

Synthèse des travaux d’audit du fichier électoral de Madagascar

suite à la révision annuelle 2017/2018

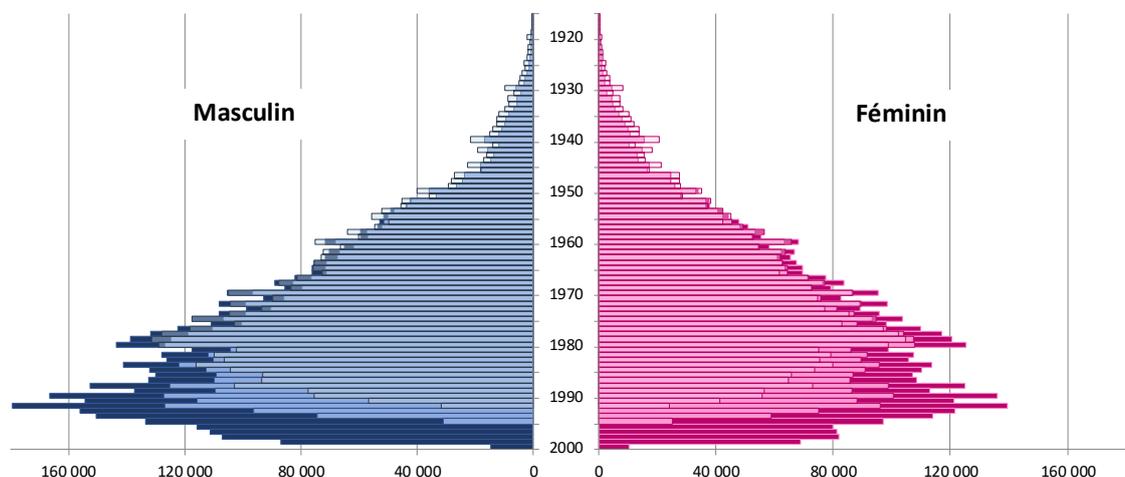
Mission conduite par des experts de l’OIF

1. Dans le cadre de son accompagnement des processus électoraux et en réponse à la demande de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de Madagascar, l’Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a déployé à Antananarivo une mission d’audit du fichier électoral du 10 au 21 septembre 2018.
2. Faisant suite à une mission réalisée en octobre 2017, cet audit aurait sans doute dû se tenir juste après l’arrêtage définitif de la liste électorale, mais les événements survenus à Madagascar en avril 2018 n’offraient pas un cadre favorable à sa réalisation.
3. La présente mission a pour objectif d’évaluer, dans une démarche inclusive et transparente, le fichier électoral résultant de la révision annuelle 2017/2018. Elle vise à apporter une appréciation circonstanciée sur la qualité du fichier électoral 2018, fondée sur les critères d’inclusivité, d’exhaustivité, d’actualité, d’unicité, d’exactitude, de complétude et de transparence.
4. Les objectifs spécifiques de cet audit sont :
 - d’évaluer la qualité du fichier électoral et sa conformité au cadre légal national et aux normes internationales ;
 - de prendre en compte les préoccupations des acteurs du processus, relatives au fichier électoral ;
 - de formuler des recommandations.
5. Conformément à l’approche de la francophonie, la mission d’audit du fichier électoral s’inscrit dans une démarche inclusive et transparente. Ainsi, sur recommandation de l’OIF, la CENI a mis en place un Comité ad hoc de suivi des travaux de l’audit, composé :
 - i) de membres techniques : les experts de l’OIF, le bureau exécutif de la CENI et son Secrétariat exécutif ;
 - ii) de membres avec statut d’observateur : les représentants des candidats à la présidentielle de 2018, deux représentants de la société civile, des représentants de la communauté internationale.
6. Conformément à l’agenda adopté, le Comité ad hoc s’est réuni à trois reprises. La première session a été consacrée à la présentation des termes de référence de l’audit, à l’adoption et à la signature du code de conduite des membres du Comité, au recueil de leurs préoccupations, à la présentation de l’approche méthodologique retenue. La deuxième session a permis aux experts de partager l’avancée de leurs travaux et de recueillir les observations des membres du Comité. La troisième session a exposé au

Comité les derniers éléments relatifs aux travaux d'audit, ses conclusions et ses recommandations.

7. Une séance de restitution publique a clos, vendredi 21 septembre 2018, les travaux de la mission.
8. Il convient de souligner que la mission d'audit a mené ses activités en toute indépendance avec rigueur et objectivité. Elle s'est fondée sur l'analyse du cadre juridique, l'analyse du cadre technique et l'analyse démographique de la population électorale.
9. Le fichier audité comprend 9 913 599 inscrits (avec 54% d'hommes et 46% de femmes), répartis dans 24 852 bureaux de vote, rattachés à 18 333 fokontany, 1 714 communes, 119 districts et 22 régions.
10. Les analyses en matière de fiabilité du fichier électoral et les investigations menées ont permis de constater les efforts louables de la CENI, notamment :
 - la mise en conformité du cadre juridique avec les principes constitutionnels et les normes internationales ;
 - le relèvement du taux d'inscription des électeurs, passé de 71% en 2010 à 80% en 2018, renforçant le caractère inclusif et exhaustif du fichier 2018 ;
 - l'inscription de près de 3% d'électeurs en 2018 grâce à l'opération guichet unique organisée avec le Ministère de l'Intérieur sous l'appellation « Jugement supplétif et Carte nationale d'identité ».
 - une prise en compte des décès pour les générations nées en 1960 ou avant, rassurant sur les efforts entrepris pour actualiser le fichier électoral ;
 - la maîtrise de l'outil de gestion du fichier électoral par le personnel de la CENI ;
 - le professionnalisme de la CENI et son engagement à renforcer la transparence au travers de la consultation en ligne du fichier électoral et du recours à l'expertise de l'OIF pour évaluer le fichier.

Superposition des Pyramides des âges des inscrits sur le fichier électoral en 2010, 2013 et 2018



11. Cependant quelques anomalies, ne mettant pas en cause la fiabilité du fichier électoral, ont été relevées, et **leur traitement avant le prochain scrutin est recommandé**. Il s'agit de procéder à la suppression :
 - d'une trentaine de mineurs, et
 - d'une douzaine de milliers d'inscriptions multiples.
12. Conformément au cadre juridique 2018, ces anomalies auraient pu faire l'objet d'une radiation d'office par la CENI, si elles avaient été identifiées avant l'arrêtage définitif des listes.
13. Au regard de ces limites, des recommandations sont formulées et devront être mises en œuvre lors des prochaines révisions annuelles du fichier électoral.

Sur le plan juridique :

- Lever, dans la loi organique 2018-008, l'ambiguïté sur la date butoir applicable aux conditions d'âge (née d'une contradiction entre les dispositions de la nouvelle loi organique relatives à l'établissement – ou à la refonte – des listes, et celles relatives à leur révision annuelle)
- Dans un souci de plus grande inclusivité, le cadre juridique pourrait être amendé pour reconnaître – et garantir en pratique – la qualité d'électeur aux personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans à la date du scrutin. Compte-tenu de la nécessité de maintenir le principe de l'arrêtage définitif du registre électoral en amont du scrutin, une des solutions à explorer consisterait à permettre une pré-inscription des jeunes ayant atteint l'âge de dix-sept ans durant la période de recensement puis, par filtrage informatique une fois le calendrier électoral connu, à n'intégrer dans le registre national des électeurs, que ceux parmi eux qui auront effectivement atteint l'âge requis à la date du scrutin. Une telle mesure suppose également la conduite d'une opération spéciale de délivrance des cartes nationales d'identité aux jeunes de dix-sept ans sur le principe inspiré de l'opération « Jugement supplétif et Carte nationale d'identité ».
- Les dispositions de l'article 41 de la loi organique 2018-008 doivent être renforcées, pour interdire explicitement l'inscription multiple sur la liste d'un même Fokontany.

Sur le plan technique :

- L'opération « Guichet unique » ayant permis d'améliorer de façon significative de l'exhaustivité du registre électoral national en facilitant l'inscription de catégories de population sous-enregistrées et notamment les femmes, il conviendrait de reconduire ce type d'opérations avant les prochaines révisions annuelles.
- La suppression des inscriptions multiples et des mineurs, ou tout au moins prendre les dispositions ne leur permettant pas de voter.
- Le renforcement des contrôles de saisie au niveau des Centres Informatiques de Districts (CID).
- Au-delà de la possibilité de consultation individuelle des listes dans les bureaux des Fokontany ou par le biais d'internet, il convient de mener une réflexion sur la pleine application des dispositions de l'article 10 de la nouvelle loi électorale. La

publication, sur le site internet de la CENI, d'une copie PDF des listes électorales telle qu'actuellement déposées dans les Fokontany constitue une option envisageable.

- Par ailleurs, il conviendrait de procéder à moyen terme à la modernisation du système d'état civil permettant de délivrer des cartes nationales d'identité biométriques comportant un identifiant unique, auquel sera arrimé le fichier électoral.

En définitive, le fichier électoral audité, nonobstant les légères anomalies relevées est suffisamment fiable pour permettre la tenue d'élections crédibles en 2018.

Toutefois, ce fichier reste perfectible au travers de la poursuite des efforts de la CENI et de la mise en œuvre des recommandations de l'audit pour les prochaines révisions des listes électorales.