

## L'impact des procédés internationaux de contournement de l'État : l'exemple de Madagascar

*Christiane Rafidinarivo* • Sciences Po Paris/Institut d'Études politiques de  
Madagascar/Université de La Réunion

---

Madagascar a subi de plein fouet la crise politique et diplomatique ouverte en 2009 par un coup d'État. Le régime politique de transition en place jusqu'en 2014 n'a pu empêcher le contournement de l'État et le transfert de sa souveraineté humanitaire aux acteurs internationaux. Tout cela n'a certes pas amélioré la situation de ce pays classé parmi les Moins Avancés de la planète, le troisième plus vulnérable aux aléas climatiques après le Bangladesh et l'Inde (et le premier en Afrique), et le deuxième le plus touché par la faim dans le monde en 2014. Christiane Rafidinarivo revient sur les mécanismes mis en place entre 2009 et 2014 et qui, aujourd'hui encore, perdurent. Elle livre ainsi une analyse comparée afin d'en tirer les leçons politique et diplomatique pour les pays africains...

---

**L**e réalisme transitionnel de crise inventé pour Madagascar crée un précédent international dans la diplomatie humanitaire, particulièrement en Afrique. Dans le cadre de la crise politique et diplomatique malgache de 2009 et des sanctions internationales, seuls les financements humanitaires furent autorisés entre 2009 et 2014<sup>1</sup>. Ceux-ci étaient néanmoins suffisamment importants pour peser sur la masse monétaire du pays, tandis que des procédés internationaux humanitaires inédits de contournement de l'État étaient mis en place à de multiples niveaux par les acteurs internationaux pour les gérer. Le dispositif perdurera après la sortie de la crise diplomatique et l'élection présidentielle malgache en 2014. Il s'agit pour nous ici d'en renouveler l'analyse politique comparée<sup>2</sup> afin de répondre à cette question essentielle : quelle est la « situation de gouvernance » ainsi créée<sup>3</sup> et son impact dans les relations financières internationales dans la perspective d'une sortie de crise ?

### **Substitution de gouvernance**

Le cas de Madagascar l'atteste : dans le contexte de la non-reconnaissance internationale du régime de transition, les stratégies de contournement des partenaires internationaux ont clairement pour but d'éviter la capacité de décision et de budgétisation de ce régime. Ce faisant, la gouvernance internationale enclenche un processus de délégitimation de l'État national dans sa fonction humanitaire en même temps qu'elle met en place des procédures de désinstitutionnalisation de la coordination de cette action, censée être assumée par le Bureau

---

<sup>1</sup> Christiane Rafidinarivo (dir.), *L'État dans les relations internationales. La communauté internationale face à la crise malgache actuelle*, Rapport pour l'Institut des hautes études de Défense nationale, association régionale océan Indien, Saint-Denis, 2010, lettre de félicitations de Richard Laborde, vice-amiral et directeur de l'IHEDN.

<sup>2</sup> Christiane Rafidinarivo (dir.), Hantsa Ralamboson et Marie-Donna Ranaivoarivelo, « Transition politique et transition humanitaire : analyse politique comparée de la transition financière », *Fonds Croix-Rouge française, Les Papiers du Fonds*, n° 10, février 2017, [www.fondcrf.org/wp-content/uploads/2017/03/Transition-politique-et-transition-humanitaire\\_Analyse-comparee-de-la-transition-financiere.pdf](http://www.fondcrf.org/wp-content/uploads/2017/03/Transition-politique-et-transition-humanitaire_Analyse-comparee-de-la-transition-financiere.pdf)

<sup>3</sup> Elinor Ostrom, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Éditions de Boeck, Paris, 2010.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

national de gestion des risques et catastrophes (BNGRC). Ainsi, du point de vue de la « transition financière<sup>4</sup> » :

« 2009 est une année charnière à cause de la perte de capacité des institutions étatiques due à la suspension ou l'annulation des aides au développement. Il n'y a plus d'interactions politiques de haut niveau, seulement des relations techniques de mise en œuvre directe pour diriger la coopération à Madagascar<sup>5</sup>... »

D'un autre côté, la budgétisation des financements humanitaires autorisés prend la forme d'un basculement au titre de l'aide humanitaire de 30 % de l'aide publique au développement désormais interdite<sup>6</sup>. Enfin, les financements régionaux ne sont plus autorisés, à moins d'être requalifiés en financements humanitaires bilatéraux. L'aide humanitaire est alors directement affectée à des organismes non étatiques et/ou aux communautés de base pour qu'ils la fassent transiter vers les bénéficiaires. En d'autres termes, l'allocation des ressources humanitaires internationales contourne l'État. Plus généralement, on peut dire que le dispositif diplomatique de sanctions financières amène à substituer la gouvernance humanitaire internationale à la gouvernance de l'État.

### Le jeu des acteurs et la perception des populations

Tout commence en 2009 quand les Nations unies déclarent Madagascar « pays SSD », c'est-à-dire en Situation spéciale de développement. Deux types de dispositifs sont alors mis en place. L'un est institutionnel : c'est le *Direct Implementation* du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le volume habituel des aides est maintenu mais directement versé au niveau des communautés de base. Ce système sera remplacé en 2014, après les élections présidentielles, par le NIM (*National Implementation*), dont la mise en œuvre à l'échelle du pays est supervisée par le PNUD. L'autre dispositif correspond à un glissement de fait du rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) : sortant de son rôle d'agence de développement, il passe en « mode agence humanitaire ». Mandaté par les Nations unies pour l'action d'urgence, il est sollicité par des donateurs publics et privés – par exemple la Banque africaine de développement – pour jouer ce rôle d'agence humanitaire et de coordination qu'est pourtant supposé assurer le BNGRC malgache.

Quant aux réseaux publics et privés d'acteurs humanitaires, ils organisent leurs procédures de gouvernance de contournement de l'État en mettant en place une gouvernance sectorielle publique/privée des « clusters<sup>7</sup> » : l'interaction entre les actions publiques et privées d'aides sectorielles se conjugue à l'émergence d'une structure de coordination non étatique.

---

<sup>4</sup> Christiane Rafidinarivo, « Transition politique, transition financière et transition humanitaire : le cas de Madagascar », intervention au Forum mondial Convergences, Paris, 2016.

<sup>5</sup> Maherisoa Rakotonirainy, Vulnerability Assessment Officer/Agent d'évaluation de la vulnérabilité au Programme alimentaire mondial (PAM), cité dans Christiane Rafidinarivo (dir.), Hantsa Ralamboson et Marie-Donna Ranaivoarivelo, « Transition politique et transition humanitaire... », *op. cit.*, p. 22.

<sup>6</sup> Banque mondiale, « La Gestion des Risques et Catastrophes et l'adaptation au changement climatique », note de la Banque mondiale, Antananarivo, 2014.

<sup>7</sup> « Groupes sectoriels » mis en place en 2005 par OCHA, le Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU, dans le cadre du Programme de réforme humanitaire. Ces groupes d'organisations humanitaires, faisant ou non partie du système des Nations unies, sont constitués dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire, par exemple l'eau, la santé et la logistique. Ils sont désignés par le Comité permanent interorganisations et sont investis de responsabilités claires en matière de coordination. Le coordonnateur résident et/ou le coordonnateur de l'aide humanitaire et l'équipe de pays pour l'action humanitaire gèrent la réponse humanitaire par le biais de ces clusters. Voir « OCHA d'une seule voix : l'approche Cluster », mai 2012, [www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message\\_Cluster%20Approach\\_vFR.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Cluster%20Approach_vFR.pdf) [NDLR].

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

S'agissant enfin des réseaux humanitaires internationaux par pays, leurs procédures classiques de gouvernance humanitaire s'affranchissent, là aussi, de la coordination étatique du pays hôte, en l'occurrence Madagascar. Les conséquences en sont paradoxales. D'une part, alors que le réseau humanitaire international contourne l'État malgache, celui de ses pays partenaires se resserre autour de la gouvernance diplomatique de leurs propres États. Stéphane Gompertz explique ce paradoxe par le fait que «les ONG qui acceptent de travailler *mano a la mano* [sic] avec leurs ambassades respectives voient leur tâche facilitée<sup>8</sup>». Bernard Kouchner, emblématique *french doctor*<sup>9</sup>, alors ministre des Affaires étrangères (2007-2010), a contribué à «cette situation de gouvernance» qui a fait l'objet des négociations du Groupe international de contact mis spécialement en place par les bailleurs de Madagascar. D'autre part, cela aiguise les enjeux de rivalités géopolitiques et de compétition diplomatique. Les États-Unis s'affirment premier donateur et premier partenaire humanitaire de Madagascar, place que la France revendiquait traditionnellement.

Mais qu'en est-il des bénéficiaires ? Rappelons tout d'abord que ce dispositif international de contournement de l'État perdurera après les élections de 2014 qui mettent institutionnellement fin à la crise. Dans l'objectif d'une mise en perspective post-crise de l'action du BNGRC et de ses réseaux internationaux, nous avons ainsi mené en 2016 une enquête perceptuelle inédite de satisfaction auprès de 650 ménages exposés dans trois régions représentatives de l'exposition aux risques et catastrophes<sup>10</sup>.

Il en ressort que la satisfaction est plutôt moyenne par rapport à l'aide reçue pendant la crise dans la région Analamanga au Centre et la région Atsinanana à l'Est. En Androy, dans le Sud – la région qui connaît le plus fort taux de famine et d'insécurité, et où l'État a la plus faible maîtrise du territoire –, les réponses expriment une insatisfaction flagrante : l'action de l'État et de ses partenaires internationaux y est considérée comme non pertinente et inefficace. Elle est perçue comme un échec alors que c'est la région abritant les populations les plus vulnérables du pays et qui a reçu le plus d'aide.

---

<sup>8</sup> Stéphane Gompertz, directeur Afrique au ministère français des Affaires étrangères de 2010 à 2012, *Fonds Croix-Rouge française*, Les états de la recherche, Paris, 15 mars 2017 (prise de parole).

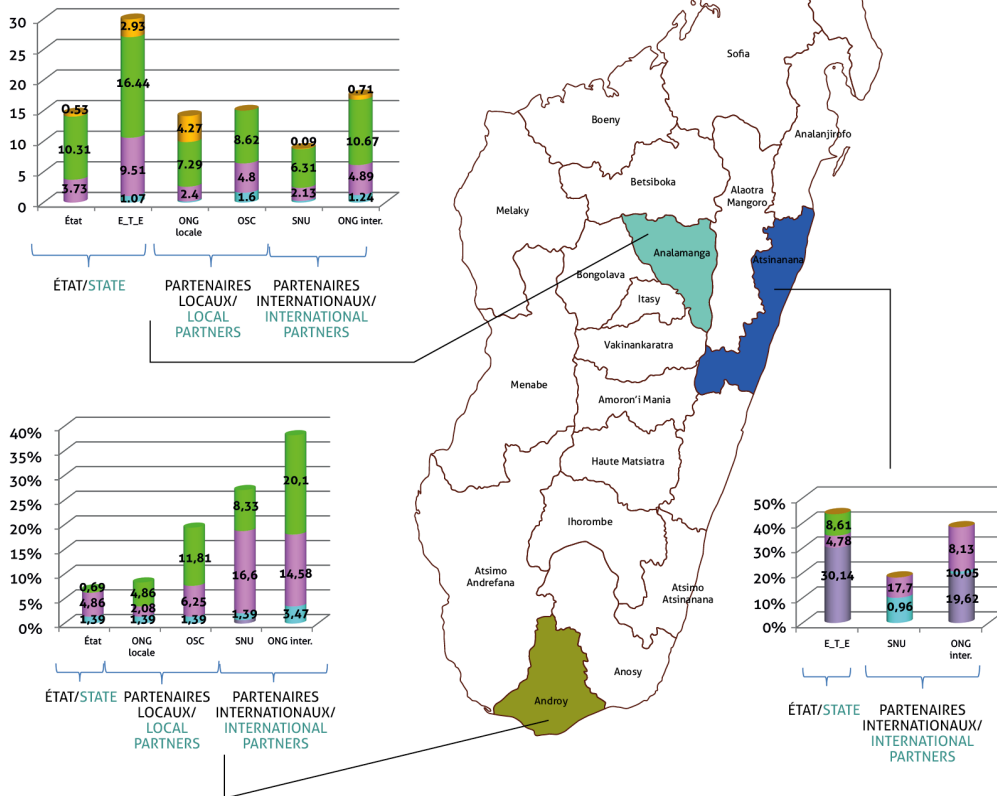
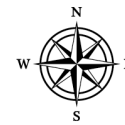
<sup>9</sup> Philippe Ryfman, *Une histoire de l'humanitaire*, La Découverte, 2016.

<sup>10</sup> Christiane Rafidinarivo (dir.), Hantsa Ralamboson et Marie-Donna Ranaivoarivelo, « Transition politique et transition humanitaire... », *op. cit.*

### MADAGASCAR – 2016

#### SATISFACTION DES MÉNAGES SELON LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT ET DE SES PARTENAIRES LOCAUX ET INTERNATIONAUX

#### SATISFACTION OF HOUSEHOLDS CONCERNING INTERVENTIONS OF THE STATE AND ITS LOCAL AND INTERNATIONAL PARTNERS



#### Légende/Legend

- Limite régionale/Regional limit
- Vulnérabilité aux aléas/Vulnerability to hazards**
  - Inondations/Floods
  - Cyclones et inondations/Cyclones and floods
  - Sécheresse et inondations/Draught and floods

#### Degré de satisfaction des ménages exposés/Level of satisfaction of exposed households

- Très satisfait/Very satisfied
- Satisfait/Satisfied
- Moyennement satisfait/Moderately satisfied
- Peu satisfait/Unsatisfied
- Très peu satisfait/Very unsatisfied

#### Source carte:

Christiane Rafidinarivo (dir.),  
réalisation Nianja Raonivelo et Jaotiana  
Rasolomamonjy, conseillés par Thierry Sabathier,  
Ingénieur divisionnaire des travaux géographiques et cartographiques de l'État, exposition de poster scientifique « Transition politique et transition humanitaire 2009-2014 », association océan Indien de Science politique, 2016.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

### De la diplomatie à la géopolitique humanitaire

Le contournement de l'État aboutit à maintenir une importante pression des sanctions financières internationales sur le régime de transition vers une sortie électorale de la crise diplomatique. Dans le même temps, on doit admettre qu'il assure un filet de sécurité pour la population la plus exposée au risque climatique, sécuritaire et politique. Ce dispositif, qui sera maintenu tout au long des négociations internationales sur l'application de la feuille de route de sortie de crise jusqu'à aujourd'hui, continue de peser sur la masse monétaire en même temps qu'il demeure un outil de ressource politique des acteurs internationaux multinationaux sur la gouvernance de l'État et la vie politique du pays.

De fait, ce contournement de l'État par les partenaires internationaux contribue à l'affaiblissement de ce dernier, qualifié d'État défaillant par de nombreux acteurs internationaux qui en font un argument diplomatique et géopolitique. Cela favorise, en outre, la transformation en clientélisme de l'influence humanitaire par des acteurs et groupes d'acteurs nationaux comme internationaux. Et c'est utilisé, enfin, par certains groupes pour constituer la base nécessaire à leur avenir politique<sup>11</sup>.

Nombre de ces acteurs internationaux, notamment humanitaires, se félicitent de la réduction de capacité de l'État, perçue comme une opportunité de reprise en main par la population, les ONG et organisations de la société civile locale de leur propre destin hors le contrôle de l'État. Ce qui pose question c'est que personne n'a demandé aux bénéficiaires eux-mêmes ce qu'ils en pensaient. Or, dans les réponses au questionnaire évoqué plus haut – et alors même que le mot souveraineté n'y figurait pas –, celui-ci revenait très souvent dans les réponses des ménages interrogés.

Ces derniers perçoivent ce que nos travaux ont permis de mettre en lumière : la nouvelle situation des financements humanitaires et leur statut dans la crise diplomatique ont inversé les hiérarchies de coordination. Le régime de transition ne disposant plus d'aucune capacité pour agir sur le plan de contingentement (prévision et réserves en cas de catastrophes), l'adage cité par Assia Sidibe s'applique : « Quand il n'y a pas de plan, il y a celui d'OCHA<sup>12</sup>. » Cela n'exonère pas pour autant de l'incertitude si l'on en croit Rija Rakotoson d'OCHA : « On ne sait pas si on a fait la bonne réponse, mais on essaie de faire une juste réponse<sup>13</sup>. » L'éthique comme seul garde-fou de l'inversion de gouvernance dans le cadre des sanctions financières internationales et de l'extrême dépendance ?

Dans les années 1990, on évoquait le déclin de l'État ainsi que les nouvelles perspectives transnationales du monde et de l'action humanitaire<sup>14</sup>. Or ce que l'on constate aujourd'hui dans le cas de Madagascar – et dans bien d'autres contextes –, c'est qu'en cas de crise, les populations continuent de se tourner spontanément vers l'État et les entités publiques de proximité territoriale : ce sont eux qui sont attendus. Ce qui ressort de notre enquête, c'est que les populations malgaches déplorent l'affaiblissement de l'État sur le champ humanitaire, en termes de présence de proximité et, surtout, de souveraineté nationale. Elles perçoivent l'action

---

<sup>11</sup> Maherisoa Rakotonirainy, in Christiane Rafidinarivo (dir.), Hantsa Ralamboson et Marie-Donna Ranaivoarivelo, « Transition politique et transition humanitaire... », *op. cit.*, p. 22.

<sup>12</sup> Assia Sidibe, responsable « Engagement pays » au sein de l'African Risk Capacity ([www.africanriskcapacity.org](http://www.africanriskcapacity.org)), lors du Forum mondial Convergences, Paris, 2016. OCHA : Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies [NDLR].

<sup>13</sup> Humanitarian Affairs Officer/Chargé des affaires humanitaires d'OCHA, in Christiane Rafidinarivo (dir.), Hantsa Ralamboson et Marie-Donna Ranaivoarivelo, « Transition politique et transition humanitaire... », *op. cit.*, p. 23.

<sup>14</sup> Bertrand Badie, *La Fin des territoires*, Fayard, 1995.

internationale humanitaire comme étant d'une efficacité relative, essentiellement palliative et source de dépendance vitale.

### **Intensification de la compétition géopolitique humanitaire ?**

Les conséquences géopolitiques de l'inversion de la hiérarchie de coordination nationale et internationale sont une érosion de souveraineté et une diminution de la puissance étatique, corollaires de la prédominance des acteurs internationaux dans le paysage humanitaire et tout au long du processus d'allocation des ressources humanitaires. C'est une très grande puissance politique et financière en termes de légitimation et délégitimation locales et globales.

Ce que révèle enfin cette crise politique et diplomatique de Madagascar, c'est l'intensification de la compétition géopolitique entre acteurs pour accéder aux fonds, à l'exact inverse – selon nous – de ce qu'exige la nécessaire « transition humanitaire », au sens où l'entend Jean-François Mattei<sup>15</sup>.

On constate ainsi que les financements humanitaires internationaux sont transformés en *soft power*, par le haut et par le bas, au nom de la compétition politique et géopolitique. Ils deviennent un moteur de la (dé)mobilisation des réseaux institutionnels d'une part et de la capitalisation politique par l'action humanitaire d'autre part. Le contexte régional en accroît l'acuité : les gisements colossaux de gaz découverts en 2008 dans le canal du Mozambique<sup>16</sup>, confirmés en 2012, sont depuis exploités par le Mozambique et la Tanzanie dans le cadre de leur propre Zone économique exclusive (ZEE) alors que Madagascar peine encore à sortir de la crise. Les gisements gaziers auxquels Madagascar pourrait prétendre dans le même Canal relèvent de la ZEE des Îles Éparses, contestées à la France<sup>17</sup>.

Pourtant, et les acteurs humanitaires en ont l'expérience locale et globale, un État même affaibli, pauvre et dépendant peut empêcher leur action. S'il ne leur accorde pas l'accès à son territoire ou à des domaines d'action, les humanitaires ne peuvent pas travailler. En d'autres termes, les États restent toujours en capacité de configurer l'envergure et l'efficacité de l'aide humanitaire internationale. Afin de ne pas en arriver à cette extrémité, dont les populations sont souvent les premières victimes, et de laisser à l'État son rôle de coordinateur et de partenaire, il est nécessaire de pratiquer la co-construction des politiques publiques humanitaires nationales et internationales. Il importe, pour ce faire, de mettre en place des procédures pour sortir du contournement de l'État afin de ne pas se contenter de la gouvernance de crise, mais d'œuvrer à sa résolution. C'est un des conditions de la « transition humanitaire ». cela suppose une réinstitutionnalisation<sup>18</sup> tendue vers la lutte contre la violence de la nature et de la société, la gouvernance du bien commun et souverain de la paix et un développement réellement durable.

---

<sup>15</sup> Jean-François Mattei, *L'Humanitaire à l'épreuve de l'éthique*, Les liens qui libèrent, 2014.

<sup>16</sup> Passage dans l'océan Indien entre Madagascar et le reste de l'Afrique [NDLR].

<sup>17</sup> Christiane Rafidinarivo et Johary Ravaloson (dir.), « Regards croisés sur les Îles Éparses : ressources et territoires contestés », *Revue Madagascar Conseil International*, dossier spécial Îles Éparses, n° 72-73, 2016.

<sup>18</sup> Charles Rambolanson, secrétaire exécutif adjoint du BNGRC, « L'État et le BNGRC, enjeux d'une institutionnalisation de la coordination », intervention au séminaire FCRF et IRD, 2016.

### Biographie • Christiane Rafidinarivo

Docteure habilitée à diriger des recherches (HDR) en science politique, Christiane Rafidinarivo est chercheuse invitée au Cevipof (CNRS UMR 7048) de Sciences Po Paris. Elle est professeure invitée aux programmes Europe-Afrique et Europe-Amériques de Sciences Po. Elle est présidente du conseil scientifique, professeure associée et directrice de recherche à l'Institut d'Études politiques de Madagascar. Christiane Rafidinarivo est enseignante-chercheuse à l'Université de La Réunion. Ses axes de recherches en relations internationales sont la science politique des conflits d'une part et les solidarités d'autre part. Sa recherche vise à renouveler l'analyse politique comparée en relations internationales.

*Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.*

*Pour citer cet article : Christiane Rafidinarivo, « L'impact des procédés internationaux de contournement de l'État : l'exemple de Madagascar », Alternatives Humanitaires, n°5, juillet 2017, p. 74-85, [http://alternatives-](http://alternatives-humanitaires.org/en/2017/07/03/limpact-procedes-internationaux-de-contournement-de-letat-lexemple-de-madagascar/)*

*[humanitaires.org/en/2017/07/03/limpact-procedes-internationaux-de-contournement-de-letat-lexemple-de-madagascar/](http://alternatives-humanitaires.org/en/2017/07/03/limpact-procedes-internationaux-de-contournement-de-letat-lexemple-de-madagascar/)*

*ISBN de l'article (PDF): 978-2-37704-235-7*