

La rupture en demi-teinte du nouveau président malgache

Blog « Afrique décryptage » sur le programme de l'Institut français des relations internationales (Ifri) - Mathieu Pellerin – 28/08/14



L'élection du président Hery Rajaonarimampianina le 17 janvier 2014 a incontestablement divisé les observateurs et décideurs. Dès son discours d'investiture, la plupart d'entre eux se sont réjouis du retour de l'État de droit à l'issue d'une élection jugée par la communauté internationale comme « globalement positive »^[1]. Nombreux sont ceux qui, consciemment ou non, ont projeté dans le nouveau président leurs espoirs déçus par quatre années de transition.

Pourtant, au terme des sept premiers mois de son mandat, le président peine à convaincre ceux qui voyaient en lui l'homme de la rupture avec ses anciens alliés de la période de transition présidée par Andry Rajoelina. Après être revenu sur ce bilan en demi-teinte, nous évoquerons les facteurs de blocage auxquels se trouve confronté le président, avant de présenter les défis à venir.

Un changement qui tarde à venir

La crise qu'a traversée Madagascar de 2009 à 2013 est la plus longue de son histoire. Elle laisse un lourd héritage qui s'impose au nouveau régime. Durant ces quatre années, l'érosion des institutions malgaches a été profonde, jusqu'à menacer la souveraineté de l'État sur une partie de son territoire. Le phénomène *dahalo*^[2] dans le « grand Sud » a par exemple fait plusieurs milliers de morts en quatre ans. Encore aujourd'hui, l'État malgache est menacé.

Comme ce fut souvent le cas dans l'histoire de Madagascar, les institutions sont capturées par des élites, qu'elles soient économiques, politiques ou militaires. Ce fut le cas durant la transition et c'est encore le cas aujourd'hui à la nuance près qu'actuellement ces élites n'appartiennent pas au pouvoir mais tirent leur position d'influence de leur implication passée et/ou actuelle dans différents types de trafics. L'État doit faire face à une criminalisation rampante de ses institutions. Conséquence de cette recrudescence des trafics, on observe depuis quelques mois une opération de blanchiment à grande échelle susceptible de miner l'économie légale du pays et de créer une bulle immobilière dans la capitale. En effet, de nombreux projets immobiliers lancés dans la capitale, Antananarivo, semblent financés par l'argent tiré des trafics. De même, la justice et l'armée malgache ont atteint des niveaux de corruption et politisation qui les exposent à toutes formes de privatisation par des groupes criminels. Des magistrats couvrent des escroqueries en bandes organisées, des populations attaquent des gendarmeries et se font justice elles-mêmes, des officiers de l'armée louent leurs armes à des bandes armées ou participent à des braquages ou à des kidnappings en dehors de leur service.

Le contrôle de son territoire échappe aussi partiellement à l'État malgache : des opérateurs miniers nationaux ou internationaux exploitent des gisements d'or, de pierres précieuses et de terres rares dans la plus parfaite illégalité avant de les exporter par voie aérienne ou maritime ; des trafiquants se rendent maîtres de territoires comme les trafiquants de bois de rose dans la Sava ; des *dahalo* constituent dans le Sud l'embryon de milices organisées et guidées par une idéologie de défiance à l'égard de l'État central. Ils sont susceptibles à moyen ou long terme de se muer en groupes armés revendiquant le contrôle de régions entières. Parce que ce phénomène est récent, il est encore possible à enrayer. Mais encore faudrait-il que l'État dispose de ressorts institutionnels suffisants pour y remédier et que la volonté politique soit présente au plus haut niveau.

Le président actuel n'est pas responsable de cet état de fait qui s'est installé durant le régime de transition, auquel il a certes participé. Les critiques qui ciblent actuellement le président Rajaonarimampianina sont tout aussi exagérées que les espoirs placés en lui dès janvier 2014. La pesanteur de la transition se fait encore sentir et gêne indéniablement l'action de l'exécutif.

Le régime souffre d'une position inconfortable au sein du Parlement, acquis au MAPAR^[3] (parti de Andry Rajoelina, le leader du régime de transition) et aux indépendants à la suite des élections législatives de décembre 2013. Ce manque d'assise s'est ressenti lors de la formation du gouvernement, survenue au terme de trois mois

de négociations entre les différentes mouvances. Le MAPAR a longtemps revendiqué la présidence de l'Assemblée nationale et la primature, avant de finalement accepter de concéder cette dernière au bénéfice de postes importants au sein du gouvernement. Conséquence de ces contraintes systémiques : la nomination de quelques ministres réputés proches de Mamy Ravatomanga, puissant et sulfureux opérateur économique proche du MAPAR, ou Jean-Pierre Laisoa, opérateur tout aussi sulfureux et député indépendant. Le Parlement fonctionne actuellement au ralenti : début juillet, aucun texte de loi (notamment la loi de finances rectificative indispensable au fonctionnement de l'administration, ou la loi portant organisation des élections communales) n'avait été adopté alors que la session parlementaire s'achevait. Autre conséquence du manque de solidité du président, le choix d'un Premier ministre manifestement dépourvu de pouvoir et de base électorale. Le choix de Roger Kolo visait donc à ne mécontenter personne, à l'exception de la communauté internationale qui déplore en coulisses le manque de compétences de la primature, notamment des conseillers du Premier ministre dont certains ont une réputation sulfureuse. Ce choix est en cohérence avec la décision de rattacher le puissant ministère des ressources stratégiques à la présidence. L'option d'un Premier ministre « faible » pourrait toutefois n'être que temporaire et un remaniement gouvernemental pourrait survenir à très court terme.

Pourtant, si certains ministres sont pointés du doigt, le gouvernement apporte quelques certitudes au regard des compétences avérées de ministres clés, à l'instar d'Arisoa Lala ministre des Affaires étrangères reconnue par ses pairs, du ministre des Finances Lanto Rasoloelison, du ministre des Ressources stratégiques Joéli Valérien, du ministre d'État en charge de l'Aménagement du territoire Rivo Rakotovoao ou bien encore du ministre de la Défense le Général Dominique Rakotozafy réputé pour avoir été l'un des penseurs des réformes de l'armée dans les années 1990.

Autre domaine sur lequel l'exécutif tarde à avancer : la réconciliation nationale. Officiellement confiée au FFM [4] (Commission de Réconciliation Nationale) en vertu de la Feuille de route signée en 2012, elle est portée dans les faits davantage par le FFKM [5], et singulièrement par l'Église catholique, dans un processus soutenu notamment par l'ancien président de la République Didier Ratsiraka. Dualité de processus, contestation de la composition du FFM, absence de fonds d'indemnisation pour les victimes... Outre ces critiques concernant le déroulement du processus, le débat autour de la « réconciliation nationale » doit être clarifié sur le fond, afin de circonscrire les racines auxquelles il faut remonter pour entamer la réconciliation : s'agit-il de se cantonner à une vision strictement politique de la réconciliation, et si oui, faut-il remonter aux différentes crises politiques de 1991, 2002 ou uniquement à celle de 2009 ? Faut-il élargir le débat aux aspects socioculturels de cette réconciliation, notamment aux tensions intercommunautaires latentes, pas seulement entre le centre et la périphérie, mais au sein même des dites communautés malgaches ? Le débat reste ouvert et le demeurera tant qu'une seule et même organisation incluant le FFKM (encore en proie à des divisions intestines) ne sera pas instituée.

Des facteurs structurels de continuité avec la période de transition

Ce bilan en demi-teinte s'explique par diverses raisons qu'il convient ici d'évoquer. La raison la plus évidente est que le président Rajaonarimampianina a été un acteur central de la transition en tant que ministre des Finances. Sans revenir sur les détails de la crise déjà largement documentée, retenons simplement qu'elle a vu naître une « winning coalition » [6] dont la mission était le maintien du régime de transition et de son président Andry Rajoelina. Les acteurs de ce système venaient des univers militaire (chef d'état-major de l'armée, Force d'intervention spéciale), économique (les opérateurs Mamy Ravatomanga et Ilyas Akbaraly, actifs dans différents secteurs dont le transport, le BTP...) et politique (les ministres Hajo Andrianarivelo, Mamy Ratovomalala, Hery Rajaonarimampianina ainsi que plusieurs conseillers présidentiels comme Haja Resampa, Patrick Leloup et Norbert Ratsirahonana). Au-delà de leur contrôle exercé sur les institutions étatiques, ils ont profité de leur position pour consolider leur assise financière. L'ascension fulgurante de l'opérateur Mamy Ravatomanga en est la meilleure illustration. En tant que ministre des Finances de transition, l'actuel président de la République tenait les



cordons de la bourse et jouissait donc d'une position centrale de 2009 à 2013. Les partenaires techniques et financiers de Madagascar le créditent à raison de la stabilité financière du régime de transition qui a fait mentir les prédictions de la plupart des observateurs en 2009, à commencer par le Fonds monétaire international (FMI) qui prévoyait une détérioration de la monnaie locale, l'Ariary. Reste que la renommée de l'ancien Gouverneur de la Banque centrale, Frédéric Rasamoely, constituait un gage de confiance pour les banques nationales et que les rentrées de devises ont sans doute été largement alimentées par des trafics en tous genres (pierres précieuses, bois de rose).

Si le président Rajaonarimampianina profite aujourd'hui de cet honorable bilan économique, il ne peut faire oublier l'héritage

qui est le sien durant cette transition. La puissance financière constituée par ces acteurs durant les quatre années de crise est aujourd'hui mise à profit pour acheter des allégeances et des complicités, ce qui constitue un frein à la rupture que le président appelle de ses vœux. Durant les premiers mois de la présidence de Hery Rajaonarimampianina, son régime avait poussé l'homme d'affaires franco-malgache Patrick Leloup à envisager un exil mauricien, et avait prononcé une IST (Interdiction de Sortie du Territoire) contre Mamy Ravatomanga, lequel avait vu ses avions cloués au sol par l'Aviation Civile Malgache. Nombre d'opérateurs économiques influents durant la transition ont vu l'administration fiscale se pencher sur leur situation. Pourtant, aucun d'eux n'a à ce jour été arrêté ou poursuivi, ce qui accentue le désenchantement actuel à l'égard du pouvoir.

Si le président avait déclaré lors de son discours d'investiture « qu'il n'engagerait pas de chasse aux sorcières », il avait précisé dans le même temps « qu'il n'accepterait aucune dérive ». Pourtant, les trafics continuent, qu'il s'agisse de l'exportation de minerais par certains acteurs de l'ancienne transition ou du trafic de bois rose. En témoignent les nombreuses saisies de bois de rose malgaches réalisées ces derniers mois sur les côtes est-africaines ou asiatiques.

Plusieurs interprétations peuvent être avancées pour comprendre cette apparente contradiction. La première est que le président aurait sous-estimé la résilience des acteurs de cette « winning coalition » impliqués dans différents trafics. Dans pareil scénario, le président attendrait d'avoir un pouvoir davantage consolidé pour s'engager dans un assainissement à grande échelle. Une seconde interprétation voudrait que le président n'entende engager aucune chasse aux sorcières contre ses anciens alliés de la transition mais, afin de fixer le rapport de forces et neutraliser quelque peu leurs capacités de nuisance, les mettre sous pression à travers des menaces de poursuite ou de contrôles fiscaux. Cette interprétation voudrait que le président s'inscrive dans une logique de coexistence pacifique avec ces acteurs, voire de collaboration. La donne politique devrait le pousser dans cette direction. En effet, avec une Assemblée nationale instable, le président ne dispose pas des marges de manœuvre parlementaires pour asseoir son pouvoir. Bien que le MAPAR ne soit pas officiellement rangé dans l'opposition, le président Rajaonarimampianina ne peut aucunement compter sur son soutien et expose son gouvernement à un risque permanent de motion de censure déposée par le MAPAR, certains députés du MMM [7] (parti de Hajo Andrianarivelo) et des indépendants. S'aliéner les membres de la « winning coalition » et plus largement les réseaux trafiquants qui se sont développés et qui financent actuellement nombre de parlementaires indépendants pour assurer leur survie reviendrait pour le président à se saborder politiquement en poussant dans l'opposition d'importantes puissances financières. Contraint d'un côté de composer avec des forces éparses mais puissantes d'opposition tout en consolidant son propre pouvoir, le régime doit dans le même temps contenter une communauté internationale encore frileuse à se réengager pleinement aux côtés du nouveau régime.

Un régime confronté à de nombreux défis

La priorité du régime est aujourd'hui de consolider son pouvoir, afin de renforcer son contrôle sur les institutions du pays mais aussi d'étoffer sa base de soutiens électoraux et élitaires dans la perspective des élections communales, prévues pour la fin 2014 et sans doute reportées au printemps 2015. L'enjeu est de taille pour le régime tant le contrôle de la capitale s'avère politiquement stratégique à la lumière des crises de 2002 et de 2009 dont les maires d'Antananarivo furent à chaque fois les instigateurs. Le pouvoir en place est dès lors focalisé sur le développement du parti présidentiel HVM [8] afin de sécuriser ce scrutin, mais également afin de raffermir le contrôle de l'Assemblée nationale, caractérisée par une instabilité chronique : les députés indépendants constituent une variable d'ajustement très instable, tandis que les députés du MAPAR font preuve d'une grande volatilité politique [9]. Les lignes politiques au sein de l'Assemblée sont pour l'heure illisibles et la perspective d'une dissolution n'est pas à écarter si le HVM ne parvient pas à affermir son emprise sur elle. Toutefois, rien n'indique que le HVM soit dans un avenir proche de taille à pouvoir empêcher qu'une dissolution ne se traduise par un score encore plus faible qu'aux dernières législatives.

Au-delà de cette priorité pour le régime en place, les enjeux nationaux sont considérables. Sur le plan politique tout d'abord, il conviendrait d'entamer un processus de réconciliation nationale, en réglant la question du retour de l'ancien Président Marc Ravalomanana sur laquelle les États-Unis et l'Afrique du Sud font toujours preuve de fermeté et en restaurant un semblant de gouvernance à Madagascar. De ce point de vue, si la nomination d'un magistrat, Jean-Louis Andriamifidy, à la tête du BIANCO [10] est salutaire, ce dernier ne sera jugé qu'à l'aune des résultats de son action. Sur le plan socio-économique ensuite, la relance de la filière textile affectée par l'exclusion de l'AGOA [11] depuis 2009 s'impose, de même que le lancement d'une politique agricole ambitieuse ou la formalisation du secteur minier pour réguler quelque peu les trafics dans ce secteur. Sur le plan sécuritaire, une réflexion sur une RSS (Réforme des Systèmes de Sécurité) s'avère indispensable au regard de l'inversion de la pyramide des grades qui caractérise l'armée malgache. La restauration de la pleine souveraineté de l'armée et de l'État sur le territoire nécessite de mettre un terme aux trafics (bois de rose, or, pierres précieuses, pour ne citer que les plus connus) et de pacifier les régions du Sud en proie à une très grande insécurité. Ce n'est qu'à l'aune de ces réalisations qu'il sera possible de juger si le régime du président Hery Rajaonarimampianina s'inscrit ou non en rupture avec le régime précédent.

Mathieu Pellerin

[Mathieu Pellerin](#) est chercheur associé au programme Afrique subsaharienne depuis juin 2010. Diplômé en sciences politiques et en intelligence économique, il dirige la société CISCA (Centre d'Intelligence Stratégique sur le Continent Africain). Il est également rédacteur en chef adjoint de la revue Sécurité et Stratégie.

Ce texte a été publié dans la collection "Actuelles" et est également disponible [sur le site Internet de l'Ifri](#).

[1] 19 janvier 2014, Communiqué, Déclaration du porte-parole de Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE, sur les élections présidentielles et législatives à Madagascar.

[2] Les *dahalo* sont des bandits, généralement armés de sagaies, de fusils de chasse, mais désormais de plus en plus de kalachnikov, qui officient principalement dans le vol de zébus. Depuis 2011, une recrudescence d'attaques de *dahalo* contre des villages et de vols de zébus est à déplorer. Dernièrement, un cas a suscité l'indignation internationale : <http://observers.france24.com/fr/content/20140516-querelle-meurtriere-chaos-deux-villages-sud-madagascar-andranondambo-ambatotsivala>

[3] L'abréviation MAPAR signifie « Avec le président Andry Rajoelina ».

[4] Filankevitry ny Fampihavanana Malagasy.

[5] Le FFKM est le Conseil Œcuménique des Églises Chrétiennes à Madagascar.

[6] Le terme est emprunté au journaliste de *Madagascar Tribune*, Ndimby.

[7] Malagasy Miara Miainga.

[8] Hery Vaovaon'i Madagasikara.

[9] Sur 151 députés, le MAPAR a obtenu 49 sièges, les candidats indépendants 23 sièges, la mouvance Ravalomanana 19 sièges, le MMM 14 sièges, le Leader Fanilo 5 sièges, Hiaraka Isika 5 sièges. Les autres entités se sont réparties les 32 sièges restant. 4 élections ont été annulées par la Cour Électorale Spéciale.

[10] Bureau Indépendant Anti-Corruption.

[11] L'*African Growth and Opportunity Act*, adopté par les États-Unis en 2000, exonère de quotas et de droits de douane les vêtements fabriqués dans les pays signataires (dont Madagascar) et exportés vers le marché américain. Le coup d'État de mars 2009 et les sanctions internationales prononcées contre le régime de transition ont eu pour effet de suspendre Madagascar de l'AGOA et de fragiliser l'industrie textile affectée par cette suspension. La normalisation constitutionnelle a signé la levée de cette suspension au printemps 2014.

Source : <http://afriquedecryptages.wordpress.com/2014/08/28/la-rupture-en-demi-teinte-du-nouveau-president-malgache/>