux membres du gouvernement de participer à des sommets ou de voyager à l'étranger.

L'arrêt du soutien de l'UE et la suspension du programme AGOA ont entraîné un affaiblissement du soutien populaire accordé au régime. La population a payé le prix fort.⁸⁴ Cela a contribué à créer de nouvelles tensions et à exercer une pression sur le gouvernement afin d'accélérer le processus électoral.⁸⁵

⁸² De l'argent a été versé à des organisations non gouvernementales pour contourner le gouvernement. Comme l'a dit un diplomate européen, « l'un des principaux enseignements de la période de l'après-coup d'Etat, c'est que l'aide internationale peut être versée avec succès sans intervention du gouvernement ». Entretien de Crisis Group, Antananarivo, 4 septembre 2012.

⁸³ Depuis le coup d'Etat, les Etats-Unis ont été représentés par un chargé d'affaires plutôt qu'un ambassadeur. Selon les statistiques du gouvernement, l'AGOA employait directement au moins 50 000 Malgaches, et en soutenait indirectement 100 000. La plupart ont perdu leur travail. « Madagascar: Textile industry unravels », Réseaux d'information régionaux intégrés (IRIN), 24 février 2010. Fin mars, le président Rajaonarimampianina a rencontré plusieurs hauts responsables américains de haut rang, notamment Samantha Power, représentante permanente des Etats-Unis à l'ONU. Ces responsables ont clairement indiqué qu'ils étaient prêts à réintégrer Madagascar mais que cela se ferait sûrement après la formation du nouveau gouvernement. Dans tous les cas, le renouvellement de la participation dans l'AGOA ne pourrait avoir lieu avant début 2015, l'examen annuel ayant généralement lieu en décembre. « Name your government, donors urge Madagascar leader », Africa Review, 18 mars 2014.

⁸⁴ La forte réduction des aides et des accords commerciaux préférentiels, ainsi que le déclin du tourisme et le ralentissement économique mondial sur les marchés pour les principaux produits d'exportation de Madagascar (vanille, clous de girofle, café et crevettes) ont entraîné, selon la Banque mondiale, la perte de 228 000 emplois en 2010. « Madagascar: Time to Make a Fresh Start », Chatham House, janvier 2013 ; Lauren Ploch et Nicolas Cook, « Madagascar's Political Crisis », Congressional Research Service, 18 juin 2012.

⁸⁵ Les membres du gouvernement de la HAT et ses alliés savaient que l'électorat serait las de la détérioration des conditions économiques et sociales. Ils avaient besoin de sécuriser un mandat populaire qu'ils savaient inaccessible. Courriel de Crisis Group, expert universitaire malgache, 18 avril 2014.

B. *La Brute : corruption accrue et changement superficiel*

La transition s'est prolongée car les élites ont réussi, malgré l'isolement international, à se procurer des revenus alternatifs, souvent illicites. L'ampleur des pots-de-vin et autres pratiques de corruption pendant cette période demeure inconnue, mais il est de notoriété publique que la corruption s'est étendue au commerce du bois de rose, une ressource en voie de disparition, et aux secteurs minier et pétrolier.⁸⁶

La corruption continuera vraisemblablement à être un facteur de déstabilisation auquel le gouvernement devra s'attaquer avec prudence, dans un pays où la transparence et la responsabilité des institutions comptent peu. Les allégations de corruption étaient parmi les principales causes des manifestations de 2009, lors desquelles des dizaines de milliers de Malgaches sont descendus dans la rue, ouvrant la voie à la prise de pouvoir par l'armée. La manière dont Rajaonarimampianina répondra à ce défi sera un indicateur important de progrès et de changement. Ses efforts pour mettre un terme aux pratiques illégales d'exploitation du bois de rose, ainsi qu'à tout accord dans les industries extractives, seront examinés de près.⁸⁷ La communauté internationale, par le biais de l'UA et du GIS-M, doit encourager la lutte contre les pratiques passées, et accorder une attention particulière aux responsabilités fiscales internes et externes.⁸⁸

⁸⁶ Par exemple, des rapports ont fait état de trafic illégal de bois de rose en voie de disparition. « J'ai seulement reçu des commentaires officieux, personne ne voulait témoigner officiellement, mais tous ceux à qui j'ai parlé ont confirmé, l'Etat est et était complètement impliqué. Ils suggéraient qu'en fait [le bois de rose illégal] finançait les élections ». Courriel de Crisis Group, journaliste d'investigation, 21 février 2014. L'agence anti-corruption, le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), était sévèrement affaibli, et de nombreuses sources indiquaient que la corruption dans le secteur des ressources naturelles (particulièrement dans le secteur minier) était profondément enracinée dans le système politique. Entretien de Crisis Group, employé du secteur minier, Antananarivo, 14 septembre 2012. Il y a également au moins un cas où le régime de Rajoelina a essayé de soutirer de larges sommes d'un projet d'exploitation minière de cuivre et de nickel. Selon un câble de l'ambassade américaine, le gouvernement a demandé des parts dans le projet, une augmentation des redevances, ou que la société « offre à certains membres de la HAT des primes à la signature ». Une quatrième possibilité de pots-de-vin a été évoquée. « 09Antananarivo503, Madagascar: Japanese to raise mining concern at G8 », câble de l'ambassade américaine à Antananarivo, 7 juillet 2009, révélé par Wikileaks.

⁸⁷ Le président Rajaonarimampianina « a déclaré la guerre » au trafic de bois de rose à la mi-février 2014, et il s'est engagé à augmenter les patrouilles et à poursuivre les individus arrêtés en possession illégale de ce bois précieux. Toutefois, il n'y a pas eu de changement majeur dans ce commerce illégal, principalement à cause de la capacité limitée de l'Etat. « Le pouvoir déclare la guerre », *L'Express de Madagascar*, 11 février 2014. L'ancien Premier ministre Jean Omer Beriziky a écrit une lettre au président Rajaonarimampianina le 8 avril 2014, en notant que quelques personnes ont été tenues responsables de leur actions présumées dans le commerce du bois de rose et décrivant des mesures pour les poursuivre. « JOB – the sworn enemy of rosewood traffic », *Indian Ocean Newsletter*, no. 1377, 11 avril 2014. Loi N°2012-010. Le président n'a pas imposé ce programme dans le contexte actuel, cherchant plutôt à consolider sa position. Courriel de Crisis Group, expert universitaire de Madagascar, 12 mai 2014.

⁸⁸ Madagascar est classé 127ème sur 177 pays dans l'Indice de perception de la corruption 2013 de Transparency International. En 2009, le pays était classé 99ème, et a atteint la 85ème place sous la présidence Ravalomanana. Voir www.transparency.org. La Banque mondiale cite les cinq plus grandes obstacles pour faire des affaires à Madagascar : instabilité gouvernementale/coups d'Etat, instabilité politique, corruption, accès au financement, crime et vol. « The Africa Competitiveness Report », Forum économique mondial, 2011.

Le régime post-coup d'Etat a été contraint en 2011 de négocier une feuille de route électorale, pouvant accommoder un large éventail d'acteurs malgaches, et ayant pour but de forcer le gouvernement à poser les fondations d'élections crédibles, y compris via la mise en place d'une commission électorale indépendante. Si le gouvernement a finalement réussi à organiser les élections, le bilan du régime de transition issu du coup d'Etat est bien maigre après cinq années au pouvoir.⁸⁹ Des réformes essentielles, comme le renforcement de l'agence anti-corruption, le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO),⁹⁰ n'ont eu que peu d'effets sur les dynamiques politiques dangereuses qui ont provoqué la crise. Les acteurs politiques ont œuvré à maximiser leurs avantages en vue des élections.

C. *Le Truand : crises humanitaires et affaiblissement de l'Etat*

La plus grande menace à long terme pour la stabilité est le faible niveau de développement humain.⁹¹ Les tensions sociales exacerbent les nombreuses faiblesses de Madagascar. Les conditions socioéconomiques se sont rapidement détériorées depuis 2009 et 90 pour cent de la population vit avec moins de deux dollars par jour.⁹² La négligence et les efforts infructueux de nettoyage suite au cyclone Haruna en 2013 ont favorisé la reproduction massive de criquets, ce qui a entraîné une infestation sans précédent depuis les années 1950 et mis en danger les moyens de subsistance de treize millions de Malgaches et la sécurité alimentaire de 9,6 millions de personnes.⁹³ La situation en matière de santé publique est désastreuse, mais elle l'aurait été davantage sans les ONG internationales. Des maladies éradiquées ail-

⁸⁹ Les principales réalisations du régime de transition, hormis la tenue d'élections après cinq ans de négociations, sont la construction d'un nouvel hôpital en périphérie de la capitale et de quelques stades. Ces derniers révèlent des priorités mal placées dans un pays où les recettes de l'Etat diminuent rapidement et où les conditions socioéconomiques se détériorent. L'Etat a procédé à des déboursments très médiatisés pour subventionner directement des domaines tels la médecine, l'alimentaire ou l'habillement, mais quasiment aucun progrès n'a été réalisé en matière de développement ou de croissance économique à long terme. « Produits de première nécessité : Rajoelina promet du riz à 1200 Ar », L'Express de Madagascar, 6 janvier 2011. Les indicateurs de développement humain n'ont pas progressé suite au coup d'Etat de 2009. « Madagascar: HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report », Programme des Nations unies pour le développement, 2013.

⁹⁰ Créé en 2004 sous la présidence Ravalomanana, le BIANCO est un organisme indépendant et autonome, mais il souffre depuis sa création d'un manque de financement et il n'a pas été capable de dissuader ou de fournir un recours à la corruption croissante.

⁹¹ Madagascar se classe 151ème sur l'indice de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement, et il est peu probable que le pays atteigne la plupart des Objectifs du millénaire pour le développement d'ici à 2015. « Madagascar overview », Banque mondiale, avril 2013.

⁹² « Les cinq dernières années ont connu le plus grave sous-développement de ces vingt dernières années à Madagascar ». Courriel de Crisis Group, expert universitaire de Madagascar, 10 octobre 2013. La dégradation au cours des huit dernières années a été confirmée par l'enquête 2013 de l'Afrobarometer, qui a interrogé 1 200 personnes. Voir <http://bit.ly/1orjr2m>.

⁹³ « Madagascar locust crisis response to the locust plague: three-year programme 2013-2016 », Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, mars 2013 ; « Floods, locusts leave Madagascar hungry », IRIN, 14 octobre 2013. L'impact du cyclone Haruna aurait pu être réduit, en particulier les invasions de criquets, si le gouvernement avait réagi plus fermement. Des millions de personnes ont été touchées, victimes d'insécurité alimentaire et de perte de moyens de subsistance.

leurs, telle la peste, tuent plus de 100 Malgaches tous les ans.⁹⁴ Les crises humanitaires, dont les pénuries alimentaires, constituent une menace pour la stabilité politique à long terme, puisque le mécontentement populaire contre le gouvernement augmente lorsque la population est ainsi mise à rude épreuve.⁹⁵

De façon plus immédiate, l'isolement international, la mauvaise gouvernance et la capacité limitée de l'Etat ont exacerbé un vide du pouvoir dans les zones reculées, en particulier autour de Betroka dans la région d'Anosy, qui fait partie de la zone de non-droit au sud du pays. Des centaines de civils et des douzaines de soldats gouvernementaux ont été tués par des *dahalo*, des voleurs de bétail lourdement armés qui s'apparentent plus à des milices qu'à des bandits. Ils volent des zébus à des fins commerciales et terrorisent les villageois sur leur passage.⁹⁶ Peu après l'investiture du président Rajaonarimampianina, quinze *dahalo* ont été tués dans une fusillade avec les forces gouvernementales.⁹⁷

Les forces de sécurité ont été accusées de réagir de manière disproportionnée et les affrontements sont fréquents dans le Sud du pays, où la présence du gouvernement central est limitée et les observateurs internationaux sont rares.⁹⁸ Les élections ont eu lieu dans cette région, mais les rapports ont fait état de vols d'urnes lors du second tour, et des *dahalo* ont tué un fonctionnaire électoral lors du premier tour.⁹⁹ Ce manque de contrôle sur un pan entier de territoire, auquel s'ajoute le faible développement humain, sera un premier test pour le secteur de la sécurité malgache et le gouvernement de Rajaonarimampianina. La nouvelle administration doit apporter un soutien et une direction adéquats aux services de sécurité et à l'administration locale afin de remédier à cette situation.

⁹⁴ « Plague in Madagascar », IRIN, 20 décembre 2013 ; « La lutte contre la peste renforcée », L'Express de Madagascar, 4 avril 2014.

⁹⁵ Les premiers troubles post-indépendance à Madagascar ont été déclenchés en 1972 lorsque les manifestations étudiantes contre la proximité des élites avec l'ancien colonisateur avaient coïncidé avec des troubles généralisés parmi les agriculteurs, les paysans et les fonctionnaires à cause de la stagnation économique et la baisse générale du niveau de vie, provoquant la chute du gouvernement. Les deux dernières tentatives manquées de coup d'Etat suggèrent une baisse du soutien populaire au gouvernement, ce qui pourrait encourager d'autres coups.

⁹⁶ Selon une estimation, plus de 160 attaques en deux mois, impliquant plus de 3 000 bovins, d'une valeur commerciale bien supérieure à un million de dollars, ont eu lieu. Toutefois, les données précises sont rares car la plupart des vols ne sont pas signalés. « Madagascar's unforgiving bandit lands », IRIN, 18 juillet 2012.

⁹⁷ « Vangaindrano : Quinze dahalo abattus dans une fusillade », L'Express de Madagascar, 8 février 2014. En raison de l'absence de mesures de sécurité adaptées de la part du gouvernement, les communautés affectées ont formé des unités d'autodéfense, appelées *zamas*. « The Zebu and the Zama », IRIN, 14 avril 2014. La situation aurait continué à se détériorer. « Madagascar : la situation sécuritaire se dégrade dans le sud », RFI, 8 mai 2014.

⁹⁸ « Madagascar must end mass killings and investigate security forces », Amnesty International, 20 novembre 2012. Oliver Jütersonke, Moncef Kartas, avec Isabelle Dauner, Julie Mandoyan et Christof Spurk, op. cit., p. 65.

⁹⁹ « Madagascar votes in first post-coup election », Daily Nation, 25 octobre 2013.

V. Au-delà des solutions superficielles

Les élections n'ont pas fait table rase du passé et l'héritage de décennies d'une vie politique néfaste devra être abordé prudemment et de manière constructive. Sauver l'économie prendra du temps et le gouvernement doit privilégier l'intérêt du plus grand nombre plutôt que de se plier aux désirs d'une petite élite. Malgré des défis de taille, il est possible de maintenir le pays sur la voie de la démocratie. Le secteur des ressources sera appelé à croître significativement si la stabilité politique est suffisante pour rassurer les investisseurs.¹⁰⁰ L'écotourisme, durement touché par le coup d'Etat de 2009, est également une source importante de croissance.¹⁰¹ Les bénéfices générés par l'AGOA pourraient créer des emplois indispensables, même si à court et moyen termes, il est peu probable que le niveau d'avant le coup d'Etat soit à nouveau atteint.

L'UA et la SADC ont levé la suspension de Madagascar. Les discussions sont en cours pour rétablir le programme de développement de l'UE et d'autres devraient suivre. Le FMI a repris le dialogue avec le pays et la Banque mondiale a indiqué qu'elle débloquerait en urgence des fonds d'aide au développement.¹⁰²

La crise semble apparemment terminée. Le bureau de liaison de la SADC ferme ses portes et le Groupe international de contact va devenir le Groupe international de soutien (GIS-M).¹⁰³ Pourtant, rien de concret n'a changé sur la scène politique malgache. Les élections ont amené un changement de pouvoir formel mais pas une transformation profonde du système, qui a besoin de bien plus qu'un simple ravalement de façade. Le Groupe international de contact a souligné la nécessité d'aborder les principaux problèmes en suspens concernant la feuille de route et les priorités im-

¹⁰⁰ La feuille de route des élections a suspendu l'octroi de contrats dans les secteurs miniers et pétroliers durant la transition, mais le pays va lever cette interdiction pour les entreprises et les investissements.

¹⁰¹ Lors d'une conférence de presse à l'ONU le 17 mars 2014, le président Rajaonarimampianina a mentionné l'écotourisme comme l'une des principales pistes à explorer pour la croissance économique. Vidéo disponible sur webtv.un.org.

¹⁰² « African Union welcomes Madagascar back after power handover », Reuters, 27 janvier 2014 ; « Madagascar: SADC lifts suspension on Madagascar », communiqué de presse, SADC, 5 février 2014. L'Union européenne attend que l'« ordre constitutionnel » soit entièrement restauré, incluant la formation d'un gouvernement. Entretien de Crisis Group, Bruxelles, 3 mars 2014. Après la formation du nouveau gouvernement mi-avril, la Commission européenne a préconisé « la totale normalisation des relations ... et la reprise complète de la coopération au développement ». « Déclaration de Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE, et de Andries Piebalgs, commissaire européen au développement, au sujet du retour de l'ordre constitutionnel à Madagascar », Service européen pour l'action extérieure, 140418/02, 18 avril 2014. « La Banque mondiale prévoit de renouer le dialogue avec Madagascar dès qu'un gouvernement formé sera reconnu internationalement ». Courriel de Crisis Group, fonctionnaire de la Banque mondiale, 18 février 2014.

¹⁰³ La récente réunion du GIC-M a accepté que le GIS-M soit co-présidé par l'UA et le gouvernement et qu'il se réunisse au moins deux fois par an. « 9e réunion du Groupe international de contact sur Madagascar (GIC-M) », Antananarivo, 28 mars 2014. Poursuivre l'aide internationale à court et moyen termes est essentiel, en particulier venant de la SADC. Leur travail avec le GIS-M pourrait aider à approfondir l'intégration régionale de Madagascar et sensibiliser le public sur les avantages de cette adhésion. La méfiance à l'égard de la SADC, qui a adopté une attitude interventionniste lors de la facilitation des négociations, reste présente dans certains quartiers et doit être prise en compte si cette relation est amenée à être consolidée. Entretien de Crisis Group, expert académique malgache, 13 mai 2014. Un mandat de la SADC élargi dans le pays exigerait cependant un appui politique des Etats membres ainsi que l'invitation du nouveau gouvernement malgache. Entretien téléphonique de Crisis Group, fonctionnaire de la SADC, 28 mars 2014.

médiates de développement.¹⁰⁴ Le pays fait face à plusieurs défis à court, moyen et long termes. Trois principes doivent être adoptés rapidement.

A. La distinction claire entre militaire et politique

Éviter l'ingérence militaire dans la vie politique constitue un défi majeur à relever pour empêcher une nouvelle crise. La décision de Rajaonarimampianina de dissoudre la Force d'intervention spéciale de Rajoelina (FSI)¹⁰⁵ et la Direction de la sûreté du territoire (DST)¹⁰⁶ constitue un premier pas vers la séparation entre l'Etat et l'armée,¹⁰⁷ mais d'autres mesures sont nécessaires. Le gouvernement doit s'assurer que la promotion des officiers soit protégée des manipulations politiques. Il doit également réaffirmer son engagement international à rejeter les régimes issus de coups d'Etat, condamner clairement l'exil politique forcé et accélérer le remplacement des gouverneurs militaires régionaux par des civils.

L'évolution de carrière des officiers doit être confiée à un comité professionnel qui doit rendre des comptes afin de permettre, conformément aux bonnes pratiques internationales, la dépolitisation des promotions. Un examen transparent des pratiques locales en la matière et des récentes promotions devrait aussi être entrepris.

Le président Rajaonarimampianina devrait condamner fermement l'ingérence de l'armée dans la vie politique et exprimer son intention de remettre tous les gouvernements locaux aux mains des civils. Dans le même temps, il doit tenir sa promesse qu'il ne sera plus fait de prisonniers politiques et doit s'attaquer au problème des prisonniers actuels.¹⁰⁸

En outre, tous les acteurs internationaux qui ont réintégré Madagascar dans le concert des nations et lui accordent des fonds devraient lancer un avertissement fort : l'aide sera suspendue et l'isolement international rétabli si l'armée intervient

¹⁰⁴ Ibid. Les problèmes soulevés par la feuille de route et qui restent en suspens sont « la poursuite et l'achèvement du processus de réconciliation, y compris le retour des exilés politiques, l'indemnisation des victimes des événements politiques de 2002 et 2009, et l'organisation d'élections locales ».

¹⁰⁵ La FIS, créée en 2009 par Rajoelina, est censée lutter contre le banditisme local. « En réalité [...] elle est devenue un acteur de premier plan dans les centres urbains, notamment dans la capitale, où elle (était) perçue comme le bras droit sécuritaire du régime de Rajoelina ». Oliver Jütersonke et Moncef Kartas, « Ethos of Exploitation: Insecurity and Predation in Madagascar », *Small Arms Survey*, 2011, p. 172. La FIS a été accusée d'être impliquée dans des exécutions extrajudiciaires. « Madagascar must end mass killings and investigate security forces », *op. cit.*

¹⁰⁶ La DST a également été mise en place par Rajoelina en 2009 et a été accusée avec la FIS d'être un « escadron de la police politique fidèle au régime de transition ». « Hery Rajaonarimampianina cleans out the presidency », *Madagascar Online*, www.madonline.com, 30 janvier 2014.

¹⁰⁷ « Madagascar: la très décriée Force d'intervention spéciale est dissoute », RFI, 30 janvier 2014. Le remplacement ultérieur des généraux Ravalomanana et Ndirarijaona envoie également un signal puissant de rupture avec les personnalités liées au régime putschiste. Ces changements offrent la possibilité de rétablir les limites et de redéfinir les responsabilités au sein de l'appareil sécuritaire à trois têtes – armée, gendarmerie et police – dont Madagascar a hérité de la France. « Ethos of Exploitation », *op. cit.*

¹⁰⁸ « Political prisoners' relatives raising contradiction of the president's assertions », *Madagascar Online*, www.madonline.com, 25 mars 2013. Cela reste pour Ravalomanana une préoccupation majeure qui devra être intégrée dans les efforts plus larges de réconciliation. Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller de Ravalomanana, 10 février 2014. Peu d'informations sont disponibles sur les prisonniers politiques actuels, bien que le nouveau chef de l'administration du ministère de la Défense, le général Didier Paza, ait récemment déclaré à la presse que quatre militaires étaient toujours incarcérés. « Général Didier Paza : "Ma priorité, la sécurisation rurale" », *op. cit.*

encore.¹⁰⁹ De plus, la communauté internationale devrait affirmer qu'elle prendra des mesures fermes en cas d'exil politique forcé. L'expulsion des anciens présidents Ravalomanana et Ratsiraka demeure une source de controverse. L'emprisonnement ou l'exil forcé des adversaires vaincus ne devraient plus être tolérés.

B. *La réconciliation politique*

La réconciliation publique entre le président Rajaonarimampianina et Jean-Louis Robinson était une étape symbolique importante vers la normalisation et le rejet de toute tentation hégémonique, de l'exclusion et de l'exil. Le traitement réservé à l'ancien Premier ministre Camille Vital par le régime sortant reflète la culture de la manipulation à l'œuvre contre les adversaires politiques à Madagascar.¹¹⁰ Vital, qui avait activement fait campagne pour Robinson durant la campagne du second tour, a ensuite été interdit de quitter le territoire. L'administration de Rajaonarimampianina a l'occasion de mettre fin à de telles pratiques.

La réconciliation et les engagements pris depuis la transition doivent être mis en œuvre et les efforts nationaux doivent être répliqués à l'échelle des localités, des districts et des régions.¹¹¹ Rajaonarimampianina devrait organiser un sommet avec les coalitions Mapar et PMP. Son ordre du jour devrait être restreint afin d'éviter les incidents et de mettre l'accent sur la promotion de la gouvernance coopérative ainsi que sur le dialogue limité aux priorités pour la réconciliation et le développement.

Dans l'esprit de réconciliation nationale, Ravalomanana devrait pouvoir revenir sur le territoire¹¹² – à condition qu'il s'engage publiquement à accepter les résultats des élections et à ne pas encourager la contestation. Son exclusion du processus d'amnistie doit être reconsidérée de toute urgence. Ses détracteurs l'ont toujours accusé de présenter un « risque pour la sécurité » du pays, mais cela n'a été à aucun moment étayé par des preuves tangibles, comme le relevait un examen de la situation sécuritaire par la SADC fin 2012.¹¹³

Enfin, dans l'esprit de diplomatie et de coopération régionale, Madagascar doit demander à l'Afrique du Sud d'assouplir les conditions de libération sous caution de

¹⁰⁹ Malgré un sentiment général que l'intervention militaire est moins probable, un nombre important (jusqu'à un tiers) de Malgaches soutiennent ou sont indifférents à la perspective d'un régime militaire. Seulement quatre Malgaches sur dix affirment une préférence pour un gouvernement démocratique. Enquête de 2013 de l'Afrobaromètre, op. cit.

¹¹⁰ Il est difficile de savoir qui a donné l'ordre d'abolir sa liberté de voyager mais les forces de sécurité de l'Etat ont, sans justification, interdit à Vital de monter à bord d'un avion. « Camille Vital not allowed to leave Malagasy territory », *Indian Ocean Times*, 23 décembre 2013.

¹¹¹ Le Conseil de réconciliation de Madagascar (Filankevitryny Fampihavanana Malagasy ou FFM) a été mandaté par l'article 25 de la feuille de route pour la sortie de crise de 2011. Lancé officiellement en septembre 2012, les membres du Conseil – deux représentants de chacune des 22 régions – ont prêté serment en mars 2013, et le président du Conseil, le général à la retraite Sylvain-Charles Rabotoarison, a été nommé le mois suivant. Le FFM est chargé de faciliter la vérité, la justice et l'amnistie, la réconciliation et le pardon liés aux crises politiques depuis 2002. Il doit assurer un processus inclusif et devrait travailler avec le Conseil des églises chrétiennes (FFKM), qui a joué un rôle important dans les efforts de résolution des crises politiques.

¹¹² Les récents efforts des avocats de Ravalomanana pour rencontrer Rajaonarimampianina afin d'accélérer ce processus ont été vains. « Retour de Ravalomanana : Brian Currin snobé par Hery Rajaonarimampianina », *Midi-Madagasikara*, 3 mai 2014.

¹¹³ Entretiens téléphoniques de Crisis Group, fonctionnaire de l'ONU, 6 février 2014 ; fonctionnaire de la SADC, 28 mars 2014.

Ravalomanana et de lui remettre son passeport pour lui permettre de rentrer dans son pays. Comme prévu par l'accord du « ni ... ni », la possibilité pour l'ancien président de participer légitimement à la vie politique ou de se présenter aux futures élections ne doit pas être restreinte. Ce processus devrait être intégré aux efforts plus larges de réconciliation politique. Le calendrier et l'ordre d'action sont importants pour accommoder les intérêts et les préoccupations des différentes personnes concernées, mais il convient de reconnaître que l'ancien président a été en exil pendant plus de cinq ans.

C. Limiter l'ingérence politique et bâtir des institutions crédibles

Le GIS-M devrait suivre de près le respect de la règle de droit et des pratiques démocratiques dans les premiers jours du régime de Rajaonarimampianina. La relation du président avec l'Assemblée nationale et le pouvoir judiciaire suscite déjà l'inquiétude.¹¹⁴ L'attention doit également porter sur les efforts de promotion de la transparence et de lutte contre la corruption. Un soutien devrait être accordé au renforcement du BIANCO, l'agence anti-corruption, pour enquêter et instruire les affaires les plus importantes. La promotion de la transparence dans les industries de ressources naturelles – par le dialogue avec l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (programme duquel Madagascar a été écarté à partir de 2011) – contribuera à renforcer la responsabilité des élites et des grandes entreprises internationales. Le ton donné durant cette période cruciale aura une forte influence sur la trajectoire du pays dans sa consolidation démocratique.

¹¹⁴ Les tribunaux et les dirigeants politiques ont toujours entretenu des liens étroits, comme en témoigne le remplacement par Rajaonarimampianina de trois membres de la Haute Cour constitutionnelle par des personnes proches de son mouvement. « Hery Rajaonarimampianina place ses hommes », Midi-Madagasikara, 28 février 2014. Bien que la motivation de reconstituer le tribunal soit compréhensible dans le contexte, les actions du président soulèvent des inquiétudes concernant la persistance de l'ingérence du pouvoir en matière judiciaire. L'instabilité politique a abouti à un système juridique de plus en plus volatile, phénomène qui a été exacerbé au cours des cinq dernières années, comme en témoignent les crises institutionnelles récurrentes. « La mise en œuvre effective des principes constitutionnels [est] infime ou inexistante ». Kevashine Pillay & Aviva Zimbris, « Law and legal systems in Madagascar: A political siege », Globalex, avril 2013. La confiance dans le système judiciaire a continué à s'effriter depuis le coup d'Etat de 2009. Seulement 8 pour cent des Malgaches interrogés ont indiqué qu'ils avaient une « grande » confiance dans le système judiciaire. Enquête de 2013 de l'Afrobaromètre, op. cit.

VI. Conclusion

Après cinq années de grave crise, Madagascar a une chance de sortir de l'impasse. Le résultat n'est pas garanti tant que les causes sous-jacentes de l'instabilité politique demeurent. Alors que les bailleurs de fonds sont prêts à se réengager, la communauté internationale, en particulier le GIS-M, l'UA, la SADC et d'autres institutions multilatérales (le FMI, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale), doit construire ses relations avec Madagascar dans une perspective de soutien aux réformes politiques et institutionnelles qui contribuent à la stabilité à long terme, au-delà des changements apportés par la transition et les élections de 2013.

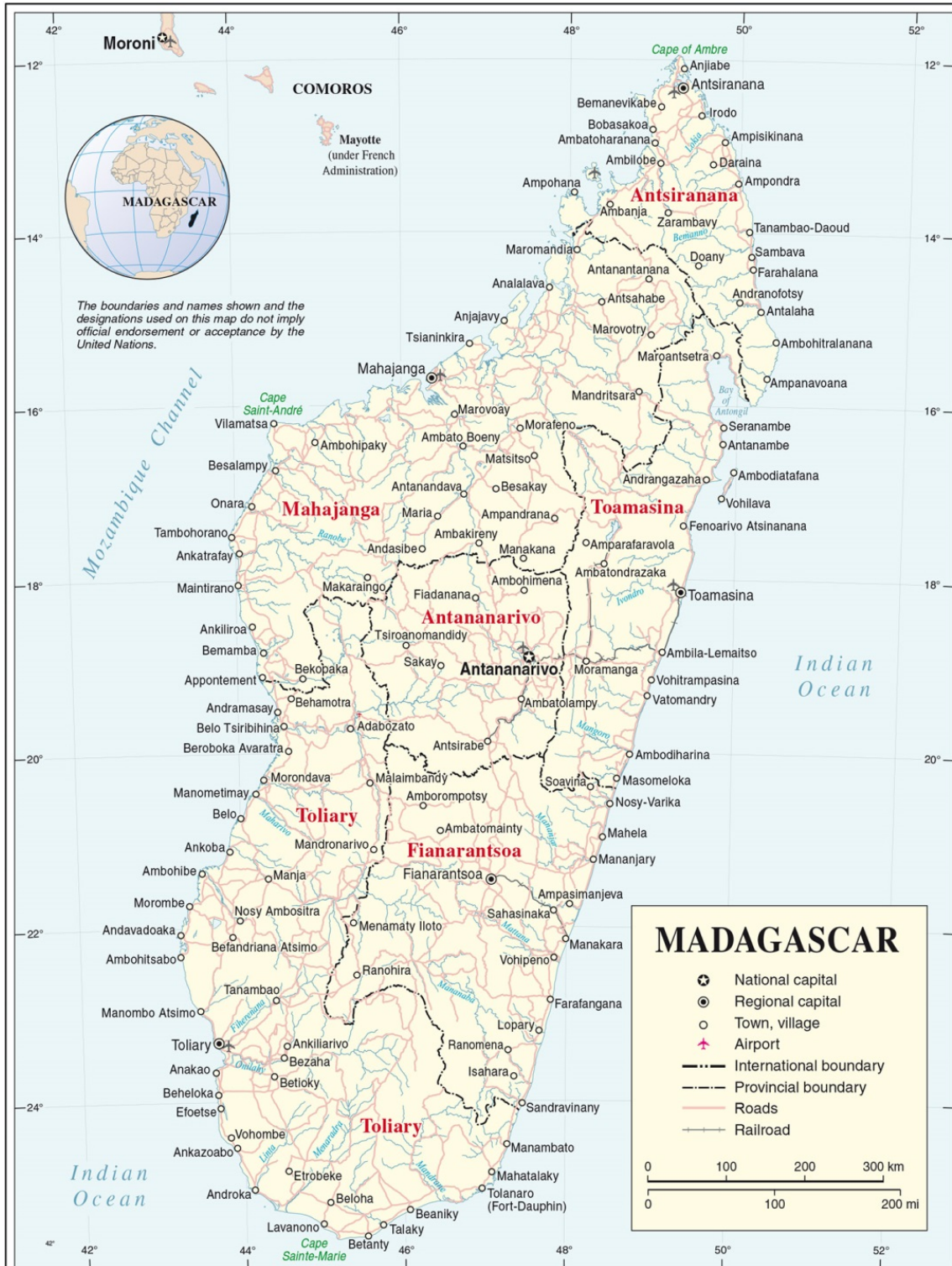
La promesse d'un avenir paisible dépend du bon vouloir des hommes politiques malgaches, qui devront placer l'intérêt national au-dessus de leurs intérêts propres. Le nouveau président et son gouvernement doivent encourager activement la réconciliation nationale. L'armée doit s'engager et être perçue par la population comme exerçant son rôle dans les limites prévues par la Constitution, sous un contrôle ferme du pouvoir civil. La priorité doit être accordée au maintien de l'ordre et à la lutte contre la corruption, deux impératifs qui doivent être perçus comme un investissement permettant la bonne gouvernance et le développement économique.

Le président Rajaonarimampianina a fait montre de prudence et d'audace dans sa volonté de se démarquer de l'ancien gouvernement. Il semble déterminé à trouver un équilibre entre les différents intérêts, à partir d'un ensemble de priorités concourant au rétablissement des services publics et au développement. Après avoir formé un gouvernement de facto d'unité nationale, sa nouvelle administration doit maintenir un programme d'actions réaliste qui favorise la reconstruction du pays.

Avec la détermination et la direction des politiciens malgaches ainsi qu'un soutien résolu et des conseils de la communauté internationale sur les objectifs convenus, Madagascar peut tracer une nouvelle voie. Naviguer entre des intérêts contradictoires, intimement imbriqués dans la vie politique nocive de la Grande Île, demeure le principal défi à relever, bien au-delà d'un simple changement superficiel.

Johannesbourg/Bruxelles, 19 mai 2014

Annexe A: Carte de Madagascar



Annexe B : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 125 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits meurtriers.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux. Crisis Group publie également CrisisWatch, un bulletin mensuel de douze pages offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans la plupart des pays en conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports et briefings de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est coprésidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et par Thomas Pickering, un ancien ambassadeur américain. Louise Arbour, ancienne Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme et ancienne procureure générale des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, préside Crisis Group depuis juillet 2009.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et dispose de bureaux ou de représentations dans 34 villes : Bagdad/Souleimaniye, Bangkok, Beyrouth, Bichkek, Bogotá, Dakar, Dubaï, Gaza, Islamabad, Istanbul, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Le Caire, Londres, Mexico, Moscou, Nairobi, New York, Pékin, Séoul, Toronto, Tripoli, Tunis et Washington. Crisis Group couvre environ 70 pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Cachemire, Corée du Nord, Détroit de Taïwan, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Malaisie, Myanmar, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan ; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Russie (Caucase du Nord), Serbie et Turquie ; au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Algérie, Bahreïn, Egypte, Iran, Irak, Israël/Palestine, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Sahara occidental, Syrie, Tunisie et Yémen ; et en Amérique latine et aux Caraïbes : Colombie, Guatemala, Mexique et Venezuela.

En 2014, Crisis Group reçoit un soutien financier de, ou est sur le point de renouveler ses relations avec, un grand nombre de gouvernements, de fondations institutionnelles et de donateurs privés. Crisis Group reçoit un soutien financier des agences et départements gouvernementaux suivants : l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence autrichienne pour le développement, le ministère canadien des Affaires étrangères, du commerce et du développement, l'Instrument de stabilité de l'Union européenne, la Principauté du Liechtenstein, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, le ministère belge des Affaires étrangères, le ministère danois des Affaires étrangères, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du Commerce, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le ministère suédois des Affaires étrangères, et Irish Aid.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations institutionnelles et privées suivantes : la Carnegie Corporation de New York, la Fondation Adessium, la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, la Fondation Oak, la Fondation de Henry Luce, le Fonds Ploughshares, la Fondation Stanley, le Fonds Rockefeller Brothers, les Fondations Open Society, l'Initiative Open Society pour l'Afrique de l'ouest, Humanity United, The Elders et VIVA Trust.

Annexe C : Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2011

Afrique australe

- Zimbabwe: The Road to Reform or Another Dead End*, Rapport Afrique N°173, 27 avril 2011.
- Resistance and Denial: Zimbabwe's Stalled Reform Agenda*, Briefing Afrique N°82, 16 novembre 2011.
- Zimbabwe's Sanctions Standoff*, Briefing Afrique N°86, 6 février 2012 (aussi disponible en chinois).
- Implementing Peace and Security Architecture (II): Southern Africa*, Rapport Afrique N°191, 15 octobre 2012.
- Zimbabwe: Election Scenarios*, Rapport Afrique N°202, 6 mai 2013.
- Zimbabwe's Elections: Mugabe's Last Stand*, Briefing Afrique N°95, 29 juillet 2013.
- A Cosmetic End to Madagascar's Crisis?*, Rapport Afrique N°218, 19 mai 2014.

Afrique centrale

- Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, Rapport Afrique N°169, 7 février 2011 (aussi disponible en anglais).
- Le Nord-Ouest du Tchad : la prochaine zone à haut risque ?*, Briefing Afrique N°78, 17 février 2011.
- Congo : le dilemme électoral*, Rapport Afrique N°175, 5 mai 2011 (aussi disponible en anglais).
- Congo: le processus électoral vu de l'Est*, Briefing Afrique N°80, 5 septembre 2011 (aussi disponible en anglais).
- L'Afrique sans Kadhafi : le cas du Tchad*, Rapport Afrique N°180, 21 octobre 2011 (aussi disponible en anglais).
- The Lord's Resistance Army: End Game?*, Rapport Afrique N°182, 17 novembre 2011.
- Burundi : la crise de corruption*, Rapport Afrique N°185, 21 mars 2012 (aussi disponible en anglais).
- L'or noir au Congo : risque d'instabilité ou opportunité de développement ?*, Rapport Afrique N°188, 11 juillet 2012 (aussi disponible en anglais).
- L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué*, Briefing Afrique N°91, 4 octobre 2012 (aussi disponible en anglais).
- Burundi : bye-bye Arusha ?*, Rapport Afrique N°192, 25 octobre 2012.
- Le golfe de Guinée : la nouvelle zone à haut risque*, Rapport Afrique N°195, 12 décembre 2012 (aussi disponible en anglais).
- L'Est du Congo : la rébellion perdue des ADF-Nalu*, Briefing Afrique N°93, 19 décembre 2012 (aussi disponible en anglais).

- République centrafricaine : les urgences de la transition*, Rapport Afrique N°203, 11 juin 2013 (aussi disponible en anglais).
- Comprendre les conflits dans l'Est du Congo (I) : la plaine de la Ruzizi*, Rapport Afrique N°206, 23 juillet 2013 (aussi disponible en anglais).
- Centrafrique : l'intervention de la dernière chance*, Briefing Afrique N°96, 2 décembre 2013 (aussi disponible en anglais).
- Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi*, Rapport Afrique N°213, 12 février 2014.
- Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi*, Rapport Afrique N°214, 17 février 2014.
- Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme*, Rapport Afrique N°215, 1^{er} avril 2014 (aussi disponible en anglais).
- Curbing Violence in Nigeria (II): The Boko Haram Insurgency*, Rapport Afrique N°216, 3 avril 2014.

Afrique de l'Ouest

- Nigeria's Elections: Reversing the Degeneration?*, Briefing Afrique N°79, 24 février 2011.
- Côte d'Ivoire : faut-il se résoudre à la guerre ?*, Rapport Afrique N°171, 3 mars 2011 (aussi disponible en anglais).
- Une période critique pour stabiliser la Côte d'Ivoire*, Rapport Afrique N°176, 1^{er} août 2011 (aussi disponible en anglais).
- Liberia: How Sustainable Is the Recovery?*, Rapport Afrique N°177, 19 août 2011.
- Guinée : remettre la transition sur les rails*, Rapport Afrique N°178, 23 septembre 2011 (aussi disponible en anglais).
- Côte d'Ivoire : poursuivre la convalescence*, Briefing Afrique N°83, 16 décembre 2011 (aussi disponible en anglais).
- Au-delà des compromis : les perspectives de réforme en Guinée-Bissau*, Rapport Afrique N°183, 23 janvier 2012 (aussi disponible en portugais).
- Liberia: Time for Much-Delayed Reconciliation and Reform*, Briefing Afrique N°88, 12 juin 2012.
- Mali : éviter l'escalade*, Rapport Afrique N°189, 18 juillet 2012 (aussi disponible en anglais).
- Au-delà des luttes de pouvoir : que faire face au coup d'Etat et à la transition en Guinée-Bissau*, Rapport Afrique N°190, 17 août 2012 (aussi disponible en anglais).
- Mali : pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique N°90, 24 septembre 2012 (aussi disponible en anglais).

Côte d'Ivoire : faire baisser la pression, Rapport Afrique N°193, 26 novembre 2012 (aussi disponible en anglais).

Curbing Violence in Nigeria (I): The Jos Crisis, Rapport Afrique N°196, 17 décembre 2012.

Guinée: sortir du bourbier électoral, Rapport Afrique N°199, 18 février 2013.

Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur, Rapport Afrique N°201, 11 avril 2013 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : avec ou sans Compaoré, le temps des incertitudes, Rapport Afrique N°205, 22 juillet 2013 (aussi disponible en anglais).

Niger : l'autre maillon faible du Sahel ?, Rapport Afrique N°208, 19 septembre 2013 (aussi disponible en anglais).

Mali : réformer ou rechuter, Rapport Afrique N°210, 10 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Côte d'Ivoire : le Grand Ouest, clé de la réconciliation, Rapport Afrique N°212, 28 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Guinée-Bissau : les élections, et après ?, Briefing Afrique N°98, 8 avril 2014.

Corne de l'Afrique

Somalia: The Transitional Government on Life Support, Rapport Afrique N°170, 21 février 2011.

Politics and Transition in the New South Sudan, Briefing Afrique N°172, 4 avril 2011.

Divisions in Sudan's Ruling Party and the Threat to the Country's Stability, Rapport Afrique N°174, 4 mai 2011.

South Sudan: Compounding Instability in Unity State, Rapport Afrique N°179, 17 octobre 2011 (aussi disponible en chinois).

Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (I) : l'Afrique centrale, Rapport Afrique N°181, 7 novembre 2011 (aussi disponible en anglais).

Kenya: Impact of the ICC Proceedings, Briefing Afrique N°84, 9 janvier 2012.

Kenyan Somali Islamist Radicalisation, Briefing Afrique N°85, 25 janvier 2012.

The Kenyan Military Intervention in Somalia, Rapport Afrique N°184, 15 février 2012.

Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed, Briefing Afrique N°87, 22 février 2012.

China's New Courtship in South Sudan, Rapport Afrique N°186, 4 avril 2012 (aussi disponible en chinois).

Uganda: No Resolution to Growing Tensions, Rapport Afrique N°187, 5 avril 2012.

Ethiopia After Meles, Briefing Afrique N°89, 22 août 2012.

Assessing Turkey's Role in Somalia, Briefing Afrique N°92, 8 octobre 2012.

Sudan: Major Reform or More War, Rapport Afrique N°194, 29 novembre 2012 (aussi disponible en arabe).

Kenya's 2013 Elections, Rapport Afrique N°197, 17 janvier 2013.

Sudan's Spreading Conflict (I): War in South Kordofan, Rapport Afrique N°198, 14 février 2013.

Eritrea: Scenarios for Future Transition, Rapport Afrique N°200, 28 mars 2013.

Kenya After the Elections, Briefing Afrique N°94, 15 mai 2013.

Sudan's Spreading Conflict (II): War in Blue Nile, Rapport Afrique N°204, 18 juin 2013.

Ethiopia: Prospects for Peace in Ogaden, Rapport Afrique N°207, 6 août 2013.

Sudan: Preserving Peace in the East, Rapport Afrique N°209, 26 novembre 2013.

Somalia: Puntland's Punted Polls, Briefing Afrique N°97, 19 décembre 2013.

Sudan's Spreading Conflict (III): The Limits of Darfur's Peace Process, Rapport Afrique N°211, 27 janvier 2014.

South Sudan: A Civil War by Any Other Name, Rapport Afrique N°217, 10 avril 2014.

Annexe D : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

PRESIDENTS DU CONSEIL

Lord (Mark) Malloch-Brown

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

Thomas R Pickering

Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

PRESIDENTE DIRECTRICE GENERALE

Louise Arbour

Ancienne haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme et procureure générale des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda

VICE-PRESIDENTS DU CONSEIL

Ayo Obe

Juriste, Lagos, Nigéria

Ghassan Salamé

Directeur, Ecole des affaires internationales, Sciences Po Paris

COMITE DE DIRECTION

Cheryl Carolus

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

Maria Livanos Cattau

Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Frank Giustra

Président-directeur général, Fiore Financial Corporation

George Soros

Président, Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Finlande

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Morton Abramowitz

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

Kofi Annan

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

Nahum Barnea

Editorialiste en chef de *Yedioth Ahronoth*, Israël

Samuel Berger

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

Emma Bonino

Ancienne ministre italienne des Affaires étrangères et Vice-présidente du Sénat ; ancienne commissaire européenne pour l'aide humanitaire

Micheline Calmy-Rey

Ancienne présidente et ministre des Affaires étrangères de la Confédération suisse

Wesley Clark

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

Sheila Coronel

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

Mark Eyskens

Ancien Premier ministre de Belgique

Joschka Fischer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Allemagne

Lykke Friis

Ancienne ministre du Climat et de l'Energie et ministre à l'Egalité des sexes du Danemark ; ancienne rectrice à l'Université de Copenhague

Jean-Marie Guéhenno

Professeur « Arnold Saltzman » d'études sur la paix et les conflits, Université de Columbia ; ancien sous-secrétaire général du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies

Lena Hjelm-Wallén

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

Mo Ibrahim

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

Asma Jahangir

Présidente de l'Association du Barreau de la Cour suprême du Pakistan ; ancien rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction

Wadah Khanfar

Co-fondateur, Forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

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

Lalit Mansingh

Ancien ministre indien des Affaires étrangères, ambassadeur auprès des Etats-Unis et haut-commissaire au Royaume-Uni

Benjamin Mkapa

Ancien président de la Tanzanie

Laurence Parisot

Présidente, MEDEF

Karim Raslan

Fondateur, directeur exécutif et président-directeur général de KRA Group

Paul Reynolds

Président-directeur général, Cancellable Financial Inc.

Javier Solana

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

Liv Monica Stubholt

Première vice-présidente en stratégie et communication, Kvaerner ASA ; ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de Norvège

Lawrence H. Summers

Ancien directeur du National Economic Council et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université d'Harvard

Wang Jisi

Directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin ; membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois

Wu Jianmin

Vice-directeur exécutif, China Institute for Innovation and Development Strategy ; membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien ambassadeur chinois aux Nations unies et en France

Lionel Zinsou

Président-directeur général, PAI Partners

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

Anonyme (3)	Frank Holmes	Pierre Mirabaud	Shearman & Sterling
Dow Chemical	Investec Asset	Ford Nicholson & Lisa	LLP
Frank Caufield	Management	Wolverton	White & Case LLP
Andrew Groves	Steve Killelea		

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES	Statoil	Neil & Sandra DeFeo	Geoffrey R. Hoguet &
APCO Worldwide Inc.	Talisman Energy	Family Foundation	Ana Luisa Ponti
Atlas Copco AB	Yapı Merkezi	Neemat Frem	Kerry Propper
BP	Construction and	Seth & Jane Ginns	Michael L. Riordan
Chevron	Industry Inc.	Alan Griffiths	Nina K. Solarz
Equinox Partners		Rita E. Hauser	Horst Sporer
FTI Consulting	DONATEURS	George Kellner	VIVA Trust
Lockwood Financial	PRIVES	Faisal Khan	Stelios S. Zavvos
Ltd	Anonyme	Zelmira Koch Polk	
MasterCard	Stanley Bergman &	Elliott Kulick	
PTT Public Company	Edward Bergman	David Levy	
Limited	David Brown	Leslie Lishon	
Shell		Harriet Mouchly-Weiss	
Silk Road Finance Ltd		Griff Norquist	

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari Président émérite	Kim Campbell	Aleksander
George Mitchell Président émérite	Jorge Castañeda	Kwasniewski
Gareth Evans Président émérite	Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis
	Eugene Chien	Allan J. MacEachen
	Joaquim Alberto	Graça Machel
	Chissano	Jessica T. Mathews
	Victor Chu	Barbara McDougall
Kenneth Adelman	Mong Joon Chung	Matthew McHugh
Adnan Abu-Odeh	Pat Cox	Miklós Németh
HRH Prince Turki al-	Gianfranco Dell'Alba	Christine Ockrent
Faisal	Jacques Delors	Timothy Ong
Hushang Ansary	Alain Destexhe	Olara Otunnu
Óscar Arias	Mou-Shih Ding	Lord (Christopher)
Ersin Arıoğlu	Uffe Ellemann-Jensen	Patten
Richard Armitage	Gernot Erlor	Shimon Peres
Diego Arria	Marika Fahlén	Victor Pinchuk
Zainab Bangura	Stanley Fischer	Surin Pitsuwan
Shlomo Ben-Ami	Malcolm Fraser	Cyril Ramaphosa
Christoph Bertram	Carla Hills	Fidel V. Ramos
Alan Blinken	Swanee Hunt	
Lakhdar Brahimi	James V. Kimsey	
Zbigniew Brzezinski		