



Union européenne
Mission d'observation électorale
Madagascar 2013



Déclaration préliminaire

Le peuple malgache a exprimé démocratiquement et dans le calme sa volonté de sortir de la Transition

Antananarivo, 27 octobre 2013

Résumé

- La Mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) félicite le peuple malgache pour le déroulement pacifique de la campagne et de la journée électorale. Elle rappelle son attachement au respect des Droits de l'Homme.
- Dans l'ensemble des bureaux de vote observés, la MOE UE constate que les membres des bureaux de vote étaient présents et ont rempli leur mission de manière professionnelle et neutre.
- La MOE UE souligne également le civisme des délégués de candidat et parti politique qui ont joué un rôle positif dans le bon déroulement des opérations de vote.
- Le jour du scrutin, la MOE UE a observé que les procédures ont été appliquées de façon transparente. La MOE UE salue le travail réalisé par la CENI-T en dépit d'un contexte difficile.
- L'insertion de la Feuille de Route (FdR) dans l'ordonnancement juridique interne offre une base adéquate pour une mise en œuvre inclusive et consensuelle du processus électoral.
- A la date de clôture des inscriptions sur les listes électorales, la CENI-T a annoncé un total de 7 823 305 inscrits pour participer aux scrutins présidentiel et législatifs. En dépit de la révision systématique du fichier, l'ensemble de l'électorat potentiel n'a pas été enregistré.
- La campagne électorale, intense et ponctuée par de nombreux rassemblements, s'est déroulée dans le calme et sans incidents majeurs.
- L'absence, dans la Loi sur les partis politiques, de dispositions sur le financement et le plafonnement des dépenses de campagne électorale entretient des inégalités flagrantes de moyens entre les candidats.
- Les médias malgaches ont largement couvert la campagne. La liberté d'expression a été garantie. Les médias publics ont offert un accès gratuit et équitable aux candidats en respectant la réglementation de la CENI-T. Les médias privés ont, quant à eux, privilégié la communication payante au détriment de l'information.
- La MOE UE reste attentive au traitement de l'éventuel contentieux ainsi qu'à la transparence et à la traçabilité des résultats jusqu'à la proclamation des résultats définitifs du scrutin.

Recommandations pour les législatives et l'éventuel second tour de la présidentielle

- La MOE UE recommande aux autorités nationales de poursuivre la distribution des cartes d'électeur, qui n'ont pu être remises avant le scrutin du 25 octobre. Cependant, elle ne considère pas qu'une nouvelle révision de la liste électorale soit opportune à ce stade.
- La MOE UE encourage la CENI-T à envisager les mesures adéquates pour améliorer l'organisation du scrutin dans les bureaux de vote.
- La MOE UE recommande d'augmenter les moyens et les capacités de la Cour électorale spéciale.
- La MOE UE recommande aux différents acteurs engagés dans la sensibilisation de renforcer leurs activités sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones isolées.
- La MOE UE recommande que la sécurisation de la transmission des résultats ainsi que leur publication se poursuive bureau de vote par bureau de vote, en toute transparence.

La MOE UE est présente à Madagascar depuis le 25 septembre, à l'invitation du gouvernement de la République de Madagascar et de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T). Elle est conduite par la Chef Observatrice, Maria Muñiz de Urquiza, Députée au Parlement européen. La MOE UE a déployé 120 observateurs issus de 25 Etats membres de l'Union européenne et de la Suisse et de la Norvège afin d'évaluer le processus électoral conformément au cadre juridique de la République de Madagascar et aux normes internationales en la matière. La Délégation du Parlement européen, dirigée par Philippe Boulland, adhère à la déclaration de la MOE UE. Le jour du scrutin, les observateurs ont visité plus de 530 bureaux de vote répartis dans les 22 régions, couvrant 66 des 119 districts pour l'ouverture, le vote, le dépouillement et la centralisation des résultats.

L'évaluation du processus dépendra de la conduite des opérations restant à accomplir et en particulier de la centralisation des résultats et de la gestion d'un éventuel contentieux. La MOE UE restera dans le pays pour observer la suite du processus électoral.

La MOE UE formule ses conclusions préliminaires en toute indépendance et adhère à la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections.

La MOE UE tient à remercier les autorités nationales pour la franche coopération offerte aux observateurs dans le cadre de la réalisation de leur mandat.

Conclusions préliminaires

Contexte politique

La Feuille de Route (FdR) pour la transition, signée le 17 septembre 2011 à Antananarivo, puis confortée par la signature d'un cadre d'application, a engagé un processus inclusif et consensuel. Ce processus a jeté les bases d'une sortie de crise institutionnelle que le pays traverse depuis près de cinq ans¹.

Les débats politiques, induits par les différentes stratégies des signataires pour la mise en œuvre concrète du processus, ont engendré un report du calendrier électoral. L'acceptation, en mai 2013, de candidatures présidentielles hors délai et ne répondant pas aux exigences de la loi électorale avait bloqué le processus. Après trois mois de blocage, la CENI-T et les Nations Unies ont adopté un nouveau calendrier prévoyant l'élection présidentielle le 25 octobre et les législatives, couplées à un éventuel second tour de l'élection présidentielle, le 20 décembre 2013. La Cour électorale spéciale (CES) a publié le 21 août 2013 la liste définitive des 33 candidats remplissant les conditions juridiques requises.

Cadre Juridique

Le cadre juridique régissant l'élection présidentielle propose une base adéquate, mais néanmoins fragile, pour l'organisation d'élections démocratiques, au regard des obligations et engagements régionaux et internationaux auxquels Madagascar a adhéré. La CENI-T a adopté des décisions *ad hoc*, communiquées le plus souvent par voie orale, ce qui n'a pas permis d'uniformiser les règles applicables, notamment pour les documents autorisant à voter ou pour la définition des votes nuls.

L'insertion des dispositions de la FdR dans l'ordonnancement juridique interne, a renforcé le cadre juridique antérieur, ainsi que les organes de transition.

La Loi n°2011-014 du 28 décembre 2011 a permis de mettre en place la CENI-T, chargée de la gestion, de la supervision du processus électoral et de la publication des résultats provisoires. Cette même loi porte création d'une CES pour accompagner le processus, gérer le contentieux et proclamer les résultats définitifs. Selon le cadre juridique en vigueur, ces deux institutions doivent disposer des garanties d'indépendance administrative et financière. Ces garde-fou, mis en place tardivement pour la CENI-T, ne le sont toujours pas pour la CES.

L'ensemble des textes régissant la tenue des élections est dense et comprend parfois des dispositions contradictoires. L'adoption récente de la Loi portant création de la CES semble affecter la compréhension de l'articulation des attributions et compétences entre cette dernière et la CENI-T.

Contentieux électoral

La CES statue sur la régularité des opérations électorales et peut procéder à l'annulation ou à la rectification des résultats provisoires, proclamés par la CENI-T dans un délai de 15 jours.

La réception et le traitement de toutes les réclamations et saisines par la CES est un défi. A la veille du scrutin, la CES ne bénéficiait pas encore des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

¹ Avec l'installation des institutions de la transition, la nomination d'un Premier Ministre de consensus, un Gouvernement d'Union Nationale, un Parlement et la création de La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI-T).

La MOE UE reste attentive au traitement de l'éventuel contentieux ainsi qu'à la transparence et à la traçabilité des votes lors de la proclamation des résultats définitifs du premier tour.

Administration électorale

La Commission électorale nationale indépendante pour la Transition (CENI-T)

La CENI-T est une nouvelle structure, créée en février 2012². Elle compte 22 Commissaires issus de l'administration publique, de la société civile et des 10 partis politiques signataires de la FdR³.

La CENI-T a su relever le défi de l'organisation de cette élection présidentielle, malgré des reports successifs et les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de ses prérogatives.

La MOE UE souligne les efforts de la CENI-T, et, notamment ceux des membres des Commissions Electorales de Districts (CED) qui ont procédé à la distribution du matériel électoral dans l'urgence.

La formation des membres de bureaux de vote a été inégale et a engendré une application variable des procédures le jour du scrutin. En dépit de cela, les imprévus survenus lors de la journée électorale ont été résolus.

Enregistrement des électeurs

A la date de clôture des inscriptions sur les listes électorales, le 9 octobre 2013, et après suppression des doubles inscriptions, la CENI-T a annoncé un total de 7 823 305 inscrits pour participer aux scrutins présidentiel et législatifs.

Le dernier recensement général de la population date de 1993 et il permet d'estimer le nombre de majeurs à 10,5 millions. Malgré la révision systématique du fichier électoral, un pourcentage non négligeable de Malgaches ne figure pas sur la liste électorale. La présentation d'une carte nationale d'identité étant une condition nécessaire pour s'inscrire sur une liste électorale, son faible taux de délivrance a une incidence directe sur l'exhaustivité des listes électorales.

Par ailleurs, la MOE UE a constaté des cas d'électeurs disposant d'une carte d'électeur mais ne figurant pas sur la liste électorale. Cependant, la MOE UE ne considère pas qu'une nouvelle révision de la liste électorale soit opportune à ce stade, car elle ne serait pas conforme à la loi.

La MOE UE constate une sous-inscription des femmes et des jeunes adultes âgés de 18 à 33 ans.

Les inscrits par bureau de vote

Malgré l'absence de disposition juridique en la matière, la CENI-T a pris des mesures afin de limiter le nombre d'inscrits par bureau de vote (BV). A la date du scrutin, la CENI-T a annoncé 20 001 bureaux de vote, dont le nombre moyen d'électeurs s'élève à 400. La MOE UE constate que 3,2% des bureaux de vote ont un nombre d'inscrits supérieur à 1 000, essentiellement dans les grands centres urbains.

Dans ces BV, le jour du scrutin, la MOE UE a relevé des difficultés liées à l'identification des citoyens sur les listes électorales, ce qui a engendré un ralentissement des opérations de vote.

² La loi n°2012-004 du 1^{er} février 2012 fixe l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI-T.

³ Art. 22 du Code Electoral.

Campagne électorale

Réglementation et déroulement de la campagne électorale

L'article 45 du Code électorale interdit à l'autorité politique de faire campagne, pour un candidat ou une liste de candidats, sous peine de sanctions pénales et disciplinaires. Cependant, deux décrets d'application contiennent deux dispositions en contradiction avec cet article de Loi⁴.

La campagne électorale s'est déroulée du 25 septembre (6h) au 24 octobre (6h), dans une ambiance festive et sans débordements. Les slogans ont repris des thèmes récurrents tels que la lutte contre la pauvreté, l'insécurité et l'Etat de droit. Elle s'est intensifiée les derniers jours dans la quasi-totalité du pays.

Financement de la campagne électorale

La Loi n°2011-012 relative aux partis politiques prévoit que les partis financent leurs activités et exige la transparence dans la gestion de leurs ressources par la présentation d'un rapport annuel⁵. Cette loi n'identifie aucune juridiction compétente en matière de contrôle et de sanction, en cas de violation de ses dispositions. L'absence de réglementation sur le financement et le plafonnement des recettes et des dépenses de campagne électorale entretient l'inégalité des moyens, et donc des chances, entre les acteurs de la compétition électorale. L'impossibilité d'établir une traçabilité de la provenance des fonds destinés aux activités électorales est un élément qui affaiblit la transparence nécessaire au contrôle des dépenses de campagne électorale.

Environnement médiatique

Le principe de liberté d'expression a été respecté. La presse malgache a couvert librement la campagne électorale.

La réglementation des médias publics, élaborée par la CENI-T, a garanti un accès à tous les candidats, même si cet accès a été réduit dans la deuxième partie de la campagne. Néanmoins, aucun mécanisme de sanctions n'existe. La MOE UE salue l'initiative des journalistes malgaches de se doter d'un outil d'autorégulation telle que la Charte d'engagements pour la couverture de la période électorale, à laquelle ils ont massivement adhéré. Cependant, la MOE UE souligne la nécessité d'adopter un mécanisme de régulation et sanction contre d'éventuels dérapages des signataires.

Les médias publics nationaux, TVM et RNM, ont assuré un accès gratuit et égal à tous les candidats. Les émissions d'information ont également offert une couverture équilibrée des différentes campagnes. Ces médias ont rempli leur rôle de service public en suivant toutes les étapes de préparation des élections dans les journaux télévisés et à la radio. Par ailleurs, la CENI-T a bénéficié d'espaces gratuits à des plages horaires de grande audience pour diffuser des spots d'éducation civique et d'information électorale.

Les médias audiovisuels privés ont largement couvert la campagne électorale à travers différents formats. TV Plus a été la seule à organiser des débats entre les principaux candidats. Toutefois, la majorité de la couverture médiatique assurée par les médias privés (audiovisuel et presse écrite) était payante, ce qui a engendré un déséquilibre de la couverture médiatique en faveur de

⁴ Article 2 alinéa 2 du Décret n°2013-270 du 16 avril 2013 et Article 2 nouvel alinéa 2 du Décret n°2013- 593 du 10 septembre 2013.

⁵ Parmi les 33 partis politiques ou association engagés dans l'élection présidentielle, quatre sont en règle avec l'article 37, alinéa 1^{er} de la Loi n°2011-012 du 09.09.2011 ; il s'agit respectivement par ordre d'apparition sur le bulletin unique de: AME « 1 », MTS « 5 », Parti Vert « 16 » et ENINA « 22 ».

certain candidats⁶. Par ailleurs, les médias privés ont souvent présenté comme information éditoriale, sous forme de publi-reportage, de la propagande électorale. Cela s'est produit au détriment d'informations factuelles transmises aux citoyens.

Education civique

A la veille du scrutin, la MOE UE a reçu de nombreuses plaintes verbales de la part des acteurs politiques concernant le manque de sensibilisation auprès des électeurs.

La MOE UE rappelle que le rôle en matière d'éducation civique incombe notamment aux partis politiques, à la société civile et aux autorités électorales. La MOE UE soulève donc la responsabilité des différents acteurs concernés, et les encourage à renforcer les efforts fournis et les moyens engagés, dans la perspective des élections du 20 décembre.

Participation des femmes

La MOE UE note une sous-inscription des femmes sur les listes électorales (46% des inscrits) sur l'ensemble du territoire, sauf dans la région d'Analamanga (51%). Ceci est particulièrement sévère dans 6 des 22 régions de Madagascar⁷, où la proportion de femmes va de 37% à 41%.

Par ailleurs, la participation réduite des femmes dans la vie politique malgache s'illustre par la présence de deux candidates sur les 33 candidats en compétition à l'élection présidentielle.⁸

Société civile et observation électorale nationale

La société civile est garante de la crédibilité et de la transparence du processus électoral. Environ 5 000 observateurs nationaux de 33 organisations de la société civile nationales ont été accrédités pour le premier tour de l'élection présidentielle. Cependant, elle se caractérise par une faiblesse institutionnelle et des liens fréquents avec les acteurs politiques.

Par ailleurs, la CENI-T a autorisé deux délégués par candidat ou parti politique par BV⁹. Le jour du scrutin, les candidats et partis politiques ont largement eu recours à ce droit.

Jour du scrutin

Parmi les 530 BV observés, l'ouverture du scrutin a été observée dans 53 BV. A cette occasion, les observateurs ont noté que l'horaire d'ouverture a été globalement respecté ; l'ensemble des membres des BV étaient présents et l'essentiel du matériel sensible était en place. Les problèmes observés ponctuellement n'ont pas empêché le bon déroulement du scrutin.

La MOE UE note la présence des délégués de candidat et parti politique dans 97% des BV observés. Ceux-ci ont un rôle essentiel pour garantir la transparence et l'intégrité du scrutin. Par ailleurs, ils ont facilité la compréhension des procédures de vote, notamment l'utilisation du bulletin unique, sans chercher à influencer le choix des électeurs.

La MOE UE a constaté que les femmes déléguées de partis politiques qui ont observé le scrutin représentaient 43% des 1 800 délégués dans les 530 BV observés.

⁶ Du 7 au 23 octobre 2013 la couverture payante des télévisions privées TV PLUS, VIVA TV et MA TV a été dominée par le candidat Hery Rajaonarimampianina (39%), suivi par Hajo Herivelona Andrianainarivelo (14%), Radavidson Benjamin Andriamparany et Willy Sylvain Rabetsaroana (8%), Roland Iarovana Ratsiraka et Jean Louis Richard Robinson (6%).

⁷ Menabe, Atsimo-Andrefana, Ihorombe, Melaky, Bongolava, Betsiboka.

⁸ Brigitte Ihantanirina Rabemanantsoa, présidente et candidate de la formation Ampela Manao Politika (AMP) et Sarahana Georget Rabeharisoa, fondatrice et candidate du parti Vert.

⁹ Instruction de la CENI-T n°2178 du 3 octobre 2013.

La MOE UE a relevé la présence des forces de sécurité dans 6 des 530 BV observés. Cette présence n'a pas été perçue comme pouvant entraver le libre choix des électeurs.

Bien que l'application des procédures de dépouillement n'ait pas toujours été suivie de façon homogène, cette étape du processus n'en a pas pour autant été affectée.

La présentation de la carte nationale d'identité n'a été systématiquement exigée que dans 73% des BV observés. Dans les autres cas, la présence sur la liste électorale pouvait suffire.

Traitement des résultats

La MOE UE continue à observer la numérisation et le traitement des résultats dans les Sections de Recensement de Matériel de Vote au niveau des Districts, et leur transmission vers la CENI-T.