

MADAGASCAR : LE DÉVELOPPEMENT CONTRARIÉ

Jean-Marc Châtaigner

De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine »

2014/3 n° 251 | pages 107 à 124

ISSN 0002-0478

ISBN 9782804193249

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-3-page-107.htm>

Pour citer cet article :

Jean-Marc Châtaigner, « Madagascar : le développement contrarié », *Afrique contemporaine* 2014/3 (n° 251), p. 107-124.
DOI 10.3917/afco.251.0107

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Madagascar : le développement contrarié

Jean-Marc Châtaigner

La crise malgache 2008-2013 ne s'inscrit pas comme un épisode accidentel et isolé de l'histoire de la Grande Île et des maux qui ont affecté ce pays depuis le ^{xix}^e siècle. Les problèmes majeurs de la Grande Île, ceux qu'il lui faudra surmonter et vaincre pour retrouver les chemins de la croissance et d'un développement qui ne soit plus contrarié, s'appellent la mauvaise gouvernance, l'affairisme et le mauvais partage des richesses. Faute de mettre ces questions sur la table et d'y apporter des réponses, le risque pourrait être grand que cette sortie de crise ne conduise à une nouvelle implosion régressive (ou un énième « bond en arrière ») dans quelques années.

Mots clés : Madagascar – Croissance – Développement – Affairisme



« Souci du maintien du pouvoir à tout prix ou appréhension face à un itinéraire obligatoire mais parsemé d'embûches, leur entêtement est en train de mener volontairement le pays au naufrage [...]. À retracer les péripéties publiques et moins connues de leurs errements, il y a peu d'espoir de changement dans une attitude qui tient lieu de système de gestion des affaires de l'État pour nos dirigeants » (Andranoelison,

Rakotonirairy, Ravela et Ramanantsoa, 1995).

Madagascar a traversé, entre décembre 2008 et décembre 2013, une situation continue de crise politique, économique et sociale, caractérisée par la dégradation des institutions publiques, l'affaiblissement de l'autorité de l'État et son incapacité à assurer et maintenir des fonctions essentielles comme celles de la sécurité ou de la gestion foncière (Interpeace, 2012), une corruption généralisée et la mise en place systématique (avec la complicité de nombreux responsables publics) de circuits illicites et mafieux de détournements des ressources naturelles (bois de rose) et minières (or et saphirs), la persistance de l'exclusion de l'immense majorité de la population (placée le plus souvent en simple situation de survie) des processus de décision sur le choix de son avenir.

Le rapport du Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) relève à cet égard qu'« une des caractéristiques les plus flagrantes de Madagascar

Jean-Marc Châtaigner
est ancien ambassadeur de
France à Madagascar (2009-2012).

L'auteur s'exprime ici à titre
personnel. Ce papier est dédié à la
mémoire de Claude Mac Gaw,

Français natif de Madagascar, ami
zanatany, décédé en 2012.

aujourd'hui est le gouffre béant entre 80 % de la population qui vit dans une extrême pauvreté sans accès aux services publics et aux infrastructures de base, et une élite urbaine tirant bénéfice de la politique économique du pays orientée vers l'exportation. L'inégalité qui en résulte entre le centre et la périphérie, entre la production industrielle et l'agriculture de subsistance inefficace, est l'une des principales causes conduisant à une hausse du taux de criminalité et à une insécurité grimpante » (Jütersonke, Kartas, 2010).

Le déroulement de la crise malgache de 2008-2013 met donc en évidence, tout comme l'avait déjà montré celle de 2002, l'existence d'une vraie crise structurelle de la gouvernance politique et sociale de Madagascar¹. La répétition de manifestations éruptives violentes et le blocage du décollage économique en constituent la traduction. L'espoir est bien de sortir de « 50 ans de crises à répétition » (Urfer, 2010) pour retrouver les chemins perdus de la croissance et du développement. Madagascar est en effet le seul pays au monde qui, à la fois, n'a connu aucune guerre depuis son indépendance, et dont le PIB par tête n'a cessé de baisser (Crisis Group, 2010). Contrairement à une idée préconçue, Madagascar se différencie nettement en cela des autres pays d'Afrique subsaharienne dont le pouvoir d'achat a presque triplé entre 1950 et 2010 (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013). L'enjeu est d'autant plus crucial pour la Grande Île que la résilience de sa population, généralement saluée par les observateurs (Interpeace, 2012), est désormais confrontée à un choc démographique d'ampleur (avec ses conséquences en termes sanitaires et alimentaires, alors que Madagascar est déjà qualifié par l'ONG Action contre la faim de « paradis de la sous-alimentation chronique ») : la population malgache a été multipliée par cinq depuis 1960 (atteignant près de 21 millions d'habitants en 2011²) et pourrait dépasser les 50 millions en 2050.

La crise de 2008-2013 prend ses racines dans les difficultés de construction de la nation malgache, ce que ne manque pas de relever Vanf (2012) : « La prévalence de symptômes crisogènes dans la société malgache remonte à avant

1. « Depuis 1960, Madagascar n'a jamais connu de transmission du pouvoir à la fin d'un mandat normal » (Rabemananoro, 2012).

2. Institut national de la statistique de Madagascar, www.instat.mg.

3. Les deux candidats du second tour de l'élection présidentielle malgache de décembre 2013 étaient Robinson Jean-Louis (ancien ministre de la Santé) soutenu par Ravalomanana et Hery Rajaonarimampianina (second ministre des Finances de la transition), finalement appuyé par Rajoelina. Une fois élu, le président Hery Rajaonarimampianina prit rapidement ses distances avec Rajoelina.

4. Comme le relève Laurent d'Ersu (2009), « c'est paradoxalement un

homme au cheminement personnel et professionnel assez proche de celui du président sortant qui a révélé la déception à son égard ».

5. De façon encore plus imagée, l'amiral Ratsiraka présentera volontiers à ses interlocuteurs, en référence à leurs origines socioprofessionnelles, Marc Ravalomanana comme le « laitier », et Andry Rajoelina comme le « DJ » (notes personnelles de l'auteur, entretien avec Didier Ratsiraka, Neuilly-sur-Seine, mai 2009).

6. Voir notamment le discours de Rajoelina prononcé à la 68^e session des Nations unies, 25 septembre 2013.

7. Michel Galy (2009) souligne que « contrairement aux pays asiatiques

comme l'Inde où le débat est permanent l'aborder ou l'écrire relève de l'impureté ou même de l'indiscrétion ». Le soutien apporté par les *andevo* au mouvement d'Andry Rajoelina (plus encore que celui des politiciens côtiers) a provoqué une contre-réaction très nette au sein de la bourgeoisie *merina* tananarivienne et son ralliement (tardif et après le renversement de ce dernier) au mouvement légaliste pro-Ravalomanana.

8. Dans la société *merina* des hauts-plateaux, les localisations des tombeaux des ancêtres continuent à constituer un déterminant de l'appartenance sociale.

toutes les crises contemporaines. » Il n'est pas possible de comprendre ou d'analyser cette crise, sans prendre en compte le fait que nombre de ses ressorts (confiscation par une élite restreinte des ressorts du pouvoir, confusion des sphères politique et religieuse, divisions ethniques, souvent instrumentalisées, et fractures sociales massives, ordre inégalitaire et jeux de castes, népotisme et clientélisme électoral) s'enracinent dans une histoire (précoloniale et coloniale) beaucoup plus longue. La gravité de cette crise, ou de ce que l'on pourrait plutôt qualifier de cette « surprise » (manifestation de crise aiguë dans une crise chronique) ne peut donc être réduite aux seules péripéties d'un « bras de fer meurtrier » pour le pouvoir (transformé, sous la pression de la communauté internationale, en confrontation électorale par « champion interposé³ ») de deux « opérateurs⁴ » politiques concurrents issus de la même sphère économique (D'Ersu, 2009), présentés par leurs détracteurs respectifs comme le « dictateur déchu » ou le « putschiste⁵ ». La grille de lecture manichéenne du renversement de Marc Ravalomanana comme étant la résultante d'un coup d'État qu'aurait encouragé en sous-main l'ancienne puissance coloniale repose sur des jeux de rumeurs et des allégations parfois diffamatoires. Le discours auto-justificateur d'Andry Rajoelina, cherchant à légitimer sa prise du pouvoir par la force et se présentant comme le précurseur incompris des révolutions arabes⁶, nous paraît tout aussi contestable.

S'appuyant sur des études et travaux d'analyse politique d'origines variées (Crisis Group, 2010a et b), Banque mondiale, 2010, PCIA, 2010, Interpeace, 2012), la prise en compte d'articles académiques (Domenichini, 2010, Fremigacci, 2006 et 2014, Galibert, 2002, 2009 et 2011), les visions croisées parfois contradictoires et engagées d'auteurs malgaches (Randrianja, 2012, Vanf, 2012), les confrontant à de nombreuses notes personnelles prises lors du déroulement même de la crise, espérant donc apporter au lecteur des éléments d'information et d'éclairage inédits et favoriser par là-même un débat aussi riche et ouvert que possible, cet article revient donc dans un premier temps sur l'analyse des ressorts structurels de la « crise aiguë » de 2008-2013. Il en examine ensuite les éléments déclencheurs avant de tenter d'en expliquer les difficultés de son règlement.

Aux origines de la crise : ressorts structurels, fondements et non-dits

Se référant notamment aux clivages de castes (sujet tabou entre tous, la question de la place sociale des descendants d'esclaves, les *andevo*, est soigneusement occultée du débat public et des discussions de projets de développement avec les bailleurs de fonds⁷), au « pouvoir des morts » (dont la prégnance se reflète dans les rites funéraires de retournement des morts et dans les tombeaux sacralisés des ancêtres⁸), aux *fady* (« interdits ») imposés par la tradition et à la « question des origines » et du peuplement de la Grande Île (avec les apports des migrations asiatique et africaine et les influences arabe et européenne), Michel Galy (2009) nous rappelle que « le champ politique malgache semble

inséparable de concepts existentiels ». Gilbert Ahnee (2012) s'interroge d'ailleurs sur la compatibilité d'une culture de droit effective « avec une société qui garde jalousement mémoire des structures sociales du temps de sa royauté ». On n'oubliera pas les puissantes rivalités religieuses et conflits d'évangélisation du XIX^e siècle, dont certains ressorts s'exprimeront encore lors de la crise de 2009 (Gingembre, 2011).

Ces structures sociales héritées de la royauté survécurent largement à la colonisation française. L'image mythifiée du roi Andrianampoinimerina (1787-1810), conquérant et unificateur de l'Imerina, aux origines, à travers un « dirigisme économique étonnant » selon la caractérisation de Françoise Le Bourdieu (citée par Michel Galy, 2009), du premier développement économique de Madagascar, a permis l'enracinement d'une idéologie monarchique dont on retrouve encore aujourd'hui certaines traces dans la vie politique malgache moderne. Le paradigme de cette royauté autoritaire et despotique n'est pas sans expliquer certaines des attitudes symboliques respectivement prises par Marc Ravalomanana et Andry Rajoelina pendant leurs années de pouvoir. Toutes les crises politiques malgaches contemporaines font de plus l'objet d'une étonnante personnalisation (Ratsiraka/Zafy en 1991-1993, Ratsiraka/Ravalomanana en 2002), reflet de la représentation monarchique du pouvoir avant la colonisation et de ce qu'une étude de la Banque mondiale caractérisait encore récemment comme une présidence « néo-impériale » (Banque mondiale, 2010). La figure centrale de l'homme providentiel et bienfaiteur appelé à apporter toutes les solutions aux difficultés rencontrées par le pays « s'inscrit dans une logique générale de l'histoire postcoloniale du politique à Madagascar » (Galibert, 2011).

Les effets délétères de la tardive annexion coloniale française de 1896, conduite au nom des valeurs supposées de la civilisation, ne doivent pas non

9. Au-delà du débat sur le nombre exact des victimes directes et indirectes de cette insurrection (entre 20 000 et 100 000 morts), les nombreux crimes de guerre commis par l'armée française (dont l'ignoble épisode du mitraillage des wagons-prisons de Moramanga ou encore l'affaire de prisonniers jetés vivants d'un avion) et la « brutalité injustifiable » de la répression policière (Fremigacci, 2006) marque un des épisodes des plus sinistres – et les plus inexcusables – de toute l'histoire coloniale française.

10. La division ethnique binaire entre *merina* et *côtiers* est aussi souvent présentée par de nombreux interlocuteurs politiques malgaches comme une des clés essentielles de la crise de 2009. Comme le soulignent avec justesse Jütersonke et Kartas (2010), la réalité est autrement plus complexe et renvoie beaucoup plus à des conflits d'élites

(voire des querelles familiales) à Tananarive, excluant de fait toute participation démocratique de l'immense majorité de la population (qu'elle soit urbaine, des bas-quartiers ou rurale).

11. Illustrant cet adage, trois mandataires du président Ravalomanana (Mamy Rakotoarivelo, Fetison Andrianirina et Roland Ravatomanga) pouvaient ainsi expliquer avec grand sérieux au mois de juin 2009 que la solution à la crise ne pouvait être électorale, « car si Andry Rajoelina organise les élections, il les fraudera, comme le président Ravalomanana l'a fait lorsqu'il était au pouvoir » (notes personnelles de l'auteur, entretien avec Mamy Rakotoarivelo, Fetison Andrianirina et Roland Ravatomanga, Tananarive).

12. De façon tout à fait surréaliste en 2009-2010, à l'approche du cinquantième anniversaire de

l'indépendance, semblant totalement ignorer l'existence même de cette renégociation, Marc Ravalomanana et sa mouvance mirent en avant la nécessaire révision des accords de coopération et de défense conclus dans les années 1960.

13. Selon ce que rapporte Jean Fremigacci (2014), en 1963, pas moins de 661 officiers et sous-officiers français servaient à Madagascar, rapporté à une armée malgache de 3 500 hommes. En 1972, les coopérants occupaient 556 postes d'enseignants dans les lycées sur un nombre total de 996 postes (Galibert, 2002). Monja Jaona, organisateur du soulèvement rural de 1971 dans le sud-ouest malgache, décrit alors Madagascar comme une « colonie de fonctionnaires ».

plus être négligés : « Le seul devoir des sujets malgaches était la soumission et l'obéissance au commandement » (Domenichini, 2010). Même si la « parenthèse coloniale » peut sembler courte (1895-1960) comparée à l'histoire indépendante de Madagascar (celle de la royauté *merina* avant 1895 et celle de la République depuis 1960), la gouvernance française à Madagascar fut malheureusement souvent caractérisée par la terreur et la violence, dont témoigne en particulier, mais pas uniquement, la répression sanglante de l'insurrection de 1947⁹.

Loin de léguer des structures étatiques modernes, l'autorité coloniale projeta un modèle autocratique, dont Jean Fremigacci (2014) relève « le rapprochement avec les modes de gouvernance de l'ancien régime, voire du Moyen Âge ». Elle a systématiquement dévalorisé l'image des Malgaches usant et abusant de clichés sur leur paresse ou hypocrisie (Fremigacci, 2014) et en instrumentalisant les oppositions ethniques entre les populations des hauts-plateaux et celles des côtes. La prégnance des clichés instillés par la colonisation demeure vivace y compris au sein des élites et de certaines communautés expatriées¹⁰. Domenichini (2010) note donc avec justesse qu'il serait « une erreur de croire que les décennies de colonisation ont été une école ou une initiation à la démocratie à l'occidentale ». Un des meilleurs connaisseurs contemporains de la Grande Île, l'ambassadeur Alain Bry, considère d'ailleurs dans une note personnelle de 1988 que les traditions malgaches de fraude électorale (« Fraude qui peut, autant qu'il peut¹¹ ») s'inscrivent dans le « mauvais exemple donné par l'administration coloniale française ».

On ne peut pas passer sous silence, dans les causes de la déstructuration politique et sociale malgache, les conséquences de la révolution de 1972, de la révision complète en 1973 du régime d'association établi avec la France en 1960 (à travers la renégociation conduite à marche forcée des accords de coopération et de défense¹²) et surtout du régime de dictature instauré, sous couvert d'une idéologie socialiste et tiers-mondiste, entre 1975 et 1991, par l'amiral Ratsiraka. Dans son très beau livre *Juillet au pays*, Michèle Rakotoson (2007) évoque toute la douleur de cette période faite de « répression, mise au pas, embrigadement, silence ». Si Madagascar ne fut jamais ni la Corée du Nord (dont la coopération a permis néanmoins la construction de l'immense palais-forteresse présidentiel de Iavoloha), ni même Cuba, elle connut dans ces années une censure étouffante et asphyxiante (abolie seulement en 1989) et un régime de corruption ramifié au profit de quelques familles dirigeantes.

La « cassure » de 1973 opérée avec la France (qui prit les allures d'un divorce à consentement mutuel), souvent qualifiée de « seconde indépendance » (Galibert, 2002), n'était pas nécessairement en soi négative. Elle permettait en effet de rompre avec la politique d'association avec l'ancienne puissance coloniale mise en œuvre pendant la Première République. Entre 1960 et 1972, cette dernière confinait en effet à la collusion : fourniture par la France d'une aide bilatérale massive, concentration de quasiment tous les leviers économiques aux mains des Français, présence d'une assistance technique de substitution de masse¹³, nomination de ressortissants français à des postes clés, y compris

ministériels. La nostalgie de la période d'or de la Première République n'en est pas moins vivace chez un certain nombre de cadres malgaches¹⁴, et il est frappant de constater qu'un certain nombre d'acteurs de la crise malgache de 2008-2013 sont les enfants de personnalités notoires de cette période (le Premier ministre insurrectionnel Monja Roindefo¹⁵ désigné par Andry Rajoelina, son secrétaire général de la présidence Haja André Resampa¹⁶). Il s'agit là-encore d'une parfaite illustration du caractère héréditaire de la vie politique malgache.

Si certaines mesures liées à cette rupture eurent des conséquences limitées (comme l'évacuation par la France, prévue par le nouvel accord militaire du 4 juin 1973, de la base maritime de Diego-Suarez), d'autres, « mal préparées et pas soigneusement réfléchies » (Jütersonke, Kartas, 2010), comme la sortie de la zone franc et différentes mesures de nationalisation des intérêts économiques étrangers (en août 1973 et surtout le 17 juin 1975, deux jours après que Didier Ratsiraka ait reçu les pouvoirs du directoire militaire mis en place après l'assassinat de Richard Ratsimandrava¹⁷), se traduisirent

14. À travers notamment l'existence d'une association des enfants des personnalités et des cadres de la Première République, animé par Franck Ramaroson, aussi rédacteur en chef du *Courrier de Madagascar* (titre lui-aussi héritier du journal du régime entre 1960 et 1972). Andry Rajoelina se fit vertement critiquer en 2010 pour avoir dans un de ses discours associé la Première République au bilan négatif des régimes successeurs.

15. Monja Roindefo est le fils de Monja Joana, leader du MONIMA.

16. Haja André Resampa est le fils d'André Resampa, ancien ministre de l'Intérieur du président Tsiranana.

17. Le général Ratsimandrava est assassiné le 11 février 1975, exactement six jours après avoir reçu le pouvoir du général Ramanantsoa dans des circonstances non encore éclaircies à ce jour. Les tensions qui suivirent son décès provoquèrent l'établissement de la loi martiale, du directoire militaire et la suspension des partis politiques. Andry Rajoelina m'évoqua à plusieurs reprises sa « peur d'être assassiné comme Ratsimandrava » (entretiens avec l'auteur, notes personnelles, Tananarive). Certes, un procès a eu lieu et le livre de François Raison-Jourde et de Gérard Roy, *Paysans, intellectuels et populisme à Madagascar. De Monja Joana à Ratsimandrava (1960-1975)*, Paris, Karthala, 2010, se propose de revenir

sur l'enquête sur l'assassinat et développe de nouvelles hypothèses...

18. À travers la réduction des dépenses de l'État, la libéralisation des prix et une politique peu transparente de privatisations au profit d'hommes d'affaires proches du pouvoir, cette politique d'ajustement structurel eut les mêmes effets que dans tous les autres pays africains, à savoir le démantèlement des services sociaux (éducation, santé) et un affaiblissement durable de l'État.

19. La loi adoptée en 1978 s'inscrit dans l'idéologie révolutionnaire alors revendiquée par Didier Ratsiraka dans son livre rouge (« malgachiser signifie harmoniser le contenu des lois d'enseignement avec les impératifs de la révolution ») : elle introduisit le malgache comme seule langue d'enseignement du primaire et stipulait que le français devait être considéré comme une langue étrangère.

20. La décision inverse prise au début de la Troisième République, sous l'impulsion de Fulgence Fanony, de rétablir le Français comme langue d'enseignement, n'eut pas l'effet positif attendu : la majorité des enseignants publics malgaches ayant perdu la capacité de former en français.

21. Où l'on retrouve certains ingrédients des jeux de dupes des crises ultérieures de 2002 et 2009 : le

Professeur Zafy refuse ainsi d'approuver le texte de la Convention de l'hôtel Panorama d'octobre 2011, pourtant dûment signée par son mandataire Emmanuel Rakotovahiny...

22. Cet empêchement fut parfois qualifié comme un « coup d'État parlementaire ». Selon Albert Zafy (entretien avec l'auteur, notes personnelles), il fut le fruit des agissements de Norbert Ratsirahona, son Premier ministre de l'époque, qui exerça effectivement les responsabilités de président intérimaire de la République (septembre 1996-février 1997) et tenta sans succès de se présenter (quatrième au premier tour de l'élection présidentielle).

23. Albert Zafy accepta à contrecœur le résultat de ces élections, même s'il considère aujourd'hui encore « qu'elles lui ont été volées » (entretien avec l'auteur, notes personnelles, Tananarive).

24. S'appuyant sur son parti, l'AREMA fondé en mars 1976 et qui pendant quinze ans avait « encadré » le pays, et sur un vote rural légitimiste.

25. Discours d'investiture du président Ratsiraka du 9 février 1997 (Galibert, 2009).

26. À l'exception du président Albert Zafy.

par l'effondrement de l'emploi, la diminution des importations et une chute générale de l'activité économique. L'échec de cette politique, encore accentué par la promulgation en 1978 d'une « charte d'entreprise socialiste », fut caractérisé à la fois par une explosion de la dette malgache et par des déséquilibres financiers croissants (conduisant Madagascar dès 1981 à entrer sous les fourches caudines des institutions financières internationales pour la mise en œuvre de politiques brutales d'ajustement structurel¹⁸), ainsi que par la complète stagnation de la production rizicole entre 1975 et 1982 (en effet de ciseau avec l'évolution démographique). Au-delà des aspects économiques, des décisions prises dans d'autres domaines comme le choix en 1978¹⁹ d'une malgachisation forcée de l'éducation nationale (alors que la majorité des enseignants ne maîtrisait pas le malgache comme langue d'enseignement) accentuèrent la fracture sociale entre une élite continuant à être formée en français dans les établissements confessionnels privés et une population ayant un accès de plus en plus aléatoire à un enseignement malgache ou francophone de qualité²⁰.

Un fort mouvement de contestation populaire aboutit, au terme (déjà) d'un processus de transition chaotique²¹, à l'éviction de Ratsiraka, à l'établissement en 1992 de la Troisième République (qui durera donc jusqu'en 2010) et à l'élection du président Zafy. La démocratisation du régime politique malgache n'amena pas, loin de là, la stabilité institutionnelle : empêchement d'Albert Zafy le 5 septembre 1996²² ; retour et réélection serrée au second tour de l'élection présidentielle le 29 décembre 1996²³ de Didier Ratsiraka²⁴ (devenu entre-temps libéral et promoteur d'un « humanisme écologique²⁵ ») ; élection présidentielle contestée du 16 décembre 2001. Dès le premier tour de cette dernière, le maire opposant de la capitale, Marc Ravalomanana, se proclame élu face à Ratsiraka. Après un bras de fer des six mois, des affrontements armés, des tentatives de médiation entre les parties par l'Organisation de l'Unité africaine (accords de Dakar 1 et Dakar 2), il voit sa victoire finalement reconnue en mai 2002 par la Haute Cour constitutionnelle (HCC). Les ralliements de la communauté internationale furent progressifs : Suisse et États-Unis le 26 juin avec une lettre de félicitations du président Bush, France le 3 juillet avec la venue à Madagascar de son ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, Union africaine en janvier 2003.

Durant leurs mandats respectifs, les présidents Ratsiraka et Ravalomanana ont renforcé par leurs réformes constitutionnelles respectives de 1998 (droit de dissolution de l'Assemblée par le président, droit de nomination d'un tiers de sénateurs) et 2007 (autorisation donnée au président de légiférer par ordonnances) les pouvoirs présidentiels. Ils ont également pris soin de verrouiller à leur profit le débat public en intimidant les élus de l'opposition, en transformant le Parlement en chambre d'enregistrement (à travers notamment des pratiques d'achats des votes des parlementaires), en subordonnant complètement le pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif (les décisions de la HCC ont toujours endossé les vues et ambitions des présidents successifs²⁶, la

faisant apparaître comme un instrument du pouvoir) et en réprimant les manifestations et oppositions (Crisis Group, 2010a). L'observatoire de la vie publique SeFaFi notera ainsi en octobre 2008 qu'en ce qui concerne la liberté d'opinion « l'interdiction est devenue le principe et la liberté l'exception²⁷ ».

Les éléments déclencheurs de la crise

Le déroulement de la crise intervient dans un contexte particulier, marqué à la fois par une croissance économique dynamique inégalée à Madagascar (plus de 7 % en 2008), favorisant de nouvelles aspirations sociales, et de fortes tensions politiques de plus en plus perceptibles.

Le rapport de International Crisis Group de mars 2010 (2010a) distingue trois événements déclencheurs liés très directement à des décisions impopulaires prises par Marc Ravalomanana : la révélation en novembre 2008 par la presse internationale²⁸ de l'existence d'un accord entre le gouvernement malgache et la société sud-coréenne Daewoo pour la location d'1,3 million d'hectares de terres cultivables (soit la moitié des terres exploitables du pays), provoquant au sein du pays la perception d'un bradage généralisé (les conditions

27. « La démocratie et l'esprit républicain », SeFaFi, 17 octobre 2008 (cité notamment par Crisis Group, 2010a).

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

29. La vente de la terre aux étrangers était déjà interdite par le « Code de 305 articles », code royal édicté en 1881 et renvoie aux croyances malgaches selon laquelle la terre des ancêtres est sainte et constitue un bien collectif (Jütersonke, Kartas, 2010).

30. Avec la suspension subséquente des aides budgétaires des bailleurs de fonds, qui n'est donc pas une conséquence du renversement de Marc Ravalomanana en mars 2009, mais un élément précurseur...

31. Bien décrite par Matthieu Pellerin (2009) : Rajoelina se présentant à la mairie de Tananarive en décembre 2007 et remportant l'élection afin de défendre ses intérêts commerciaux menacés par le chef de l'État en place.

32. Les conditions de ces élections sont contestées par ses opposants : un « processus électoral sous influence » relève Crisis Group (2010). Marc Ravalomanana interdit notamment le retour dans l'île pour se présenter d'un des exilés politiques de la crise de 2002, l'ancien

vice-Premier ministre Pierrot Rajoenarivelo.

33. Entretiens avec Marcel Ranjeva, Jean-Louis Robinson, Harison Randriarimanana, en mars et avril 2009, notes personnelles de l'auteur, Tananarive.

34. Entretien avec l'auteur, notes personnelles, Paris.

35. Jacques Sylla rallia finalement le mouvement de contestation de Rajoelina en février 2009. Éphémère président du Congrès de la Transition (9 août 2009-12 novembre 2009), Jacques Sylla aurait certainement pu jouer un rôle plus actif dans la sortie de crise s'il n'avait été malade ont et physiquement affaibli (il décède le 26 décembre 2009 des suites d'une hépatite dans laquelle certains verront les conséquences d'un empoisonnement).

36. Ce sommet a finalement eu lieu en Suisse en octobre 2010, compte tenu des événements, et non pas suite à la demande de Jacques Sylla.

37. L'expulsion le 11 mai 2007 du père jésuite Sylvain Urfer, animateur de l'Observatoire de la vie publique SeFaFi, pour ses critiques contre l'autocratie et la corruption du régime avait déjà suscité des premières fissures dans les relations de Marc Ravalomanana avec l'Église catholique. Lors d'un entretien avec l'auteur (notes personnelles, mai

2009), le nonce apostolique, Mgr Augustine Kasujindique que le président aurait eu aussi l'intention la même année d'expulser le père Pedro Opeka : « Heureusement, je l'en ai dissuadé ! Sinon, la révolution aurait eu lieu dès le lendemain ! »

38. Décision que Marc Ravalomanana contestera avoir prise (interview au journal Midi Madagascar du 12 mars 2010 : « Tout est actuellement diabolisation à Madagascar »), mais dont un ministre de la Culture et du patrimoine des autorités de transition, Gilbert Raharizato, convaincu du contraire, m'avait fait parvenir le 10 novembre 2009 le constat d'huissier. On rappellera à cet égard que les reliques royales sont un enjeu traditionnel de pouvoir et d'autorité à Madagascar (Ballarin, 2000).

39. *Tiako I Madagasikara* (littéralement, « J'aime Madagascar »).

40. Ce qui n'a pas été sans expliquer la dureté des positions prises par l'administration américaine à l'encontre de la transition malgache (comparées notamment aux réactions prises par rapport à d'autres coups d'État intervenant dans les mêmes années en Mauritanie ou au Niger).

et les contreparties de l'accord n'étant pas rendues publiques²⁹ ; l'annonce de l'achat (toujours en novembre 2008) d'un nouvel avion présidentiel, Air Force One II, pour un montant de 60 millions de dollars (avec de nombreuses interrogations sur la nature publique ou privée des fonds de l'achat, qui conduisirent le Fonds Monétaire International à suspendre en décembre son programme³⁰ ; l'ordonnance de fermeture, prise par le pouvoir en place le 13 décembre 2008, de la télévision Viva du jeune maire de Tananarive, Rajoelina, après la diffusion d'un entretien avec l'ancien président Ratsiraka (cet épisode s'inscrivant dans la rivalité économique entre les deux hommes évoquée en introduction³¹). La fermeture de Viva conduisit Andry Rajoelina à réclamer la démission du chef de l'État pour le 13 janvier 2009, puis à multiplier dans cet objectif des appels à manifester et à la grève générale.

Ces trois événements déclencheurs ne doivent pas être toutefois isolés d'une tendance croissante à l'autoritarisme de Marc Ravalomanana, confortée par sa réélection au premier tour de l'élection présidentielle en décembre 2006³². Aux dires des nombreux membres de ses gouvernements successifs³³, l'ancien président n'hésitait pas à humilier en public ses ministres et son entourage. Lors d'un passage à Paris au début de l'année 2008, le président de l'Assemblée nationale (et ancien Premier ministre de Marc Ravalomanana), Jacques Sylla, tint à ses interlocuteurs officiels français³⁴ un discours extrêmement dur sur la « folie » du président « conduisant le pays à sa perte³⁵ ». Il demandait même à la France de faire pression sur ce dernier en jouant du levier possible d'un report du sommet de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), alors prévu à l'automne 2010 à Madagascar³⁶.

Plusieurs projets présidentiels paraissent également avoir catalysé des oppositions significatives : la réforme du système éducatif conduite au pas de charge et adoptée au début de l'année 2008, conformément aux recommandations de la Banque mondiale et du programme Éducation pour tous, mais en opposition frontale avec l'enseignement confessionnel catholique³⁷ ; la nouvelle loi réglementant l'organisation, le financement et l'accès aux médias des partis politiques adoptée en janvier 2009 qui « semblait favoriser le développement des partis politiques au moyen d'un clientélisme partisan » (Banque mondiale, 2010) ; enfin, la décision de Marc Ravalomanana de transférer les reliques royales de Manjakamiadana à Ambohimanga sans s'être préalablement assuré de l'accord des descendants et nobles *andriana* concernés³⁸.

Confondant ses intérêts personnels, ceux de son groupe industriel et commercial, Tiko, ceux de son parti politique, le TIM³⁹, ses fonctions de vice-président de l'Église protestante FJKM (qui lui servit de marchepied pour sa conquête du pouvoir en 2002 ou encore de relais d'influence auprès des Églises américaines, après son renversement en mars 2009⁴⁰), l'ancien président avait progressivement confisqué, dans une logique d'enrichissement personnel, l'essentiel des leviers politiques et économiques de son pays. Quadruplant entre 2002 et 2008 le chiffre d'affaires de Tiko (Pellerin, 2009), Marc Ravalomanana a utilisé tous les moyens de l'État pour neutraliser ses

adversaires commerciaux⁴¹ et assurer des positions monopolistiques à ses entreprises (Crisis Group, 2010a), remettant par là-même en cause le « pacte des élites⁴² » qui lui avait permis d'accéder au pouvoir. L'entrée en politique d'Andry Rajoelina, son élection incontestée comme maire de la capitale en 2007, s'expliquent principalement par son souci de préserver les intérêts de ses propres entreprises menacés par des mesures arbitraires et anticoncurrentielles (D'Ersu, 2009). Les concurrents attaqués par Marc Ravalomanana⁴³ ont naturellement pris fait et cause pour l'opposant Rajoelina en contribuant au financement de son mouvement et en favorisant ses contacts avec les opposants politiques exilés, en premier lieu Didier Ratsiraka⁴⁴.

Après une série d'émeutes (notamment le 26 janvier 2009 où les partisans du maire brûlent et pillent la radio et la télévision nationales, les magasins du président Ravalomanana... mais aussi, ce qui est souvent occulté, les locaux de nombreux commerces et entreprises français), de manifestations violemment réprimées (le 7 février, les forces de sécurité tirent à balles réelles sur les partisans de Rajoelina qui marchaient vers le palais présidentiel), l'occupation sans lendemain de ministères le 19 février, le ralliement en faveur du maire de Tananarive le 8 mars 2009 d'une petite unité militaire à vocation administrative, le Corps d'armée des personnels et des services administratifs et techniques (CAPSAT) constitue le véritable point de basculement du bras de fer entre Ravalomanana et Rajoelina. Circonscrite au départ à une centaine d'hommes (Ramasy, 2012), la mutinerie du CAPSAT fit progressivement tâche d'huile et aboutit à la démission du ministre de la Défense le 10 mars, à l'occupation du palais présidentiel d'Ambosorohitra le 16 mars et à la remise du pouvoir par Marc Ravalomanana à un directoire militaire le 17 mars (directoire

41. L'origine étrangère de la plupart de ces groupes concurrents (indo-pakistanaise ou français), parfois installés à Madagascar depuis plusieurs générations (comme la société Fraise immatriculée à Tananarive depuis le 10 juillet 1930), permettait à Marc Ravalomanana de parer ses ambitions capitalistes d'une aura nationaliste. Dans une interview au journal *20 minutes*, le 2 novembre 2009, Marc Ravalomanana reconnaît lui-même que « le fond de la crise concerne les intérêts économiques » et expliquera (*sic*) que « les entrepreneurs français n'ayant pas l'habitude d'avoir de la concurrence ont été jaloux ».

42. Comme le relève la Banque mondiale (2010), « dans le cadre d'un système néo-patrimonial de recherche de rentes [...], tout franchissement des limites fixées par le pacte des élites qui permet au président de gouverner, peut rendre

le pacte inacceptable aux yeux des autres membres de l'élite de la coalition dominante ».

43. Y compris des groupes malgaches bien établis (Pellerin, 2009). D'Ersu (2009) rappelle également le retrait forcé de Madagascar en 2008 de l'entreprise américaine Seaboard qui concurrençait les intérêts de l'entreprise présidentielle Tiko dans la production de farine.

44. En revanche, contrairement à la propagande orchestrée par les parties prenantes au conflit (pour des raisons opposées), les contacts d'Andry Rajoelina avec les autorités françaises avant le démarrage de la crise étaient restés extrêmement limités. Lors de sa visite en France en décembre 2008, le jeune maire en délicatesse n'est ainsi reçu au Quai d'Orsay que par la rédactrice en charge du dossier Madagascar.

45. Marc Ravalomanana tenta lui-même sans succès de conserver le soutien de l'armée en procédant en février 2009 à des versements importants en faveur de l'armée, de la gendarmerie et de la police (Ramasy, 2012). Mais les montants concernés ne furent pas redistribués à leurs troupes par les officiers généraux.

46. Avec un schéma de sortie de crise présenté au président Ravalomanana par plusieurs officiers généraux le 16 février 2009 auquel ce dernier n'accorda pas suite (Ramasy, 2012).

47. Implication évoquée notamment (sans aucune preuve) en 2009 par le représentant du FMI, Pierre Van den Boogaerde, auprès de l'ambassadeur des États-Unis (« Madagascar. How long can the HAT government sustain itself ? », WikiLeaks, 4 juin 2009).

lui-même contraint le même jour, sous la pression du CAPSAT, de transférer son autorité à Andry Rajoelina).

Loin d'être un mouvement d'ampleur ou un coup d'État structuré et organisé de l'ensemble des forces armées malgaches, cette mutinerie semble surtout avoir été le résultat de la conjonction d'une part du versement de sommes d'argent significatives⁴⁵ aux militaires du CAPSAT par des proches d'Andry Rajoelina et d'autre part des ambitions personnelles de quelques colonels en mal de promotion (dont certains d'ailleurs tentèrent eux-mêmes de renverser Rajoelina lors de la tentative de coup d'État du 17 novembre 2010). La neutralité (quasi-léthargique) des forces sécuritaires malgaches, qui tenteront même de se positionner en tant qu'institution médiatrice du conflit⁴⁶, en dit cependant assez long sur la complexité de leurs relations avec Marc Ravalomanana. Celui-ci n'a jamais mis en œuvre, durant ses sept années de présidence, les réformes nécessaires et promises pour rationaliser et dépolitiser « une armée pléthorique et divisée, minée par des habitudes clientélistes établies à l'époque de Ratsiraka » (Crisis Group, 2010a). Il en accentua au contraire la désorganisation par une politique contestée de promotion de ses fidèles, des mesures de rajeunissement des cadres, louables dans le principe mais menées de façon cavalière, une priorité d'allocation des moyens budgétaires en faveur de la gendarmerie et de la police (qui s'étaient plus clairement engagées en sa faveur en 2002) et au détriment de l'armée.

Parmi les explications fréquemment apportées au renversement du président Ravalomanana figurent également ses rapports supposés compliqués avec la France. Il convient d'écarter la thèse d'une implication de la France dans le changement de régime⁴⁷. Même Patrick Rakomalala (2012) dans une analyse a priori peu suspecte de complaisance, reconnaît que « la mise en cause de la France comme instigatrice directe du coup d'État [...] n'est pas avérée ». Comme nous l'avons vu précédemment, l'implication de ressortissants français et a fortiori franco-malgaches dans le soutien et le financement du mouvement d'Andry Rajoelina est en revanche probable, de même d'ailleurs que l'engagement par la suite de certains français dans le mouvement loyaliste pro-Ravalomanana. La pluralité d'acteurs et de réseaux d'acteurs français à Madagascar (qui mériterait en soi toute une étude), aux rationalités souvent contradictoires (dans leurs intérêts et leurs valeurs), ne reflète naturellement pas les positions officielles de la France, mais elle peut en compliquer la perception.

Contrairement à certaines idées reçues, le régime Ravalomanana ne fut pas défavorable aux intérêts français, au contraire, avec un niveau d'investissement record en 2008. Le retour de la croissance économique pendant la période Ravalomanana et les grands projets miniers (nickel à Ambatovy, ilménite à Fort-Dauphin) attirèrent de nombreuses entreprises françaises dans les secteurs non monopolisés par le président (communication, textile, tourisme, construction de routes). Total se vit octroyer en août 2008 un permis d'exploration pétrolière. Durant toute la période 2002-2008, les deux présidents français successifs cherchèrent à établir et maintenir une relation privilégiée avec

le président Ravalomanana. La visite d'État du président Chirac à Madagascar en juillet 2005 fut un symbole important de rapprochement, y compris à travers les quelques mots d'évocation par ce dernier des « pages sombres » de l'histoire commune et « le caractère inacceptable des répressions engendrées par les dérivés du système colonial ».

Si la relation diplomatique franco-malgache a connu un refroidissement en 2008 (que Paris essaya de limiter⁴⁸), ce n'est pas à cause de raisons de fond, mais curieusement en raison de l'étrange obstination de Marc Ravalomanana à vouloir faire partir au bout de quelques semaines l'ambassadeur Gildas Le Lidec (ce fut d'ailleurs son unique objet d'entretien avec le président Nicolas Sarkozy en avril 2008⁴⁹). Quelques conseillers lui auraient en effet glissé que ce dernier portait le « mauvais œil » en raison de ses affectations précédentes en RDC et en Côte d'Ivoire (D'Ersu, 2009). Le président tenta de faire promouvoir à ce poste d'ambassadeur, en dépit de tous les usages diplomatiques, la chargée d'affaires en poste à Tananarive, Marie-Claire Gérardin : il refusa ainsi d'agréer en novembre 2008 la proposition d'un nouvel ambassadeur, Jean-Marc Simon⁵⁰, ce qui provoqua un vif agacement à l'Élysée et la décision

48. Envoyant notamment sur place au mois d'août 2008, donc juste après l'éviction de Gildas Le Lidec, le secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, Alain Joyandet pour évoquer la question de l'organisation du sommet de la francophonie à Madagascar en 2009.

49. Entretien obtenu, ultime ironie des choses, par Gildas Le Lidec lui-même (source diplomatique française).

50. Jean-Marc Simon fut finalement affecté en Côte d'Ivoire pour un séjour sans doute guère plus tranquille.

51. Ma demande d'agrément lui ayant été adressée dans la suite immédiate des émeutes du 26 janvier 2009, qui avaient provoqué une vive préoccupation à Paris, Marc Ravalomanana mit pratiquement deux mois à y donner son accord. Celui-ci fut arraché *in extremis* par son ministre des Affaires étrangères, Marcel Ranjeva, quatre jours avant son départ du pouvoir le 17 mars 2009. La date de mon arrivée à Madagascar le 18 mars est liée à cet enchaînement (Paris ayant souhaité recevoir la trace écrite de cet accord, finalement reçu le 16 mars).

52. L'ambassadeur des États-Unis, Niels Marquardt, me confia avant son départ de Madagascar en 2010 que Rajoelina lui avait en premier demandé cette protection (notes

personnelles de l'auteur, Tananarive) que prudemment il refusa. Si cette protection avait alors été accordée par les États-Unis à Rajoelina, les perceptions ultérieures du déroulement de la crise auraient sans doute été totalement différentes (d'autant que les positions prises par l'Ambassade américaine au démarrage de la crise vis-à-vis de Marc Ravalomanana furent autrement plus critiques que celles exprimées par la France).

53. L'ancien chef d'état-major de l'amiral Ratsiraka, le général Ismaël Mounibou, ira jusqu'à évoquer l'article 35 de la constitution de 1793 : « L'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs » (entretien avec l'auteur, notes personnelles, Tananarive).

54. Ce qui n'est pas sans rappeler les conditions de reconnaissance de Marc Ravalomanana en 2002 (voir *supra*).

55. Notes personnelles de l'auteur (échanges de courriels).

56. « Si un coup d'État, c'est prendre le pouvoir hors la procédure normale et constitutionnelle, c'est bien ce qui s'est passé, ce qui ne me fait ni dénoncer le nouveau, ni regretter l'ancien. Simplement, oui, si c'est cela, c'est un coup d'État » (Nicolas Sarkozy, AFP, 20 mars 2009).

57. Les principes de l'Union africaine (à travers la décision d'Alger de 1999, la déclaration de Lomé de 2000 et la Charte africaine sur la démocratie, la gouvernance et les élections) sont clairs sur ce plan (même s'ils ont prêté à des interprétations variables, comme le montre encore l'exemple récent de l'Égypte) : les auteurs de changements non constitutionnels ne sont pas supposés participer aux élections organisées pour le rétablissement de l'ordre démocratique (en particulier lorsqu'ils gèrent la transition).

58. Même si Andry Rajoelina annonça officiellement à plusieurs reprises, notamment le 12 mai 2010 (Crisis Group, 2010b), son intention de ne pas se présenter à l'élection présidentielle, il prit le prétexte de la candidature de Lalao Ravalomanana en 2013 pour tenter de renier sa parole.

59. Contrairement aux autres organisations internationales et régionales concernées (ONU, UA, OIF, COI), la SADC n'avait déployé sur place aucune mission ou aucun envoyé spécial pendant la crise même et les missions de ses émissaires se succédèrent au rythme de la rotation des présidences de son organe de paix et de sécurité (Swaziland, Mozambique, Afrique du Sud, Tanzanie).

de ne pas pouvoir immédiatement le poste⁵¹. En outre, la décision personnelle prise par Marie-Claire Gérardin, sans consultation préalable avec Paris, d'héberger pour des raisons humanitaires à la résidence de France Andry Rajoelina (qui estimait, sans doute à juste titre, sa vie menacée⁵²), provoqua des surinterprétations locales quant à un soutien français en faveur du mouvement insurrectionnel.

Difficultés de règlement de la crise : incompréhensions et contradictions

La crise malgache de 2008-2013 se prête à un conflit d'interprétation qui en a compliqué la résolution. Pour certains observateurs, il s'agissait en effet du renversement d'un régime tyrannique ayant progressivement perdu toute légitimité démocratique⁵³, pour les autres d'un coup d'État légalisé dans la forfaiture par des juges constitutionnels stipendiés⁵⁴ (Ranjanita, 2012). La solution à la crise, passant par un compromis et une réconciliation entre ces deux lectures diamétralement opposées de mêmes événements, était évidemment difficile à trouver, d'autant que les acteurs politiques malgaches tentèrent d'instrumentaliser et cliver la communauté internationale dans l'endossement de leurs positions respectives (France, OIF et COI d'une part, États-Unis, Afrique du Sud et SADC, d'autre part).

Dès mai 2009⁵⁵, les réflexions des autorités françaises commencèrent à se structurer autour de l'idée de l'organisation d'élections de sortie de crise suivant le schéma « ni-ni », c'est-à-dire excluant à la fois Andry Rajoelina, initiateur du coup d'État⁵⁶ et donc à ce titre illégitime à se présenter⁵⁷, et Marc Ravalomanana, dont la responsabilité dans le démarrage et le cours de la crise était tout aussi évidente (par son absence de toute écoute des revendications de l'opposition et sa « dérive autoritaire », Crisis Group, 2010a). L'élargissement de ce « ni-ni » aux deux autres anciens présidents encore vivants (Didier Ratsiraka et Albert Zafy) permettait d'offrir les bases d'un renouveau démocratique et la perspective de l'organisation d'un scrutin apaisé. Ce schéma fit l'objet d'une double-opposition : d'une part, celles de Ravalomanana et de ses partisans prompts à confondre le « ni-ni » avec l'interdiction du retour de l'ancien président sur le sol malgache, d'autre part, celles d'Andry Rajoelina et de ses conseillers, peu soucieux d'abandonner un pouvoir si âprement conquis⁵⁸.

À l'exception de l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies, l'ancien ministre des Affaires étrangères malien, Tiébilé Dramé, qui en partageait entièrement la philosophie, la communauté internationale n'apporta pas un soutien clair et unanime à cette démarche : la communauté des États d'Afrique australe (SADC) resta figée dans un premier temps dans une position de soutien au président renversé avant de très progressivement prendre en compte, sous l'influence de l'ancien président Joachim Chissano et surtout de son ancien ministre des Affaires étrangères, le subtil Leonardo Simao, des réalités locales⁵⁹. De leur côté, les États-Unis ne croyaient pas au réalisme du

schéma « ni-ni » et restèrent longtemps accrochés à l'idée d'une solution « et » où les deux candidats auraient été autorisés à se présenter et se départager dans un paradigme démocratique supposé parfait (mais portant en germe de multiples violences et les risques élevés d'un affrontement armé post-électoral, compte tenu de l'antagonisme viscéral des deux protagonistes). Le schéma « ni-ni » fut en particulier récusé dans le cadre de l'accord de Maputo du 9 août 2009, avec une triste estocade portée officiellement au nom de la souveraineté malgache par l'amiral Ratsiraka (en fait surtout pour son intérêt personnel, il restait en effet convaincu de sa popularité dans la Grande Île et de la possibilité pour lui de gagner les élections en jouant des divisions entre ses deux rivaux). Appliquée plus tôt qu'en 2013, la solution « ni-ni » aurait pourtant épargné à Madagascar trois à quatre années coûteuses et déstructurantes de crise institutionnelle et encore plus sociale.

Faute de cet accord initial sur le « ni-ni », la recherche de solution à la crise fut encore compliquée par deux principaux facteurs. On peut tout d'abord noter la décision fautive d'Andry Rajoelina de dissoudre le Parlement qui fit immédiatement perdre au nouveau régime toute trace résiduelle de légitimité démocratique⁶⁰ (alors qu'il lui aurait été relativement facile de rallier à sa cause, avec le soutien de Jacques Sylla et du précédent président du Sénat Guy Rajemison Rakotomaharo, autre ancien proche et déçu de Marc Ravalomanana, une majorité de députés et de sénateurs et d'assurer ainsi une transition semi-constitutionnelle). Puis, l'élargissement des discussions sur le cadre de sortie de crise, au-delà des deux factions directement concernées par les événements du premier trimestre 2009, aux représentants des anciens présidents Zafy et Ratsiraka, décidé par les médiateurs de l'Union africaine et des Nations unies, augmenta la confusion et finalement bloqua tout le processus⁶¹. L'échec du jeu des négociations à quatre mouvances dans le cadre de ce que la communauté internationale revendiquait comme un « accord inclusif et consensuel » (c'est-à-dire donnant le droit de veto à chacune d'entre elles sur toute solution proposée) fut patent d'un bout à l'autre : échec des pourparlers entre mouvances de l'ambassade du Sénégal (avril 2009), impasse des consultations dites de l'hôtel Carlton (mai 2009), caractère infructueux des accords de Maputo I et II, pour- tant négociés en présence des chefs de mouvance⁶², échec en novembre de la

60. L'objet principal de ma première rencontre avec Andry Rajoelina, le 19 mars 2009, le lendemain de mon arrivée, qui fut décrié par certains comme un signe de connivence, fut en fait d'essayer de le convaincre, sans succès, de ne pas procéder à cette dissolution (notes personnelles de l'auteur).

61. « Certains observateurs considéreront cependant ce choix comme le péché originel de la médiation » (Crisis Group, 2010a).

62. Accords dont l'ambiguïté était tout sauf constructive, en particulier sur les questions d'équilibre des pouvoirs, de reconnaissance ou non de Rajoelina comme président de la Transition et surtout de l'amnistie des anciens présidents Ratsiraka et Ravalomanana.

63. Qualifié à juste titre par un des médiateurs, l'ancien Premier ministre Edem Kodjo représentant l'OIF de « monstre juridique ».

64. La lourdeur extrême des procédures de l'article 96 fit que l'expérience ne fut pas renouvelée lors des crises malienne et centrafricaine de 2012-2013.

65. Ainsi, parmi les pays de l'Union européenne, jusqu'à la réouverture de l'ambassade du Royaume-Uni en 2013, seules la France et l'Allemagne étaient représentés à Tananarive (ce qui n'est pas non plus sans expliquer la relative atonie d'action de l'Union européenne sur la crise malgache).

constitution d'un gouvernement d'union nationale, tel qu'il avait été prévu par l'acte additionnel d'Addis-Abeba⁶³ (chaque mouvance se déchirant les postes ministériels comme des dépouilles). La tentative de parvenir, en décembre, à un accord Maputo III par Chissano, auquel Rajoelina refusa de se rendre, consacra la faillite finale de ce processus (que d'aucuns tentèrent ensuite régulièrement de ressusciter à travers l'idée d'un sommet à quatre des chefs de mouvance à Madagascar même).

Sans nier la responsabilité première des acteurs politiques malgaches dans l'enlisement des discussions de sortie de crise (leurs raideurs respectives sont d'autant plus significatives que les oppositions idéologiques étaient totalement absentes du débat), la communauté internationale ne peut être considérée comme exempte de tout reproche dans cette situation. En dépit de la mise en place par l'Union africaine d'un Groupe international de contact (GIC), elle fut loin d'être toujours unie et cohérente dans ses prises de parole et actions. La négociation des accords de Maputo et Addis-Abeba fut l'enjeu d'un véritable conflit institutionnel entre les médiateurs (dont l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et la Commission de l'océan Indien (COI) furent, par chance, absents), chacun cherchant à s'attribuer à l'avance l'éventuel succès d'un accord. Les sanctions individuelles annoncées et mises en place par l'Union africaine, le 16 mars 2010, à l'encontre d'Andry Rajoelina et de ses appuis, furent décidées sans la moindre concertation avec les autres partenaires concernés. Les États-Unis, en suspendant, le 31 décembre 2009, l'accord commercial African Growth and Opportunity Act (AGOA), tout comme l'Union européenne, avec la mise en des mesures prévues par l'article 96 de l'accord de Cotonou⁶⁴, prirent des décisions de sanctions conformes à leurs procédures, mais absolument sans aucun effet contre les dirigeants visés et avec des conséquences humanitaires dramatiques pour les populations concernées. Finalement, on peut estimer que, dans son ensemble, la communauté internationale ne s'est pas suffisamment impliquée dans la résolution de la crise malgache : Madagascar ne représentant pour l'immédiat aucun intérêt stratégique majeur (ce qui se reflète aussi dans le fait que le pays est orphelin de l'aide internationale et souffre d'une sous-représentation diplomatique globale de ses partenaires⁶⁵), ni aucune menace directe pour la sécurité internationale.

L'action diplomatique de la France en faveur de la sortie de crise, si elle fut maintes fois critiquée pendant toute la période, fut constante : recherche d'une solution de compromis acceptable par les parties en présence (c'est-à-dire impliquant des concessions réelles par les uns et par les autres) ; soutien à toutes les initiatives de médiation locales et internationales, y compris à travers la mise à disposition de moyens logistiques et, le cas échéant, l'exercice de pressions diplomatiques réelles sur les protagonistes.

La France fut ainsi engagée dans l'appui aux négociations de Maputo et d'Addis-Abeba en incitant activement Andry Rajoelina à y participer et en assurant le transport par avion militaire de l'amiral Ratsiraka de son exil de Neuilly-sur-Seine aux lieux des discussions. Elle exerça aussi une forte pression

sur les deux hommes pour la désignation d'un éphémère Premier ministre de consensus (dont l'accord de Maputo prévoyait que l'amiral devait en faire la proposition), Eugène Mangalaza, qui fut annoncée à Tananarive le 6 octobre 2009 lors d'une réunion du GIC⁶⁶. Prenant acte de l'échec des négociations conduites par les médiateurs internationaux en 2009, elle prit l'initiative avec l'Afrique du Sud de provoquer un sommet à Pretoria (28-30 avril 2010) entre Rajoelina et Ravalomanana pour tenter de trouver les bases d'un « consensus suffisant » entre les deux hommes (Crisis Group, 2010b). Dès l'échec de cette rencontre, la France appuya la relance à l'été 2010 d'un processus malgache-malgache initiée par la société civile malgache avec l'appui de l'ambassadeur de Suisse. La France soutint enfin les efforts de Leonardo Simao, représentant du président Chissano, pour essayer cahin-caha de mettre en œuvre une feuille de route de sortie de crise formalisant le « ni-ni » et n'accordant plus le même droit de veto aux mouvances participantes (dont le nombre avait d'ailleurs été élargi à onze pour atténuer l'influence des anciens présidents). Un moment clé fut à cet égard la désignation le 29 octobre 2011 d'un nouveau Premier ministre consensuel (proposé cette fois-ci par Albert Zafy), Jean-Omer Beriziky, permettant *in fine* la conduite d'une transition reconnue internationalement jusqu'à la prise de fonction du nouveau président en janvier 2014, à la suite d'élections unanimement considérées comme transparentes et démocratiques.

En guise de conclusion

Comme nous l'avons montré, la crise de 2008-2013 ne s'inscrit pas comme un épisode accidentel et isolé de l'histoire malgache et des maux qui ont affecté ce pays depuis le XIX^e siècle. L'ombre tutélaire de certains protagonistes, comme Didier Ratsiraka ou Norbert Ratsirahona, revient dans l'ensemble des crises traversées par Madagascar depuis 1972 et pose à cet égard la question du renouvellement générationnel. On ne peut manquer de constater comme Crisis Group (2010b) qu'Andry Rajoelina a complètement échoué « à installer un Etat de droit en rupture avec les pratiques précédentes » et « a été rapidement rattrapé par un système qu'il aimait dénoncer ».

Au-delà du rétablissement de la démocratie formelle⁶⁷, par la tenue en octobre et décembre 2013 des élections présidentielles et législatives (qui ont constitué le prérequis indispensable pour la relance de l'aide des bailleurs de fonds), la (re)fondation d'un État solide et la construction corollaire de l'État de droit demeurent les principaux défis de Madagascar. Il s'agit bien de casser ce

66. Eugène Mangalaza fut ensuite écarté par Andry Rajoelina en décembre 2009 après l'échec de la mise en œuvre de l'acte additionnel d'Addis-Abeba et remplacé par un Premier ministre « unilatéral » Camille Vital.

67. Mais, comme le note Erick Rabemananoro (2012), « un des premiers enseignements des crises cycliques à Madagascar est l'échec de la démocratie représentative et de l'imposition d'une démocratie

standard avec des normes occidentales ».

68. Ce que Nancy Birdsall (2004) considère comme l'un de leurs sept péchés capitaux.

que Michel Galy (2009) désigne comme la « répétition des faits et des violences » ou une « violence structurale », confinant même à une « névrose politique » (plongeant ses racines « dans des pans entiers de l'histoire malgache disparus des mémoires »). Ce ne sont pas là des tâches de court ou de moyen terme, et il conviendra d'éviter qu'à Madagascar comme dans de nombreux États dits fragiles (Châtaigner, Ouarzazi, 2007) l'agenda des donateurs (et à travers lui leurs priorités immédiates de réforme et leur « impatience⁶⁸ ») n'affecte ce processus de « transition démocratique ». Cette vraie et nécessaire transition ne peut pas se confondre avec la « transition chaotique » de ces quatre dernières années, et s'inscrira nécessairement dans un temps long. Erick Rabemananoro (2012) évoque à cet égard avec beaucoup de justesse une nécessaire réflexion malgache (globale et pas seulement circonscrite aux élites) sur la définition de « normes, valeurs, processus de socialisation politique, éducation citoyenne, civisme [...] ». Un travail d'histoire commun franco-malgache, y compris sur les épisodes sujets à controverse (la colonisation, 1947, 1972), pourrait pleinement y trouver sa place.

Les problèmes majeurs de la Grande Île, ceux qu'il lui faudra surmonter et vaincre pour retrouver les chemins de la croissance et d'un développement qui ne soit plus contrarié, s'appellent la mauvaise gouvernance, l'affairisme et le mauvais partage des richesses. Faute de mettre ces questions sur la table et d'y apporter des réponses, le risque pourrait être grand que cette sortie de crise ne conduise à une nouvelle implosion régressive (ou un énième « bond en arrière ») dans quelques années. Pour les nouvelles autorités élues en décembre 2013 (et celles qui leur succéderont par la suite démocratiquement), il est vital de concevoir et mettre en œuvre un projet national participatif et (pour le coup) réellement inclusif, tirant les leçons de ce passé tumultueux. Pour leur part, les bailleurs de fonds, dont Madagascar a encore besoin pour apporter une réponse aux défis sociaux, éducatifs et sanitaires du pays, ne devront pas concevoir leurs programmes et projets comme s'il ne s'était rien passé, mais adapter leurs approches à des réalités malgaches autrement plus complexes que celles décrites dans les manuels académiques.

Biographie

Ahnee, G. (2012), « Madagascar : un projet en déficit », Tananarive, *Nota Bene*, p. 20-27.

Amnesty International (2010), « Madagascar : un urgent besoin de justice. Violations des droits humains durant la crise politique », Londres.

Andranoelison, J., **Rakotonirairy**, G., **Ranavela**, C., **Ramanantsoa**, H. (1995), *Madagascar Naufragé Volontaire*, imprimerie de Madagascar, janvier.

Andriamihaja, N.-V. (2012), « Madagascar. Crises cycliques, culture et développement : les conditions de la relance », Tananarive, *Nota Bene*, p. 64-65.

Ballarin, M.-P. (2000), *Les Reliques royales à Madagascar. Source de légitimation et enjeu de pouvoir (xviii^e-xx^e siècles)*, Paris, Karthala.

Banque mondiale (2010), « Madagascar. Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement. Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », rapport n°54227MG, Washington.

Birdsall, N. (2004), "Seven Deadly Sins. Reflections on Donors' Failings", Working Paper, n° 50, Center for Global Development, Washington.

Châtaigner, J.-M., **Ouarzazi**, L. (2007), "Fragile States and the New International Disorder", *Comment*, FRIDE, www.fride.org.

Crisis Group (2010a), « Madagascar : sortir du cycle de crises », rapport Afrique, n° 156, Bruxelles.

Crisis Group (2010b), « Madagascar : la crise à un moment critique ? », rapport Afrique, n° 166, Bruxelles.

Domenichini, J.-P. (2010), « Le totalitarisme colonial à Madagascar (1895-1960) », communication en séance plénière de l'Académie malgache, 29 juillet.

Fremigacci, J. (2006), « 1947 : l'insurrection à Madagascar », *Études coloniales*, www.etudescoloniales.canalblog.com.

Fremigacci, J. (2014), *État, économie et société coloniale à Madagascar (fin xix^e siècle-1940)*, Paris, Karthala.

Galibert, D. (2002), « Mai 1972 : la seconde indépendance malgache », *La Réunion-Madagascar : départementalisation et indépendance*, Saint-Denis, SEDES, université de La Réunion, p. 189-203.

Galibert, D. (2009), *Les Gens du pouvoir à Madagascar. État postcolonial, légitimités et territoires (1956-2002)*, Karthala-Cresoi, université de La Réunion.

Galibert, D. (2011), « Rigidités et "glocalisation" : un regard anthropologique sur la crise malgache », *Les Cahiers d'Outre-mer*, n° 255, juillet-septembre.

Galy, M. (2009), « Lova, héritage ambigu. Généalogie de la violence politique à Madagascar », www.madamag.com.

Gingembre, M. (2011), « Match religieux en terrain politique. Compétition entre Églises chrétiennes et chute du régime Ravalomanana à Madagascar », *Politique africaine*, n° 123, p. 51-72.

Interpeace (2012), « Au-delà de la crise politique malgache : la voix des Malgaches sur les défis pour la paix », rapport de mission exploratoire à Madagascar.

Jütersonke, O., **Kartas**, M., **Dauner**, I., **Mandoyan**, J., **Spurk**, C. (2010), "Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Madagascar", Centre d'étude sur les conflits, le développement et la paix, Genève.

Pellerin, M. (2009), « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs ? », *Politique africaine*, n° 113, p. 152-165.

Rabemananoro, É. (2012), « Crises cycliques malgaches : mêmes causes, mêmes effets », Tananarive, *Nota Bene*, p. 51-59.

Rakotomalala, P. (2012), « Implicites de la crise 2009 et diplomatie française », in S. Randrianja, *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, p. 211-238.

Rakotoson, M. (2007), *Juillet au pays. Chroniques d'un retour à Madagascar*, Bordeaux, Elytis.

Ramasy, J. (2012), « Militaires et système politique », in S. Randrianja (2012), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, p. 67-94.

Randrianja, S. (2012), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala.

Ranjanita, J. (2012), « Coup d'État et violations de la Constitution. Les arguties juridiques des putschistes », in S. Randrianja (2012), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, Karthala, p. 43-65.

Ravaloson, J. (2013), « Madagascar », in J.-P. Vettoglia, *Prévention des crises et promotion de la paix*, vol. III, *Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention*, Bruxelles, Bruylant.

Razafindrakoto, M., **Roubaud**, F., **Wachsberger**, J.-M. (2013), « Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », Paris, IRD/DIAL.

Urfer, S. (2010), « La crise et le rebond. Après 50 ans d'indépendance malgache », Tananarive, Foi et Justice.