

Madagascar : passer de la crise à la transition

International Crisis Group - On the African Peacebuilding Agenda Charlotte Larbuisson – 04/05/11

Depuis quelques mois, la possible sortie de crise malgache a pris une nouvelle forme avec la dernière feuille de route proposée par l'équipe de médiation de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Acceptée par les autorités, mais rejetée par une partie de l'opposition, elle fait encore débat et n'a pour l'instant pas permis de tracer la voie vers une transition apaisée. Dans quelques semaines, la SADC devra se prononcer sur le texte et l'accepter, le rejeter, ou l'amender. Il existe aussi des possibilités de modifier le cours des événements sans toucher au texte, qui doivent être explorées le plus rapidement possible.

Une nouvelle feuille de route controversée

Depuis plus de six mois, les autorités de fait avancent dans la mise en place de leur transition. [i] Le 17 novembre 2010, elles organisent un référendum constitutionnel, boycotté par l'opposition et sur lequel la communauté internationale s'abstient généralement de commentaire, qui aboutit à l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale et à la mise en place de la 4^e République. Les tentatives de médiation entre les autorités et l'opposition menées par la société civile semblent alors avoir atteint leur limite et les discussions sont au point mort. Mais alors que la Haute autorité de la transition (HAT) annonce ne plus vouloir faire de compromis, elle revient finalement à la table des négociations à la fin de l'année [ii] et la SADC revient au devant de la scène.[iii]

Le 31 janvier, après avoir mené des consultations avec tous les acteurs locaux, l'organisation régionale propose un plan de sortie de crise.[iv] Celui-ci envisage la mise en place d'une transition consensuelle devant mener à l'organisation d'élections. Il prévoit l'élargissement des institutions pour y inclure l'opposition, ainsi que la nomination d'un Premier ministre de consensus chargé de former un gouvernement d'union nationale. Les tendances politiques doivent être représentées de manière équilibrée. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) est mise en charge de l'ensemble du processus électoral. Le texte prévoit des mesures d'apaisement ainsi qu'une large amnistie. Une seconde partie de l'accord porte sur l'engagement de la communauté internationale à soutenir le processus électoral.

L'opposition rejette cette proposition, qu'elle juge trop en faveur des autorités.[v] Le texte octroie de nombreuses prérogatives au président de fait Andry Rajoelina, notamment en l'autorisant à nommer les membres des institutions (sur proposition des partis signataires de la feuille de route) sans imposer de quota de représentation pour chacun d'eux. Il autorise également Rajoelina à se présenter aux élections.[vi] Le texte est revu deux fois et sa dernière version paraphée début mars par les partis proches du pouvoir ainsi que par des « dissidents » de l'opposition. La plupart des amendements demandés par l'opposition ne sont pas incorporés dans la dernière version de la feuille de route, que les chefs des trois mouvances jugent toujours déséquilibrée. Ils refusent donc d'adhérer au processus.[vii]

Peu après, le gouvernement est dissout et Rajoelina renomme Camille Vital comme Premier ministre de consensus. Si cette nomination respecte la lettre de la feuille de route puisque Vital ne fait pas partie de la plate-forme de partis qui soutient Rajoelina, elle s'écarte cependant de son esprit, Vital ayant toujours été un soutien fidèle du président depuis sa nomination en décembre 2009. [viii] Un nouveau gouvernement, dit d'union nationale, est formé peu après. Si plusieurs membres importants de l'opposition font leur entrée, Rajoelina conserve la plupart des ministères clés tels que la Justice, les Finances, la Décentralisation ou encore les Mines, à la tête desquels se trouvent de fidèles alliés. Avec la nomination de Vital et la formation du gouvernement, il manque donc des opportunités d'afficher sa volonté d'ouverture.

Pendant ce temps, l'opposition tente de s'organiser, quelque peu divisée sur la stratégie à adopter. La possibilité de la mise en place d'institutions parallèles est évoquée,[ix] alors que d'autres membres privilégient le dialogue et l'indiquent clairement en se présentant à la cérémonie du paraphe de la feuille de route. Certains acceptent même de parapher le texte et de rejoindre le gouvernement. L'opposition veut également démontrer ses facultés de mobilisation le 19 février, lorsque l'ancien président Ravalomanana annonce son retour au pays, mais n'est finalement pas autorisé à prendre l'avion pour Madagascar. Plusieurs milliers de partisans l'attendent alors aux abords de l'aéroport. En parallèle, les trois mouvances

envoient des représentants dans les pays de la région pour défendre leur cause à l'approche du sommet de l'organe de paix et de sécurité de la SADC, la Troïka, qui doit se prononcer sur la feuille de route.[x]

L'endossement du texte par l'organe régional serait la première étape vers la reconnaissance internationale de ce plan de sortie de crise et donc vers le soutien au processus électoral nécessaire à la crédibilité des élections. Alors que pour bon nombre d'observateurs le soutien de la SADC était une évidence, celle-ci ne prend finalement pas de position claire lorsqu'elle se réunit le 31 mars. Si elle indique soutenir les efforts de ses médiateurs, elle ne fait que « noter » le récent développement que constitue la feuille de route et demande l'organisation d'un sommet extraordinaire des chefs d'Etat pour en discuter.[xi]

En s'abstenant de prendre une position claire, la SADC ouvre la porte à toutes les interprétations et l'opposition comme les autorités entendent présenter les faits à leur avantage. Pour les trois mouvances de l'opposition, cette décision signifie que le texte ne peut pas être accepté tel quel. Les autorités, de leur côté, affirment qu'il s'agit du feu vert pour mettre en place les dispositions du texte. Cependant, certains de leurs représentants expriment aussi l'impression de s'être « fait avoir » : après avoir inclus des membres de l'opposition dans leurs rangs, il leur semblait évident que le texte serait approuvé. Ce délai est alors interprété comme un manque de reconnaissance de leurs efforts et laisse entrevoir la possibilité de se retrouver « coincés » avec des ministres qui ne leur sont pas entièrement acquis, mais sans reconnaissance internationale. De plus, la mise à l'écart de plusieurs proches du président a été mal perçue par certains qui lui reprochent d'avoir accepté des concessions. L'absence de reconnaissance internationale pourrait donc mener à un durcissement des autorités, sous pression d'une partie de leurs (anciens) membres, soucieuses d'éviter la possibilité d'un coup de force.[xii]

A nouveau, le reste de la communauté internationale réagit de manière dispersée. Si certains se montrent prudents et attendent en silence le nouveau sommet de la SADC avant de déterminer les étapes suivantes, d'autres s'engagent davantage. L'Organisation internationale de la francophonie (OIF) s'investit dans la préparation des élections,[xiii] alors que la Commission de l'océan Indien (COI) estime la feuille de route incontournable dans la sortie de crise et demande au reste de la communauté internationale de s'engager dans le soutien au processus électoral.[xiv] Les ambassadeurs d'Inde, de France et de Turquie rendent également visite aux nouvelles autorités peu après leur prise de fonction.

Besoin d'une solution équilibrée

La SADC est maintenant confrontée à un choix difficile. Son équipe de médiation a posé les bases d'un accord perçu comme inégal, que les autorités n'entendent pas modifier fondamentalement maintenant qu'elles l'ont accepté. Pour l'équipe de médiation, il s'agit du meilleur compromis qu'il était possible d'obtenir. Si l'opposition ne peut éternellement bénéficier d'un droit de veto et refuser tout compromis, il faut aussi lui fournir la motivation de signer un accord. Il semble difficile de revenir sur l'ensemble de la feuille de route, mais certaines mesures peuvent être prises pour inciter l'opposition à intégrer la transition, ou au moins à former une opposition officielle, sans pour autant modifier le texte.

L'essentiel aujourd'hui est de parvenir à une solution équilibrée, qui offre à tous les acteurs une motivation à adhérer au processus. Celle-ci implique une équité de traitement entre tous. Si celle-ci était garantie, il appartiendrait ensuite à l'opposition de choisir d'entrer ou non dans les institutions remaniées. Dans ce contexte, cette décision ne serait pas prise par défaut, comme c'est le cas actuellement, et ne pourrait pas être justifiée par le déséquilibre de l'accord proposé. Un refus des autorités de garantir cette équité serait le signe d'un manque de bonne foi face à une solution simplement équilibrée. C'est donc sur cette équité que la SADC doit maintenant insister dans ses discussions avec les autorités avant d'endosser la feuille de route. Celle-ci est également jugée nécessaire par bon nombre de partenaires internationaux qui, bien qu'ils se rangeraient derrière l'avis de la SADC, se réengageraient plus volontiers dans un contexte jugé équitable pour toutes les parties.[xv]

Le premier volet pour construire cette équité concerne la crédibilité du processus électoral. Si des dispositions importantes figurent dans la feuille de route à ce sujet, elle pourrait cependant être renforcée par des signes de bonne volonté des autorités, notamment par rapport au calendrier électoral. La feuille de route stipule que la date des élections devra être choisie conjointement par la CENI et les Nations unies. Si la CENI affirme publiquement pouvoir organiser des élections sans financement international en seulement quelques mois pour répondre aux exigences politiques du jour, certains de ses membres indiquent cependant que même avec un financement international la tenue d'élections cette année ne serait pas évidente.[xvi]

D'après le rapport des experts des Nations unies,[xvii] un délai de onze mois est nécessaire pour l'organisation d'un scrutin crédible.[xviii] Si les autorités déclaraient publiquement qu'elles acceptent ce délai

et qu'elles renoncent à l'organisation d'élections en septembre prochain, cela pourrait constituer un premier signe de bonne foi. Les récentes déclarations de Rajoelina indiquant que la date des élections serait définie par les partis politiques[xix] est non seulement contraire à la feuille de route, mais représente aussi une politisation d'un événement qu'il s'agit de rendre le plus neutre possible.

Le deuxième volet de cette équité de traitement concerne la candidature d'Andry Rajoelina aux élections. Pour les autorités, il est impossible d'envisager le retour de Marc Ravalomanana avant les élections. Mais en tant que principal opposant au régime en place, l'empêcher de se présenter face à Rajoelina s'oppose à la tenue d'une campagne libre et équitable. Pour pallier ce déséquilibre, il semblerait approprié que Rajoelina renonce également à se porter candidat. De plus, même si la feuille de route l'autorise à se présenter, la possible candidature du président de la HAT augure d'une campagne qui sera difficilement apaisée. Par ailleurs, la possibilité pour l'auteur d'un changement de pouvoir non constitutionnel de se présenter aux élections enverrait un signal potentiellement dangereux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays et serait contraire aux normes que l'Union africaine s'est fixée.

La déclaration de Rajoelina indiquant qu'il se présentera à l'élection présidentielle s'il est sûr d'être élu[xx] soulève de nombreuses questions quant à sa volonté de voir le processus se dérouler librement. Il estime aujourd'hui ne pas être lié par sa déclaration de mai 2010 sur sa non candidature aux élections car la communauté internationale n'a pas « tenu ses promesses ». Ceci implique que cette annonce ne s'adressait qu'aux partenaires internationaux de Madagascar et non à ses citoyens, qui sont pourtant ceux qui ont véritablement besoin d'un climat apaisé pour élire leurs représentants.

Des risques et des opportunités

Renforcer la neutralité de la transition et la crédibilité du processus électoral est d'autant plus crucial que cette période présente de nombreux risques, qu'elle soit ou non soutenue par la communauté internationale. Si elle est organisée sans soutien international, elle ne pourra mener qu'à l'isolement de Madagascar sur la scène internationale et maintiendra le pays dans l'équilibre financier précaire dans lequel il se trouve depuis deux ans.[xxi] Cela signifie également que le futur régime issu des urnes continuera à être contesté et pourra difficilement mettre en place les réformes de fond dont le pays a besoin si sa légitimité est toujours remise en question.[xxii] Le risque d'un renversement de pouvoir dans quelques années ne peut pas non plus être exclu si le régime est mal élu. De plus, alors que les forces armées ont exprimé par deux fois leur mécontentement au cours de l'année écoulée, une situation considérée comme unilatérale pourrait être à nouveau contestée de manière plus ou moins violente.[xxiii]

Si la feuille de route est endossée par la communauté internationale et que celle-ci soutient le processus électoral, il est important que l'opposition soit encouragée à participer aux élections et qu'elle ne s'enfonce pas dans une logique de boycott systématique, qui ne ferait que l'isoler davantage et qui réduirait le champ démocratique. Il est crucial que le prochain régime soit issu d'élections disputées par un large panel de candidats afin de renforcer sa représentativité et sa légitimité, toujours dans la perspective de réformes de fond qui auront besoin d'une base solide.

Par ailleurs, même si les aides financières reprennent, le processus sera inévitablement très progressif. La situation économique restera donc fragile, mais au lieu de chercher des financements non officiels, les autorités feraient mieux de maintenir leur politique d'austérité budgétaire et de collaborer avec les institutions financières internationales.

Si la période de transition est porteuse de risques, elle présente également des opportunités qu'il s'agit pour tous les acteurs de saisir. Si la SADC choisit d'accepter la feuille de route, avec peut-être certains amendements ou engagements du régime en place, la communauté internationale ne devrait pas se montrer trop frileuse dans son soutien au processus, sous peine de le voir échouer. Il est néanmoins évident qu'elle devra se montrer particulièrement attentive à son évolution et pourra ajuster son soutien si des abus sont observés.

Cette période représente une réelle opportunité de commencer à développer le système électoral du pays et les bailleurs de fonds devraient se montrer disposés à apporter tout leur soutien aux différentes étapes du processus. La CENI devrait particulièrement bénéficier de ces aides, afin de lui permettre de se détacher définitivement de la tutelle financière des autorités et d'exercer ses fonctions en toute indépendance.[xxiv] L'opposition devrait occuper les sièges qui lui reviennent afin de contrôler le processus et d'avoir la possibilité d'émettre des remarques si un écart par rapport aux normes était constaté.

Cette transition devrait également permettre l'adoption de textes de loi en discussion depuis des années, tels que la loi sur les partis politiques, sur la communication ou encore sur le statut de l'opposition. Ceux-ci

ne devraient cependant pas être élaborés dans la précipitation et pourraient bénéficier du conseil d'experts en la matière.

Enfin, le soutien international devrait également se concentrer sur le développement de la société civile, afin de lui permettre de mieux jouer son rôle dans le futur. Il s'agit bien évidemment d'un travail de très long terme, mais qui devrait reprendre le plus rapidement possible. Comme indiqué dans la feuille de route, elle devra jouer un rôle de gardien du bon fonctionnement du processus et elle devrait être soutenue techniquement et financièrement dans cette tâche. Son rôle et son mode de fonctionnement dans cette fonction gagneraient cependant à être précisés dans la version finale du texte.

De la crise à la transition

A l'approche de la décision de la SADC, il est important qu'elle porte toute son attention sur les mesures qui permettent de garantir l'équité de traitement entre les protagonistes. Sans modifier le texte de la feuille de route, les autorités ont la possibilité de prouver leur volonté de garantir la neutralité du processus, afin que l'opposition soit libre de faire le choix d'entrer ou non dans cette transition sur une base équilibrée. Le rejet des autorités de ces mesures exposerait leur absence de volonté de voir se dérouler une transition et des élections crédibles. Il démontrerait également leur choix de plonger le pays dans l'instabilité plutôt que d'accepter des mesures qui renforcent la transition. Le refus de l'opposition d'adhérer au processus ne pourrait plus être justifié par un déséquilibre de la solution proposée.

Même si ces mesures sont acceptées et que le processus est reconnu par la communauté internationale, il est évident que la transition et les élections ne permettront pas de résoudre tous les problèmes dont souffre Madagascar. Mais elles permettront au moins d'enclencher un processus de réformes nécessaires et de rétablir l'ordre constitutionnel indispensable à des changements de fond. Aussi imparfaite soit-elle, la transition doit représenter la première étape d'un travail qui durera des années. Il n'existe pas de solution facile et rapide pour sortir de cette crise, mais il est évident que les mois qui viennent doivent être mis à profit pour éviter les suivantes.

[i] Voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°156, Madagascar : sortir du cycle de crises, 18 mars 2010.

[ii] Des discussions sont entamées entre des représentants de la HAT et de la mouvance Ravalomanana. Les besoins de reconnaissance internationale et de financement sont évoqués comme des raisons du retour à la table des négociations. Entretiens de Crisis Group, janvier 2011.

[iii] Elle avait été absente pendant plusieurs mois, laissant la société civile mener les négociations. Ses relations avec les autorités étaient assez tendues.

[iv] « Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar ».

[v] Pour l'opposition, le texte permet à Rajoelina de « sauver la face », mais pas à l'opposition, ce qui est considéré comme une « provocation ». Entretien de Crisis Group, membre de l'opposition, Antananarivo, 6 avril 2011.

[vi] Le texte lui impose (de même qu'aux ministres candidats) de démissionner 60 jours avant le scrutin.

[vii] La mouvance Ravalomanana avait notamment demandé que le rôle des trois mouvances soit mentionné plus clairement dans la nomination du Premier ministre et souhaitait des clarifications sur le retour de Marc Ravalomanana. Elle réclame la mise en place d'un vrai contre-pouvoir avec un Premier ministre issu des rangs de l'opposition. Entretien de Crisis Group, membre de l'opposition, Antananarivo, 6 avril 2011.

[viii] Plusieurs membres de la HAT estiment d'ailleurs que Camille Vital est le seul en qui Rajoelina a une totale confiance. De plus, Vital a indiqué à plusieurs reprises qu'il n'a pas d'ambition politique et ne compte se présenter à aucune élection. Entretiens de Crisis Group, Antananarivo, mars 2011.

[ix] « HAT et Trois mouvances font un forcing », L'Express de Madagascar, 4 mars 2011.

[x] Marc Ravalomanana rencontre même le médiateur de la SADC Joaquim Chissano à plusieurs reprises. Voir leur communiqué conjoint du 26 février 2011.

- [xi] Voir le communiqué de la Réunion du sommet de la troïka de l'organe de coopération en matière de politique, défense et sécurité de la SADC, 31 mars 2011.
- [xii] Entretiens de Crisis Group, conseillers de ministre, Antananarivo, 4 et 5 avril 2011.
- [xiii] « Andry Rajoelina accélère les élections », L'Express de Madagascar, 14 avril 2011.
- [xiv] « La COI plaide pour les élections », L'Express de Madagascar, 11 avril 2011.
- [xv] Certains estiment même que la feuille de route représente une « capitulation » face au régime en place. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Antananarivo, février-mars 2011.
- [xvi] Entretien de Crisis Group, Antananarivo, mars 2011.
- [xvii] « Rapport final – Processus électoral. Mission d'appui Conseil à la médiation de SADC (Tananarive du 30 janvier 2011 au 11 février 2011) », Nations unies.
- [xviii] L'OIF propose un délai de sept mois. « Rapport de la mission francophone d'évaluation du processus électoral de sortie de crise à Madagascar. Du 9 au 22 février 2011. », Organisation internationale de la francophonie.
- [xix] « Les partis dans le flou », L'Express de Madagascar, 19 avril 2011.
- [xx] « Andry Rajoelina : "Candidat à l'élection présidentielle si" ... », Midi Madagasikara, 18 avril 2011.
- [xxi] Voir à ce sujet « Madagascar economic update: Fiscal policy - managing the present with a look at the future », Banque mondiale, 24 janvier 2011. En effet, si l'aide internationale est loin d'avoir disparu, les circonstances actuelles ne permettent pas de l'exploiter pleinement. « Madagascar economic update: Aid effectiveness during political instability –a look at social sectors », Banque mondiale, 17 mars 2011.
- [xxii] Voir à ce sujet le Rapport Afrique de Crisis Group N°156, Madagascar : sortir du cycle de crises, 18 mars 2010.
- [xxiii] Entretiens de Crisis Group, militaires, Antananarivo, février et avril 2011.
- [xxiv] Les relations entre le ministère de l'Intérieur et la CENI sont qualifiées de « pas saines » et de « bras de fer permanent » par un membre de la CENI, qui estime que le personnel du ministère souhaite leur mettre des bâtons dans les roues. Lors du référendum, le ministère avait beaucoup contribué aux préparatifs, notamment à l'élaboration des listes électorales, pour pallier l'absence de moyens de la CENI. Sur le terrain, il y aurait peu de collaboration entre les représentants du ministère et de la CENI. Entretien de Crisis Group, Antananarivo, février 2011.

Source : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/southern-africa/madagascar/passer-de-la-crise-a-la-transition.aspx>