



# APPUI AU PROCESSUS DE DEMOCRATISATION A MADAGASCAR

RAPPORT  
de la Mission d'expertise  
de la Commission Internationale de Juristes  
Madagascar 15-29 Mars 1992

International Commission of Jurists  
26 Chemin de Joinville  
1216 Cointrin/Genève  
Suisse

# AVANT-PROPOS

Pendant la période du 15 au 29 mars 1992, La Commission Internationale de Juristes (CIJ) a effectué une mission à Madagascar pour définir le cadre d' un appui potentiel de la CEE au processus de démocratisation de ce pays.

La mission était composée de Maître Robert Dossou, membre de la Commission Internationale de Juristes, ancien Bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin et professeur de droit à l' université nationale du Bénin, du professeur Albert Bourgi, maître de conférences à l'université de Reims et de Monsieur Assane Fall Diop, Journaliste.

La CIJ tient à remercier toutes les autorités, les représentant d'ONG et la presse Malgache qui ont bien voulu recevoir les membres de la mission.

Le présent rapport n'engage nullement la communauté européenne et les vues exprimées sont celles de la CIJ.

Adama Dieng  
Secrétaire Général

## INTRODUCTION

La mission a séjourné à MADAGASCAR du 15 au 29 MARS 1992. Elle a démarré ses travaux dès le 15 Mars d'une part par un entretien avec Monsieur Dieter Walter SCHMIDT, Délégué de la Commission des Communautés Européennes à Madagascar d'autre part par l'étude du dossier d'information préparé par la délégation de la CCE.

Le Lundi 16 Mars, accompagnée de Monsieur SCHMIDT elle rendit une visite de courtoisie respectivement à Messieurs les Ministres des Affaires Etrangères, et de l'intérieur, à Monsieur le Premier Ministre, à Monsieur le Président de la République, à Messieurs les Coprésidents du CRES, à Monsieur le Président de la Haute Cour Constitutionnelle entouré de plusieurs Hauts Conseillers, à Monsieur le Président de la Haute Autorité de l'Etat, aux responsables du FFKM (Conseil des Eglises Chrétiennes). La visite de courtoisie à Monsieur le Ministre des Finances, ordonnateur national du FED n'a pu s'effectuer en raison de son absence que le Vendredi 20 Mars en compagnie de Monsieur VAN DER GOOT de la Délégation CCE.

Le Mardi 17 Mars au matin sur invitation du Délégué de la CCE une réunion a eu lieu avec les Ambassadeurs des Pays membres de la CEE. Etaient présents à cette réunion : Monsieur Dennis Amy, Ambassadeur de sa Majesté Britannique, Monsieur Henry COMBES, chargé d'affaires a.i. Ambassade de France et Docteur GUNTER HELD, Ambassadeur de la République Fédérale d'Allemagne.

Vers la fin de son séjour, sur invitation de Monsieur le Chargé d'affaire de la Délégation CCE puis sur invitation de Monsieur l'Ambassadeur Britannique la mission eut, deux réunions : l'une le Mercredi 25 Mars avec tous les Bailleurs de fonds et la seconde le Vendredi 27 Mars avec les Ambassadeurs des Pays membres de la CEE.

## DEMARCHES ET METHODOLOGIE

La méthodologie suivie par la mission a été déterminée d'une part par les termes de références et d'autre part par la durée relativement courte du séjour au regard des tâches à accomplir.

a) **Démarches** : Pour appréhender aussi exactement que possible la situation politique et ses perspectives, il fallait rencontrer le plus grand nombre d'auteurs politiques.

Rien qu'au niveau des partis politiques, de 53 qu'ils étaient à notre arrivée le 15 Mars, ils étaient passés à 55 avant notre départ. Nous avons dû rencontrer en priorité les principaux partis dans les deux grands courants : Forces Vives et MMSM.

Le seul mouvement important que nous n'avons pas pu rencontrer est le MONIMA de MONJA JOANA. Ce dernier étant en Province pendant notre séjour et n'était revenu à ANTANANARIVO que quelques jours avant notre départ pour animer les mouvements de protestation contre le Forum National.

La même solution a été appliquée pour les syndicats en cours de recomposition et les innombrables organisations non gouvernementales. Une organisation d'artisans a pu être rencontrée de même qu'une organisation d'opérateurs économiques. Une visite en Province était nécessaire. Mais seule Tamatave a pu être visitée par le Professeur BOURGI, les autres membres de la mission poursuivront les rencontres à ANTANANARIVO.

Afin de procéder à un recoupement des analyses de nos interlocuteurs et à une synthèse des solutions qu'ils entrevoyent eux-mêmes pour rendre le plus crédible possible les consultations à venir (référendum et élections générales) nous posons systématiquement les questions principales suivantes :

- 1)- Comment voyez-vous la situation politique actuelle et quelle évolution vous entrevoyez-vous ?
- 2) - Que pensez-vous des différents partis politiques et comment vous situez-vous-même par rapport aux autres forces politiques ?
- 3) - Le processus démocratique selon vous ira-t-il normalement à son terme ?
- 4) - Quelles mesures pratiques pensez-vous que l'on puisse prendre pour éviter que les consultations à venir ne soient pas du tout contestées ou soient le moins contestées possible ?

A partir de ces principales questions surgissent une multitude d'autres.

#### **b) Environnement socio-économique**

La situation économique de Madagascar n'est pas très brillante. Les effets des deux premiers programmes d'Ajustement structurel de 1981 et 1988 se sont trouvés sérieusement perturbés par la situation créée depuis Juin 1991 par les contestations politiques. Le pouvoir d'achat demeure très faible : le SMIG, officiellement est à 20 dollars mais dans les faits le salaire de nombreux citoyens tourne autour de 10 dollars par mois.

Cet élément rend l'électorat vulnérable et fait craindre aux Forces Vives disposant de peu de moyens "l'achat" des voix par leurs adversaires.

Au plan général, le mouvement politique de Démocratisation véhicule dans la Société Civile l'espoir de voir résoudre par ce processus les problèmes d'amélioration de la vie quotidienne. C'est là un danger qui menace à moyen terme le processus de Démocratisation.

En outre, pour comprendre la situation qui prévaut aux plans politique et juridique, il nous paraît utile de camper la mentalité Malgache. Le Malgache ne dit jamais complètement ce qu'il pense. Il faut appréhender soi-même les non-dits et procéder à des recoupements.

Les relations au sein de la Société politique sont dominées par la notion traditionnelle de "FIHAVANANA" (solidarité, compromis) initialement fondée sur les liens de sang mais qui par extension atteint le champ politique.

La conséquence est que tout radicalisme dans les revendications politiques se termine, souvent de manière inattendue par un compromis. Il se crée ainsi au sein de la solution compromise de nouveaux problèmes autour desquels chaque fraction va mener son jeu pour "tirer le drap" à soi.

C'est là un aspect des incompréhensions relevées tant dans la situation politique que dans la situation juridique.

## I. ENVIRONNEMENT POLITICO-JURIDIQUE

Le problème juridique posé d'une part par la loi constitutionnelle du 21 Novembre 1991 et d'autre part par les Décisions N° 06-MCC/D-3 du 19 Février 1992 et N° 10. HCC/D-3 du 6 Mars 1992 doit pouvoir être réglé par le recours à la notion de légitimité et l'analyse de la Convention du 31 Octobre 1991.

Ladite Convention étant le produit d'un Consensus politique pour résoudre la crise de contestation de l'ordre politique et constitutionnel antérieur doit servir de base à l'ordre constitutionnel de la période de transition.

### A - Situation Juridique

Deux actes se trouvent en concours pour régir la vie constitutionnelle Malgache pendant la période de transition : la convention du 31 Octobre 1991 et la constitution de 1975 amendée par la loi N° 91 - 031 du 21.11.1991. Les forces vives n'entendent s'appuyer que sur la convention du 31 Octobre tandis que le MMSM n'entend se réclamer que de la constitution de 1975 à laquelle la loi N° 91 - 031 du 21.11.91 a intégré avec amendement la convention du 31 Octobre.

Il convient d'exposer les faits puis d'en faire l'analyse.

## 1) - LES FAITS

Les contestations politiques de 1991 ont abouti à la formation d'un gouvernement des Forces Vives présidé par le Professeur Albert ZAFY.

Ce gouvernement avait une existence parallèle à celui nommé par le Président RATSIRAKA.

La principale réclamation des manifestants de 1991 était le changement de constitution. Ce n'est qu'après les événements du 10 Août que les revendications se sont étendues à la personne du Président RATSIRAKA.

Ce dernier, pour calmer la situation a changé le Premier Ministre et a fait appel à une personnalité ayant la sympathie des Forces Vives : Monsieur Guy Willy RAZANAMASY qui fut nommé par Decret N° 91 - 432 du 8 Août 1991.

Dans son discours du 26 Août 1991 au sujet du premier gouvernement constitué par Monsieur RAZANAMASY, le Président RATSIRAKA précise : "Comme vous avez pu le constater on ne compte dans ce gouvernement aucun membre du bureau politique de l'AREMA, ni aucun membre du bureau politique du MMSM. On peut dire que c'est un gouvernement de réconciliation... l'objectif est donc l'élaboration de la constitution, selon les aspirations du peuple détenteur du pouvoir, dans un délai le plus court..."

A l'issue d'une réunion tenue les 29,30 et 31 Octobre 1991, une convention dite du 31 Octobre 1991 fut signée entre

- Monsieur Guy Willy RAZANAMASY, Premier Ministre de la République Démocratique de Madagascar
- Monsieur Albert ZAFY, chef du Gouvernement des Forces Vives
- les Représentants du FFKM (Conseil des Eglises Chrétiennes)
- Les Représentants des Forces Vives
- Les Représentants du MMSM.

Cette convention organisait au niveau des Institutions Politiques une période transitoire ne pouvant excéder 18 mois aux fins de l'instauration de la IIIème République.

L'Assemblée Nationale Populaire par la loi N° 91 - 031 du 21 Novembre 1991 a procédé à un amendement de la constitution et a intégré à ladite constitution la convention du 31 Octobre 1991.

Les Institutions de la transition, créées par la convention du 31 Octobre 1991 ont été installés, se sont organisées et ont commencé à diriger effectivement le pays.

Dans ce cadre interviennent deux actes :

- L'ordonnance N° 91 - 001/HAE du 12 Décembre 1991 prise par l'une des Institutions de la transition, la Haute Autorité de l'Etat et portant statut de celle-ci
- L'ordonnance N° 92 - 003 du 26 Février 1992 relative aux collectivités décentralisées et le Decret d'application N° 92 - 268 du 26 Février 1992.

Ces actes, déférés à la Haute Cour Constitutionnelle ont été déclarés inconstitutionnels et irréguliers respectivement par Décision N° 06 -HCC/D.3 du 19 Février 1992 et Décision N° 10-HCC/D.3 du 6 Mars 1992.

Quelles sont les dispositions essentielles de la convention du 31 Octobre et de la réforme constitutionnelle du 21 Novembre 1991 ?

#### CONVENTION DU 31 OCTOBRE 1991

Cette convention signée "au nom du peuple Malgache" suspend deux Institutions créées par la constitution de 1975

- Le Conseil Suprême de la Révolution
- L'Assemblée Nationale Populaire

et en crée de nouvelles pour la période de transition :

- La Haute Autorité de la transition ou Haute Autorité de l'Etat :

Composée de 31 membres (18 représentants des Forces Vives Rasalama, 6 Représentants des Forces Vives MADAGASCAR et 7 Représentants MMSM). Elle est "garante du fonctionnement régulier des Institutions et de la Démocratie durant la période transitoire..."

Elle ratifie les ordonnances adoptées par le Gouvernement; elle est consultée par le Premier Ministre pour la proclamation de l'Etat d'urgence, de l'Etat de nécessité ou de la loi martiale.

En cas de vacance du poste de chef de l'Etat, elle procède à la désignation du nouveau chef de l'Etat et son bureau exerce collégialement les fonctions de chef de l'Etat jusqu'à ladite désignation.

En cas de vacance du poste de Président de la Haute Autorité, du chef de Gouvernement ou du président du Comité de Redressement économique et social, la Haute Autorité procède à la désignation du nouveau titulaire.

- Le Comité pour le redressement économique et social

est composé de représentants de groupements sociaux, culturels économiques et professionnels. Les membres du CRES dont le nombre ne peut excéder cent-trente sont désignés par le Premier Ministre sur proposition des Forces Vives, du MMSM et du FFKM.

Il est chargé :

- de faire des recommandations au Gouvernement sur la politique économique et sociale;
- de servir d'organismes pour les comptes économiques et sociaux de la Nation;
- de favoriser l'instauration d'un équilibre régional équitable.

Il est de manière générale chargé de toute étude que la Haute Autorité ou le Gouvernement estime opportun de lui soumettre et il est obligatoirement consulté sur l'ordonnance portant loi de finances et l'élaboration de tout plan de développement général ou sectoriel.

La Convention confirme la nomination de Monsieur Guy Willy RAZANAMASY dans les fonctions de Premier Ministre, nommé le Professeur Albert ZAFY, Président de la Haute Autorité de l'Etat puis Messieurs Richard ANDRIAMANDJATO et MANANDAFY RAKOTONIRINA co-présidents du CRES.

Par ailleurs la convention du 31 Octobre 1991 a maintenu pour la période de Transition les organes suivants créés par la Constitution de 1975. (Article 43) :

- Le Président de la République
- Le Premier Ministre
- Le Comité Militaire pour le Développement
- La Haute Cour Constitutionnelle.

Quant à la composition des organes collectifs et à la compétence des organes maintenus, la Convention a procédé à des réaménagements :

- Le Président de la République est le symbole de l'Indépendance, de l'Unité Nationale et de l'Intégrité Territoriale. Il est le Chef Suprême de l'Armée.

Il conserve les fonctions diplomatiques mais ne nomme les Ambassadeurs et Envoyés extraordinaires que sur proposition du Premier Ministre. Il ratifie les Conventions et traités internationaux, exerce le droit de grâce et confère les décorations.

- Le Premier Ministre nomme et révoque les membres du Gouvernement, préside le Conseil de Gouvernement. Il est garant d'une Justice indépendante. Il est le Chef de toutes les forces chargées de la police, du maintien de l'ordre, de la sécurité intérieure et de la Défense (rappelons que le Président de la République est le Chef Suprême de l'Armée).

Il promulgue les ordonnances et veille à leur exécution. Il présente à la Haute Autorité les orientations générales de la politique de son Gouvernement.

En Conseil de Gouvernement, le Premier Ministre légifère par voie d'ordonnance et exerce le pouvoir réglementaire. De même il assiste le FFKM dans l'organisation du Forum National et organise les consultations Démocratiques.

Il a une compétence générale en ce que les compétences autres que celles expressément dévolues au Président de la République ou à la Haute Autorité relèvent de celles du Premier Ministre.

- Le Comité Militaire pour le Développement : sous approbation par la Haute Autorité, le Gouvernement peut remanier la composition et les attributions du Comité Militaire.

- La Haute Cour Constitutionnelle est "garante du respect des principes généraux du Droit". Elle assure la régularité des opérations électorales et connaît en dernier ressort du contentieux électoral. Le nombre de ses membres est porté de sept à onze : quatre désignés par le Président de la République, cinq par la Haute Autorité et deux par le Premier Ministre. La Cour élit en son sein son Président.

Il y a incompatibilité de fonction d'une Institution à l'autre.

#### LA REFORME CONSTITUTIONNELLE DU 21 NOVEMBRE 1991.

La Loi constitutionnelle N° 91 -031 du 21 Novembre 1991

- a ajouté à la Constitution de 1975 un article 95 bis qui élargit la saisine de la Haute Cour Constitutionnelle;

- a abrogé purement et simplement les articles 116 et 117 puis abrogeant les articles 82, 109 à 115, les a remplacés par de nouvelles rédactions.

ARTICLE 82 (nouveau) organise le pouvoir référendaire du Président de la République et précise en ses 3e et 4e alinéas:

"Si le référendum est organisé en vue de l'avènement d'une nouvelle République par l'adoption d'une nouvelle Constitution, plusieurs projets peuvent être soumis à la Consultation populaire pour le respect de la Démocratie.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption d'un des projets, le Président de la République le promulgue dans le délai de quinze jours".

"ARTICLE 109 (nouveau) : Afin de dénouer la crise politique actuelle qui empêche le fonctionnement régulier des pouvoirs et services publics et menace gravement les intérêts supérieurs de la Nation, une période transitoire vers la troisième République est ouverte à compter de la promulgation de la présente loi".

"ARTICLE 110 (nouveau) : Pendant cette période transitoire qui ne peut excéder dix-huit mois, d'autres Institutions de l'Etat sont créées dont les compositions, organisations et attributions sont déterminées dans le document dénommé "CONVENTION DU 31 OCTOBRE 1991" annexé à la présente loi".

Le deuxième alinéa de cet article prescrit la reprise immédiate par l'Assemblée Nationale Populaire de ses attributions législatives au cas où la Convention du 31 Octobre 1991 ne permettrait la réconciliation nationale, le rétablissement de la paix sociale et le redressement économique et social mais également au cas où les Institutions de la troisième République ne seraient pas mises en place à l'expiration de la période transitoire de dix-huit mois.

Le 3e et dernier alinéa réaffirme la nécessité pour le Forum National de recevoir tous les projets de constitution présentés et d'en soumettre au référendum au moins deux "réflétant les options majeures de l'opinion nationale quant à la forme de l'Etat Républicain".

L'article 111 nouveau organise la saisine et le quorum de décision de la Haute Cour Constitutionnelle dans le cas de vacance prévue à l'article 7 de la Convention du 31 Octobre 1991.

L'article 113 nouveau déclare applicable la législation en vigueur en ses dispositions non contraires à "la présente constitution, à la Convention susvisée, aux principes fondamentaux consacrés dans la déclaration des Droits de l'Homme et dans le Pacte International relatif aux droits civils et politiques".

L'article 114 nouveau interdit toute révision pendant la période transitoire de la Constitution et du document y annexé

Enfin, l'article 115 nouveau interdit toute modification ou suspension pendant la période transitoire des activités des collectivités décentralisées de leurs fonctionnement, organisation et attributions ainsi que celles de leurs élus.

- Il importe de souligner que par l'article 110 nouveau précité, la loi constitutionnelle du 21 Novembre 1991 a intégré à la constitution de 1975 la Convention du 31 Octobre 1991.

## 2 - ANALYSE JURIDIQUE

La question est de savoir quel est le texte qui sert de loi fondamentale à la période de transition : La Constitution de 1975 révisée ou la Convention du 31 Octobre 1991 ?

On ne saurait répondre à cette question sans analyser les motifs au soutien des Décisions N° 06 -HCC/D.3 du 19 Février 1992 et N° 10 -HCC/D-3 du 6 Mars 1992 rendues par la Haute Cour Constitutionnelle.

Pour ce faire, nous faisons masse des motifs des deux décisions, motifs qui d'ailleurs sont pratiquement identiques dans l'une et l'autre décision. Nous ne nous arrêterons pas sur les motifs ayant trait à la saisine de la Haute Cour ni sur ceux relatifs à la formation juridictionnelle ayant statué. Ces questions n'ayant pas effet sur celle qui préoccupe notre mission.

a) - Pour statuer ainsi qu'elle l'a fait, la Haute Cour a considéré :

- "qu'en elle-même la Convention du 31 Octobre 1991 ne constitue ni plus ni moins qu'un simple contrat régi par la théorie générale des obligations, lequel a indubitablement effet entre les parties contractantes mais qui ne peut nullement être opposé aux tiers en raison de son caractère strictement privé";

- que parmi les signataires de ladite Convention seul le Premier Ministre est nommé dans les formes constitutionnelles, les autres signataires ne pouvant "prétendre à la qualité juridique de sujet du Droit Public";

- que "cet acte contractuel, de nature essentiellement politique envisage une amodiation de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat..."

- qu'au surplus "l'organisation et le fonctionnement de l'Etat ne peut être le fait d'un acte privé mais doit obligatoirement résulter d'un instrument de Droit Public".

- que cette Convention notamment en ce qui concerne la suspension de l'Assemblée Nationale Populaire est nulle et de

nul effet tant qu'elle "n'est pas intégrée dans l'ordonnancement juridique constitutionnel";

- qu'en conséquence cette intégration n'ayant eu lieu que par la loi N° 91 - 031 du 21 Novembre 1991 et dans les formes voulues souverainement par l'Assemblée Nationale Populaire n'a eu effet qu'avec la loi constitutionnelle du 21 Novembre 1991;

- qu'ainsi la Constitution de 1975 telle qu'amendée notamment par la loi du 21 Novembre 1991 est et demeure en vigueur.

La Haute Cour a également évoqué pour l'écartier aussitôt en l'espèce la théorie des circonstances exceptionnelles et conclut qu'"en toutes circonstances, la mission du juge est invariable et qu'il doit faire respecter la loi dont il est le garant de l'application; que le juge constitutionnel ne peut faillir à sa mission quelles que soient les mouvances politiques"

b) - prima facie, la logique de la Cour est séduisante. Mais le raisonnement juridique n'a manifestement pas pris au départ les bases appropriées à l'espèce. Ces bases ont trait aux parties à ladite Convention, à l'objet de la Convention, aux circonstances et enfin aux concepts scientifiques devant guider la solution.

#### SUR LES PARTIES A LA CONVENTION DU 31 OCTOBRE 1991

La Convention dont il s'agit a été signée en tête par "Le Premier Ministre" et "Le Chef du Gouvernement des Forces Vives p.i." puis par des représentants de deux mouvements politiques (Forces Vives et MMSM) et d'un mouvement non politique mais jouant un rôle de catalyseur ou de tampon dans les événements politiques (FFKM).

Sans qu'il soit besoin de s'appesantir sur la raison d'être d'une organisation politique (contrôler l'Etat, l'organiser, concourir aux suffrages et au besoin animer des mouvements politiques insurrectionnels), il suffit de souligner que l'importance du parti politique dans la sphère politique donc dans l'organisation et la gestion des Institutions politiques est telle que certains Etats confèrent au responsable du parti d'opposition un statut Institutionnel avec les prérogatives et le protocole appropriés (Grande-Bretagne).

Dans la plupart des Démocraties modernes les Chefs de Groupes parlementaires bénéficient d'un statut officiel au sein des Assemblées parlementaires.

On ne saurait donc donner aux partis politiques un statut complètement de Droit Privé même si leurs création, organisation et fonctionnement obéissent aux mêmes règles qu'une association privée.

Restant sur le terrain même de la Haute Juridiction la participation du Premier Ministre à l'acte concerné interdit de qualifier d'emblée cet acte privé soumis à la théorie générale des obligations.

### SUR L'OBJET DE LA CONVENTION

Dès lors qu'un Premier Ministre, un Ministre ou une autorité Administrative quelconque est partie es qualité à une Convention avec une personne privée (sans préjudice de notre doctrine sur les partis politiques), c'est en fonction de l'objet et du contenu de l'acte que l'on pourra dire que l'acte est de Droit Public ou de Droit Privé (Tribunal des Conflits - 4 Juin 1910 - Cie d'Assurances le Soleil, Rec. 1910 p. 446; Conseil d'Etat - 31 Juillet 1912 Société des Granits porphyroïdes. S. 1917.3.15).

Il s'agit là d'un vieux principe certainement reçu du système juridique Français par le système juridique Malgache.

En conséquence, l'objet de la Convention du 31 Octobre 1991 étant exclusivement de réorganiser pour une période transitoire les pouvoirs publics aux fins d'installation d'une troisième République, la Convention en cause ne saurait être qualifiée d'acte privé.

Cet élément et les circonstances ayant généré la Convention du 31 Octobre 1991 sont des données que le Juge fût-il constitutionnel doit prendre en compte notamment dans les circonstances qui sont celles de Madagascar.

### SUR LES CIRCONSTANCES

Il est constant que la Convention du 31 Octobre 1991 n'est pas tombée du ciel. Elle était destinée à mettre fin à la crise et permettre le fonctionnement des pouvoirs publics et du service public. Toutes les parties prenantes sont d'accord sur ce point.

Le préambule de la Convention du 31 Octobre 1991 est ainsi libellé :

"- Compte tenu de la situation exceptionnelle que traverse le Pays  
 - Afin d'assurer la continuité de l'Etat  
 - Afin d'instituer un cadre légal pour la prise en compte et la réalisation des aspirations populaires au changement".

L'exposé des motifs de la loi N° 91.031 du 21 Novembre 1991 reconnaît que "pour dénouer la crise politique actuelle qui paralyse de nombreux secteurs d'activité du pays mettant en

péril les intérêts supérieurs de la Nation, un accord de consensus dit "CONVENTION du 31 Octobre 1991" a été signé, sous l'égide du FFKM, par les différentes entités politiques impliquées de la crise". Notons que le Projet venait de la Présidence de la République.

L'Assemblée Nationale Populaire elle-même a pris en compte cette préoccupation dans la loi votée (art. 109 nouveau).

Il apparaît aux yeux de tous que c'est la Convention du 31 Octobre qui dénouait la crise. Il n'était donc plus nécessaire de faire une loi qui en ajoute à ladite Convention. D'autant que la crise politique tendait au rejet de la Constitution de 1975 et de la philosophie politique que véhiculait cette Constitution. La loi du 21 Novembre 1991 n'est qu'une manière de contourner le consensus du 31 Octobre 1991.

En conséquence et dès lors que la préoccupation de consensus est partagée par tous il fallait s'en tenir à la Convention du 31 Octobre 1991.

Car le principal problème posé par la crise de 1991 est d'abord et avant tout une question de légitimité.

### LES CONCEPTS

Les concepts à utiliser pour l'analyse de la situation juridique nous paraissent devoir être puisés dans le Droit Constitutionnel et la science politique : d'abord le concept de légitimité et ensuite la confrontation de ce concept à celui de légalité constitutionnelle.

La crise de 1991 a marqué une rupture de légalité au niveau de l'ordre constitutionnel de 1975, créant une contradiction entre légalité et légitimité. Les citoyens manifestant en 1991 ne se reconnaissaient plus dans l'ordre constitutionnel et politique en place et réclamaient expressément autre chose. Le maintien de la légalité constitutionnelle existante ne peut s'interpréter que comme une tentative de négation ou de réduction de la nouvelle légitimité.

Or les bouleversements politiques de ces cinquante dernières années ont entraîné une évolution du Droit Public tant international qu'interne. Cette évolution a facilité l'accession des peuples colonisés à l'indépendance, l'admission des mouvements de libération nationale aux Nations-Unies comme observateurs et bien plus leur admission à la troisième Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer et leur admission comme signataires de la Convention de Montego-Bay.

Si la légalité constitutionnelle existante devait triompher d'une légitimité naissante il n'y aurait jamais eu les accords de Genève mettant fin à la première guerre du

Vietnam ni les Accords d'Evian permettant à l'Algérie d'accéder à l'Indépendance, ni celui de Lancaster house... ni celui de Lisbonne... etc...

Le rebelle ou le hors-la-loi d'hier devient partenaire de négociation politique et contribue à la naissance d'une nouvelle légalité. C'est ce qui s'est passé à ANTANANARIVO le 31 Octobre 1991. Et cela est conforme aux prescriptions des instruments internationaux des Droits de l'Homme : le droit du peuple au libre choix de son régime politique et au changement (Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Pacte International relatif aux Droits Civils et politiques).

Nous concluons que la légalité constitutionnelle de la période transitoire a pour fondement le consensus établi par la Convention du 31 Octobre 1991. Tout visa de la Constitution de 1975 figurant à un acte postérieur est une clause de style sans effet sur le contenu ou l'esprit de ladite Convention. Au cas où, dans la pratique ladite Convention révélerait des lacunes une concertation entre les organes de la transition ou entre lesdits organes et les forces politiques concernées devrait pouvoir convenir des mesures à prendre. Il faut enfin noter que la Convention du 31 Octobre 1991 n'a nullement entendu viser la Constitution de 1975. Son article 9 fait de la Haute Cour Constitutionnelle la garante du respect des principes généraux du Droit.

L'effectivité postérieure à la loi du 21 Novembre 1991 et aux décisions précitées de la Haute Cour confirme le fait que la plupart des signataires de la Convention d'Octobre n'entendaient pas retourner à la Constitution de 1975.

## **B. Situation politique**

### **Introduction**

Des discussions que la mission a eues avec les multiples acteurs politiques, une constante se dégage : c'est le caractère éclaté et disparate du spectre politique malgache. Contrairement à ce que pourraient faire croire les événements qui se sont déroulés tout au long de l'année 1991, et de la crispation qu'a entraînée la répression brutale du 10 août 1991 (à l'occasion d'une marche "pacifique" sur le palais de la Présidence de la République), l'échiquier politique ne se présente pas sous un trait manichéen.

Certes, à partir de l'élection présidentielle de mars 1989 (marquée par un véritable pluralisme de candidatures) et des multiples formes de contestation qu'avait provoquées ce scrutin, une ligne de partage politique s'était petit à petit imposée. Elle recouvrait, d'une part, les partisans de Didier Ratsiraka, regroupés principalement autour du parti du chef de l'Etat, l'ARKMA, et d'autre part les forces d'opposition dont

le principal mot d'ordre était la démission du président de la République. La contestation qui se poursuivra, sur des registres variés en 1989 et 1990, atteindra son paroxysme en 1991 et débouchera inévitablement sur une polarisation de plus en plus exacerbée.

Mais au fil des mois, et à mesure que se précisait les enjeux politiques et les stratégies des principaux acteurs politiques et sociaux, des clivages ont commencé à se faire jour au sein des mouvements d'opposition. L'aspiration commune au changement qui a largement servi de catalyseur à la contestation, ne suffira pas à masquer les divergences de vue, les stratégies antagoniques de conquête du pouvoir, ainsi que les ambitions affichées sur fond de rivalités personnelles.

La manifestation du 10 août 1991 et les objectifs recherchés par les organisateurs de cette marche, auront d'une certaine manière, consacré, sinon la fracture, du moins la méfiance à l'intérieur des forces composant le Comité national des Forces vives. Les divergences apparues ultérieurement sur l'opportunité de la mise en place d'un "gouvernement insurrectionnel" (où les partisans de Albert Zafy se taillaient la part du lion) finiront même par provoquer la rupture "organique" entre les Forces vives "Rassalame" emmenées par Albert Zafy, et les Forces vives de Madagascar de Manandafy Rakotonirina, leader du MFM.

La concurrence que se livrent, de façon plus ou moins feutrée, les deux principaux chefs de file de l'opposition dans la course au pouvoir et l'imbroglio juridique et politique dans lequel baigne la période de transition, sont lourds de conséquences sur le climat politique qui prévaut dans la grande île. Conjugée à une crise économique qui persiste, voir s'aggrave, ces facteurs ont incontestablement contribué à modifier la perception qu'avaient jusque-là les Malgaches des changements qu'on leur promettait en 1992. A tort ou à raison, et à partir de diverses rumeurs (souvent alimentées et amplifiées par les composantes du MMSM) sur certaines méthodes de gouvernement et les pratiques de clientélisme, attribuées aux institutions de la transition, le doute s'est installé dans l'opinion.

C'est dans ce contexte de désillusion où une fraction de la population malgache a l'impression de s'être fait voler sa revendication démocratique que Didier Ratsiraka et ses partisans ont choisi de réagir en déplaçant au besoin, le débat sur un terrain autre que strictement politique. A ce titre, le thème du fédéralisme relève tout autant de la stratégie de diversion que de celle de la surenchère politique, comme en ont témoigné les violences qui ont émaillé les travaux du Forum national.

## 1<sup>a</sup>) Les forces en présence

Sous le sigle de Forces vives se regroupent des partis politiques, et surtout des personnalités, unies certes dans une même hostilité à l'égard de l'ancien pouvoir politique symbolisé par Didier Ratsiraka mais qui divergent sur la finalité de la contestation et la meilleure manière de réaliser les ambitions politiques ouvertement affichées ou potentielles.

Il va sans dire que parmi la trentaine (sinon plus) de partis politiques (qui n'existent dans la réalité qu'à travers leurs leaders) qui ont conduit la contestation à partir de mai 1991, se détachent deux organisations, l'UNDD d'Albert Zafy, et le MFM de Manandafy Rakotonirina. L'un et l'autre apparaissent surtout comme des "machines" à faire élire leur tête de file à la Présidence de la République, et accessoirement peut-être, à occuper majoritairement la prochaine Assemblée nationale. C'est là du reste un paradoxe, car nul doute que, sous l'empire de la Constitution qui régira la IIIème République, le Parlement sera, comme nous l'avons déjà dit, la pièce maîtresse des institutions. C'est à travers elle, et probablement en son sein, que sera choisi le Premier ministre qui détiendra l'essentiel du pouvoir exécutif, et dirigera l'action du gouvernement. Selon les dispositions de la Constitution (si aucune modification n'est apportée aux rapports entre les deux pôles de l'Exécutif), le chef de l'Etat devra en fin de compte se soumettre au choix politique fait par l'Assemblée nationale.

Autant dire que dans l'esprit des principaux acteurs de la transition (qu'il s'agisse, par exemple, du président de la Haute Autorité de l'Etat ou de l'un des deux présidents du Comité de redressement économique et social), la bataille pour la présidence de la République se déroulera par référence aux prérogatives du chef de l'Etat sous la IIème République. En témoigne, par exemple, la préférence affichée par Albert Zafy et ses partisans pour un régime présidentiel très marqué, où le chef de l'Etat est au centre du dispositif institutionnel. Or, on sait ce qu'il en est advenu lors de la tenue du Forum national : ce dernier a finalement marqué sa préférence pour un régime parlementaire. Tout cela illustre le caractère très mouvant, sinon confus, de l'organisation des pouvoirs pendant la période de transition. La Convention du 31 Octobre 1991 est certes censée avoir défini les domaines de compétence des institutions de la transition, qu'il s'agisse de ceux du président de la République, du gouvernement, de la Haute Autorité de l'Etat ou du Comité pour le redressement économique et social. Outre le caractère très général de ses dispositions, la Convention pêche par un équilibre trop précaire entre ce qui relève du juridique ou du formel (c'est à ce dernier titre que le gouvernement se voit en principe confier la gestion du pays, et que la Haute Autorité de l'Etat apparaît comme "l'organe suprême" détaché des contingences du quotidien) et ce qui participe du politique à proprement parler. C'est précisément ce dernier trait qui a pris très vite le dessus sous l'impulsion de son président, la Haute Autorité de l'Etat s'est

petit à petit substituée au gouvernement, jusqu'à apparaître comme le véritable centre de décision. Forte d'une légitimité politique qu'aux yeux de ses dirigeants, le peuple malgache lui a très largement accordée et se prévalant du prestige de son président, la Haute Autorité de l'Etat s'est, de fait, octroyée toutes les prérogatives traditionnellement dévolues à un pouvoir exécutif. Cela se vérifie tant en ce qui concerne le pouvoir réglementaire stricto sensu que le pouvoir de nomination aux postes de responsabilité, ou encore celui d'interférer dans l'octroi des marchés publics.

L'épisode le plus récent du "débordement statutaire" de la Haute Autorité de l'Etat a été fourni par la décision de ce dernier organe de résilier un contrat pétrolier accordé antérieurement à la période de transition, et de lui substituer un nouveau bénéficiaire. Albert Zafy se refuse du reste à ne pas intervenir dans le domaine de la gestion économique, et il conteste implicitement au gouvernement le monopole de la direction des Affaires : selon ses propres termes, "la Haute Autorité est garante du bon déroulement de la transition, elle assure une fonction de garde-fou et d'arbitre des institutions." De là, découle tout naturellement une volonté d'assurer de manière rigoureuse le contrôle du fonctionnement de l'Administration. Cette interprétation extensive du rôle de la Haute Autorité de l'Etat fait moins appel à la lettre de la Convention du 31 octobre 1991 qu'à l'esprit dans lequel elle a été conclue. A cet égard, celle-ci devait marquer (en dépit des apparences et des attributions "symboliques" reconnues au président de la République) une rupture avec la période précédente. Elle inaugure aussi la période de transition dont le terme devrait être marqué par la mise en place des institutions de la III<sup>e</sup> République. C'est à cette logique que répond le contenu du statut dont s'est doté la Haute Autorité de l'Etat et les multiples prérogatives que cette dernière instance s'est ainsi appropriées. Les multiples nominations auxquelles elle a procédé à l'intérieur de l'appareil d'Etat (on peut même parler d'un véritable "investissement", des postes clés de l'administration par les partisans d'Albert Zafy) et le contrôle qu'elle assure sur les organismes jusque-là rattachés à la Présidence de la République (inspection générale d'Etat, contrôle financier, inspection générale de l'armée, etc...) sont à mille lieux de la disposition de la Convention du 31 octobre 1991 selon laquelle "La Haute Autorité de l'Etat ratifie les ordonnances adoptées par le gouvernement." Au fil des semaines et des mois, la Haute Autorité de l'Etat s'est donc érigée en instance suprême de la période de transition. Ce à quoi semble s'être accomodé le gouvernement. Supposé détenir l'essentiel des pouvoirs, soit - individuellement, soit collectivement (après en avoir débattu en conseil de gouvernement), le Premier ministre a eu dans la pratique à subir "l'expansionnisme" de la Haute Autorité de l'Etat, et "l'impérialisme intellectuel" du FFKM (Conseil des églises chrétiennes) aux dires mêmes de Monsieur Guy Razanamasy. Personnalité atypique de la classe politique malgache, le Premier ministre semble s'être résigné à subir les

évènements jusqu'aux prochaines échéances électorales. Il ne semble même plus décidé à livrer un baroud d'honneur face aux assauts répétés de l'entourage d'Albert Zafy, qu'il accuse de vouloir user des mêmes pratiques que les tenants du régime de Didier Ratsiraka.

Renvoyant dos à dos, les partisans des deux camps, Guy Razanamasy s'assigne comme ultime mission, le respect des échéances électorales et surtout l'adoption d'une Constitution qui permettrait de débloquer la situation politique. Bien qu'il se défende d'avoir des ambitions politiques (en se référant notamment à certaines pesanteurs sociologiques l'excluant de fait de l'élection présidentielle), le Premier ministre n'hésite pas à se présenter comme "un homme décidé à faire passer l'intérêt général avant les intérêts partisans".

A un moment où l'opposition malgache paraît désabusée par les "jeux politiques", auxquels se livrent les principaux acteurs politiques, un tel discours n'est pas fait pour déplaire. Il reste que pris entre une vieille amitié qui le lie à Didier Ratsiraka, la conviction que le changement passe nécessairement par le retrait du chef de l'Etat, et le jugement critique qu'il émet à l'égard des forces qui sont censées impulser le nouveau cours politique, Guy Razanaomasy dispose d'une marge de manoeuvre de plus en plus étroite. Cantonné dans une fonction d'exécution des décisions prises par la Haute Autorité de l'Etat, il n'est plus à même, en l'état actuel des choses, de jouer le rôle d'arbitre qu'il s'est fixé en acceptant d'être Premier ministre à la fin du mois d'août 1991. Cela d'autant plus que l'homogénéité de son gouvernement est soumise à rude épreuve par les multiples courants qui le traversent. Les ministres qui le composent agissent beaucoup plus pour le compte de leurs leaders respectifs (à qui ils doivent en dernier ressort leurs portefeuilles) que dans l'intérêt de l'Etat. Sans compter que certains des membres du gouvernement ambitionnent, comme c'est le cas, par exemple, des ministres des Finances, Evariste Marson, de concourir à la prochaine élection présidentielle.

Toutes ces attitudes donnent une image de confusion politique qui prend d'autant plus de relief que le pays est confronté à une crise économique sans précédent. Dans de telles conditions, il n'y a rien d'étonnant que la population malgache soit aujourd'hui plus préoccupée à assurer sa survie quotidienne qu'à prendre part ou à conforter les joutes politiciennes qui se déroulent sous ses yeux.

Ce nouvel état d'esprit n'est pas étranger à la faible mobilisation populaire à laquelle se heurtent aujourd'hui les Forces vives. L'euphorie de 1991 a progressivement cédé la place à une indifférence, sinon à une résignation : les dizaines de milliers de manifestants de la Place du 13 mai ont disparu dans la nature, et ne sont pas près de se contenter des promesses de changements qu'on leur faisait quotidiennement.

C'est à partir de ce constat qu'il faut apprécier la situation politique présente. Le spectacle des rivalités personnelles, de la remise à l'ordre du jour du système des prébendes (inscrit pourtant au passif de Didier Ratsiraka) et des luttes d'influence, revêtent un caractère dérisoire au regard des graves problèmes économiques et sociaux auxquels est confronté le peuple malgache dans son écrasante majorité. Il est grand temps et quel que soit le prix politique à payer que les Malgaches soient consultés sur leur avenir, ainsi que sur les hommes et les institutions appelés à lui donner un contenu concret.

## 2<sup>e</sup>) Enjeux et stratégies

Au lendemain du Forum National, la vie politique à Madagascar semble être placée sous le double signe de l'incertitude et de la violence. Depuis l'ouverture du Forum, à Antananarivo le 23 mars 1992, jamais les positions des diverses forces politiques n'ont été aussi opposées. Loin d'avoir apaisé les tensions en permettant l'organisation des scrutins électoraux susceptibles de départager les partis en présence et de donner une photographie réelle des rapports de force sur le terrain, le Forum national a, bien au contraire, exacerbé les passions. Cette réunion qui était censée marquer une étape importante dans le processus de transition inauguré par la Convention du 31 octobre 1991, a bien au contraire cristallisé les antagonismes. Si pour les Forces vives dans leur ensemble (et de ce point de vue aucune divergence n'a apparemment surgi entre la faction Rasalame et celle emmenée par le chef du MFM, Manandafy Rakotonirina), la représentativité et, partant de là, la légitimité du Forum national ne pouvaient pas être mises en cause, tel n'était pas l'opinion des partisans de Didier Ratsiraka. Regroupés au sein du MMSM, les quinze partis politiques qui se réclament de l'actuel chef de l'Etat, ne reconnaissent pas à cette instance convoquée sous l'égide du FFKM (le Conseil des Eglises chrétiennes), les prérogatives d'une "Constituante" habilitée à adopter une Loi fondamentale et les différents textes électoraux. C'est sous cet aspect de défiance qu'il faut analyser les multiples incidents qui ont émaillé les travaux du Forum national. S'estimant sous-représentés, sinon écartés des commissions appelées à discuter et à légiférer sur l'avenir politique et économique du pays, les principaux dirigeants du MMSM n'auront dès lors de cesse d'entraver le bon déroulement du Forum et de réfuter par avance les conclusions auxquelles ils parviendraient. Cette volonté d'obstruction était d'autant plus manifeste que tout concordait à rendre exécutoire les décisions qui seraient arrêtées par le Forum.

S'inscrivant dans le droit fil des forums régionaux qui se sont tenus quelques semaines auparavant, le Forum national a eu ainsi à se pencher sur toutes les questions censées se poser dans la perspective de la mise en place des nouvelles institutions du pays. Si certaines de ces questions ne soulevaient pas de controverse majeure comme par exemple celles

relatives aux orientations économiques ou aux grands choix socio-éducatifs (tant il est vrai que dans ces domaines la marge de manoeuvres est très restreinte) il n'en fut pas de même des débats constitutionnels. Ces derniers recouvraient aussi bien la nature du régime (présidentiel - semi-présidentiel ou parlementaire) que l'alternative entre Etat unitaire ou fédéral ou encore les modes de scrutins applicables aux futures échéances électorales.

Les débats houleux auxquels a donné lieu l'examen de ces problèmes ne doivent guère faire illusion. Les antagonismes apparus ici ou là se situaient ailleurs que sur le terrain proprement juridique et revêtaient pour l'essentiel un caractère politique. Derrière des considérations de droit ou d'opportunité juridique se profilait en réalité des enjeux politiques et s'abritaient des ambitions personnelles. Les travaux du Forum national et les multiples péripéties qui les ont entourés ont une nouvelle fois révélé la complexité du paysage politique malgache. Outre le clivage indiscutable entre partisans et adversaires de Didier Ratsiraka, s'ajoutent des divergences (à peine feutrées) à l'intérieur même du Comité national des forces vives. Même si elles n'ont pas toujours éclaté au grand jour, elles illustrent pour l'essentiel la course au leadership auquel se livrent de longue date les principaux prétendants (et ils sont potentiellement nombreux!) à la succession de Didier Ratsiraka.

Le meilleur exemple du débat "tronqué" est sans aucun doute celui qui a opposé "unitaristes" et "fédéralistes". Le thème du fédéralisme a certes plané sur les travaux du Forum, donnant même parfois l'impression d'être l'enjeu majeur des discussions qui s'y sont déroulées. Or tout indique là qu'il s'agit d'une ultime arme brandie pour faire échec au Forum et mettre en exergue l'impasse politique dans laquelle se trouve Madagascar. Dans ce contexte où la méfiance (voir la paranoïa) semble habiter la plupart des protagonistes, l'idée fédéraliste a été utilisée, "in fine", en argument de pouvoir. Didier Ratsiraka, et d'une façon plus générale le MMSM, ont sans aucun doute mesuré tout le profit politique qu'ils pouvaient tirer d'un "discours" opposant la capitale (et la province dont elle porte le nom) et les cinq autres provinces. Il va sans dire, qu'en toile de fond de cette idée fédéraliste à usage spécifiquement instrumental, surgit le vieil antagonisme entre les Merinas (les habitants des plateaux) et les Côtiers. En réveillant les vieux démons régionalistes et en exacerbant les clivages sociaux qui les accompagnent, Didier Ratsiraka et ses partisans usent d'une arme dangereuse qui fait partie du "non dit" de la vie politique malgache. Déjà au lendemain des événements tragiques du 10 août 1991, c'est-à-dire au plus fort de la contestation marquée entre autre par la mise en place d'un gouvernement insurrectionnel le chef de l'Etat malgache avait fait grand cas des doléances que lui avaient adressées les représentants de cinq provinces d'Antsiranana, de Fianarantsoa, de Mahajanga, de Toamasina et de Toliary. C'était là une manière de signifier que le mouvement d'hostilité à son égard

était avant tout urbain et se limitait à la capitale sinon aux seuls "privilégiés" des hauts plateaux.

Sans entrer dans le débat, voire la controverse sur la représentativité des forces en présence et sur l'ampleur réelle des soutiens apportés par les provinces au chef de l'Etat malgache, il ne fait guère de doute que ce dernier tentait par cette opération d'agiter le spectre du séparatisme et de l'anarchie en cas de coup de force perpétré par les partis d'opposition. Par-delà les lignes de fracture traversant traditionnellement la société malgache, l'argument fédéraliste tire surtout sa force du sentiment de frustration qui habite les Malgaches de l'intérieur et du fossé psychologique qui ne cesse de s'élargir entre la Capitale et les provinces. La crise économique qui frappe depuis plusieurs années la grande Ile et les multiples retombées des grèves qui ont jalonné l'année 1991 ont sans doute accentué cette polarisation. Viennent s'ajouter aussi les méfaits de la centralisation à outrance qui a prévalu depuis 1975, et partant de là, l'éloignement sans cesse plus grand entre gouvernants et gouvernés. Le ralliement à Didier Ratsiraka du vieux leader Monja Jaona, qui a toujours fait figure d'ardent défenseur de son Sud contre l'hégémonie politique, économique, sociale et culturelle de la capitale, a sans doute contribué à donner plus de relief à la revendication fédéraliste.

Même s'il est incontestablement porteur auprès de l'opinion malgache, toutes sensibilités politiques confondues, le thème du fédéralisme tel qu'il est utilisé par les partis politiques regroupés autour de l'AREMA (formation de Didier Ratsiraka) revêt une connotation politicienne. C'est là du reste une caractéristique propre à tous les débats qui ont eu lieu tant sur la forme de l'état, que la nature du régime ou le mode de scrutin. Les positions affichées sur telle ou telle question masquent dans bien des cas des ambitions personnelles ou des enjeux exclusivement partisans. Nul doute par exemple que le drapeau du fédéralisme brandi par le MMSM ressort plus de la tactique politique face à des adversaires résolus à barrer la route de l'élection présidentielle à leur chef que d'une conviction largement partagée. C'est cette même attitude qui prévaut dans les discussions sur la nature du régime à mettre en place. En plaidant pour un système présidentiel, les partisans d'Albert Zafy, président de la Haute Autorité de l'Etat réduisent le fonctionnement des institutions aux seules ambitions politiques de leur leader. A l'inverse, l'acharnement avec lequel Richard Andriamanjato a défendu le projet de Constitution qui a été finalement retenu par le Forum national dissimule à peine le vif intérêt que porte le fondateur de l'AKFM-Renouveau à la future charge de Premier ministre. D'autant que cette dernière institution devrait être (si le projet de Constitution soumis prochainement à Référendum reste en l'état), la pièce maîtresse du dispositif politique et institutionnel malgache.

## Conclusion

A l'image de ce que se passe dans quelques Etats africains en quête de renouveau politique, la transition à Madagascar se heurte à de multiples obstacles. Certes, les difficultés de coexistence entre, d'une part, un Chef d'Etat, dépouillé officiellement de tous ses pouvoirs, mais continuant en fait à disposer de moyens de peser sur le cours des choses, et d'autre part, des organes de transition, empêtrés dans la gestion de la pénurie économique, participent de cet état de choses. Mais ces accrocs presque inévitables d'une cohabitation forcée et provisoire se doublent du tableau affligeant offert par les luttes sans merci auxquelles donne lieu le partage du pouvoir entre les différentes institutions de la transition. Derrière des batailles de procédure et des décisions prises parfois hâtivement, se profilent des enjeux personnalisés et des intérêts de clan.

A travers certaines péripéties burlesques de la transition c'est toute la crédibilité du processus de démocratisation en cours qui est en cause.

Les interprétations divergentes auxquelles a donné lieu la Convention du 31 octobre 1991 qui a officiellement inauguré la période de transition, donnent la mesure de la confusion politique qui règne aujourd'hui à Madagascar. Les uns s'en sont prévalu pour perpétuer leur pouvoir: dans un combat d'arrière garde, l'Assemblée Nationale populaire a feint d'intégrer la Convention du 31 octobre 1991 à la Constitution de 1975; de son côté la Haute Cour Constitutionnelle (celle prévue par la Constitution de 1975) a, comme si de rien n'était, remis en cause la dissolution des collectivités décentralisées, prononcée par le gouvernement de transition.

De son côté la Haute Autorité de l'Etat se réfère moins à la lettre qu'à l'esprit de la Convention du 31 octobre 1991. C'est à ce titre qu'elle se considère comme l'instance suprême et légitime, et qu'elle considère comme dissoutes toutes institutions de la II<sup>e</sup> République. Pour conforter ce point de vue, Albert Zafy renvoie à des textes d'interprétation et d'application de la Convention ou figurant dans des amendements convenus entre lui-même et le Premier Ministre, mais jamais rendus publics. Ces derniers documents ont semble-t-il à l'époque permis de surmonter l'opposition du Président de la Haute Autorité de l'Etat à la Convention du 31 octobre 1991.

C'est dans cette atmosphère de suspicion que s'est déroulé le Forum national. Malgré les efforts du FFKM pour dégager un consensus, les travaux de cette instance, sur laquelle a fortement pesé l'autorité morale de la hiérarchie chrétienne, ont buté comme c'était prévisible sur la possibilité ou non offerte à l'actuel Chef d'Etat d'être candidat à la prochaine élection présidentielle. Sur ce point précis, dont dépend sans doute le respect du calendrier

électoral, rien n'est définitivement acquis - les projets de constitution et de code électoral entretiennent le flou sur l'essentielle inéligibilité de Didier Ratsiraka.

Nombre de protagonistes de la transition préfèrent toujours s'en remettre aux efforts de médiation entrepris par certains acteurs politiques internes et externes pour persuader le Président Ratsiraka à ne pas être candidat à l'élection présidentielle.

C'est dire que la vie politique malgache ressemble de plus en plus à un théâtre d'ombres dont les acteurs semblent s'être résignés à l'immobilisme. La paralysie qui en résulte jette un doute sur l'organisation du référendum constitutionnel. Au rythme où vont les choses, il est improbable que l'échéance du 21 juin 1992 puisse être respectée. C'est même à croire que toute la classe politique y trouve finalement son compte!

## C. LES MEDIAS DANS LE PROCESSUS DEMOCRATIQUE DE MADAGASCAR

### INTRODUCTION :

Nous avons réalisé notre rapport en nous appuyant sur une démarche journalistique. Pour ce faire toutes les informations que nous donnons ont fait l'objet de recoupement auprès de plus de trente interlocuteurs rencontrés lors de notre mission.

Ces rencontres concernent les principaux dirigeants politiques de la Grande Ile, Albert ZAFY, MNANADAFY Ratkouriny, Didier RATSIRAKA, Guy RAZANAMASZ.

Nous avons eu des contacts avec les responsables de médias, les directeurs de la RTM, les patrons de la presse écrite, le président de l'ordre des journalistes ou encore des juristes spécialisés.

Côté associations nous avons rencontré outre l'Ordre des journalistes, le CNOE, la Ligue malgache des droits de l'homme etc...

Le CNOE reviendra tout au long de nos recommandations. Vous trouverez ci-joint 3 documents de cette ONG qui ont été établis par l'organisation à notre demande. Ces documents sont significatifs du sérieux que l'on peut accorder au CNOE.

Le document I porte sur la dépolitisation du CNOE et l'affirmation de sa neutralité.

Le document II porte sur les grandes lignes d'actions que s'est fixé le CNOE dans le cadre du processus démocratique.

Le document III s'adresse plus expressément à la mission CIJ-CEE. A souligner en page 8 et 9 des précisions importantes sur l'indépendance du CNOE qui se refuse à cautionner le Comité international de soutien au référendum de Madagascar animé par des amis de M. Albert ZAFY parmi lesquels la député verte Madame Aulas.

Quant aux devis, à notre avis il ne faut prendre en compte que les propositions sur la sensibilisation des citoyens par radio et par l'imprimé. En tout cas dans le court terme.

## I. ETAT DES LIEUX

### 1.1 La Censure de 1975 à 1989

La censure a constitué une véritable chappe de plomb sur la presse malgache sous la IIème République.

Dès sa prise du pouvoir en 1975, M. Didier RATSIRAKA instaure la censure. Le chef de l'état malgache met fin à cette disposition le 19 février 1989. A cette date, M. Didier RATSIRAKA est à Majunga la métropole de la côte nord ouest de la Grande Ile. Et, c'est par une simple déclaration orale qu'il annonce la fin de 14 ans de censure de l'information écrite et audiovisuelle à Madagascar.

A cette époque, on est à quelques semaines des élections présidentielles du 12 mars 1989. Jusque là, M. Didier RATSIRAKA avait l'habitude de justifier la censure par ces propos : "Le citoyen malgache ne doit pas tout savoir, car il n'est pas assez mûr. Il est certain qu'en baillonnant la liberté d'informer "le peuple malgache" se voyait limiter ses chances à acquérir cette "maturité" que lui déniait M. Didier RATSIRAKA.

La déclaration de M. Didier RATSIRAKA est par ailleurs surprenante, lorsque l'on sait que la presse écrite malgache est l'une des plus anciennes du continent africain.

"LE TENY SOA" (pour passer le temps en malgache), l'ancêtre des journaux malgaches publie son premier numéro en janvier 1866. Une initiative que l'on doit aux missionnaires protestants britanniques. Sous la férule de ces missionnaires, l'enseignement en langue occidentale instauré à Madagascar à partir de 1820, a largement débordé la seule "classe des fils de nobles de l'entourage du roi RADAMA I".

En 1870, par exemple, on dénombre 16.000 élèves dans les écoles protestantes en Imérina", l'actuelle province

d'Antananarivo. De sorte qu'en 1883, Madagascar dispose déjà d'un deuxième journal baptisé "An Gazety Malagazy". Comme son prédécesseur "LE TENY SOA", cette publication informe ses lecteurs en anglais mais également en malgache décliné grâce à l'alphabet latin.

Dans l'éditorial du premier numéro du "TENY SOA", la vocation du journal est ainsi définie : "l'origine de cette création vient de ce que nous avons vu la situation des habitants... Ils n'ont pas beaucoup de lecture, à part l'Ecriture Sainte. Beaucoup de choses leur sont inconnues". L'éditorialiste présbitérien cite pêle-mêle parmi les choses inconnues des malgaches "le sens de l'Ecriture Sainte, le caractère des hommes et des lieux". Deux objectifs cardinaux : l'éducation religieuse et le souci encyclopédique.

La presse confessionnelle demeure indissociable de l'Histoire de la presse malgache, tant à l'époque coloniale, que post coloniale et encore de nos jours.

Cela dit, si l'hebdomadaire "LAKROA" (la Croix) a survécu à la période de la censure instaurée par M. RATSIRAKA, l'hebdomadaire catholique "LUMIERE" l'un des fleurons de la presse écrite malgache disparaît en 1975.

Avant l'arrivée au pouvoir de M. Didier RATSIRAKA, on recense à Madagascar "Une dizaine de quotidiens, une quinzaine d'hebdomadaires et une quarantaine d'autres périodiques". Il s'agit là principalement de publications indépendantes.

En 1985, après dix ans de règne de M. Didier RATSIRAKA les dégâts causés par la censure sont considérables. Il n'existe plus à cette date que "quatre quotidiens" dans la Grande Ile. Si l'on fait la moyenne, un quotidien a disparu annuellement au cours de cette période.

## 1.2 La Loi Fondamentale de 1975 et la Presse

Dans la Constitution de 1975 élaborée sur la base de "La Charte de la révolution socialiste Malgache", l'article 28 stipule que "la liberté d'expression de presse et de réunion est garantie aux citoyens". Toutefois, l'article stipule cette restriction en précisant que cette liberté "est exercée conformément aux objectifs de la REVOLUTION, aux intérêts des travailleurs et de la collectivité et en vue d'affirmer la démarche nouvelle pour l'avènement d'un ETAT SOCIALISTE".

Par la suite, le régime de M. Didier RATSIRAKA pour affirmer son contrôle des médias propose un amendement à la loi sur la presse. Cet amendement indiquait que "l'obligation est faite aux journalistes de prêter serment à la CHARTE DE LA REVOLUTION SOCIALISTE".

Ce rôle d'endoctrineur et d'idéologue auquel le régime de M. RATSIRAKA entendait soumettre les journalistes restera lettre morte. "L'ordre des journalistes malgaches" s'oppose résolument à cette disposition "scélérate". Le père Rémy RALIBERA, président de l'ordre créé en 1974 et actuel directeur de l'hebdomadaire "LAKROA" a été l'avocat actif de la profession pour faire barrage à cette loi.

### **1.3 Rebond de la Presse écrite Malgache après la levée de la censure**

Délivrée des mailles de la censure en 1989, la presse écrite malgache se redresse lentement. Actuellement la Grande Ile compte sept quotidiens.

- MIDI MADAGASCAR
- TRIBUNE
- MARESAKA
- IMONGO VAO VAO
- KITRA
- BASY VAVA
- LE JOURNAL DE MADAGASCAR

Ces quotidiens ont un tirage moyen de 30.000 exemplaires. Un an avant la levée de la censure, le quotidien "TRIBUNE" qui titre aujourd'hui à 35.000 exemplaires ne sortaient de ses rotatives qu'à peine 10.000 exemplaires.

Les sept quotidiens énumérés ci-dessus se présentent tels des titres indépendants. Une indépendance qui se justifie davantage par les capitaux privés qui ont présidé à leur création, qu'à leur contenu rédactionnel.

Dans le contexte politique actuel de la Grande Ile force est de constater que la plupart des journaux sont alignés sur "Les Forces Vives Rassalam". La tendance M. Albert ZAFY. C'est particulièrement le cas de "TRIBUNE" appartenant à une riche famille d'industriel d'Antananarivo. Madame Madeleine RAMAHOLIMIHASO, l'une des héritières de cette famille nourrit une vive hostilité à l'égard de M. Didier RATSIRAKA. Madame RAMAHOLIMIHASO est l'un des compagnons de route de la première heure de M. Albert ZAFY.

M. Didier RATSIRAKA dispose pour sa part du soutien avéré du "JOURNAL DE MADAGASCAR". Un soutien publiquement affirmé par le directeur de ce quotidien.

"MARESAKA" est teinté également d'une sensibilité MMSN (la mouvance ratsiraka)

"BASY VAO VAO" est pour sa part atypique. C'est un quotidien adepte de "la presse rackett". D'après plusieurs témoignages et recoupements sur place, auprès de la classe politique de tout bord, "BASY VAO VAO" pratique le chantage auprès des hommes d'affaires et des politiciens. Le quotidien fait régulièrement pression sur ces hommes publics en les menaçant de publier des articles compromettants s'ils "ne mettent pas la main à la poche".

Il reste aux intéressés à payer la plupart du temps pour échapper à la "une" du quotidien. D'autres surenchérisent pour utiliser les colonnes du "journal mercenaire" pour régler des comptes avec un rival.

Cette forme de presse dévoyée est actuellement très répandue au Bénin. Le Bénin considéré comme le laboratoire d'avant garde de la restauration de la démocratie dans le continent africain.

#### **LES HEBDOS**

Il existe actuellement, principalement, deux publications paraissant régulièrement chaque semaine à Madagascar.

- "Lakroa", un hebdomadaire catholique. Cette publication dirigée par le Jésuite M. Rémy RALIBERA est alignée indirectement derrière les "Forces vives Rassalam" en soutenant notamment l'action du Conseil des églises malgaches le FFKM.

- "DMD, DEMAIN DANS LES MEDIAS", est un second hebdomadaire. Cette publication est dirigée par M. Honoré RAZAFINTSALAMA. Ce journaliste chevronné a été enseignant dans l'école de journalisme de Madagascar qui a fermé ses portes en 1974. Il est également correspondant de l'Agence britannique REUTER depuis 23 ans. Par le passé il a été très proche de M. Didier RATSIRAKA. Il reste que MDM est la publication malgache la plus professionnelle sur le plan rédactionnel et de l'objectivité.

#### **LES MENSUELS**

- "JURECO" est l'unique mensuel de Madagascar. Cette publication est dirigée par un proche du premier ministre M. Guy RAZANAMACH. "JURECO" qui traite surtout de l'actualité économique et juridique de manière pointue dispose cependant d'une marque d'indépendance incontestable.

#### **1.4 LE LECTORAT**

A l'instar des autres pays du continent africain, le lectorat de la presse malgache est essentiellement localisé en zone urbaine principalement à Antananarivo.

L'analphabétisme des populations rurales est l'un des facteurs expliquant la spécificité du lectorat de la presse malgache. En effet, entre 23 et 24% seulement de la population Malgache lit et s'exprime en français.

Ces chiffres ressortent d'une étude réalisée en 1990 par l'IRAF, l'Institut de recherche sur l'avenir du français. Un organisme dépendant du cabinet du chef du gouvernement français. L'IRAF indique par ailleurs qu'Antananarivo concentre à lui seul 75% de cette frange de la population malgache sachant lire et écrire. Par conséquent, ce sont les mêmes qui savent lire en français qui lisent en malgache en raison de l'usage de l'alphabet latin servant à la rédaction des "papiers" en malgache.

En zone rurale où vit 85% de la population malgache, 11% seulement des ruraux est capable de lire et écrire.

#### 1.5 LE CONTENU REDACTIONNEL

La politique et les faits divers constituent les deux pierres angulaires de l'information véhiculée par la presse écrite malgache.

Les problèmes ruraux, les problèmes sociaux telle la misère citadine sont en revanche abordés de façon insignifiante. On mettra l'accent sur la cherté du riz, sur les difficultés de transports, sur les problèmes de communications routières dans la mesure où ces aspects ont un impact direct et attractif dans le débat politique.

#### 1.6 LES JOURNALISTES

La censure instaurée à Madagascar entre 1975 et 1989 a beaucoup affecté les journalistes. Les séquelles laissées par cette censure se font encore ressentir. Les professionnels malgaches que nous avons rencontrés parlent volontiers de "syndrome de l'auto-censure".

En effet, il est rare que dans un article, un journaliste évoque de manière directe des pratiques politiciennes irrégulières ou d'actualité susceptibles de faire des vagues. Exception faite cependant de IMONGO VAO VAO qui bascule régulièrement dans l'excès contraire frisant la diffamation.

Autre facteur de perversion de l'activité journalistique dans la Grande Ile : la majorité des 165 journalistes recensée à la date du 28 février 1992, a été formée sur le tas. Une situation qui se fait ressentir surtout sur la qualité d'écriture des articles. Tant en français qu'en malgache.

Sur le plan déontologique on a noté la pratique courante de la corruption des journalistes. Corruption essentiellement opérée à l'époque de la censure et encore maintenant par les milieux d'affaire à la recherche d'articles ou de reportages de complaisance.

A ce propos nous avons eu connaissance d'un cas récent de corruption. Le Prince ABASUBONG, un homme d'affaires nigérian, spécialisé dans l'industrie pétrolière, qui possède des intérêts dans des sociétés malgaches contrôlées par des proches de M. Didier RATSIRAKA, a récemment distribué quelque 1 millions de francs malgaches à un groupe d'une demi douzaine de journalistes venus l'interviewer.

On assiste de plus en plus, par ailleurs, à des cas de corruption de journalistes par des dirigeants politiques. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il déborde de la Grande Ile. On cite notamment "l'amitié" entretenue par des journalistes français de la presse écrite et parlée autant avec MM. Didier RATSIRAKA, MANANDAFY qu'avec M. Albert ZAFY.

Sur le plan local, ces entorses à la déontologie surtout en matière de corruption sont accentuées par le bas revenu des journalistes. Le salaire mensuel d'un journaliste oscille entre 60.000 et 150.000 FMG par mois.

### 1.7 LES MEDIAS AUDIOVISUELS

De 1975 jusqu'au début des vagues de contestations populaires de juin 1991, la radio et la télévision nationales malgaches "étaient la chose de M. Didier RATSIRAKA", soulignent les hommes politiques de toute tendance et les professionnels de l'audiovisuel malgache.

La direction de la Radio et de la Télévision Malgache était généralement confiée à des personnes sur la base de critères davantage militants que professionnels. C'est ainsi que pendant la campagne électorale des présidentielles de mars 1989, et celles d'avant cette date, le Président RATSIRAKA, ses proche, en particulier son épouse et les membres de son gouvernement ont été omniprésents sur les ondes de la radio et sur les écrans de la télévision.

Officiellement, pendant la campagne de 1989, M. Didier RATSIRAKA comme les autres candidats à la présidence disposait de 4 fois 10 minutes d'antenne de radio et de télévision pour livrer aux électeurs son programme.

Mais, contrairement à ses rivaux, M. RATSIRAKA et ses alliés ont bénéficié de présences complémentaires à l'écran et sur les ondes dans le cadre des journaux d'informations. La manoeuvre était simple M. RATSIRAKA a multiplié les inaugurations d'écoles et d'édifices publics. Madame RATSIRAKA de son côté a été pour sa part la marraine d'orphelinats, de

dispensaires ou tout bonnement une donatrice généreuse de riz aux pauvres et aux démunis des villes et des campagnes.

Ceci est très grave lorsque l'on sait que 85% des malgaches puisent leur information à travers les journaux parlés de la radio.

C'est ainsi que dans le projet de Code électoral débattu au cours du Forum de mars 92, plusieurs dispositions sur les modalités d'une campagne sans équivoque ont été prises. L'article 46 du projet précise notamment que "Toute inauguration officielle de toute réalisation de toute nature est interdite deux mois avant la campagne électorale et ce jusqu'à la fin de l'élection". Un garde-fou qui va de soit eu égard à l'expérience du passé.

#### **1.8 SITUATION ACTUELLE DES MEDIAS AUDIOVISUELS PUBLICS**

Confusion et anarchie. Ce sont les deux maîtres mots pour qualifier cette situation.

A Antananarivo, la radio et la télévision nationale tentent autant que faire se peut de réaliser des journaux d'informations équilibrés. Toutefois, la part belle est faite aux mouvements politiques du sillage des "Forces vives Rassalam" et à l'action du gouvernement de transition de M. Guy RAZANAMACH.

M. Didier RATSIRAKA et les partis politiques se réclamant de lui affirment de leur côté avoir été marginalisés au cours de ces derniers mois. Mais les choses ne sont pas si tranchées que cela.

Si au niveau d'Antananarivo la direction de la radio et de la télévision a été confiée à deux nouveaux titulaires par le gouvernement de transition, les relais de la RTM situés à l'intérieur du pays sont parfois sous le contrôle de responsables qui se déclarent ouvertement partisans de M. Didier RATSIRAKA.

Ces responsables manipulent l'information en procédant notamment à des décrochages aux heures de diffusion des journaux nationaux radio-télévisés. Ces décrochages s'effectuent via des émetteurs décentralisés.

Ces pratiques sont hélas imparables en raison de la vétusté des trois émetteurs centraux de la Radio Nationale malgache, censée arroser l'ensemble du territoire (en ondes courtes).

Ces émetteurs : FEDOARIVO (situé dans la banlieue ouest de Tana), SABOTSY-NAMEHANA (situé au nord de Tana) et IMERINTSIATOSIKA (sud est), installés à l'époque coloniale ont

perdu au cours des années, 60 % de leur puissance. Conséquence les émissions diffusées depuis la capitale malgache vers les provinces doivent transiter par les fameux émetteurs relais dont disposent à leur guise les responsables locaux.

Les décrochages locaux pour occulter notamment les journaux parlés sont naturellement contraires à la loi. Et, nous l'avons vu ils résultent des clivages politiques existant actuellement à Madagascar.

La preuve en est que Diego Suarez (Antsiranna) a été le théâtre de violence politique sur fond de manipulation de l'information à la radio, courant mars 1992. Dans sa livraison du 17 mars 1992, l'hebdomadaire "Demain Dans les Médias" écrit page 5 "que 4 journalistes de la station locale (de Diego Suarez) ont été victimes d'exactions. Nos confrères ont été dénudés puis traînés dans la rue et exhibés sur la place publique... le principal grief reproché à ces journalistes de radio est leur penchant avéré pour le fédéralisme" souligne DMD. Autrement dit il s'agit de journalistes pro-Ratsiraka.

Ces règlements de compte démontrent l'enjeu que représentent les médias audiovisuels dans la nouvelle donne politique malgache. Cet enjeu est du même ordre que celui du contrôle des administrations décentralisées qui auront à jouer un rôle clef dans les élections à venir. Comme vous le savez les élus des collectivités locales (les VIP, Vondrom-itsinjara-patrena) ont été remplacés courant mars par des délégations spéciales nommées par le pouvoir de transition.

#### **1.10 UNE RADIO PIRATE BATTANT PAVILLON FORCES VIVES RASSALAM**

"Radio Forces vives" telle est la dénomination de cette radio "pirate" qui émet en modulation de fréquence sur Antananarivo et sa périphérie. Cette station roule comme son nom l'indique ouvertement pour "Les Forces vives", plus particulièrement pour M. Albert ZAFY.

"Radio Forces vives a vu le jour en juillet 1991 après le transfert de la radio télévision nationale malgache par M. Didier RATSIRAKA en son palais présidentiel de IAVOLOHA situé hors de la capitale.

Au "fait du prince" Didier RATSIRAKA qui avait décidé de confisquer la RTM, les Forces vives ont répliqué par la création de Radio Forces Vives. Telle est l'arithmétique avancée par les animateurs de la station pirate. Si la RTM a été "libérée du palais d'IAVOLOHA", Radio Forces vives continue à émettre en toute illégalité.

Sur la base de plusieurs témoignages nous avons pu établir que radio Forces vives s'est par ailleurs illégalement appropriée des émissions enregistrées appartenant à la radio

nationale . Des journalistes de la radio malgache ont également travaillé bénévolement" pour Radio Forces vives tout en continuant d'être appointés par la radio nationale. Le directeur de la Radio malgache affirme avoir mis fin à cette dernière forme d'irrégularité.

### 1.11 LA LEGISLATION SUR LA PRESSE

L'arsenal juridique censé régir la communication à Madagascar date du 31 décembre 1990. Nous disons censé régir, car au cours de la période de transition l'esprit de cette réglementation n'est pas toujours respecté. L'existence de radio Forces Vives illustre cette entorse à la réglementation.

Selon l'article 13 de la loi sur la communication "la création des sociétés d'exploitation de stations de radiodiffusion et/ou de télévision sur le territoire de Madagascar ne peut seulement être autorisée que sur la base d'un partenariat avec l'état ou ses démembrements". L'existence de Radio Forces vives viole sans contexte cette disposition.

Le 18 décembre 1991, est institué par arrêté du gouvernement de transition un conseil supérieur de la Communication comme le prévoit l'article 14 de la loi sur la Communication.

Cette institution qui compte 8 membres dont un seul journaliste, est chargée d'octroyer des licences d'exploitation en conformité avec la réglementation en vigueur. En toute logique, le Conseil supérieur de la communication aurait dû suspendre les émissions de Radio Forces vives. En raison de pressions de la Haute autorité de l'état aucune décision dans ce sens n'a été prise. Concernant les décrochages des stations locales aucune sanction n'a été prise par le Conseil supérieur de la communication.

### 1.12 LE CAS ATN

"Le Conseil supérieur de la communication, est une structure mise en place par le premier ministre M. Guy RAZANAMACH dans le seul but de permettre à une chaîne de télévision sud africaine ATN African Télévision Networks de mettre le pied à Madagascar". Ces propos sont d'un responsable de l'audiovisuel malgache.

ATN, géré par des églises sud africaines procède à des essais de diffusion à Madagascar depuis janvier dernier. Ces essais de deux heures par jours, principalement des émissions religieuses sont prévus pour six mois. Par la suite sur la base d'un partenariat avec l'état comme l'exige la loi, ATN devrait émettre comme première chaîne privée de télévision malgache.

Participeront au capital de la Chaîne des actionnaires malgaches. On prête l'intention au premier ministre M. Guy RAZANAMACH de participer au tour de table. Aucune preuve n'a cependant été apportée à ces allégations.

### 1.13 PROJET TV PRIVEE FRANCO-MALGACHE

Ce projet a initié sous le label de "Capricorne télévision - CTV".

Parmi les promoteurs du projet côté malgache; on retrouve Alain RAMARASON. Un proche de M. Albert ZAFY qui est également à l'origine de Radio Forces vives.

Du côté français, les partenaires sont surtout des spécialistes de la finance et non des professionnels à proprement parler de la communication.

"CTV" a déposé auprès du gouvernement une demande d'habilitation le 10 mars 1992. Pour le moment ce dossier est à l'étude.

## II. COMMENTAIRES :

Les politiques et les médias

Dans la nouvelle donne politique malgache le clan Didier RATSIRAKA est complètement en perte de vitesse en matière d'influence sur la presse. Le chef de l'état malgache qui disait en 1982 que "tant que les journalistes ne seront pas formés à la déontologie et techniquement pour s'autocensurer eux-mêmes, la censure existera" est aujourd'hui complètement marginalisé au niveau de la capitale.

Dans les provinces quelques uns de ses partisans responsables des relais de la radio nationale continuent cependant à le privilégier. A terme et dans le cadre des futurs scrutins, les pouvoirs de transition que sont la Haute autorité de l'état et le gouvernement intérimaire de Guy RAZANAMACH devaient mettre fin à ces pratiques.

Du côté des Forces vives Rasalame, on assiste à un contrôle rampant et graduel des futures structures privées de l'audiovisuel. Les amitiés des fondateurs de Radio Forces vives et du projet TV Capricorne avec l'entourage d'Albert ZAFY est éloquent à ce propos.

Quant aux médias publics, leur gestion reviendra forcément aux forces politiques qui seront les vainqueurs de la III République.

### **III RECOMMANDATIONS :**

#### **1. AIDE A LA CONSTITUTION D'UNE CHARTE DES MEDIAS**

La CEE et les partenaires extérieurs de Madagascar pourront, en déléguant des experts, favoriser l'élaboration d'une charte des médias. Cette charte devra à notre avis comporter deux volets. Un volet audiovisuel et un volet presse écrite.

Ces experts pourraient être recrutés parmi des juristes et des spécialistes de la communication. Au maximum de cinq, ils devraient être désignés par une ONG indépendante telle la Commission Internationale de Juristes. Celle-ci pourrait faire appel, par exemple, à un membre du Haut-Conseil de l'Audiovisuel, de l'Association des Journalistes Africains, un expert du droit de la communication... Le travail de ce groupe d'experts ne devrait pas excéder une dizaine de jours.

Sur le plan local, devraient être associés à l'élaboration de la charte : l'ordre des journalistes, le CNOE, la Ligue malgache des droits de l'homme, les patrons de médias privés, les responsables des diverses institutions publiques malgaches.

CE PROJET DE CHARTE EST DEJA A L'ETUDE AU NIVEAU DU GOUVERNEMENT RAZANAMACH, SOUS LA DIRECTION DE M. RASANDRATANA délégué à la communication. Il est actuellement le ministre de l'information occulte (poste supprimé pour le moment) dans le gouvernement intérimaire.

DU COTE DE LA HAE ON ACCUEILLE FAVORABLEMENT AUSSI; CE PROJET DE CHARTE. NOUS NOUS SOMMES ENTRETENUS DU SUJET AVEC LE DIRECTEUR DE CABINET DE ALBERT ZAFY, SERGE ZAMANQUAN.

#### **2. CONSTITUTION D'UNE COMMISSION D'ETHIQUE**

Mission de cette commission contrôler la régularité de la campagne électorale dans les médias audiovisuels. La CEE pourrait aider à la sensibilisation, sous forme d'une session d'une semaine, des membres de cette commission. Le DELEGUE A LA COMMUNICATION du gouvernement souhaite que cette sensibilisation porte sur les aspects de la déontologie et des règles d'équité du traitement de l'information en période de campagne électorale. La Commission Internationale de juristes et le CNOE pourraient se charger de recruter les experts qui mèneront cette sensibilisation. Ces experts devront être étrangers et malgaches.

### **SENSIBILISATION DES JOURNALISTES**

Des ONG de journalistes, telles que PANOS ou Reporters sans frontières disposent, de membres susceptibles d'être invités comme experts. Leur mission ne devrait pas excéder cinq jours et devrait intervenir avant le déroulement du Référendum dont la date prévue est le 21 juin 1992.

### **3. SENSIBILISATION DES CITOYENS**

Cette sensibilisation devra surtout porter ses efforts au niveau de la Radio. Nous avons vu que 85% des citoyens malgaches sont des ruraux, dont un peu plus de 11% semblent savoir lire et écrire.

Dans ce domaine le CNOE a fait des propositions concrètes consistant à la réalisation de modules radiophoniques destinés à informer les électeurs sur leur droits primaires.

Le CNOE dispose déjà de temps d'antenne sur la Radio nationale malgache pour mener ce genre d'action. Il conviendra de faire superviser ces actions et le contenu des modules de sensibilisation parmi des personnalités neutres et qui soient des professionnels de la communication.

Il est préférable de privilégier la sensibilisation par la radio plutôt que par la télévision qui est nettement moins répandue.

La presse écrite étant très peu lue en milieu rural, la CEE pourrait financer des plaquettes didactiques en langue malgache, là aussi pour initier les citoyens à leur droits primaires. De même que pour les informer sur les modalités pratiques d'une opération de vote.

### **4. DISTRIBUTION DE RECEPTEURS RADIO**

Il serait utile de distribuer des postes de radios d'écoute collective en milieu rural. Des récepteurs qui fonctionneraient avec des générateurs électriques conviendraient le mieux. Car en 1960 on avait procédé à une opération de distribution de postes radio dans la Grande Ile. Celle-ci avait tourné court car on n'avait pas prévu les piles pour faire fonctionner les récepteurs.

### **5. SENSIBILISATION DES JOURNALISTES**

L'Ordre des journalistes souhaite vivement que dans le cadre du processus démocratique que l'on puisse sensibiliser les professionnels de la presse à la déontologie. Là aussi il s'agira d'une courte session (5 jours) qui pourra être menée par le même groupe d'experts chargé de sensibiliser la Commission d'éthique.

## **6. REHABILITER LES EMETTEURS CENTRAUX**

La réhabilitation des trois émetteurs permettraient de résoudre le problème des piratages des relais locaux de la RTM. Le délégué à l'information du gouvernement, les directeurs de la radio et télévision estiment qu'il faudrait quelque 100 millions de FMG pour réhabiliter ces émetteurs. La CEE pourrait envoyer sur place des techniciens pour évaluer les besoins techniques pour la viabilisation des émetteurs ou bien leur remplacement éventuel.

La CEE et les autres bailleurs de fonds pourraient dans ce domaine faire une donation en matériel.

## **CONCLUSIONS**

### **I. CONSIDERATIONS GENERALES**

#### **1. POINTS DE REPERE**

Tout concours ou aide que les bailleurs de fonds seraient susceptibles d'apporter au processus de démocratisation à Madagascar, doit prendre en compte, non seulement, la complexité de la situation qui prévaut dans le pays et l'imbricatio politico-juridique qui s'y est installé, mais aussi l'état d'esprit qui habite les principaux acteurs de la scène politique.

#### **2. LE CLIMAT DE SUSPICION GENERALE**

De ce point de vue, la Mission a constaté que cette suspicion existe tant à l'égard des partenaires extérieurs de la Grande Ile qu'à l'intérieur de la classe politique.

En effet, d'une façon générale, les diverses composantes de l'échiquier politique malgache suspectent facilement tel partenaire extérieur de vouloir soutenir tel ou tel leader politique. D'où, le risque que chaque partenaire ne soit perçu comme partie prenante pour l'une des forces politiques en lice.

A ce préjugé à l'égard des bailleurs de fonds internationaux, viennent s'ajouter des accusations de volonté de fraudes que se portent mutuellement les deux grandes tendances politiques à Madagascar. A savoir, d'une part, les Forces vives, d'autre part, le MMSM (le mouvement militant pour le socialisme malgache pro-Ratsiraka).

#### **3. LA FAIBLESSE DES MOYENS DE L'ETAT MALGACHE**

Compte tenu de la situation économique et financière de la Grande Ile, le gouvernement malgache n'est pas en mesure

d'assurer seul et de manière convenable, le bon déroulement des scrutins électoraux prévus dans le cadre du processus démocratique.

L'aide extérieure s'avère par conséquent indispensable. Quels que soient les efforts de réduction des coûts financiers des diverses consultations, il y a un seuil incompressible au-dessous duquel les élections ne pourraient être organisées dans des conditions satisfaisantes.

#### **4. LA DEFICIENCE DES INFRASTRUCTURES ET MOYENS DE COMMUNICATION**

Lors des élections générales de mars 1989, près de 13.900 bureaux de vote avaient été recensés à Madagascar. Malgré ce nombre élevé, les électeurs de plusieurs localités avaient à parcourir, le plus souvent à pied, des dizaines de kilomètres pour atteindre leur bureau de vote.

Par ailleurs, le matériel nécessaire au vote (bulletin, affiches, imprimés divers etc.) était acheminé dans les mêmes conditions.

Ceci s'explique par l'absence de voies carrossables entre certaines localités et les chefs lieux auxquels elles sont rattachées. A ces problèmes d'infrastructure s'ajoute la carence des moyens de transport et de communication en tout genre (avion, véhicules, téléphones etc..)

#### **5. LES MEDIAS ET AUTRES MOYENS D'INFORMATION DES CITOYENS SUR LES ENJEUX DEMOCRATIQUES**

A Madagascar, plus de 75% de la population est analphabète. Par ailleurs, 85% des habitants de la Grande Ile sont des ruraux. Enfin, il n'existe pas une véritable tradition démocratique.

Par conséquent, il apparaît utile pour le bon déroulement des scrutins électoraux qu'un minimum d'actions de sensibilisation des citoyens soit entrepris.

C'EST A PARTIR DES CES CONSIDERATIONS GENERALES QUE LES RECOMMANDATIONS SONT FORMULEES.

## **II. RECOMMANDATIONS**

### **1. HARMONISATION DES INTERVENTIONS DES BAILLEURS DE FONDS**

Afin d'éviter toute interprétation négative des concours extérieurs au processus démocratique malgache, il serait souhaitable, qu'une COORDINATION aussi étroite que possible, puisse être instaurée entre les divers bailleurs de fonds.

Cette démarche commune peut emprunter une forme qui laisserait apparaître la marque et le niveau de concours de chacun des partenaires.

## **2. LES STRUCTURES D'OBSERVATION**

Toute la classe politique malgache semble d'accord pour que des Missions internationales soient associées aux contrôles de la régularité des scrutins .

Afin d'éviter les suspicions, il serait opportun de confier à la CIJ, la Commission internationale de juristes (une ONG de juristes créée en 1952 à Berlin, artisan entre autres de la Charte Africaine des droits de l'homme), dont l'indépendance est unanimement reconnue, le soin de désigner les observateurs étrangers.

La CIJ pourrait accomplir cette tâche en s'assurant le concours d'autres Organisations non gouvernementales ayant des compétences en la matière.

L'action des observateurs internationaux devrait être menée de paire avec celle des observateurs malgaches.

Il convient de souligner qu'aucune ONG nationale ne fait l'unanimité dans la Grande Ile.

De toutes les ONG, et malgré certaines critiques qui lui sont adressées par certaines tendances politiques, le CNOE (le Comité national pour l'observation des élections créé en 1989), apparaît comme l'organisme local susceptible de coordonner la surveillance de la régularité des élections.

On peut citer parmi ces ONG malgaches, la Ligue malgache des droits de l'homme et l'Observatoire national de la démocratie.

## **3. LES ACTIONS D'INFORMATION ET DE SENSIBILISATION**

Il faudrait entreprendre le plus rapidement possible et par divers moyens (médiav audiovisuels, presse écrite, affiches, plaquettes, etc...) des actions d'information et de sensibilisation des citoyens malgaches.

Ces actions porteraient:

- Sur les principes de la démocratie.
- Sur la signification et la portée de chacune des consultations.
- Sur le droit de vote
- Sur les mécanismes du vote.
- Sur le fonctionnement et le rôle des institutions de l'état, etc.

Ces actions pourraient être menées par des ONG nationales regroupées autour du CNOE et en collaboration avec l'Ordre des journalistes malgaches.

#### **4. L'AIDE AU BON DEROULEMENT DES ELECTIONS**

Une attention particulière devrait être portée à certains problèmes:

- D'où la nécessité d'accroître le nombre de bureaux de vote.
- De contribuer à la confection des matériels de vote (urnes, systèmes de fermeture en particulier).
- De fournir des moyens de transport du matériel électoral.
- D'assurer le déploiement, aussi large que possible, des observateurs étrangers.

(N.B. L'IDEAL SERAIT DE DISPOSER D'AU MOINS UN OBSERVATEUR ETRANGER PAR SOUS-PREFECTURE, C'EST A DIRE 112). A défaut, il nous paraît impossible de prévoir un nombre inférieur à 50 observateurs étrangers. Les frais de voyage, de séjour et la logistique (véhicule notamment) indispensables au travail de ces personnes, devraient être assurés par les bailleurs de fonds internationaux.

#### **5. ENVELOPPE DE L'AIDE INTERNATIONALE ET SA REPARTITION**

A défaut pour la Mission CIJ à Madagascar de pouvoir chiffrer le montant de l'aide que les bailleurs de fonds devraient apporter au processus démocratique de Madagascar, chaque bailleur de fonds doit déterminer son niveau de contribution. Ceci en fonction du budget prévisionnel établi par les autorités malgaches.

## ANNEXES

### Annexe: I

CNOE - EDUCATION DES CITOYENS -  
KMF - FANABEAZANA NY OLOM-PIRENENA -

#### Déclaration

Nous :

- |                                |                           |
|--------------------------------|---------------------------|
| - Bruno BETIANA                | Président National;       |
| - Honoré RAZAFINDRAMIANDRA     | du Bureau National;       |
| - David André SILAMO           | du Bureau d'Antananarivo; |
| - ETSIFOSAINA                  | du Bureau de Toliara;     |
| - Jacques SUN hery VESTALYS    | du Bureau de Toliara;     |
| - Jean Christophe RAKOTOZANDRY | du Bureau de Tolagnaro;   |
| - Fulgence FANONY              | du Bureau de Toamasina.   |

Considérant avoir été nommés membres de la Haute Autorité de l'Etat ou du Gouvernement de consensus,

Estimons que de telles responsabilités nationales sont incompatibles avec des fonctions de responsabilité au sein du CNOE au niveau national comme au niveau des sections.

Aussi nous demandons à être suspendus de notre responsabilité au CNOE jusqu'à la fin de la période transitoire.

Nous témoignons notre reconnaissance au CNOE et l'encourageons à poursuivre sa mission d'éducation des citoyens en étant fidèle à sa position qui est de rester une instance non partisane.

La présente déclaration est un geste confirmant la stricte neutralité du CNOE mais nous ne nous départirons pas pour autant de l'éthique CNOE dont le pays a plus que jamais besoin.

Antananarivo, le 19 mars 1992

Bruno BETIANA	Honoré RAZAFINDRAMIANDRA	David André SILAMO
ETSIFOSAINA	Jacques	Sun H. VESTALYS
Jean Christophe RAKOTOZANDRY		Fulgence FANONY

Suite à la lettre en date du 19 mars 1992 reproduite ci-dessous que les intéressés ont adressée au Bureau National du CNOE, ce dernier accepte la suspension de fonction demandée par eux.

Antananarivo, le 20 mars 1992

Pour le Bureau National

Lily RAZAFIMBELO  
Bien Aimé RAZAFINJATO

Rami RABEMANANTSOA  
Patrick V. RAHARIMANANA

### **Annexe:II**

CNOE - EDUCATION DES CITOYENS -  
KMF - FANABEAZANA NY OLOM-PIRENENA -

#### Quel "Observatoire?"

Voici exactement trois ans que le CNOE-Education des Citoyens, à peine constitué, s'est engagé sans relâche dans le combat pour la démocratie : pour une plus grande régularité des élections de 1989, d'abord, et pour un plus grand respect des droits des citoyens ensuite. Les événements de l'année passée ont montré tout à la fois l'impressionnante capacité du peuple malgache à lutter pour la liberté, et de nombreuses faiblesses qu'il convient progressivement de corriger et de surmonter...

La période de transition que nous vivons présentement devra mener à un Etat de droit, dans l'équilibre des pouvoirs, dans la transparence des décisions publiques et dans la pleine autonomie de la société civile. Pour y aider, le CNOE-Education des Citoyens, fort de l'expérience acquise, de son implantation réellement nationale et de son indépendance politique, avait émis en son temps plusieurs propositions. Entre autres, la création d'un poste de "Médiateur", envisagé dans la brochure que nous avons diffusée en mars 1991 sous le titre "La Démocratie, condition d'une plus grande justice sociale", et d'un "Observatoire de la Démocratie" dont nous avons lancé l'idée pour la première fois dans le public dans notre communiqué du 19 juillet 1991.

L'annonce récente, par M. le Premier Ministre, de la nomination d'un Médiateur est le signe que ces propositions n'ont pas été ignorées. Le CNOE-Education des Citoyens souhaite donc que les prérogatives de ce Médiateur soient clairement définies et suffisamment vastes pour être effectives, et que le titulaire de ce poste soit une personnalité indépendante, compétente et intègre.

Quant au projet d'un "Observatoire de la Démocratie", il a déjà suscité des émules. Le CNOE-Education des Citoyens ne peut que se féliciter de ce qu'un nombre croissant de citoyens soient conscients de la nécessité de s'organiser pour mieux veiller sur la démocratie. Toutefois, la question n'est pas de revendiquer un label, mais d'agir pour que les conditions de la démocratie se réalisent dans le pays. C'est pourquoi le CNOE-Education des Citoyens n'entrera pas dans une querelle d'appellation. Pour éviter toute polémique et empêcher toute confusion, il se posera désormais en Observatoire des libertés et des droits civiques.

Comme il l'a fait jusqu'ici, le CNOE-Education des Citoyens restera vigilant et continuera à alerter l'opinion sur les menaces qui pèseraient sur les avancées démocratiques conquises à ce jour.

Ouvrer pour la démocratie ne se réduit pas à de grandes déclarations de principe ni à réintroduire des instances de contrôle répressif. Ouvrer pour la démocratie, c'est continuer à rejeter les abus de pouvoir, d'où qu'ils émanent. Ceux qui détiennent, ne fût-ce qu'une parcelle de pouvoir, ne doivent pas se situer au-dessus de la loi, doivent rendre compte de leurs activités publiques et n'ont pas le droit de mépriser les citoyens sans lesquels ils ne seraient rien.

Qu'ils soient ou non délégataires d'un pouvoir, les citoyens devraient, pendant cette période de transition vers la troisième République, faire l'apprentissage de l'écoute mutuelle, admettre qu'il n'y a pas nécessairement convergence d'intérêts entre les différentes composantes de la nation et tenir compte de cette donnée avec le plus de sérénité possible, se souvenir que la citoyenneté n'implique pas seulement des droits mais des responsabilités. Il s'agit maintenant de reconstruire le pays, de lui restaurer sa dignité, de fonder une morale publique digne de ce nom.

Antananarivo le 14 Février 1992  
Pour le Bureau National

### Annexe: III

Conformément à l'accord de principe donné verbalement et publiquement par le Ministre de l'Intérieur, comme quoi le CNOE sera le Coordonnateur National quant à l'organisation de l'observation et du suivi de toutes consultations électorales sur le territoire malgache pour cette année, le CNOE soumet à la délégation de la C.E.E. le dossier ci-joint.

Pour le CNOE, l'observation des élections se divise en trois phases distinctes mais indissociables :

- la phase avant le jour du scrutin;
- la phase pendant le jour du scrutin;
- la phase après le jour du scrutin.

La phase AVANT qui intéresse principalement le volet formation, sensibilisation s'avère vitale pour assurer des élections les plus libres et les plus sincères possibles. Cette phase est d'autant plus fondamentale qu'une partie importante de la population est relativement analphabète, en particulier dans les milieux campagnes ruraux. Le monde rural est en effet le plus sensible, le plus vulnérable aux pressions, aux menaces et exactions de toutes sortes. C'est la cible prioritaire vers lequel portera les actions de sensibilisation et d'information.

Par ailleurs, il faut noter l'étendue immense du territoire et la grande distance qui relie les localités entre elles. Certaines de ces localités sont difficiles d'accès. La radio s'avère alors un moyen de communication très important. Une opération radio serait peut-être à envisager pour que le maximum de Malgaches aient accès aux informations compte tenu de ces paramètres.

Le secteur communication, presse est un volet clé du travail d'observation des élections mais également pour un travail d'éducation plus à long terme dans un pays comme Madagasikara.

Ayant pris conscience de ces réalités le CNOE a consenti depuis plusieurs semaines, des efforts particuliers pour faire passer ses messages à la radio et à la télévision par des émissions. Il a déjà des temps d'antenne à la radio (bi-hebdomadaire de 5 minutes) et à la télévision (hebdomadaire de 20 à 30 minutes). Ces créneaux sont à intensifier en cette période de préparation du référendum et des élections.

La presse écrite sera aussi largement utilisée pour sensibiliser et faire passer les messages parallèlement des tracts, des affiches, des dépliants seront imprimés et diffusés.

## I. "SPOTS télévisés

SYNOPSIS : On suit les phases chronologiques de l'élection pour déterminer les thèmes abordés.

- Appel aux citoyens pour s'inscrire sur la liste électorale :
- \* Vérification et réclamation de celle-ci;
- \* Acquisition de la carte électorale et d'identité;
- Propagande :
- \* Utilisation de matériels et appareils de l'Etat pour qu'il y ait égalité des chances des candidats;
- \* Fraude à la réglementation de la propagande;
- \* Recours, interpellation;
- Sincérité, libellé et régularité du scrutin;
- \* Organisation matérielle de la consultation :  
Isoloir opaque;  
Urnes;  
Bulletin, enveloppes;  
Procès-verbaux;  
Registre.
- \* Déroulement du vote :
  - Ouverture bureau de vote;
  - Nomination des membres du bureau de vote avec vérification;
  - Vérification de l'urne et de l'isoloir;
  - Vérification de l'identité de l'électeur;
  - Vote;
  - Emargement de l'électeur;
  - Dépouillement; établissement du P.V.;
  - Acheminement des résultats;
- \* Recours;
  - Démonstration pour le remplissage de la fiche technique d'observation.

## II/ - IMPRESSION

- Fiches d'observation : celles-ci constituent le dossier de presse qui donnera les résultats du scrutin (cf. en annexe de la brochure MASO MANENTY);
- Bandes dessinées (scénario des trois phases de l'observation) : pour les personnes ne sachant ni lire ni écrire;

- Dépliant;
- Affiche.

### III/ - COMMUNIQUES, ANNONCES PUBLICITAIRES/ INFORMATION DANS LA PRESSE ECRITE

Il s'agit d'utiliser des "plages" dans les journaux tant quotidiens qu'hebdomadaires parmi les plus importants de l'île. Ou de créer pour l'occasion des "feuilles" ou des tracts abordant des thèmes déterminés dont le support image ou bandes dessinées tiendront une place importante.

### IV/- BUDGET

#### A/- EMISSION TELEVISEE

En suivant les thèmes considérés par chaque phase de l'observation des élections, deux démarches peuvent être prises en compte.

1/- L'achat de matériels vidéo qui permettra au CNOE d'affirmer son autonomie et sa neutralité d'une part, d'acquérir ce matériel qui sera utilisé pour l'éducation civique permanente au-delà de la période électorale d'autre part. Ce matériel nous donnera la possibilité de créer des montages vidéo-cassettes sur les thèmes de l'observation et de l'éducation civique proprement dite.

Ci-dessous le devis dans le cas où le CNOE fournirait le matériel et confierait la réalisation à une personne:

	Fmg
- Equipement en VHS :	
JVC GRS 707 (Camescope)	6.360.000
- Equipement en H1 8 - PAL :	
1 - Camescope SONY CCD V 5000	6.800.000
- Magnetoscope de montage	
VHS - JVC HRS 5000 S 5 200 000 x 2	10.400.000
- Accessoires (pied, valise , moniteur de contrôle, micro, perchette, mixette, walkman sony professionnel, éclairage, câbles, fiches etc.	5.000.000
	-----
TOTAL	
	28.560.000
	=====

Equipe Technique :

Conception (forfait) - Réalisateur	150.000
Townap: Réalisateur	240.000
Cadreur	160.000
Assistant	120.000
Montage:	
Réalisateur	240.000
Monteur	160.000
Synthétiseur Graphique	160.000
Ingénieur de la vision	200.000
Réserve de cassettes vierges	250.000
	-----
TOTAL :	1.680.000

2/- Appel à une société de production professionnelle pour réaliser les spots du début à la fin. Elle remettrait au CNOE un produit fini. Dans ce cas il faudrait négocier avec la Télévision Nationale Malgache la diffusion des spots.

Série de spots télévisuels, dont l'ensemble peut constituer un Film-vidéo couleur, d'une durée moyenne de 30 mn (15 spots de 2 mn) environ.

#### TECHNICIENS

Equipe légère de tournage en vidéo - 8 PRO - (+ High-band) -  
Prise de son numérique, et/ou stéréo analogique Hi-Fi.

Auteur	
Réalisateur	
Directeur photo	
Ingénieur du son	
Assistant - Opérateur	
TOTAL Fmg	9.000.000

#### LOCATION MATERIEL

Caméra SONY - CCD V200 FRO	
Caméra SONY - V 5000 (High-band)	
Pieds et têtes SATRO	
Magnétophone numérique DAT - AKAI DE 10 + micros divers	
Walkman SONY Professionnel + accessoires	
Eclairage (s'il y a lieu)	
Divers : fournitures, groupe électrogène, câbles, fiches TOTAL	
Fmg	7.500.000
Location d'une salle de montage + labo + auditorium	
TOTAL Fmg	3.000.000

## POST-PRODUCTION ET CASSETTES

Cassettes vidéo : V8 - KCS 60 - KCA 20 - VHS	
Cassettes numériques, pour le son	
Dérushage et assemblage	
Repiquage	
Mixage	
Report Optique	
Montage de l'Original effets spéciaux - Titrage	
Copie 3/4 Umatic (PAL SECAM)	
Copie VHS (standard)	
TOTAL Fmg	4.500.000

TOTAL GENERAL:	24.000.000
	=====

En comparant les deux possibilités il s'avère plus profitable et plus rentable pour le CNOE d'acquérir les matériels dans la perspective de l'éducation à long terme qu'il est appelée à consolider.

## B/- EMISSIONS RADIO DIFFUSEES

Il s'agit de renforcer les émissions que le CNOE réalise déjà sur les antennes de la Radio Nationale.

Face à l'engouement des auditeurs malgaches, surtout en zone rurale, pour les pièces radiophoniques, il est favorable et efficace de créer des pièces des saynettes ou des sketches (que nous identifions par le terme SPOT) pour sensibiliser la population.

En se portant sur la base de 15 spots de 5 à 10 minutes:  
Fmg

Conception et mise en forme 40.000 x 15	800.000
Réalisation	300.000
Interprétation 3.000 x 4 x 15	180.000
Diffusion 150.000 x 15	2.250.000
	-----
TOTAL :	3.330.000

=====

Afin de permettre à l'ensemble de la population malgache d'avoir accès à la libre information et pour que ces émissions radiophoniques aient le maximum d'impact, c'est-à-dire atténuer l'isolement et briser l'ignorance, c'est un atout inestimable de doter les familles d'un poste.

A moyen terme créer une radio privée FM dans chaque province est à étudier. Selon les professionnels 5 à 7 millions FMg suffiraient à mettre en place une telle radio.

## C/- COMMUNIQUES/ANNONCES, INFORMATIONS PRESSE ECRITE

Sur la base de cinq thèmes différents avec parution multiple et répétitive :

	Fmg
Conception 40.000 x 10	400.000
Diffusion 400.000 x 10	4.000 000
Un supplément de 2 à 4 pages inséré dans un journal 1.300.000 x 4	5.200.000
Conception 40.000 x 6	240.000
	-----
TOTAL :	9.840.000
	=====

## D/- IMPRESSION

-Fiches d'observation 300 x 30.000 ex.	9.000.000
-Bandes dessinées :	
Conception	400.000
Impression 1.300 x 10.000 ex.	13.000.000
-Dépliants :	
Impression 1.000 x 30.000 ex.	30.000.000
-Affiches:	
Conception	100.000
Impression 2.000 x 14.000 ex.	28.000.000
	-----
TOTAL :	80.500.000
	=====

## TABLEAU RECAPITULATIF

Emission Télévisée :	
* Acquisition du matériel	28.560.000
* Réalisation	1.680.000

	30.240.000
Communiqués/presse	9.840.000
Emissions radio diffusées	3.330.000
Impression	80.500.00
	-----
TOTAL GENERAL	123.910.000
	=====

Au vu de ce qui précède, nous vous soumettons un budget de 123.910.000 Fmg (CENT VINGT TROIS MILLIONS NEUF CENT DIX MILLE FRANCS MALAGASY) pour assister nos actions d'observation du referendum et de toutes élections qui vont se dérouler tout au long de cette année 1992.

Nous sommes conscient de l'ampleur des difficultés de la tâche qui nous attend et de l'insuffisance des moyens dont nous disposons pour le mener à bien.

Votre contribution serait hautement appréciée, en cette phase cruciale que vivent Madagasikara et le peuple malgache tout entier pour faire de ce pays, une terre où la démocratie ne sera plus un simple slogan vide de réalité et de contenu.

Nous vous remercions à l'avance de l'attention que vous portez à notre travail et de ce que vous estimez possible financièrement pour nous soutenir. Il va de soi que nous nous engageons à présenter un rapport financier de l'utilisation des fonds à être soumis à un audit externe. Nous souhaitons qu'un audit unique soit effectuée et acceptée par l'ensemble des bailleurs de fonds.

Au titre de la transparence, nous estimons légitime de porter à votre connaissance la liste des Organismes qui, depuis la création du CNOE, lui ont manifesté leur soutien moral et financier :

- Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (C.C.F.D.);
- Action de Carême des Catholiques Suisses; (Ces deux organismes intègrent les dépenses de fonctionnement. Ils n'ont pas encore répondu à la demande pour 1992.)
- Fondation Friedrich Ebert; (Aide axée à la sensibilisation et à l'impression de manuels pédagogiques).

Le CNOE a déposé des demandes de subvention auprès de l'Ambassade des Etats Unis et de l'Organisme Canadien "Développement et Paix" et de "Vastenaktie" organisme hollandais. Mais aucun d'entre eux n'a encore donné une réponse. Les axes de notre demande tournent autour des activités d'observation des élections.

A ce jour aucun Etat ou Organisme multilatéral n'a apporté son soutien financier ou matériel au CNOE.

Dans le cadre de l'observation des élections, le CNOE a été sollicité par des groupes internationaux tels que l'IFES (International Found Electoral Service) et le Comité Internation de Soutien pour le Référendum lors des séances de travail, le CNOE a fait une mise au point. Il refuse d'être le faire-valoir de ces organismes et a réaffirmé sa neutralité.

Antananarivo, le 26 mars 1992  
Pour le Bureau National

RAHARIMANANA Patrick  
RAZAFINJATO Bien Aimé

Lily RAZAFIMBELO  
RABEMANANTSOA Rami

**Annexe: IV****LISTE DES ORGANISATIONS ET PERSONNALITES RENCONTREES**

17.03

## 1) - Ambassadeurs Pays membres CEE

Monsieur Dennis AMY - Royaume Unis

Monsieur Henri COMBES - France

Monsieur Günter HELD - RFA

## 2) - Ministère de l'Intérieur (toute la journée à partir de 10 h)

Monsieur Rabamanantsoa Benoît - Secrétaire Général du Ministère

Monsieur Rokotosata Henry Chargé de mission

Monsieur Olivier Andriarinarisata, Directeur des Etudes, de la Législation et de la Documentation

Monsieur Manonjo Gabriel - Chef du Service de l'Inspection.

18.03

## 3) - CNOE

Mademoiselle Lihy RAZAFIMBELO - Conseiller CNOE

Monsieur RABEHAJA fils Edmond - Vice Président CNOE de la Province de FIRANTSOA

Monsieur RASAOLOMPATOVO SETA - Vice Président

Monsieur JOANASY - Attaché de presse auprès du Bureau National

Monsieur Patrick RAHARIMANANA - Commissaire aux comptes

## 4) - FIVMPAMA (Groupement des Opérateurs Privés Malgaches)

Président : Monsieur Désiré E. RALIJAONA

## 5) - UNION DES ARTISTES DE MADAGASCAR (UAMA)

Monsieur Marcel RAKOTOVAO, Président, membre du CRES

Monsieur Armand RATSIMBAZAFY, Vice Président

## 6) - Madame Justine RAZARIMANANA - Sociologue, chargée de communication à la Primature.

19.03

## 7).- Conférence Nationale des Etats Fédérés

Colonel RAJAONARISON Richard - Officier retraité,  
Secrétaire Général

Madame Léonie I. GUERRA - Secrétaire général Adjoint-  
Représentant de TAOMASSINA.

Monsieur Anachet IMBIKI - Conseiller

Monsieur HONORE - Secrétaire Général Adjoint-Président  
de l'amicale des cadres - Directeur Général de PROCOPS

- 8) - Monsieur BRONFMAN - Représentant Résident Banque  
Mondiale

20.03

- 9) - Parti VONJY (VITM)

Docteur RAZANABAHINY - Président

- 10) - Ministre des Finances : Monsieur Evariste MARSON -  
Responsable du Parti R. PSD

- 11) - Radio Forces Vives  
Monsieur Christian Alphonse RAZAFIMBAHINY

21.03

- 12) - Monsieur BELANTO, Journaliste à LAKROA

- 13) - Monsieur Franck RAHARISON - Journaliste, Directeur de  
TRIBUNE de MADAGASCAR

- 14) MFM

Monsieur MANANDAFY Rokotonirina, Président du Parti et  
Co-président du CRES

- 15) Monsieur Yves RATSIMOARIVONY - Bâtonnier de l'Ordre des  
Avocats

22.03

- 16) - AKFM

Responsable : Pasteur Richard ANDRIAMANJATO

- 17) - Monsieur RAFAFIMRABE Mamy - Anthropologue - Sociologue  
Faculté d'Agronomie

- 18) - Monsieur Albert RALAIKOA - Historien-Faculté des  
Lettres

- 19) - Madame RAMANANTENASOA Jocelyne - Sociologue- Femmes  
Rurales

23.03

- 20) - LIGUE DES DROITS DE L'HOMME  
 Bâtonnier Justin RAKOTOMALALA - Avocat-Conseiller de  
 la Ligue-Membre du Conseil Supérieur de la  
 Communication  
 Monsieur Léopold RAJOELY - Trésorier  
 Monsieur Jean de Dieu RAKOTOZAFY - Conseiller

24.03

- 21) - ORDRE DES JOURNALISTES  
 Monsieur J. Anicet RANDRIANTSACAMA - Président  
 Monsieur Lucien Godefroy MAKSIM - Journaliste à VINTSY  
 (Journal écologique)
- 22) - SYNDICAT DES ENSEIGNANTS CHERCHEURS DE L'ENSEIGNEMENT  
 SUPERIEUR (SECES)  
 Monsieur RAHARINARIVONIRINA Alisaon
- 23) - Monsieur Pierre RANJEVA, Juriste, Conseiller du Premier  
 Ministre et Membre de l'Equipe de la Revue JURE-CO
- 24) - Monsieur Guy-Willy RAZANAMASY, Premier Ministre
- 25) - Conférence Nationale des Etats Fédérés  
 Colonel RAJAONARISON  
 Madame GUERRA  
 Monsieur HONORE

25.03

- 26) - Bailleurs de fonds de Madagascar
- RFA - Monsieur HELD
- USA - Monsieur Peter REAMS  
 - Madame SIM
- FRANCE - Monsieur COMBES, Chargé d'affaire  
 - Madame E. DAHAN, Chef de mission  
 - Monsieur B. DECAMPS
- GRANDE-BRETAGNE - Monsieur Dennis AMY
- ITALIE - Monsieur Vittorio PALLADIO, Attaché commercial
- JAPON - Monsieur FUJII NISHIOCHI
- SUISSE - Monsieur Pascal DECOSTERD
- PNUD - Madame Sarah RAHAINGO

Délégation CCE - Monsieur VAN DER GOOT  
- Monsieur PARFAITE

27) - Professeur LEONARD WILLY - Président (Doyen) de  
l'Etablissement d'Enseignement Supérieur de Droit,  
d'Economie, de gestion et de sociologie.

28) - PSD

Monsieur André RESAMPA - Secrétaire Général  
Monsieur Amadée RAMALASON - Secrétaire Général Adjoint

29) - FFKM

Père Adolphe RAZAFINTSALAMA - Président du Bureau  
Exécutif  
Pasteur Josoa RAKOTONIRAINY, Président de la Commission  
des Affaires Nationales pour le FFKM Co-Secrétaire  
général du Comité Préparatoire du Forum.  
Sylvestre RONDRIAMANANA - Président de la Commission  
Communication, information FFKM et du Comité  
Préparatoire du Forum  
Monsieur André RANDRANTO, Membre de la Commission des  
Affaires économiques-Assistant aux Secrétares généraux  
du Comité Préparatoire du Forum  
Monsieur André RANDRANTO, Membre de la Commission des  
Affaires économiques-Assistant aux Secrétares généraux  
du Comité Préparatoire du Forum

25.03

30) - COMODE Conseil Malgache des ONG pour le Développement  
et l'environnement

Monsieur William RAMAROHARINOSY - Secrétaire Général

31) - AKFM - KDRSM  
Madame Gisèle RABESAHALA

32) - AREMA  
Monsieur Aristide VELOMPANAHY - Secrétaire National  
Administratif  
Monsieur José RAKOTOMAVO - Membre du Bureau Politique  
Monsieur Léon RAJAABELINA - Membre du Bureau Politique

27.03

33) - Ambassadeurs des Pays membres de la CEE

34) - Président de la République - Monsieur RATSIRAKA

28.03

- 35) - Monsieur RAKOTO SATA Henri, Chargé de missions au Ministère de l'Intérieur
- 36) - Président de la HAE : Monsieur Albert ZAFY
- 37) - UNDD (Parti de Monsieur ZAFY)

Professeur Albert ZAFY  
 Pasteur RAKOTOMAMONJY Dieudonné (DIEGO SUAREZ)  
 JOHNSON Benjamin, Secrétaire Général Adjoint  
 MANANA François de Paul (Ambilobe)  
 RAFALIMANANA Johnson Marc-Secrétaire du C.C.  
 TSIMISOMA Clément - Trésorier National et  
 Coordonnateur des Activités de l'UNDD  
 RABEARIVIRAY Claude (DIEGO SUAREZ)  
 MAHAVORY Jean-Raymond - Bureau des Jeunes de l'UNDD  
 TOMBORAVO Georges, Responsable UNDD à DIEGO SUAREZ  
 Florent RAKOTOARISOA - Secrétaire Général du Bureau  
 UNDD à HILL-VILLE-NOSY-BEY  
 Jean-Noël - Membre du Bureau des Forces Vives Rasalama  
 à NOSY-BE  
 Pasteur LERASOA Jean RAMANDALAHY (Antsiranam)  
 RAKOTOVAHINY Emmanuel - 2ème Vice-Président de l'UNDD -  
 Ministre d'Etat à l'Agriculture et au Développement  
 rural  
 RAMANJATO Daniel - Président du Parti UNDD et Vice-  
 Président des Forces Vives Rasalama (Fort-Dauphin)  
 RANDRIAMPARANY Marcel - Secrétaire Général des Forces  
 Vives à SIRAMA AMBIDOBE  
 PROFESSEUR Damasy ANDRIAMBAO - Ministre de la Santé.