



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

RAPPORT

DE L'ATELIER BILAN DU CYCLE ÉLECTORAL 2017-2019

ÉLECTIONS

PRÉSIDENTIELLE, LÉGISLATIVES ET LOCALES



FITSARANA AVO MOMBA NY LALÂMPANORENANA
HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE



Au service
des peuples
et des nations

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE DU RAPPORT	4
INTRODUCTION	4
OBJECTIF DE LA SYNTHÈSE	4
THÉMATIQUES PRINCIPALES	4
CONCLUSIONS PRINCIPALES	5
PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	5
CONSTATS, ACQUIS ET RÉSULTATS ATTENDUS	6
<i>Modernisation du fichier électoral par le basculement du système alphanumérique vers la biométrie</i>	6
<i>Renforcement de capacités des acteurs par la mise en place de dispositifs de formation permanente</i>	8
<i>Examen et ajustement du cadre légal régissant les élections, par la révision de certaines dispositions</i>	9
<i>La pérennisation de la sensibilisation, de l'information et de la communication sur le cadre légal des élections et les dispositions pertinentes de la gouvernance démocratique afin de garantir son appropriation par tous et assurer la sécurité juridique des élections</i>	11
<i>Le renforcement de l'appui aux juridictions électorales</i>	13
<i>Les recommandations à court terme portant sur l'aspect opérationnel de l'organisation des élections</i>	14
RAPPORT DE L'ATELIER BILAN	16
CONTEXTE	16
OBJECTIFS PRINCIPAUX	17
OBJECTIFS SPÉCIFIQUES	17
RÉSULTATS ATTENDUS	17
PARTICIPANTS	18
DÉROULEMENT DE L'ATELIER BILAN	18
MÉTHODOLOGIE ET GROUPES DE TRAVAIL	19
DOCUMENTS DE L'ATELIER BILAN	21
DISPOSITIF TECHNIQUE	21
GROUPES THÉMATIQUES	22
<i>Renforcement de la fiabilité et du caractère inclusif du fichier électoral</i>	22
<i>Renforcement de l'intégrité et de l'indépendance de la commission électorale</i>	30
<i>Optimisation de la régulation de la campagne électorale à Madagascar</i>	38
<i>Amélioration des opérations de vote, de la chaîne de recensement de vote et traitement des données</i>	48
<i>Vulgarisation du cadre légal, l'entretien des cadres de concertation et les campagnes de sensibilisation</i>	59
<i>Gestion du contentieux électoral et traitement des résultats</i>	67



SYNTHÈSE DU RAPPORT

INTRODUCTION

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la Constitution de la République de Madagascar aux termes duquel : « *La souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum (...)* » et dans le respect des dispositions de l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, relayées par l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui consacrent l'idée fondamentale selon laquelle « *tout pouvoir exercé par des autorités Étatiques trouve sa source dans la volonté du peuple* », **Madagascar a traversé, de 2017 à 2019, une période historique marquée par un processus électoral couronné d'un réel succès, reconnu au-delà de ses frontières.**

En effet, grâce à l'engagement au service du peuple malgache et de la démocratie, mais également grâce à l'implication de l'ensemble des acteurs électoraux – parmi lesquels figurent le Gouvernement de Madagascar, la Haute Cour Constitutionnelle, la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), les Tribunaux Administratifs – le processus électoral a abouti à une passation inédite de pouvoir entre deux présidents de la République élus démocratiquement au début de l'année 2019, à l'élection des Députés à l'Assemblée Nationale en mai 2019, et à l'élection des Maires et des Conseillers communaux et municipaux en novembre 2019.

Le bilan du cycle électoral 2017-2019 a fait l'objet d'un atelier qui s'est tenu du mardi 28 au jeudi 30 janvier 2020 à l'Hôtel Colbert Antananarivo, en présence des représentants de tous les acteurs nationaux des élections, mais également des partenaires et d'un groupe d'experts internationaux, spécialement venus pour l'évènement.

OBJECTIF DE LA SYNTHÈSE

A l'issue de l'atelier-bilan du 28 au 30 janvier 2020 portant sur le cycle électoral 2017-2019, la présente synthèse a pour objectif de **mettre en évidence le constat général et les perspectives essentielles** dans le cadre de la promotion de la gouvernance électorale à Madagascar, **les acquis du cycle électoral 2017-2019 et les résultats attendus de la mise en œuvre des recommandations** correspondant aux axes stratégiques d'intervention.

THÉMATIQUES PRINCIPALES

- La **fiabilisation du fichier électoral**.

- **L'amélioration de la gouvernance électorale** - dans tous ses aspects et à toutes les phases du processus - à travers les dispositions normatives.
- La promotion de la **performance et de l'indépendance de la Structure nationale en charge de la gestion et de l'organisation des élections.**
- L'amélioration des **opérations de vote**, de la chaîne de **recensement de vote** et de **traitement des données.**
- La **vulgarisation du cadre légal**, l'entretien des **cadres de concertation**, et l'optimisation des **campagnes de sensibilisation.**
- **L'optimisation de la gestion du contentieux électoral** et de la **proclamation des résultats définitifs.**

CONCLUSIONS PRINCIPALES

- La réussite du cycle électoral malagasy de 2017-2019 a été **reconnue par l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux.**
- Les **initiatives d'appui et d'intervention** menées autour des axes stratégiques du Projet de soutien au cycle électoral à Madagascar (**SACEM**) coordonné par le Programme des Nations Unies pour le Développement (**PNUD**) ont abouti aux résultats attendus, c'est-à-dire à des élections présidentielle, législatives, municipales et communales réalisées dans un climat de paix, de transparence et d'inclusivité.
- Les acquis méritent d'être **capitalisés et pérennisés.**
- **La gouvernance électorale doit être améliorée et renforcée**, par la mise en œuvre des perspectives identifiées au cours du bilan.

PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Parmi les recommandations émises et les perspectives identifiées au cours de l'atelier de bilan du cycle électoral figurent :

1. *La nécessaire et incontournable **modernisation du fichier électoral** par le basculement du système alphanumérique **vers la biométrie.***
2. ***Le renforcement de capacité des acteurs de tous les niveaux** par la mise en place de dispositifs de **formation permanente.***
3. ***L'examen et l'ajustement du cadre légal** régissant le processus électoral, par la révision de certaines de ses dispositions.*

4. **La pérennisation de la sensibilisation, de l'information et de la communication** sur le cadre légal des élections et les dispositions pertinentes de la gouvernance démocratique afin de garantir son appropriation par tous et assurer la sécurité juridique des élections.
5. Le renforcement **de l'appui aux juridictions électorales**.
6. Les recommandations à court terme portant sur **l'aspect opérationnel de l'organisation des élections**.

CONSTATS, ACQUIS ET RÉSULTATS ATTENDUS

1 **Modernisation du fichier électoral par le basculement du système alphanumérique vers la biométrie**

1.1. Constat et recommandations

Certes, le bilan du cycle électoral 2017-2019 confirme - à l'instar du rapport de l'audit externe mené par l'OIF en 2017 - le professionnalisme et l'engagement de la CENI à renforcer la transparence du fichier à travers sa mise en ligne, l'exhaustivité, l'inclusivité, et l'actualité des données, la conformité du cadre légal aux normes légales internationales.

Toutefois, le rapport de l'audit externe de l'OIF préconise « à moyen terme, 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 ».

Les travaux de synthèse de l'atelier de bilan du 28 au 30 janvier confirment, quant à eux, « la modernisation des dispositifs de gestion des données électorales, et même de l'état civil, **par le basculement du système alphanumérique vers la biométrie** » qui est pratiquement très utile lors des opérations de vote. ».

Ainsi, la modernisation préconisée du fichier électoral est censée s'effectuer avec celle de l'état civil ; et des projets dans le sens de la modernisation du système de l'état civil sont - en principe - en cours, avec l'appui des partenaires, dont notamment la Banque Mondiale.

Dans ce sens, **une démarche par anticipation du fichier des électeurs**, à partir du basculement du système alphanumérique actuel vers le fichier électoral biométrique, **faciliterait le processus de modernisation et optimiserait le résultat**, grâce aux atouts et aux dispositifs existants.

En vue de la réalisation du basculement vers le fichier biométrique, **une étude exhaustive préalable et une démarche inclusive sont envisagées**. À cet effet, une *Task Force* composée de représentants (permanents et observateurs) des acteurs électoraux (HCC, MID, MINJUS, CENI, TA, INSTAT, OSC, partis politiques...) sera mise en place ; un important atelier sera

organisé, et l'expérience des Structures nationales en charge des élections étrangères ainsi que l'expertise des Institutions internationales reconnues seront sollicitées, en vue de l'élaboration du cahier des charges.

Dans le cadre de cette modernisation, l'utilisation de la technologie mobile est très recommandée et très pratique dans les opérations de révision de liste électorale qu'on peut utiliser comme outil d'information, de vérification voire même d'inscription des citoyens.

1.2. Acquis du cycle électoral 2017-2019 et investissements recyclables

Malgré les limites du fichier électoral identifiées en 2017, les opérations de fiabilisation appuyées par le projet SACEM ont permis **une amélioration tangible du fichier électoral pour l'année 2018.**

Parmi les acquis à capitaliser et à pérenniser se trouvent les infrastructures de télécommunication pour la transmission des données : Réseau VSAT sur 120 sites (Districts et CENI centrale), équipement Smartphones et BGAN–satellites mobiles.

La modernisation peut être soutenue par l'existence d'un environnement informatique pour la gestion efficace et sécurisée des données (Oracle).

Le dispositif d'archivage des documents et données de la CENI est déjà fonctionnel : Il est composé de trois systèmes interopérables, en l'occurrence, un archivage des documents et données en vue de leur gestion électronique, un système de travail collaboratif et un système de messagerie électronique professionnel de la CENI (@ceni.mg).

La cartographie électorale produite en 2018, avec l'appui du SACEM, à l'intention de la CENI, d'une part, et les résultats du recensement de la population opéré par l'INSTAT, peuvent servir d'outils importants dans les actions entreprises en vue du basculement vers le fichier biométrique.

L'existence et le caractère opérationnel des personnes ressources au niveau de la CENI, dans la réalisation des acquis actuels, pourront être capitalisés.

1.3. Résultats attendus

La fiabilité du fichier électoral sera renforcée et les risques de contestations focalisées sur les listes électorales seront réduits, de manière substantielle. Ensuite, **le principe « un homme ou une femme égale une voix »** sera préservé en toutes circonstances. Par ailleurs, **une base de données fiable destinée à alimenter le fichier de l'état civil** sera constituée.

2 Renforcement de capacités des acteurs par la mise en place de dispositifs de formation permanente

2.1. Constat et recommandations

Le bilan du cycle électoral 2017-2019 fait ressortir que **la capacité des acteurs de toutes les phases du processus** à assurer leurs missions respectives en toute confiance et à travers un professionnalisme avéré, et à assumer rigoureusement les responsabilités qui en résultent, **revêt une importance fondamentale et déterminante dans la réalisation et dans la réussite des élections.**

Dans cette logique, les conclusions des travaux de l'atelier de bilan du 28 au 30 janvier ont préconisé (à l'exemple du groupe sur la performance et l'indépendance de la Structure nationale en charge des élections et celui sur les opérations de vote, de la chaîne de recensement des votes et de traitement des données) : *« la Professionnalisation du métier électoral : renforcement et amélioration des formations des agents électoraux et des membres des bureaux électoraux. Cette professionnalisation doit se concrétiser également à travers la constitution d'un personnel permanent à la CENI ».*

En réalité, les cadres de concertation et les sessions de **renforcement de capacité des acteurs – tant au niveau de l'administration électorale qu'au niveau des juridictions électorales** – ont constitué un pilier essentiel dans la tenue et dans l'aboutissement des élections, à l'exemple de la session de formation organisée à l'ENMG à l'intention des magistrats des Tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat, en charge des contentieux et de la proclamation des résultats définitifs des élections communales et municipales.

Ainsi, en vue de la promotion de la gouvernance électorale, du renforcement de la démocratie, mais plus généralement dans la promotion de la paix, de la justice et des institutions efficaces (telle qu'elle est mise en évidence par l'objectif 16 des ODD), **la mise en place et la pérennisation de dispositifs de formation permanente de tous les acteurs** appelés à intervenir – de façon ponctuelle ou continue – en matière électorale s'avèrent fortement souhaitables.

2.2. Acquis du cycle électoral 2017-2019 et investissements recyclables

Les **cadres de concertation et les sessions de renforcement de capacité** mettant en présence les personnes ressources reconnues des diverses Institutions et entités (HCC, CENI, CE, TA, experts internationaux et nationaux via le SACEM) ont produit des résultats satisfaisants et ont contribué au succès des élections, reconnu au-delà des frontières de Madagascar.

L'existence des Établissements supérieurs spécialisés, à l'instar de l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG), de l'École Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM), ainsi que d'autres écoles supérieures formant les officiers des Forces de sécurité (ESGN, ESPN, ACMIL...), voire des établissements universitaires, **représente un atout réel dans l'optimisation et la pérennisation des dispositifs de formation permanente.**

2.3. Résultats attendus

Les dispositifs de formation permanente et réactualisée des acteurs électoraux de tous les niveaux seront fonctionnels, performants, et inclusifs. Ces dispositifs auront un impact réel sur le renforcement de la gouvernance électorale et démocratique à Madagascar.

3 Examen et ajustement du cadre légal régissant les élections, par la révision de certaines dispositions

3.1. Constat et recommandations

Certes, les dispositions normatives régissant les élections - matérialisées par les Lois organiques n°2018-008, 2018-009 et 2018-010 du 11 mai 2018 - ont concrétisé des avancées réelles dans la promotion de la gouvernance électorale. A titre d'exemple, l'illustration en est faite par les conclusions des audits externes réalisés par l'OIF : « *Nous avons aussi constaté que le cadre légal est conforme aux normes légales internationales, inspirées des instruments internationaux tels que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il y a beaucoup de volonté, beaucoup d'amélioration.*¹ »

Cependant, il ressort des conclusions de l'atelier de bilan que les dispositions normatives présentent de nombreuses limites et gagneraient à être révisées ou, dans certains cas au moins, réajustées.

La révision apparaît, entre autres, nécessaire en matière de fichier électoral. En effet, il se trouve que les dispositions de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums présentent, d'après de nombreuses analyses corroborées par les travaux de l'atelier de bilan du 28 au 30 janvier 2020 : « (...) des limites (ex : en termes de délais, de gel des listes ...) et sont parfois à l'origine des rejets d'inscription ».

Et en tout état de cause, l'ajustement du cadre légal apparaît nécessaire afin de prévoir le régime du fichier biométrique.

L'ajustement ou la révision du cadre légal apparaît également nécessaire en matière de « régulation financière de la campagne électorale », afin d'assurer et de renforcer la fiabilité des élections, par la transparence du financement des campagnes, le plafonnement des ressources des campagnes électorales, et par la rationalisation et le contrôle des comptes de campagne.

En effet, il ressort de nombreux documents issus des observations des élections, dont la déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne en date du 21 décembre 2018 que « *l'absence de plafonnement du financement de la campagne*

¹ Repris à la page 26 du rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM.

demeure un sujet critique ». Ce constat sera par la suite confirmé par le rapport final de ladite Mission, au point n°2 des recommandations reproduit ci-après : « Réviser la loi pour réglementer les sources de financement de la campagne en temps utiles et établir un plafond de dépenses pour les candidats »².

Par ailleurs, il se trouve que, d'après les chiffres de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) mondial 2019 publiés le 23 janvier 2020, Madagascar a accusé un recul, en se classant 158ème sur 180 pays, avec un score de 24/100³. Et parmi les causes alléguées du recul sont identifiées **l'opacité des sources de financement politique et le non-plafonnement des fonds de campagne**.

L'ajustement du cadre légal est, par ailleurs souhaitable, dans le renforcement de la performance et de l'indépendance de la CENI. En effet, il est ressorti des travaux de l'atelier de bilan du 28 au 30 janvier 2020 que les aspects organisationnels et fonctionnels des dispositions normatives régissant la Structure nationale indépendante en charge des élections gagneraient à être revus afin de renforcer l'indépendance de l'entité et l'autonomie – notamment sur le plan budgétaire.

L'effectivité de la dématérialisation des opérations et procédures électorales a été de surcroît recommandée lors de l'atelier bilan du 28 au 30 janvier 2020. L'adoption de la loi en 2014⁴ encadrant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives est une opportunité à saisir en vue de la modernisation des élections

3.2. Acquis du cycle électoral 2017-2019 et investissements recyclables

Les axes de la révision et/ou de l'ajustement des dispositions normatives régissant les élections sont communs à l'ensemble des documents de référence, des rapports d'observation des élections, et du bilan du cycle électoral malgache. A fortiori, tel est le cas des 3 axes de révision énumérés au 3.1 ci-dessus.

² https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190424_communique_presse_rapport_final.pdf.

³ Cf. <https://www.transparency.org/cpi2019> D'après Transparency international, le calcul du score est effectué sur la base des sources ci-après : World Economic Forum EOS, le World Bank CPIA, le Global Insight Country Risk Ratings, le Bertelsmann Foundation Transformation Index, l'African Development Bank CPIA, le World Justice Project Rule of Law Index, le PRS International Country Risk Guide, et le Varieties of Democracy (V-Dem) Project

⁴ La loi n°2014-026 du 10 décembre 2014 fixant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives traite :

- La gestion informatisée des données et l'accessibilité aux fonctionnalités des programmes de dématérialisation ;
- La neutralité technologique ;
- Le paiement dématérialisé ;
- La signature électronique et la certification électronique aux moyens de cryptologie pour garantir la sécurité des envois, des sources, des données, des messages utilisés à travers le programme de dématérialisation ;
- L'équivalence fonctionnelle des documents sous forme électronique et sous format papier ou écrit à la main
- La valeur probante des correspondances et des documents numériques et des échanges ;
- La confidentialité et la communication des données ;
- Le stockage et archivage des documents ;
- Sécurisation des échanges et des documents ;
- Délai de traitement ;
- Droit de consultation et de rectification des données.

Dans la mesure où le processus de codification du droit électoral n'est pas achevé, les dispositions à intégrer parmi les normes constitutionnelles (le cas échéant) et législatives (lois organiques et lois ordinaires) constitueront des éléments transversaux, entrant dans la phase de codification.

La disponibilité des personnes ressources issues de diverses Institutions représentatives des acteurs électoraux, pour les cadres de concertation et le dialogue constructif, constitue un atout réel dans la facilitation et l'optimisation des travaux techniques préparatoires de la révision ou de l'ajustement du cadre légal des élections.

La disponibilité des données comparatives en termes de bonnes pratiques représente une réelle opportunité à saisir. Aussi, le début du nouveau cycle électoral est généralement la période indiquée pour matérialiser le projet de relecture du cadre légal, « *in tempore non suspecto* ».

L'utilisation des données authentiques et fiables transmises via le réseau VSAT (PV scannés et résultats consolidés dans un logiciel au niveau des SRMV) en vue de la publication quotidienne des tendances constitue un grand avancé en matière technologique lors des élections 2018 et 2019. Cette pratique mérite ainsi d'être pérennisée et réglementée afin de rendre transparentes et fiables les élections.

3.3. Résultats attendus

Les dispositions normatives régissant les élections seront améliorées et contribueront concrètement au renforcement de la gouvernance électorale et de la démocratie à Madagascar.

Quant à la dématérialisation des opérations et procédures électorales, les travaux électoraux seront facilités et accélérés à tous les niveaux. La transparence, la fiabilité et la crédibilité des élections seront garanties.

4 La pérennisation de la sensibilisation, de l'information et de la communication sur le cadre légal des élections et les dispositions pertinentes de la gouvernance démocratique afin de garantir son appropriation par tous et assurer la sécurité juridique des élections

4.1. Constat et recommandations

Il ressort des constats généralement reconnus par les acteurs électoraux représentés au cours des diverses sessions conjointement organisées par la HCC et la CENI en 2017 et 2018, avec

l'appui du projet SACEM, que les activités de sensibilisation, d'information et de communication sur le cadre légal ont produit un résultat positif et prometteur.

En effet, les activités menées en 2017 et en 2018, à travers la deuxième et la troisième composante du Projet SACEM respectivement axées⁵ sur « le renforcement de la gouvernance électorale et du cadre légal » et sur « la communication institutionnelle, éducation civique et électorale » ont largement contribué :

- **À l'inclusion de tous les acteurs** (institutionnels, administratifs, militaires, civils, publics et privés) dans le processus électoral,
- **À l'appropriation commune des dispositions régissant les élections,**
- **À la connaissance des niveaux et des parts de responsabilité de chacun dans le processus,**
- **À la sensibilisation de la conscience politique, démocratique, et électorale des citoyens et de la population,**
- Au déroulement de l'ensemble des **opérations pré-électorales, électorales et des contrôles juridictionnels et contentieux y afférents dans un climat de paix et de sécurité.**

Les recommandations ont dès lors porté sur la **pérennisation de ces activités de sensibilisation, d'information et de communication** concernant tous les aspects de l'organisation, de la régulation et du contrôle en matière électorale.

4.2. Acquis du cycle électoral 2017-2019 et investissements recyclables

L'atout principal réside dans le fait que les retours d'expérience des premières vagues de sensibilisation menées en 2017 et en 2018 ont été positifs.

Ce constat positif et prometteur porte notamment sur la mise en place du comité de vulgarisation composé des représentants de nombreuses entités, en l'occurrence : la HCC, la CENI, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministère de la Justice, le Conseil d'Etat, le BIANCO, le SAMIFIN, l'Ordre des avocats, les Organisations de la Société Civile, le SACEM.

De nouvelles entités – dont celles issues des dispositions normatives -, comme la Commission de contrôle du financement de la vie politique (CCFVP), l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée (ANRCM), viendront renforcer l'expertise et l'inclusivité des activités à venir. Il en est également du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de Droit qui, selon l'article 43 de la Constitution, est chargé d'observer le respect de l'éthique du pouvoir, de la démocratie et du respect de l'État de droit, de contrôler la promotion et la protection des droits de l'homme.

4.3. Résultats attendus

⁵ Cf. pages 43 à 92 du rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM

L'ensemble des acteurs institutionnels, administratifs, et ceux de la société civile - constamment impliqués et sensibilisés - contribueront, à travers chacune de leurs spécificités, au renforcement et à la pérennisation de la gouvernance électorale à Madagascar.

5 *Le renforcement de l'appui aux juridictions électorales*

5.1. Constat et recommandations

Lors des dernières élections nationales, la Haute Cour Constitutionnelle avait bénéficié de l'appui du projet SACEM à travers la mise à disposition de matériels informatiques. Des partages d'expérience avec les Cours constitutionnelles avaient également pu avoir lieu grâce à l'appui de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Les Tribunaux administratifs, en ce qui les concerne lors des dernières communales et municipales, s'étaient aussi vu doter de matériels informatiques de la part du SACEM et de logiciel de traitement et de contrôle des résultats de la part de la HCC.

5.2. Acquis du cycle électoral 2017-2019 et investissements recyclables

L'appui de la communauté internationale traduit d'une part, l'ancrage du partage des valeurs démocratiques, de l'État de droit et de la protection des droits et libertés fondamentaux et d'autre part, la reconnaissance du rôle fondamental des juridictions électorales dans la mise en place des Institutions nationales et des structures décentralisées pour garantir l'effectivité de ces valeurs.

5.3. Résultats attendus

L'indépendance des juridictions électorales est prévue par la Constitution et les textes en vigueur. L'accomplissement de leurs missions nécessite une continuité du renforcement de leur capacité matérielle et logistique de la part de l'État en tant que premier responsable et de la communauté internationale en tant que partenaire dans la promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits et libertés fondamentaux.

6 *Les recommandations à court terme portant sur l'aspect opérationnel de l'organisation des élections*

6.1. Constat

En ce qui concerne la fiabilisation du fichier électoral, dans l'immédiat, il est nécessaire de revoir la qualité et le mécanisme de recensement notamment au niveau des fokontany et de la CLRE, l'amélioration de la tenue du registre de la population ; et par la même occasion, le renforcement du mécanisme de contrôle de l'exactitude et de l'exhaustivité des saisies et mise à jour effectuées par le CID et à chaque étape de la révision annuelle.

En ce qui concerne l'intégrité et l'indépendance de la CENI, le constat a été unanime sur le fait que celle-ci est un géant au pied d'argile par rapport à ses démembrements. La constitution d'une base de données de personnel électoral permettrait de répertorier les ressources humaines adéquates en vue de la professionnalisation du métier.

Concernant la régulation de la campagne électorale, la démarche pour la mise en place de l'ANRCM est de rigueur afin d'assurer la régulation effective de la campagne électorale.

Et ce qui concerne les opérations de vote, la dématérialisation des travaux de recensement matériel des votes ainsi que du traitement des résultats s'avère nécessaire pour la célérité des travaux et la minimisation des sources de fraude électorale.

6.2. Atouts pour la mise en œuvre des recommandations

Les recommandations ci-dessus sont des recommandations réalisables à court terme, ne nécessitant que la mobilisation d'appui technique consistant à analyser un système déjà existant afin d'en apporter les améliorations éventuelles.

6.3. Résultats attendus

Le système électoral actuel est optimisé en attente de la mise en œuvre des recommandations à moyen et à long terme.



RAPPORT DE L'ATELIER BILAN

CONTEXTE

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la Constitution de la République de Madagascar aux termes duquel : « *la souveraineté appartient au peuple, source de tout pouvoir, qui l'exerce par ses représentants élus au suffrage universel direct ou indirect, ou par la voie du référendum (...)* » et dans le respect des dispositions de l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme, relayées par l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui consacrent l'idée fondamentale selon laquelle « *tout pouvoir exercé par des autorités étatiques trouve sa source dans la volonté du peuple* », Madagascar a traversé, de 2017 à 2019, une période historique marquée par un processus électoral couronné d'un réel succès, reconnu au-delà de ses frontières.

En effet, grâce à l'engagement au service du peuple malagasy et de la démocratie, mais également grâce à l'implication de l'ensemble des acteurs électoraux – parmi lesquels figurent le Gouvernement de Madagascar, la Haute Cour Constitutionnelle et la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) – le processus électoral a abouti à une passation inédite de pouvoir entre deux présidents de la République élus démocratiquement au début de l'année 2019, à l'élection des Députés à l'Assemblée Nationale en mai 2019, et à l'élection des Maires et des Conseillers municipaux et communaux en novembre 2019.

Au cours de ce processus électoral, Madagascar a bénéficié du soutien des partenaires internationaux, lesquels se sont principalement mobilisés dans le cadre du projet SACEM 2017-2019. Les appuis au projet se sont matérialisés à travers les initiatives en faveur de la fiabilisation du fichier électoral, de la gouvernance électorale, de la sensibilisation des acteurs et de la population et de l'opérationnalisation de la CENI.

Le bilan du cycle électoral 2017-2019 a fait l'objet d'un atelier qui s'est tenu du mardi 28 au jeudi 30 janvier 2020 à l'Hôtel Colbert Antananarivo, en présence des représentants de tous les acteurs nationaux des élections, mais également des partenaires et d'un groupe d'experts internationaux, spécialement venus pour l'évènement.

Il a notamment été constaté au cours des séances plénières et des travaux de groupe qui se sont déroulés au cours des trois journées de l'atelier que :

- La réussite du cycle électoral malagasy de 2017-2019 a été reconnue par l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux.
- Les initiatives d'appui et d'intervention menées autour des axes stratégiques du Projet de soutien au cycle électoral à Madagascar (SACEM) coordonné par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont abouti aux résultats attendus, c'est-à-dire à des élections présidentielle, législatives et communales/municipales réalisées dans un climat de paix, de transparence et d'inclusivité.
- Les acquis méritent d'être capitalisés et pérennisés.

- La gouvernance électorale doit être améliorée et renforcée, par la mise en œuvre des perspectives identifiées unanimement au cours du bilan.

OBJECTIFS PRINCIPAUX

Les objectifs principaux de l'atelier de bilan consistaient à poser un regard impartial sur l'expérience du cycle électoral 2017-2019, c'est-à-dire à :

- Identifier les points forts du cycle électoral 2017-2019 et les bonnes pratiques pour assurer la capitalisation des acquis et leur pérennisation ;
- Identifier les difficultés rencontrées et les limites des dispositifs opérationnel et normatif en place ;
- Dégager des pistes de réflexion et des éléments d'orientations stratégiques pertinents en vue de l'amélioration de la gouvernance électorale et de l'ensemble du processus électoral, pour les cycles électoraux à venir.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

L'identification et l'analyse des points forts, des bonnes pratiques, des difficultés et des défis à relever ont été focalisées sur les facteurs clés de la gestion et de l'organisation d'élections authentiques, libres, fiables, transparentes, et acceptées par tous. Il s'agit notamment – sans que l'énumération ne soit limitative – des axes d'appui du projet SACEM au cours du cycle 2017-2019 :

- La fiabilisation du fichier électoral.
- L'amélioration de la gouvernance électorale - dans tous ses aspects et à toutes les phases du processus - à travers les dispositions normatives.
- La promotion de la performance et de l'indépendance de la Structure nationale en charge de la gestion et de l'organisation des élections.
- La vulgarisation du cadre légal, l'entretien des cadres de concertation, et l'optimisation des campagnes de sensibilisation.
- L'optimisation de la gestion du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs.

RÉSULTATS ATTENDUS

Avant la tenue de l'atelier de bilan, les résultats escomptés consistaient à faire en sorte que l'ensemble des acteurs du processus électoral et tous les partenaires disposent d'un cadre commun de réflexion et d'analyse, et d'éléments d'orientations stratégiques pertinents en vue de la mise en œuvre des initiatives à venir pour renforcer la démocratie à Madagascar.

PARTICIPANTS

Les participants étaient constitués de représentants des acteurs du processus électoral, appelés à participer à des travaux de groupe au cours de l'atelier de bilan.

Ils sont issus des entités ci-après : Le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), le Conseil d'Etat (CE), la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) et ses démembrements, les Tribunaux Administratifs (TA), le Conseil du Fampihavanana Malagasy (CFM), le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit (HCDDDED), la Cour des comptes, la Commission Nationale Indépendante des Droits Humains (CNIDH), la Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique (CCFVP), le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), le SAMIFIN, les administrations impliquées dans les élections (en l'occurrence, les départements ministériels chargés de la Justice, de l'Économie, des Finances et du Budget, de l'Intérieur et de la Décentralisation, de la Sécurité publique, de la Culture et de la Communication, de l'INSTAT), les Sections de recensement matériel des votes (SRMV), les partis politiques, l'ordre des avocats, les organisations de la société civile, l'organisation EISA, les médias, les Chefs Fokontany, les partenaires internationaux, le PNUD/SACEM, les experts internationaux.

DÉROULEMENT DE L'ATELIER BILAN

L'atelier-bilan s'est tenu du mardi 28 au jeudi 30 janvier 2020 à l'Hôtel Colbert Antananarivo, et s'est déroulé de la manière suivante :

Mardi 28 janvier 2020

07h00-08H30	Mise en place des équipes logistiques de l'atelier : <ul style="list-style-type: none">• Équipe pour l'accueil des invités• Équipe pour la fiche de présence et distribution kits• Équipe pour les travaux de groupes	HCC CENI SACEM
08h30-09H30	Accueil des invités	HCC CENI SACEM
09h30-10H45	Cérémonie d'ouverture <ul style="list-style-type: none">▪ Série de discours▪ Projection du film-documentaire	Tous les participants
10h45-11h15	Cocktail	Tous les participants
11h15-12h30	Début des Travaux de groupe	Tous les participants
12h30-13h30	Déjeuner	Tous les participants
13h30-15h00	Travaux de groupe	Tous les participants
15h00-15h30	Pause-café	Tous les participants
15h30-16h30	Travaux de groupe	Tous les participants
16h30-17h00	Débriefing de la première journée	Modérateurs, rapporteurs, équipes des travaux de groupe HCC-CENI- SACEM

Mercredi 29 janvier 2020

08h30-09h00	Mise en place des équipes logistiques de l'atelier : <ul style="list-style-type: none">• Equipe pour la fiche de présence par groupe• Equipe pour le secrétariat des travaux de groupes• Equipe pour les collectes des pièces justificatives pour les DSA	HCC CENI SACEM
09h00-10h30	Travaux de groupe	Tous les participants
10h30-11h00	Cocktail	Tous les participants
11h00-12h30	Travaux de groupe	Tous les participants
12h30-13h30	Déjeuner	Tous les participants
13h30-15h00	Travaux de groupe	Tous les participants
15h00-15h30	Pause-café	Tous les participants
15h30-16h30	Travaux de groupe	Tous les participants
16h30-17h00	Débriefing de la deuxième journée	Modérateurs, rapporteurs, équipes des travaux de groupe HCC-CENI-SACEM

Jeudi 30 janvier 2020

08h30-09h00	Mise en place des équipes logistiques de l'atelier : <ul style="list-style-type: none">• Equipe pour la fiche de présence par groupe• Equipe pour le secrétariat des travaux de groupes• Equipe pour les collectes des pièces justificatives pour les DSA	HCC CENI SACEM
09h00-10h00	Consolidation des travaux de groupes	Tous les participants
10h00-10h30	Pause-café	Tous les participants
10h30-12h30	Restitution des travaux de groupe en séance plénière	Tous les participants
12h30-13h30	Déjeuner	Tous les participants
13h30-15h30	Restitution des travaux de groupe en séance plénière	Tous les participants
15h30-16h00	Synthèse et présentations des piste de réflexion	Tous les participants
16h00	Cérémonie de clôture	Tous les participants
16h30	Cocktail de clôture	Tous les participants

MÉTHODOLOGIE ET GROUPES DE TRAVAIL

L'atelier de bilan a abordé de manière exhaustive, et sur la base des retours d'expérience concrets, toutes les questions relatives aux différentes phases de l'élection (phases pré-électorale, électorale, et post-électorale), celles relatives à la gestion et à l'organisation des élections et au contentieux.

Les groupes de travail

A cet effet, au cours de l'atelier, les participants ont été répartis dans six (6) groupes de travail, chargés respectivement de traiter les thèmes suivants :

- Le renforcement de la fiabilité et du caractère inclusif du fichier électoral.

- Le renforcement de l'intégrité et de l'indépendance de la CENI.
- L'optimisation de la régulation de la campagne électorale.
- L'amélioration des opérations de vote, de la chaîne de recensement de vote et de traitement des données.
- La vulgarisation du cadre légal, l'entretien des cadres de concertation, et les campagnes de sensibilisation.
- La gestion du contentieux électoral et le traitement des résultats.

Les modérateurs, les rapporteurs et le secrétariat technique

Les travaux de groupe ont été animés par des modérateurs choisis sur la base de leur compétence avérée sur les thèmes considérés, et de leur capacité à promouvoir la participation effective des membres des groupes. Lesdits travaux ont été particulièrement marqués par la présence, aux côtés des modérateurs nationaux, d'une équipe d'experts internationaux.

La présence des experts internationaux a principalement été mise à profit pour partager des expériences des autres processus électoraux.

Thématiques	Modérateurs nationaux	Co facilitateurs-Experts internationaux
	Nom et fonction	Nom et fonction
Le renforcement de la fiabilité et du caractère inclusif du fichier électoral	M. Misa RAZAFINDRAKOTO Consultant SACEM	M. Ngoie KISHIMBA Conseiller en population et développement, UNFPA/Madagascar
Le renforcement de l'intégrité et de l'indépendance de la CENI	M. Andoniaina ANDRIAMALAZARAY Président KMF/CNOE	M. Simon-Pierre NANITELAMIO Deputy Director EAD/DPPA
L'optimisation de la régulation de la campagne électorale	Mme Lova RABARY RAKOTONDRAVONY Formateur	Mme Mathilde VOUGNY Coordinator EC-UNDP Joint Task force on Electoral Assistance
L'amélioration de la chaîne de recensement de vote et de traitement des données	Mme Tahina RABETOKOTANY Haute Conseillère à la HCC	M. Flavien MISONI Conseiller Technique Principal (CTP), Projet SACEM-PNUD/Madagascar
La vulgarisation du cadre légal et l'entretien des cadres de concertation	Mr JEAN Vice-Président CFM	Mr Baidessou SOUKOLGUE Expert EISA
La gestion du contentieux électoral et le traitement des résultats	Mr Parfait RANDRIANITOVINA Directeur adjoint PRODECID	Mr Omer Kebiwou KALAMEU Human Rights Adviser, SNU/Madagascar

DOCUMENTS DE L'ATELIER BILAN

Afin d'assurer l'exhaustivité des débats et la pertinence des interventions dans le cadre des travaux de groupe, des documents - élaborés par le groupe de travail préparatoire - ont été mis à la disposition des participants.

Pour chacun des thèmes cités au point précédemment, une fiche a été présentée par le groupe de travail préparatoire composé de la Secrétaire générale de la HCC, de la Secrétaire exécutive adjointe de la CENI et du Consultant national juriste du PNUD pour le projet SACEM. Les fiches prévues initialement au mois de septembre 2019 ont fait l'objet d'un addendum, eu égard aux données des élections communales et municipales de novembre 2019.

Le contenu de chaque fiche porte sur :

- L'état des lieux de chacune des questions appelées à être discutées dans les travaux de groupe ;
- Les points forts, les limites et les difficultés rencontrées ;
- Les pistes de réflexion, les perspectives, et les éléments d'orientation stratégique identifiés.

Les fiches ont constitué les principaux documents de l'atelier mis à la disposition des participants en vue des travaux de groupe.

Par ailleurs, des documents de synthèse reproduisant les données essentielles sur les élections présidentielles et législatives, ainsi que sur les dispositions législatives en vigueur et les décisions juridictionnelles ont été rendus disponibles dans des clés USB distribués aux participants à la fin de l'atelier de bilan.

DISPOSITIF TECHNIQUE

Un dispositif technique comprenant des responsables en charge des questions d'organisation, de fonctionnement, de logistique, de communication et du secrétariat technique de l'atelier-bilan a été mis en place et opérationnalisé par les représentants de la HCC, de la CENI, et du SACEM.

Le secrétariat technique au niveau des séances plénières a été doté d'ordinateur(s), d'imprimante(s), et de vidéoprojecteur(s). Deux personnes y ont été affectées en permanence, afin d'assurer les prises de note et les consignations par écrit au cours des trois jours de l'atelier, et surtout de la centralisation des données provenant des groupes de travail ainsi que la préparation des séances de restitution.

Le secrétariat technique au niveau des travaux de groupe, composé de deux personnes a été doté d'un ordinateur par groupe et d'un vidéoprojecteur.

GROUPES THÉMATIQUES

1 *Renforcement de la fiabilité et du caractère inclusif du fichier électoral*

1.1. État des lieux avant l'atelier bilan

Selon le Rapport 2018 du projet SACEM, « *le fichier électoral est (...) une base de données contenant des données des électeurs (nom, prénom, sexe, lieu de naissance, date de naissance, adresse, profession...) et leur assignation dans les bureaux de vote qui ont une localisation bien précise* ».

La question de la fiabilisation du fichier électoral revêt une importance fondamentale dans le renforcement de la démocratie par la tenue d'élections transparentes, fiables et inclusives, dans un climat d'apaisement.

Il est incontestable que le processus électoral 2017-2019 est unanimement reconnu comme un succès, à la suite de l'élection présidentielle de 2018 et des législatives de 2019. Cependant, le renforcement de la fiabilisation du fichier électoral mérite davantage d'être repensé, dans la mesure où malgré les initiatives de longue date portant sur la question – dont celles qui ont fait suite aux missions d'observation des élections de 2013, et plus tard à la mission d'évaluation des besoins électoraux en 2016 -, les critiques dont les listes électorales font l'objet subsistent encore actuellement.

Systeme alphanumérique

Le cadre normatif électoral malagasy, matérialisé par la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums, adopte un fichier électoral basé sur le système alphanumérique (cf. art.32 et 40 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018), dont la gestion relève de la compétence de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI).

C'est ainsi qu'aux termes de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 :

Art. 32 – « Le Registre électoral national est établi au sein de la Commission Électorale Nationale Indépendante par ordre alphabétique.

Il doit indiquer, pour chaque électeur :

- Le numéro d'ordre selon un classement alphabétique du nom ;
- Les nom et prénoms ;
- Les date et lieu de naissance ;
- Le sexe ;
- La filiation ;
- Le numéro, date et lieu de délivrance de la carte nationale d'identité ;
- L'adresse ou le lieu de résidence ;
- La profession. »

Art. 40 – « *La numérotation des électeurs inscrits sur le Registre électoral national s'effectue selon un ordre alphabétique et d'une manière continue. Il en est de même pour les listes électorales des Fokontany.*

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une délibération de la Commission Électorale Nationale Indépendante ».

L'établissement et la révision du fichier électoral

A la place du terme générique « fichier électoral », les dispositions législatives organiques en vigueur utilisent les termes « listes électorales » au niveau des Fokontany et « Registre électoral national » au niveau de la Commission électorale nationale indépendante (CENI).

L'établissement et la refonte du fichier sont effectués selon les articles 12 à 32, tandis que la révision annuelle (RALE) est réalisée conformément aux articles 33 à 42 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018.

La procédure de l'établissement et de la refonte du fichier électoral implique une phase de recensement des électeurs réalisée au niveau du Fokontany, soit par une visite effectuée dans chaque ménage par les membres des Commissions locales de recensement des électeurs (CLRE) aux fins de la collecte des données, soit à l'initiative des citoyens auprès des CLRE au niveau des Fokontany (cf. art. 15 et s.).

La procédure de la RALE, quant à elle, consiste exclusivement à l'inscription, l'addition, et au retranchement des électeurs concernés auprès des CLRE, via les demandes des citoyens.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de la refonte ou de la RALE, les données obtenues par les CLRE au niveau des Fokontany sont traitées par les démembrements de la CENI au niveau des Districts qui sont notamment chargés de la collecte, du contrôle et de la consolidation des informations recueillies.

Les listes électorales sont par la suite centralisées au niveau de la CENI dans un Registre électoral national qui est un document unique, permanent, public, accessible à tous et à tout moment.

Les Commissions locales de recensement des électeurs (CLRE)

Il ressort de ce qui est exposé ci-dessus que le fichier électoral est constitué à partir des listes électorales dressées au niveau des Fokontany par les Commissions locales de recensement des électeurs (CLRE).

Chaque CLRE est placée sous la responsabilité du démembrement de la CENI au niveau de la Commune dont relève le Fokontany. Elle est composée du premier responsable du Fokontany et de deux (2) à quatre (4) représentants du Fokontany, dont le nombre est fixé par la Commission Électorale Nationale Indépendante selon la taille du Fokontany concerné.

Sont admis à siéger, à titre d'observateurs, au sein de cette commission : les partis politiques, les organisations non gouvernementales, les associations ou groupements agréés en matière d'éducation civique et d'observation des élections.

Activités réalisées en 2017 et en 2018

Afin de renforcer la transparence, l'unicité, l'exhaustivité, l'inclusivité et la fiabilité du fichier, des mesures d'accompagnement de l'inscription des citoyens jouissant du droit de vote ont été mises en place. Parmi les activités réalisées avec l'appui du projet SACEM figurent :

- Des audits externes (2017 et 2018), notamment celui des experts de l'OIF, qui ont conclu que l'état du fichier électoral permettait la tenue d'élections crédibles pour 2018 et 2019, malgré des améliorations nécessaires consignées dans les recommandations.
- L'opération « Guichet unique » menée par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation qui a permis à 265 048 citoyens concernés d'obtenir un Jugement supplétif d'acte de naissance (JSAN) et une Carte nationale d'identité (CNI), en vue de l'inscription sur la liste électoral, dans le cadre de la RALE 2017-2018.
- La dotation à la CENI de matériels pour l'édition de la liste électoral, composés d'imprimantes matricielles, de 250 rubans Tally, de 800 cartouches, de 1.200.000 papiers listing, et de 40 ordinateurs.
- La RALE 2017-2018 qui a permis une augmentation de 7,38% du nombre des citoyens inscrits sur le registre électoral national. Au total, 9 913 599 citoyens ont été inscrits, dont 46,05% de femmes et 41, 98% de jeunes.

Sur ce point, il pourrait s'avérer utile de rappeler que d'après les données du Rapport de la Mission d'Observation électoral de l'Union Européenne en 2013 – et reprises dans le document du projet SACEM adopté en janvier 2017 (p.7) – : « *alors que les jeunes adultes de 18-34 ans représentent 50% de la population majeure nationale, ils sont nettement moins inscrits que les autres adultes.* »

Dans la même lignée, une étude réalisée en 2015 par des ONG malagasy financées par l'Union Européenne a fait ressortir que : « *70 à 74 % de la population majeure résidente est inscrite au fichier électoral Malagasy. La majorité des absents du fichier sont, toujours selon cette étude, les jeunes adultes de 18 à 34 ans et surtout les jeunes femmes adultes* ».

A la suite des mesures de fiabilisation du fichier citées précédemment, et à l'issue de la RALE 2018/2019, il se trouve que malgré l'augmentation du nombre des électeurs inscrits (évalués à 10 302 194 lors des élections législatives), le nombre de jeunes adultes absents du fichier demeure important.

Face à l'importance de la promotion du droit de suffrage des électeurs à la veille des élections de 2018, et en tenant compte des limites du système alphanumérique, l'appui à la fiabilisation du fichier électoral réalisé par le projet SACEM au cours des années 2017-2018 s'est matérialisée d'une manière transversale dans les cinq axes stratégiques, en l'occurrence la fiabilisation du fichier électoral, de la gouvernance électoral (par l'appui à l'élaboration de dispositions organisant le recensement, l'inscription, et les réclamations), de la sensibilisation des acteurs et de la population, et de l'opérationnalisation de la CENI.

Points forts identifiés à partir des audits externes effectués en 2017 et 2018

- Professionnalisme et engagement de la CENI à renforcer la transparence du fichier à travers sa mise en ligne ;
- Exhaustivité, inclusivité, et actualité des données ;
- Conformité du cadre légal aux normes légales internationales ;

Les opérations de fiabilisation citées précédemment ont permis une amélioration tangible du fichier électoral pour l'année 2018.

Difficultés rencontrées

- La composition des CLRE, et notamment la présence et le statut hybride des Chefs de Fokontany, suscitent des critiques. D'après celles-ci, la situation des Chefs de Fokontany a des impacts sur l'inclusivité, l'exhaustivité, l'unicité, et la fiabilité des listes dressées au niveau du Fokontany.
- La continuité et l'effectivité du service de recensement des électeurs ainsi que l'accessibilité des CLRE par les citoyens ne sont pas assurées intégralement.
- Le taux d'inscription des électeurs, et notamment celui des femmes et des jeunes, sur la liste électorale des Fokontany gagnerait à être amélioré.
- L'inscription des citoyens se heurte parfois à des difficultés dues à des divergences d'interprétations des dispositions en vigueur (A titre d'exemple : le fait que des informations sont manquantes, comme c'est le cas des citoyens qui n'ont pas de prénom ou qui n'ont pas de date de naissance précise, se trouve à l'origine de difficultés, par rapport au contenu des articles 15 et 32 de la loi organique n°2018-008).
- L'instabilité du répertoire des cartes nationales d'identité (CNI) a des répercussions sur l'intégrité et la fiabilité des données collectées au niveau des CLRE (le nombre d'électeurs ayant les mêmes numéros de CNI a atteint 9,76% dans le cadre de la RALE 2018/2019).
- Des cas de doublons (0,79%), d'inscriptions indues, d'électeurs fictifs (cas d'Ihosy) subsistent encore. Parmi les causes évoquées figurent l'absence de date d'inscription dans le carnet qui rend difficile la radiation des anciennes inscriptions, la possibilité d'inscription des personnes absentes par les Chefs de Fokontany au niveau des CLRE, la non-radiation des personnes décédées, la non-maîtrise des flux de changements de résidences... etc.
- Entre le second tour de l'élection présidentielle de 2018 et les élections législatives de 2019, de nombreux électeurs (1,96%) ne se sont pas retrouvés en raison de changements de bureau de vote, ou en raison de leur radiation de la liste électorale. Ces changements trouvent, en partie, leur justification dans l'éclatement nécessaire du nombre des bureaux de vote à la suite de l'augmentation du nombre des électeurs inscrits, dans la mesure où les dispositions législatives en vigueur imposent un nombre maximum de 700 électeurs par bureau de vote (afin de se rapprocher des standards internationaux).
- Les activités de contrôle, de saisie, de traitement des anomalies et de consolidation des données au niveau des Centres informatiques de Districts (CID) gagneraient à être améliorées et renforcées.
- La présence d'agents de l'Administration d'Etat dans les structures du démembrement de la CENI au niveau du District et leur participation dans la chaîne de la collecte, de l'arrêtage, et de la consolidation des données, font l'objet de critiques.
- Le principe du gel de la liste électorale à la date du 15 mai suscite des critiques et est considéré comme ayant un impact négatif sur l'inclusivité et la fiabilité des listes électorales et du registre électoral national.

Perspectives

Les recommandations émises à l'issue des audits externes effectués par les experts de l'OIF en 2018 portent sur la proposition de basculement du système de fichier alphanumérique vers le système biométrique.

Dans cette optique, il peut – entre autres - s'avérer envisageable que l'organisation et le cadrage de la mutation du fichier électoral alphanumérique vers une solution biométrique soient accompagnés par la modernisation du système de l'état civil, via la délivrance de cartes nationales d'identité biométriques comportant un identifiant unique auquel serait arrimé le fichier électoral.

Il importe de considérer également les dernières données du recensement de la population publiées le 6 juillet 2019 par l'INSTAT.

1.2. Déroulement des travaux

Les travaux du groupe 1 ont été modérés par M. RAZAFINDRAKOTO Misa, Consultant national juriste du projet SACEM. Le rôle de l'expert international au sein du groupe a été assuré par M. Ngoie KISHIMBA, Conseiller en population et développement, UNFPA/Madagascar.

La méthodologie suivie consistait, au cours des trois journées, à :

- Identifier les points forts par rapport à l'état du fichier électoral,
- Identifier les difficultés rencontrées et des insuffisances,
- Émettre des suggestions et/ou des recommandations

Concernant les moyens utilisés, il s'agissait de :

- La discussion et le débat,
- Des échanges de vue, les partages d'expérience et d'expertise,
- La mise à profit de la richesse du panel des participants et de la représentativité des acteurs concernés par le fichier électoral.

1.3. Synthèse des travaux

L'accent a été mis sur les concepts de fiabilité – caractère inclusif.

La fiabilité implique les trois concepts : complétude – promptitude – exactitude.

À titre indicatif, les critères généralement reconnus en matière de fichier sont : l'inclusivité, l'exhaustivité, l'unicité, et l'actualité.

Points forts identifiés

- Le Professionnalisme et l'engagement de la CENI à renforcer la transparence du fichier à travers sa mise en ligne ;
- L'exhaustivité, l'inclusivité, et l'actualité des données ;
- La conformité du cadre légal aux normes légales internationales ;
- La démarche de recensement porte-à-porte dans les cas d'établissement et de refonte du fichier électoral. La disponibilité de données ventilées et désagrégées.

Difficultés rencontrées

Remarques : les difficultés portent à la fois sur les activités de recensement (en cas d'établissement ou de refonte du fichier électoral) et sur les activités au cours de la période de la Révision Annuelle de la Liste Électorale (RALE).

Au niveau des Chefs Fokontany

- Le statut incertain du Chef Fokontany (en tant que membres des CLRE ou en tant qu'agents électoraux), et leur rattachement administratif ;
- La confusion faite (par les citoyens) entre CLRE et Chefs Fokontany ;
- L'existence d'une certaine réticence à l'égard de l'intégrité des Chefs Fokontany ;
- L'absence ou l'insuffisance de motivation des Chefs Fokontany ;
- Les préjugés causés par le fait que les partis politiques ont tendance à étiqueter politiquement les Chefs Fokontany ;
- L'inexistence de registres officiels au niveau des Fokontany ;
- La carence dans l'optimisation et suivi du processus d'enregistrement des électeurs ;
- L'absence de retour à la suite des demandes de vérification émises par les CID, dans le cadre du traitement des anomalies identifiées ;

Au niveau des ressources

- Le manque de personnes ressources (agents électoraux) et de matériels (ordinateurs) ;
- L'insuffisance manifeste des ressources financières (notamment au niveau des communes urbaines).

Au niveau des Centres informatiques des Districts (CID)

- L'existence d'une certaine réticence à l'égard de l'intégrité et/ou de la neutralité des Chefs CID ;
- Difficultés rencontrées au niveau de l'utilisation des nouvelles technologies : les logiciels sont configurés de telle sorte que les erreurs et/ou les données manquantes impliquent le rejet de l'inscription.

Erreurs matérielles

Des erreurs sont constatées (et/ou les écritures sont parfois illisibles) pendant l'enregistrement des données au niveau des Fokontany et/ou des Centres Informatiques de Districts.

Vis-à-vis des citoyens

- Les citoyens ne viennent pas s'inscrire sur les listes électorales ;
- Les citoyens arrivent au-delà des délais légaux (notamment après la première phase du processus de la RALE, le 15 février) ;
- Les citoyens ne sont pas en connaissance de l'existence de recensement ;
- Les citoyens viennent s'inscrire, mais l'inscription n'est pas réalisée ;
- Les citoyens ne régularisent pas leur situation administrative à la suite d'un changement de domicile ou d'une migration sur le territoire ;
- Les citoyens viennent s'inscrire avec des documents comportant des anomalies (CNI, etc.) ;
- Le contexte social et politique a un impact sur l'enthousiasme des citoyens à s'inscrire ;

Par rapport au cadre légal et au système

- L'état civil gagnerait à être amélioré ;

- Les carences trouvent leur origine dans la faiblesse de l'Administration territoriale ;
- Les moyens de vérification au niveau des Fokontany sont manifestement insuffisants, voire inexistants ;
- Les textes électoraux instaurent des limites (ex : en termes de délais, de gel des listes...) et sont parfois à l'origine des rejets d'inscription ;

Remarque : les sources d'information sont différentes alors que les données traitées concernent les mêmes personnes ;

Perspectives

Les perspectives évoquées au cours des travaux sont :

- Le renforcement de l'éducation civique et l'enseignement des individus dès l'adolescence (notamment dans les lycées), afin d'inculquer le sens du devoir citoyen, en matière d'inscription sur les listes électorales.
- La sensibilisation des citoyens, la facilitation des procédures, et l'amélioration du processus de délivrance des cartes nationales d'identité.
- Le renforcement de la systématisation de la transmission automatique des listes des citoyens dotés de nouvelles cartes nationales d'identités aux CED.
- La mise en place d'un outil de validation afin d'éviter des erreurs au niveau du Centre Informatique du district ;
- La sensibilisation des citoyens en vue de la RALE en associant les Chefs Fokontany, les OSC, les associations de jeunes et de femmes, les médias, les partis politiques.
- L'identification, la formation, et la motivation des Chefs Fokontany et des agents électoraux.
- La tenue de registres uniformisés des Fokontany, et l'optimisation du dispositif d'enrôlement au niveau des CLRE afin de réduire les erreurs dans le remplissage des documents d'enregistrement.
- Le renforcement des moyens de vérification dans les Fokontany, et des dispositifs de contrôle à chaque niveau du processus.
- La présence des Chefs Fokontany aux CID lors du contrôle et de la consolidation des données, suivant un calendrier préétabli.
- La remise en question de certaines dispositions du cadre légal.
- Réflexion sur la désactivation de certains filtres ou sur la levée de certains verrous dans le logiciel afin de réduire les refus d'enregistrement non pertinents.
- La sécurisation du processus d'enregistrement et d'arrêtage des listes en optimisant la logistique adéquate (ex : papier listing ...)
- La clarification des rôles et la responsabilisation des acteurs dans leurs domaines d'intervention respectifs (Chefs Fokontany, CLRE, AE, OSC, Partis politiques).
- L'utilisation de la « technologie » comme solution : Entre autres « la biométrie » à long terme, et « la technologie mobile » en accompagnement du dispositif actuel.
- L'amélioration et la modernisation préalable de la gestion du système de l'état civil en vue de la concrétisation de l'identifiant unique des personnes.
- L'arrimage du fichier électoral sur un système d'état civil utilisant la biométrie.
- Le basculement vers le système biométrique, précédé d'une étude préalable menée de façon inclusive et exhaustive.
- La promotion du dialogue et des cadres de concertation dans la conception et la mise en place des nouveaux dispositifs (Biométrie ...). L'organisation et le cadrage de la

mutation du fichier électoral alphanumérique vers une solution biométrique devraient être précédés d'une étude préalable exhaustive et inclusive. Le basculement vers le système biométrique devrait être mené en corrélation avec la modernisation du système de l'état civil, via la délivrance de cartes nationales d'identité biométriques comportant un identifiant unique auquel serait arrimé le fichier électoral.

2 Renforcement de l'intégrité et de l'indépendance de la commission électorale

2.1. État des lieux avant l'atelier bilan

L'indépendance des Commissions électorales, à travers une approche comparative

Le droit positif de nombreux États confère aux *Electoral Management Bodies (EMB)* un statut particulier censé assurer leur indépendance.

En ce qui concerne les États membres de la SADC, les droits positifs nationaux consacrent l'existence de commissions électorales indépendantes, comme c'est actuellement le cas de l'Afrique du Sud⁶, du Botswana⁷, du Lesotho⁸, de Madagascar⁹, du Malawi, de Maurice, du Mozambique, de la Namibie¹⁰, de la République Démocratique du Congo¹¹, des Seychelles, du Swaziland, de la Tanzanie, de la Zambie, du Zanzibar, et du Zimbabwe où la CENI est une entité dont l'existence et les missions sont prévues par la Constitution. Pour l'Angola¹², le Mozambique, la base juridique de l'existence est matérialisée par des lois¹³.

Dans cette lignée, il y a lieu de faire remarquer le cas de l'Afrique du Sud dont les premières élections nationales et provinciales postapartheid qui s'étaient tenues en 1994, et organisées par la Commission électorale temporaire d'Afrique du Sud (laquelle allait par la suite donner lieu à la création de la Commission électorale permanente en 1996), ont été reconnues comme étant l'expression de la volonté du peuple sud-africain.

Cependant, pour de nombreux pays, diverses critiques ont été émises concernant l'indépendance, notamment les procédures de nomination et la « redevabilité » des commissaires vis à vis des mandants, la disposition de ressources financières (budget électoral), la durée du mandat des membres¹⁴.

⁶ D'après les articles 190 et 191 de la Constitution sud-africaine :

« 190. *Functions of Electoral Commission*

1. *The Electoral Commission must*

a. *Manage elections of national, provincial and municipal legislative bodies in accordance with national legislation;*

b. *Ensure that those elections are free and fair; and*

c. *Declare the results of those elections within a period that must be prescribed by national legislation and that is as short as reasonably possible.*

2. *The Electoral Commission has the additional powers and functions prescribed by national legislation.*

191. *Composition of Electoral Commission*

The Electoral Commission must be composed of at least three persons. The number of members and their terms of office must be prescribed by national legislation ».

⁷ Pour le Botswana, Cf. les articles 65 et 66 de la Constitution de 1966.

⁸ Pour le Lesotho, cf. art. 66, 66-D de la Constitution de 1993.

⁹ La Constitution malagasy précise à l'article 5 alinéas 2 et 3 que : « *L'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante. La loi organise les modalités de fonctionnement de ladite structure* ».

¹⁰ Pour la Namibie, voir la Constitution et l'Electoral Act de 1992.

¹¹ La loi n° 10/013 du 28 juillet 2010, modifiée en 2013 régit l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.

¹² Pour l'Angola, cf. Law 7/2004 of 17 June.

¹³ Sources : <https://www.eisa.org.za/wep/comemb.htm>

¹⁴ In Principes de gestion, de surveillance et d'observation des élections dans les pays de la SADC adoptés le 6 novembre 2003, au Centre de Conférence de l'Hotel Kopanong, Benoni, Johannesburg, Electoral Institute of Southern Africa (EISA), p. 12.

En tout cas, démarches comparatives et analyses générales effectuées, il ne fait l'objet d'aucun doute que le modèle des « Commissions électorales nationales entièrement indépendantes de l'exécutif » est reconnu par la majorité des acteurs et des institutions internationales comme étant le plus à même d'offrir les garanties nécessaires à l'organisation et à la gestion d'élections authentiques, sincères, fiables et transparentes.

A titre indicatif, un article du PNUD en date de 2011 relatif à l'administration électorale et le monde arabe fait le constat suivant lequel le modèle des commissions électorales entièrement indépendantes des institutions de l'exécutif, pour la gestion des élections, représente 75% des droits positifs électoraux de l'ensemble des États membres des Nations Unies¹⁵. Le même article cite d'ailleurs les performances historiques de certains EMB dans la gestion des élections, eu égard à leur indépendance, en l'occurrence en Uruguay en 1980 et au Chili en 1988.

Ainsi, le modèle des Commissions électorales entièrement indépendantes est : « *une opinion que partagent les associations régionales d'autorités électorales, des organisations internationales comme les Nations Unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Commonwealth, et des organismes fournissant une assistance électorale comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI) et une série de chercheurs dans le domaine de la démocratisation* ¹⁶ ».

Cependant, l'indépendance des administrations électorales ne veut nullement être un obstacle à la collaboration interinstitutionnelle ; les élections étant organisées en collaboration avec les autres institutions qui interviennent dans le cadre de leurs compétences légales et fonctionnelles.

Le principe de l'indépendance de la CENI

L'intégrité des élections dépend en grande partie des dispositions normatives régissant la Commission électorale nationale indépendante, et ensuite de la crédibilité et de l'indépendance de l'entité et de ses membres.

La Constitution de Madagascar prévoit une structure électorale nationale indépendante pour les élections, en disposant en son article 5 que « (...) L'organisation et la gestion de toutes les opérations électorales relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante (...) ».

En 2015, ces dispositions constitutionnelles ont été matérialisées dans la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale

¹⁵ http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/113268899/463843259/ELECTORAL_ADMINISTRATION_ARAB_WORLD_FR.pdf.
L'article en question lui-même cite comme source : IDEA International : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international, 2006.

¹⁶ http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/113268899/463843259/ELECTORAL_ADMINISTRATION_ARAB_WORLD_FR.pdf.
L'article en question lui-même cite comme source : IDEA International : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international, 2006.

Indépendante » (CENI) qui fixe les missions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de celle-ci. A ce titre, le législateur lui dote d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière.

Les principes consacrés par la Constitution et les dispositions législatives impliquent que la CENI soit indépendante. Dans la pratique, l'indépendance structurelle et fonctionnelle constitue un réel challenge.

Les modalités de désignation de ses membres de la CENI

Aux termes de l'article 15 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante » :

« La formation permanente de la Commission Électorale Nationale Indépendante est un organe collégial constitué de neuf (9) membres dont :

- *Une personnalité désignée par le Président de la République ;*
- *Une personnalité élue par le Sénat ;*
- *Une personnalité élue par l'Assemblée nationale ;*
- *Une personnalité élue par la Haute Cour Constitutionnelle ;*
- *Une personnalité élue par la Cour Suprême ;*
- *Une personnalité élue par l'Ordre des Avocats ;*
- *Une personnalité élue par l'Ordre des journalistes ;*
- *Deux personnalités élues par les organisations de la société civile légalement constituées œuvrant dans le domaine de l'observation des élections.*

Les modalités d'élection des membres de la Commission Électorale Nationale Indépendante seront fixées par voie réglementaire. »

Aux termes de l'article 21 de la loi n° 2015-020 du 19 octobre 2015 relative à la CENI : *« le mandat des membres de la formation permanente de la Commission Électorale Nationale Indépendante est de six ans non renouvelable ».*

Les modalités de l'autonomie budgétaire de la CENI

D'une manière générale, l'indépendance budgétaire peut s'apprécier, d'une part, au regard des ressources prévues par les lois de finances et les autres sources de financement et, d'autre part, au regard des modalités de gestion et de mobilisation desdites ressources.

Aux termes des articles 106 à 110 de la loi sur la CENI :

« Article 106 – La loi de finances prévoit annuellement une ligne budgétaire propre pour le fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante et le cas échéant, des crédits spécifiques pour l'organisation des opérations électorales.

Article 107 – Les crédits nécessaires à la mise en œuvre des opérations relatives aux attributions prévues par les dispositions des articles 39 et 40 ci-dessus sont alloués aux Ministères concernés.

Article 108 – La Commission Électorale Nationale Indépendante élabore son projet de budget annuel qu'elle adresse au Ministère chargé des Finances.

Article 109 – La Commission Électorale Nationale Indépendante peut, en outre, bénéficier d'aides et de subventions provenant d'autres sources de financement, y compris d'Etats étrangers et/ou d'organisations internationales conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. A cet effet, une mesure spéciale de suivi et de contrôle de la gestion financière sera mise en place, en coordination avec les partenaires financiers.

Article 110 – Le budget de la Commission Électorale Nationale Indépendante relevant du Budget général de l'Etat est soumis aux principes et règles des finances publiques.

Article 111 – La comptabilité de la Commission Électorale Nationale Indépendante pour les crédits relevant du Budget général de l'Etat est tenue, suivant les règles de la comptabilité publique, par un comptable public mis à sa disposition par le Ministre chargé des Finances ».

Considérations sur les autres expériences électorales

D'autres considérations de nature à consolider l'indépendance des administrations électorales sont à souligner, notamment la compétence dans l'établissement du calendrier électoral, la consultation obligatoire dans le cas où le déploiement des forces de l'ordre dans le périmètre exclusif (locaux CENI, bureaux de vote ou centres de compilation des résultats) intervient en dehors de la réquisition de la CENI, l'autorité fonctionnelle sur le personnel de l'administration publique à détachement, etc.

Points forts sur la question de l'indépendance de la CENI

- En premier lieu, il peut s'avérer utile de mentionner qu'au cours des trois dernières années et surtout en 2018, dans le cadre de la mise en œuvre du projet SACEM piloté par le PNUD, Madagascar a bénéficié d'un appui important notamment sur le plan logistique, dans le domaine de l'informatisation des processus et en matière de télétransmission des données relatives aux opérations électorales et des résultats du scrutin. L'intérêt des investissements réalisés réside dans le fait qu'ils ont, à l'évidence, contribué à l'atteinte d'un niveau de performance opérationnelle élevé par la CENI dans l'exercice de ses missions en tant que structure nationale en charge de l'organisation et de la gestion des élections. Il ne fait l'objet d'aucun doute que le dispositif mis en place et les actions de modernisation réalisées ont eu pour effet d'améliorer les modalités pratiques et la sécurisation des opérations électorales en amont, pendant, et en aval des scrutins, de renforcer la fiabilité des informations et des données reçues et diffusées, et de renforcer la crédibilité de la CENI elle-même.
- Ensuite, sur la question de l'indépendance proprement dite, le rapport annuel d'activités 2018 de la CENI fait état de l'application effective des dispositions de l'article 106 de la loi 2015-020 du 19 octobre 2015 depuis 2017, notamment par l'inscription dans le Budget général de l'Etat de lignes de crédits au nom de la CENI pour l'ensemble de ses dépenses¹⁷.
- Il ressort également de l'appréciation portée par les partenaires que la CENI a su garder le cap du professionnalisme et de la transparence dans l'organisation des scrutins¹⁸. En

¹⁷ Rapport annuel d'activités 2018 de la CENI, p. 55

¹⁸ Rapport d'activités 2018 du Projet SACEM, p. 5

outre, le Président de la structure a su faire montre d'une capacité managériale avérée, d'un leadership fort, et d'une exemplarité à toute épreuve, quoique la CENI soit composée de personnalités issues de divers horizons.

- Le processus électoral de 2018 a été marqué par une collaboration fructueuse avec les Institutions et entités publiques (HCC, SAMIFIN, BIANCO, ENAM, ININFRA, Lycée technique d'Alarobia, BNGRC)¹⁹ dans le respect de son indépendance²⁰.
- Les difficultés rencontrées (dont celles générées par les difficultés d'application sur le terrain des principes et des règles classiques des finances publiques) ont été surmontées grâce au dialogue et à la mutualisation des investissements dans le cadre d'une collaboration interinstitutionnelle initiée par la CENI avec le Gouvernement, et avec l'appui du projet SACEM.

Difficultés rencontrées

- Les limites du statut de la CENI et de son mode de gestion budgétaire et financière ;
- Les contraintes liées à l'inscription des lignes budgétaires propres à la CENI dans les lois de finances²¹ ;
- Le blocage de la réalisation des activités de la CENI induit par l'application sur le terrain des principes et des règles classiques des finances publiques ;
- Les ressources financières insuffisantes pour couvrir ses besoins²² ;
- L'absence d'autonomie de certains agents de la CENI vis-à-vis de leur hiérarchie fonctionnelle d'origine²³.
- Les mécanismes classiques appliqués dans les phases de programmation et d'exécution budgétaire défavorables à l'indépendance de la CENI.
- L'inadaptation et le manque d'infrastructure pour la CENI et ses démembrements²⁴

Remarques particulières

Dans cette rubrique, le cas de la mise en cohérence des règles financières en faveur de l'indépendance de la CENI et des modalités pratiques d'exécution budgétaire illustre parfaitement les difficultés inhérentes à la concrétisation de l'indépendance fonctionnelle et structurelle de la CENI.

Si aux termes de l'article 106 de la loi malagasy sur la CENI, celle-ci bénéficie au titre de la loi des finances « d'une ligne budgétaire propre pour le fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante et le cas échéant des crédits spécifiques pour l'organisation des opérations électorales », il se trouve que l'application sur le terrain des principes et des règles classiques des finances publiques constitue souvent un facteur de blocage à la réalisation des activités de la CENI.

Voici un exemple parmi de nombreux autres : La CENI avait planifié des activités de formation en cascade des membres des bureaux électoraux et des Sections de recensement matériel des votes (SRMV), concernant 800 personnes au niveau des régions et 146 542 personnes au

¹⁹ Rapport annuel des activités 2018 de la CENI, pp. 16-17.

²⁰ Rapport d'activités 2018 du Projet SACEM, p. 123.

²¹ Rapport annuel d'activités 2018 de la CENI, p. 55.

²² Rapport annuel d'activités 2018 de la CENI, p. 56.

²³ Rapport annuel d'activités 2018 de la CENI, p. 56.

²⁴ Rapport annuel d'activités 2018 de la CENI, pp. 56-87.

niveau des communes. Les formations étaient planifiées selon un chronogramme établi en cohérence avec une première formation des formateurs au niveau central appuyée par le projet SACEM. Les responsables des démembrements de la CENI au niveau local (en l'occurrence au niveau des Districts) chargés d'assurer la mise en œuvre de ce programme de formation avaient théoriquement accès aux ressources financières auprès des services déconcentrés relevant de la Direction générale du trésor. Cependant, en raison des règles classiques inhérentes au déblocage des crédits du budget de l'Etat pour les rubriques correspondant aux formations, la réalisation des activités en question – à quelques mois du début des opérations électorales – était compromise. Le blocage trouvait son origine dans l'incompatibilité des mécanismes de l'exécution budgétaire avec les exigences de l'organisation des formations, en tenant compte de l'urgence.

Pour cet exemple précis, la situation de blocage a été surmontée grâce au cadre de concertation initiée par la CENI avec le Gouvernement, et avec l'appui du projet SACEM.

Mais au niveau des dispositions législatives régissant la configuration organisationnelle et fonctionnelle de la CENI, la question demeure entière et gagnerait à faire l'objet d'une réflexion approfondie.

Perspectives

Il pourrait s'avérer utile de mentionner que les constats, les documents et les rapports émis au niveau du projet SACEM et de la CENI font ressortir ce qui suit :

Les exigences inhérentes aux missions assignées à la CENI tendraient vers un réagencement de la configuration structurelle, organisationnelle et fonctionnelle. Concrètement, le statut de la CENI de Madagascar gagnerait à être clarifié et la structure devrait être soustraite à toutes formes d'expression des pouvoirs hiérarchiques, de tutelle ou de contrôle.

Il est apparu que des améliorations gagneraient à être apportées, principalement concernant l'indépendance budgétaire de la CENI, afin d'éviter une certaine lourdeur administrative handicapant l'accès effectif des démembrements de la CENI aux ressources allouées par le budget national²⁵.

En matière de gestion financière, de par son autonomie et sa personnalité juridique, il devrait être mis en place un système d'exécution budgétaire et financière qui soit propre à la CENI et qui corresponde à son statut afin que l'esprit du législateur lors de la définition des dispositions qui lui sont applicables soient respectées²⁶.

2.2. Déroulement des travaux

Les travaux du groupe 2 ont été modérés par M. ANDRIAMALAZARAY Andoniaina, Président du KMF-CNOE. Le rôle de l'expert international au sein du groupe a été assuré par M. Simon-Pierre NANITELAMIO, *Deputy Director EAD/DPPA*.

²⁵ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 49.

²⁶ Rapport annuel des activités 2018 de la CENI, p. 55.

La méthodologie suivie consistait, au cours des 3 journées, à :

- Identifier les points forts,
- Identifier les difficultés rencontrées et des insuffisances,
- Émettre des suggestions et/ou des recommandations

Concernant les moyens utilisés, il s'agissait de :

- La discussion et le débat ;
- Des échanges de vue, les partages d'expérience et d'expertise ;
- La mise à profit de la richesse du panel des participants et de la représentativité des acteurs concernés.

2.3. Synthèse des travaux de groupe

Points forts identifiés

- Elections pacifiques,
- Le Président de la CENI élu par ses pairs,
- Pratique des cadres de concertation,
- Transparence dans la gestion des élections,
- Formation des formateurs des délégués des PP,
- Impartialité due aux multi-bailleurs (basket fund)
- Efficacité des collaborations avec les PTF,
- Forte solidarité de l'équipe de la CENI,
- Prise de décision collégiale,
- Existence du budget de la CENI dans Loi de finances depuis 2017

Difficultés rencontrées

- Malgré les structures opérationnelles du sommet à la base, l'organisation et l'assise des personnels au niveau des démembrements laissent toujours à désirer ;
- La CENI ne maîtrise pas le choix de ses agents à la base (loyauté envers ceux qui payent, multi-casquettes des agents), donc non indépendance ;
- Faiblesse des indemnités (motivation) des personnels territoriaux ;
- Perception : les résultats traînent, source de suspicions ;
- Absence d'autonomie financière (lourdes procédures pour l'utilisation des fonds alloués) ;
- Contestations sur la fiabilité de la Liste des électeurs ;
- Lourdeur des procédures légales (traitement des résultats basé sur les documents physiques originaux) ;
- Crise de confiance entre le processus électoral et la population (due au déficit des PP et à la mauvaise pratique électorale) ;
- Cadre légal ;
- Carence de ressources logistiques (dépendance de la CENI à d'autres Institutions) ;
- Indifférence de certains acteurs électoraux (citoyens, partis politiques, OSC...).

Recommandations

La qualité du cadre juridique est le garant de la crédibilité électorale donc celle de la CENI

- Révision du cadre légal en vue de l'instauration d'un CODE électoral : amendement des lois sur le délai de traitements des résultats, professionnalisation du métier électoral du

sommet à la base, carte d'électeurs à supprimer ou à distribuer dès l'arrêtage de la liste électorale... (unique comme le Code de l'eau, de la route ou de l'environnement) ;

Par rapport à la question de l'intégrité

- Amélioration de la liste électorale : passage du système alphanumérique à la biométrie (exhaustive et sans erreur d'information par adresse, développer le principe d'inclusivité par le système des 10 tafo) ;
- Membres des Bureaux électoraux élus/choisis durant l'Assemblée Générale des Fokontany ;
- Professionnalisation du métier électoral (meilleure formation des agents et spécialisation et constitution d'un personnel permanent de la CENI.

Par rapport à la question de l'indépendance

- Individuelle : esprit de chaque membre de la CENI et de ses démembrements ;
- Organisationnelle (autonomie budgétaire en tant qu'organe indépendant, ressources propres, réformes des textes sur PRMP) ;
- Vis-à-vis des PTF (impression des bulletins uniques à Madagascar) ;
- Logistique : acquisition des locaux, matériels.

En résumé

La réforme du cadre juridique est indispensable car il renforce non seulement l'indépendance de la CENI mais aussi le climat de confiance ainsi que la stabilité électorale et politique. Ce cadre juridique clarifie les rôles et missions des acteurs électoraux. Les dispositifs de formation permanente et réactualisée des acteurs électoraux de tous les niveaux seront fonctionnels, performants, et inclusifs. Ces dispositifs auront un impact réel sur le renforcement de la gouvernance électorale et démocratique à Madagascar.

3 Optimisation de la régulation de la campagne électorale à Madagascar

3.1. Etat des lieux avant l'atelier bilan

Dans le sillage de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000²⁷ à l'issue du « *Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* », ou encore de la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2004²⁸, le défi consiste à améliorer la transparence de la vie politique et adopter des mesures législatives et administratives appropriées afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et du financement des partis politiques, d'une part, et de leur garantir un accès égal et équitable aux médias publics, d'autre part.

Dans cette optique, le processus de révision du cadre juridique des élections à Madagascar a abouti à l'adoption de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums laquelle témoigne d'une évolution significative, en matière de régulation de la campagne électorale. Les innovations correspondantes font suite aux débats et aux recommandations des acteurs de la vie politique, mais également à divers documents et rapports dont celui d'une commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache mise en place en 2017.

Il convient néanmoins de souligner que, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité effectué par la Haute Cour Constitutionnelle préalablement à la promulgation des textes électoraux, certaines dispositions de la loi organique n°2018-008 sur le régime général des élections et des référendums ont été censurées.

Par sa décision n° 15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n° 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums, le juge constitutionnel a déclaré que :

- Les dispositions de l'article 56 de la loi organique qui fixent la durée de la campagne électorale du second tour de l'élection présidentielle à 7 jours sont non conformes aux dispositions de l'article 17 alinéa premier de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007²⁹.
- Les dispositions des 57, 110, 111, 113, et 116 qui soumettent les entreprises de radio et télévisions privées aux mêmes règles que les médias audiovisuels publics sont inconstitutionnelles. La HCC a rappelé la portée des principes de la liberté d'entreprise,

²⁷ La déclaration de Bamako - adoptée le 3 novembre 2000 par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage – prévoit (entre autres) au point 4 sur les engagements ce qui suit : « *B. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. 10. Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant dans la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'Etat.* »

²⁸ Aux termes de l'article 7.3- de ladite Convention, sur le secteur public : « *3. Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.* »

²⁹ À l'origine de la fixation des délais initiaux dans les textes électoraux de 2018 figuraient des contraintes de temps (pour l'organisation des élections) résultant d'une interprétation des dispositions de l'article 47 de la Constitution, et en lien avec la durée du mandat du président de la République. Le considérant 27 de la décision de la HCC donne les précisions sur la question.

du droit de l'individu à l'information, et de l'article 17.3 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance³⁰ qui consacre le principe de l'accès équitable aux médias d'Etat pendant les élections ;

- Les articles 74 et 75 de la loi organique qui interdisent tout financement étranger des campagnes électorales, en l'absence de plafonnement des sources de financement³¹ sont non conformes au principe d'égalité des chances des candidats résultant du principe général d'égalité devant la loi prévue par la Constitution et les Conventions internationales³².

L'absence de dispositions encadrant la précampagne

Les recommandations des ateliers de consultation nationale sur la révision du cadre juridique des élections à Madagascar en 2016 avaient proposé l'intégration de dispositions régissant la précampagne³³.

La loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums prévoit un certain nombre de dispositions régissant les périodes antérieures à la campagne électorale officielle.

Tel est, par exemple le cas des dispositions qui procèdent à la distinction entre la période courant de la publication de la liste officielle des candidats jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle et celle de la campagne électorale officielle (dont les régimes juridiques sont développés ci-dessous, en matière de régulation des médias).

Tel est également le cas de l'article 67 alinéa 3 qui prévoit que : « *le compte de campagne comporte les opérations de recettes perçues et de dépenses engagées pendant une période de six (6) mois précédant le premier jour du mois de l'élection, et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, de la liste de candidats ou de l'option auprès de la Commission de contrôle du financement de la vie politique* ».

Cependant, la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 ne met pas en place un dispositif encadrant exhaustivement la « précampagne » tel qu'il était envisagé par les recommandations.

En tout cas, les observations, les discussions et les échanges des parties prenantes dans les plateformes de dialogue mises en place par la CENI dans le cadre de l'organisation de l'élection présidentielle de 2018, ont notamment porté sur la régulation de la précampagne que les organisations de la société civile considèrent comme des impératifs du processus électoral.

Les règles générales de la campagne électorale

³⁰ Considérants 28, 29, 30, 31, 32, 33 et 34 de la décision n° 15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n° 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

³¹ Considérants 49, 50 et 51 de la décision n° 15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n° 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

³² Dans le considérant 51 de sa décision du 3 mai 2018, la HCC précise ce qui suit : *Considérant que les articles 74 et 75 de la loi organique n°2018-008 interdisent tout financement étranger des campagnes électorales ; que l'absence de plafonnement des sources de financement pose de facto une situation d'inégalité financière entre les candidats ; que, dans les faits, l'interdiction de financements étrangers risque d'accentuer cette inégalité des ressources financières ; que, si le financement des campagnes par un Etat étranger doit demeurer interdit, celui des personnes morales étrangères de droit privé devrait être accepté sous réserve du respect du principe de la transparence des sources de financement posé par l'article 84 de la loi organique déferée (...)* ».

³³ Recommandations des ateliers de consultation nationale sur la révision du cadre juridique des élections à Madagascar, CENI-PNUD, Décembre 2016, pp. 17-18.

Les dispositions des articles 55 à 59 de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums posent les principes généraux régissant la campagne électorale. Aux termes desdites dispositions :

*« Article 55. La campagne électorale et référendaire est l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection ou une consultation référendaire, visant à amener les électeurs à soutenir et à faire voter pour des candidats ou une liste de candidats en compétition dans une élection, ou des options dans une consultation référendaire.
Toute activité des membres de l'exécutif doit être dissociée des activités des partis politiques.*

Avant l'ouverture de la campagne électorale et référendaire officielle, les partis politiques participent à l'animation de la vie politique, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Article 57. *La campagne électorale est régie par les principes fondamentaux suivants :*

- *Le respect de l'unité nationale et de l'esprit du Fihavanana Malagasy ;*
- *La neutralité de l'Administration et l'impartialité des services publics ;*
- *L'impartialité du service public de la communication audiovisuelle assurée par les services de radiodiffusion et de télévision publics (des termes du texte initial ont été extirpés conformément à la Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la Haute Cour Constitutionnelle) ;*
- *La neutralité des lieux de culte ;*
- *L'équité et l'égalité des chances entre tous les candidats ;*
- *La transparence des sources de financement des campagnes électorales et de l'utilisation des fonds y affectés ;*
- *Le respect de l'intégrité physique, de l'honneur et de la dignité des candidats et des électeurs ;*
- *Le respect de l'intégrité de la vie privée et des données personnelles des candidats ;*
- *La non-incitation à la haine et à la discrimination ;*
- *La préservation de l'ordre public ».*

Le financement des partis politiques et de la campagne électorale, le contrôle des dépenses

L'intégrité et la transparence du processus électoral reposent sur l'effectivité et l'efficacité de l'application des règles ayant trait au financement des partis politiques, d'une part, et des campagnes électorales, d'autre part.

Sur la base de l'article 14 alinéa 2 de la Constitution, la loi n° 2011-012 du 9 septembre 2011 relative aux partis politiques aborde la question du financement des partis politiques dans ses articles 33 à 38 :

« Article 33. Les partis politiques financent leurs activités au moyen de ressources propres ou de ressources externes.

Article 35. Les ressources externes des partis comprennent (...) les subventions de l'Etat.

Article 37. La valeur, l'origine et l'utilisation des dons, emprunts et libéralités de source extérieure doivent être transparentes. A ce titre, les partis politiques légalement constitués devront obligatoirement ouvrir un compte bancaire à leurs noms. (...)

Article 38. La transparence dans la gestion des ressources est de rigueur. Le parti politique doit tenir une comptabilité simplifiée et présenter annuellement un rapport financier. Des contrôles périodiques sur les comptes de gestion des partis et ce, par le biais des juridictions financières (...). »

La nouvelle législation électorale de 2018, quant à elle, introduit un nouveau dispositif.

Selon la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums, chaque candidat est soumis à un ensemble d'obligations relatives à la création et à la gestion d'un compte de campagne. Les dispositions sont censées garantir la transparence du financement de la campagne électorale, et des opérations et des flux financiers pendant la période électorale.

L'article 64 de ladite loi organique prévoit que : *« les candidats et les listes de candidats en compétition dans une élection, ou les entités en faveur des options dans une consultation référendaire, tiennent un compte de campagne selon les modalités prévues par la présente section (...) »*

La loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 crée ensuite une autorité administrative indépendante, en l'occurrence la Commission de contrôle du financement de la vie politique, dont la mission consiste à contrôler le respect et la mise en œuvre des règles de financement prévues.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article 87 : *« Il est institué une Commission de contrôle du financement de la vie politique. Dans l'exercice de ses attributions, la Commission de contrôle du financement de la vie politique :*

- *S'assure de l'accomplissement par le trésorier de compte de campagne de sa mission, du respect de la condition du compte unique ;*
- *Contrôle la légalité des recettes perçues et le caractère électoral des dépenses effectuées ».*

D'un point de vue général, les évolutions et les améliorations apportées par les textes électoraux se trouvaient dans une phase d'expérimentation au cours de l'élection présidentielle 2018.

L'avenir du cadre normatif du financement des partis politiques et de la campagne électorale, ainsi que l'opérationnalisation de la Commission de contrôle du financement de la vie, constituent de réels défis pour Madagascar.

Du principe de l'équité à celui de l'égalité en matière d'accès aux médias

La nouvelle loi organique 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums procède à une distinction entre deux périodes : celle courant de la publication de la liste officielle des candidats jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle (dont le régime est fixé par l'article 110), et celle de la campagne électorale officielle (dont le régime est fixé l'article 111).

A cet effet, l'article 110 consacre le respect du principe d'équité, pour le temps de parole et le temps d'antenne, pendant la période courant de la publication de la liste officielle des candidats, jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle. Aux termes dudit article :

« Article 110. À compter de la publication de la liste officielle des candidats, des listes de candidats ou des options, jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale officielle, l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée garantit le droit d'accès à tous les services de radiodiffusion et de télévision publics (des termes du texte initial ont été extirpés conformément à la Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la Haute Cour Constitutionnelle) pour tous les candidats, listes de candidats ou options et leurs soutiens, dans le respect du principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinions politiques.

Durant cette période, tous les services de radiodiffusion et de télévision publics (des termes du texte initial ont été extirpés conformément à la Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la Haute Cour Constitutionnelle) veillent à ce que les candidats, les listes de candidats ou les options et leurs soutiens, bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne dans des conditions de programmation comparables. Le principe d'équité doit être respecté à la fois pour le temps de parole et pour le temps d'antenne. Le principe de l'équité des temps d'antenne ne s'applique pas aux émissions véhiculant les lignes éditoriales (...). »

Quant à l'article 111 de la loi organique n°2018-008, il consacre le respect du principe d'égalité, pour le temps de parole et le temps d'antenne, pendant la période de campagne électorale officielle. Aux termes dudit article : *« durant la campagne électorale ou référendaire officielle, l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée veille à ce que les temps de parole et les temps d'antenne accordés par les services de radiodiffusion et de télévision publics (des termes du texte initial ont été extirpés conformément à la Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la Haute Cour Constitutionnelle) aux candidats, aux listes de candidats ou aux options et à leurs soutiens soient égaux, dans des conditions de programmation comparables. Le principe d'égalité des temps d'antenne ne s'applique pas aux émissions véhiculant les lignes éditoriales.*

L'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée intervient, le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes les mesures appropriées pour assurer, garantir et faire respecter l'égalité nonobstant les sanctions prévues par les textes régissant l'organe de régulation. »

Une telle amélioration dans la régulation de la couverture de la campagne par les médias publics doit cependant être relativisée, dans le sens où une contrainte de nature matérielle vient poser une certaine limite aux dispositions d'équité et d'égalité fixées. En effet, les règles de la nouvelle loi organique ne s'appliquent pas aux médias privés qui, tel que la Haute Cour Constitutionnelle le précise, fonctionnent comme une entreprise privée, peuvent choisir d'apporter leur soutien à des candidats.

D'ailleurs, ils ne sont pas soumis au principe d'impartialité et de neutralité comme les entités publiques.

Activités menées par la HCC et la CENI en 2017 et 2018

En vue d'une meilleure appropriation par les parties prenantes des innovations apportées par la refonte du cadre légal en matière électorale, la HCC et la CENI ont notamment organisé en juillet et août 2018, avec l'appui du projet SACEM et de ses partenaires, des programmes de vulgarisation du nouveau cadre légal qui ont permis d'aborder différentes thématiques, dont le financement des partis politiques et de la campagne électorale et le rôle des médias³⁴.

Le 2 octobre 2018, une séance d'information a été particulièrement dédiée au financement de la campagne électorale³⁵ dans le cadre de la conduite du processus électoral de 2018.

Grâce au renforcement de capacités en matière de régulation des médias durant la période électorale, 18 Directeurs régionaux du Ministère de la Communication et des relations avec les Institutions (MCRI), 18 Commissions électorales régionales (CER) de la CENI et d'autres participants ont bénéficié d'une formation leur permettant de se familiariser avec les attributions principales d'une autorité de régulation de la communication médiatisée durant la période électorale³⁶.

Points forts identifiés

La refonte de la loi électorale marque une avancée réelle sur les questions liées à la régulation de la campagne électorale. Les points forts sont matérialisés par la consécration :

- Des principes fondamentaux régissant la campagne électorale ;
- Du renforcement de la neutralité de l'Administration ;
- D'un dispositif de régulation, afin d'assurer la transparence financière des campagnes électorales, en prévoyant notamment :
 - Une obligation à l'endroit de chaque candidat de tenir un compte de campagne ;
 - Des règles relatives au financement de la campagne électorale ;
 - La création de la Commission de contrôle du financement de la vie politique chargé d'assurer la transparence du financement de la campagne électorale ;
- La régulation de l'utilisation des moyens de propagande ;
- L'existence de l'Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisée (ANRCM) ;
- L'attribution à la CENI d'un pouvoir de régulation de l'usage des lieux publics, et de l'affichage relatif à la propagande électorale ;
- Du principe d'équité pendant la période courant de la publication de la liste officielle des candidats, jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle, pour l'accès aux médias ;
- Du principe d'égalité d'accès aux médias pendant la campagne électorale officielle.

Difficultés rencontrées

- L'absence d'un dispositif d'encadrement exhaustif de la *précampagne* (définition en termes de durée et d'activités autorisées ou réglementées) fait l'objet d'importantes critiques émanant notamment des organisations de la Société civile.

³⁴ Rapport d'activités 2018 du Projet SACEM, p. 53

³⁵ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 53

³⁶ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 82

- En ce qui concerne le cadre général de la régulation de la campagne électorale et du financement des campagnes électorales, il peut s'avérer nécessaire de mentionner, sans que l'énumération ne soit limitative :
 - L'absence de plafonnement des dépenses de campagne ayant conduit à une disparité des moyens affectant le principe de l'égalité de chances des candidats³⁷ ;
 - La faiblesse des finances de l'Etat pour assurer le financement des partis politiques³⁸ ;
 - L'incertitude ou l'absence de sanctions prévues en cas de financements illicites ;
 - La mise en place tardive et l'incertitude sur les moyens de la Commission de contrôle du financement de la vie politique³⁹ ;
 - La persistance de l'usage des prérogatives de l'Administration ;
 - Les dérives du fanatisme ;
 - La non-maîtrise de l'utilisation et des dérives sur les réseaux sociaux ;
 - Le retard dans la mise en place de l'ANRCM ;
 - La disparité des moyens des candidats, et de leur accès aux supports médiatiques privés.

Perspectives

Parmi les recommandations consignées dans divers documents et rapports figurent les actions ci-après :

- Mettre en place une réglementation de la précampagne électorale⁴⁰ ;
- Améliorer la transparence de la vie politique et adopter des mesures législatives et administratives appropriées afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et du financement des partis politiques ;
- Introduire un plafonnement des fonds de campagne (l'opinion considère que le non-plafonnement est une source d'absence d'équité dans la présentation de l'offre politique aux malgaches ; la réglementation de la précampagne électorale)⁴¹ ;
- Rendre effectif le contrôle du financement des campagnes électorales, assorti des moyens nécessaires et de sanctions dissuasives⁴² ;
- Mettre en place une régulation des médias en période électorale et l'Autorité chargée d'y veiller, permettant d'assurer des conditions de campagne équitables entre tous les candidats, que ce soit avant ou pendant la période de campagne officielle, dans les médias publics ou privés ou encore sur les réseaux sociaux⁴³ ;
- Prendre les mesures qui s'imposent afin de rendre opérationnelle la Commission de contrôle du financement de la vie politique pour assurer son mandat.

³⁷ Rapport final de la Mission d'information et de contact de l'Organisation internationale de la Francophonie, Election présidentielle 2018 – Madagascar, Antananarivo, 2-10 novembre et 14-22 décembre 2018, p. 11.

³⁸ Recommandations des ateliers de consultation nationale sur la révision du cadre juridique des élections à Madagascar, p. 20.

³⁹ Rapport final de la Mission d'information et de contact de l'Organisation internationale de la Francophonie, Election présidentielle 2018 – Madagascar, Antananarivo, 2-10 novembre et 14-22 décembre 2018, p. 12.

⁴⁰ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 49.

⁴¹ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 49.

⁴² Rapport final de la Mission d'information et de contact de l'Organisation internationale de la Francophonie, Election présidentielle 2018 – Madagascar, Antananarivo, 2-10 novembre et 14-22 décembre 2018, p. 25.

⁴³ Rapport final de la Mission d'information et de contact de l'Organisation internationale de la Francophonie, Election présidentielle 2018 – Madagascar, Antananarivo, 2-10 novembre et 14-22 décembre 2018, p. 25.

3.2. Déroulement des travaux

Les travaux du groupe 3 ont été modérés par Mme RABARY Bodovoahangy Michelle Lovasoa, Journaliste-formateur. Le rôle de l'expert international au sein du groupe a été assuré par Mme Mathilde VOUGNY, *Coordinator EC-UNDP Joint Task force on Electoral Assistance (JTF)*.

La méthodologie suivie consistait, au cours des trois journées, à :

- Identifier les points forts ;
- Identifier les difficultés rencontrées et des insuffisances ;
- Émettre des suggestions et/ou des recommandations

Concernant les moyens utilisés, il s'agissait de :

- La discussion et le débat ;
- Des échanges de vue, les partages d'expérience et d'expertise ;
- La mise à profit de la richesse du panel des participants et de la représentativité des acteurs concernés.

3.3. Synthèse des travaux

Les travaux du groupe trois ont été axés sur quatre sous-thèmes :

- La précampagne électorale ;
- La campagne électorale ;
- Le financement de la campagne ;
- L'accès aux médias.

Points forts identifiés

- Existence de dispositions légales régissant certaines activités avant le début de la campagne officielle ;
- Existence de principes généraux régissant la campagne électorale ;
- Cadre de concertation de la CENI qui est très utile car les participants peuvent émettre leurs recommandations ;
- Engagement du Premier ministre sur la neutralité de l'administration ;
- Création de la commission de contrôle des financements de la vie politique ;
- Le financement des partis politiques par l'Etat est prévu dans la Constitution (subvention) ;
- Harmonisation des textes relatifs au financement de la vie politique en vigueur par la CCFVP et synchronisation des actions avec les parties prenantes établis ;
- Existence de dispositions légales obligeant les candidats à tenir un compte de campagne, à nommer un trésorier et à soumettre leurs comptes auprès de la CCFVP ;
- Publication de communiqués d'information par la HCC ;
- Organisation d'ateliers de vulgarisation et production de supports d'information sur les textes électoraux ;
- Existence d'un texte prévoyant la mise en place de l'ANRCM ;
- Travaux de régulation assurés par la CENI en l'absence de l'ANRCM ;
- Temps d'antenne gratuit accordé à tous les candidats dans les chaînes publiques ;
- Les forces de sécurité ont bien joué leur rôle pendant la campagne électorale ;
- Stratégie nationale d'éducation électorale déjà élaborée

Difficultés et limites

- La non-précision des dates des élections qui ne permettent pas de mettre en œuvre à temps certaines activités prévues par la loi ;
- Absence de textes réglementaires régissant les sanctions ou non-application des sanctions prévues en cas d'infractions aux différentes dispositions légales régissant les activités liées à la campagne électorale ;
- Méconnaissance des procédures sur les contentieux liés à la campagne électorale ;
- Existence de deux juridictions pour juger des contentieux liés aux élections (juridiction électorale et juridiction pénale) ;
- Non-respect de certaines règles régissant la campagne incluant les dérives sur les réseaux sociaux largement utilisés par les leaders d'opinion ;
- Problème de neutralité de l'administration ;
- Absence de plafonnement des dépenses de campagne ;
- Difficulté de traçabilité des sources de financement de campagne ;
- Incohérence des textes (délai de tenu de compte de campagne) ;
- Manque de moyens, de ressources et de pouvoir de la CCFVP pour effectuer son mandat ;
- Insuffisance d'éducation citoyenne et électorale par manque de moyens ;
- Non effectivité de la mise en place de l'ANRCM et manque de moyens de la CENI pour assurer les travaux de régulation ;
- Problématique liée à l'accès aux médias privées ;
- Non effectivité de certaines dispositions de la loi sur les partis politiques (subvention des partis politiques).

Pistes de réflexion et recommandations

- Déterminer des dates fixes pour les élections ;
- Distinguer les différentes périodes précédant la campagne électorale : de la date de convocation des électeurs à la publication de la liste définitive des candidats, puis de la publication de la liste à l'ouverture de la campagne officielle ;
- Concevoir des textes d'application des lois (assortir de sanctions toutes interdictions – procédure de saisine et autorités compétentes, etc.) ;
- Revoir la praticité de la loi et élaborer les lois de façon consensuelle pour l'intérêt général ;
- Réfléchir à la célérité de procédure liée aux contentieux sur la campagne électorale ;
- Prévoir des dispositions sur le plafonnement des dépenses et réfléchir à la régulation de sources de financement de la campagne électorale ;
- Éducation citoyenne permanente et continue ;
- Mettre en place l'ANRCM ;
- Assurer une meilleure régulation des médias privés (Respect des cahiers de charges et de la mission de service public d'information ;
- Clarifier les rôles des médias pendant la campagne électorale ;
- Revoir l'accès aux médias publics pendant la période précédant la campagne électorale ;
- Réfléchir à la possibilité de démarrer la campagne électorale dès la publication officielle de la liste des candidatures ;

- Appliquer les dispositions de la loi sur la lutte contre la cybercriminalité pour sanctionner les infractions aux lois électorales sur Internet et les réseaux sociaux et assurer le monitoring des comptes officiels des partis et des candidats ;
- Renforcer le pouvoir de sanction administrative de la CENI ;
- Doter la CCFVP de moyens, de ressources et de pouvoir suffisants pour réussir son mandat (enquête, contrôle de traçabilité etc.) ;
- Réfléchir à une décentralisation des activités de contrôle de la CCFVP ;
- Réfléchir à des critères objectifs relatifs au financement public des partis politiques.

4 Amélioration des opérations de vote, de la chaîne de recensement de vote et traitement des données

4.1. État des lieux avant l'atelier bilan

Les opérations de vote, le recensement des votes et la collecte des données sont au cœur de l'organisation d'élections démocratiques, transparentes et crédibles.

En amont, la réalisation de ces étapes du processus électoral nécessite des travaux préparatoires d'une grande envergure conduits par des « *organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous* »⁴⁴, mission assumée par la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), à Madagascar. Et sur ce point, l'article 198 de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums prévoit que la CENI est chargée « *d'organiser et de gérer les opérations électorales et référendaires, et de publier les résultats provisoires (...) et de veiller au respect de la législation électorale à tous les niveaux en vue d'assurer la crédibilité des élections (...)* ».

En aval, l'ensemble des opérations est réalisé en présence de nombreux observateurs (les missions d'observation électorale, les organisations de la société civile, les représentants des candidats et des partis politiques, et les citoyens eux-mêmes).

Concrètement, les missions assignées à la CENI impliquent qu'elle soit suffisamment outillée⁴⁵ pour mener à bien la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

La réussite de l'organisation de l'élection présidentielle de 2018 témoigne du rôle déterminant du renforcement de capacités de la CENI, avec l'appui du projet SACEM du PNUD, qui lui a permis d'être en mesure d'assurer une meilleure gestion des opérations électorales, depuis les préparatifs jusqu'à la proclamation des résultats⁴⁶.

Les préparatifs des opérations de vote

La mise à jour du fichier électoral

La participation de tous aux opérations de vote requiert un fichier électoral exhaustif, fiable et sécurisé, constitué des listes électorales au niveau des Fokontany qui sont centralisées dans le Registre électoral national au niveau de la CENI.

En 2018, les activités de la CENI se sont ainsi focalisées sur la mise à jour, le renforcement et la sécurisation du fichier électoral⁴⁷. Dans cet objectif, outre ses ressources propres, elle a bénéficié de l'appui logistique du projet SACEM :

⁴⁴ Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000 par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », p. 8

⁴⁵ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 19

⁴⁶ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 19

⁴⁷ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 36.

- La dotation au profit de la Direction du Système d'Information (DSI) de matériels adéquats pour opérationnaliser le système, de fournitures pour l'impression de la liste électorale, tant pour la phase de consultation (affichage de la liste provisoire) que pour le déroulement du scrutin (liste définitive dans les bureaux de vote)⁴⁸ ;
- La livraison et l'acheminement de nouveaux consommables pour l'édition de la liste électorale provisoire et définitive à la CENI et à ses démembrements au premier semestre⁴⁹ ;
- La commande de quarante (40) ordinateurs pour l'opérationnalisation du Centre National de Traitement des Données Informatiques (CNTDI)⁵⁰.

Par ailleurs, deux audits successifs menés par les experts du projet SACEM et de l'OIF ont permis de rassurer les parties prenantes sur la fiabilité suffisante du fichier électoral pour permettre la tenue d'élections crédibles en 2018, et en corollaire renforcer la confiance de tous les acteurs.

La gestion des bureaux de vote (Art. 124 à 146 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018)

Les dispositions de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums traitant des bureaux de vote posent un seuil maximal du nombre d'électeurs par bureau de vote (article 125).

Conformément à cette nouvelle règle, la CENI s'est fixée comme objectif d'améliorer la gouvernance électorale à travers la normalisation des bureaux de vote sur tout le territoire national. En collaboration avec le projet SACEM, elle a entrepris une mission de cartographie électorale soutenue par la mise à jour des bases de données y afférentes par rapport à la liste électorale et celle des Fokontany. Ainsi, les résultats de l'année 2018 ont fait état de 4 786 nouveaux bureaux de vote créés sur la base de l'éclatement de ceux où plus de 700 électeurs⁵¹ étaient inscrits.

Par la suite, l'Atlas électoral – permettant de vérifier des éléments pertinents concernant les 24 852 bureaux de vote⁵² et accessibles sur le site web de la CENI – a vu le jour grâce à la collaboration entre la CENI, le projet SACEM, et l'INSTAT⁵³.

S'agissant des mesures visant à faciliter les procédures au niveau des bureaux de vote lors du jour du scrutin, la CENI a mené une formation en cascade au niveau national afin que 124 260 membres des bureaux de vote (5 participants par bureau de vote) puissent disposer des connaissances et des compétences dans la conduite de leur mission⁵⁴.

La logistique électorale

Selon le Rapport des activités 2018 de la CENI, « *quoique peu visible dans le processus électoral, la logistique électorale est un des éléments clés de la réussite de l'organisation*

⁴⁸ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 25.

⁴⁹ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 25.

⁵⁰ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 26.

⁵¹ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 67.

⁵² Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 36.

⁵³ Rapport des activités 2018 de la CENI, pp. 30-32.

⁵⁴ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 111.

électorale (...). La logistique électorale est un domaine complexe et revêt un caractère transversal »⁵⁵. Par ailleurs, « organiser et préparer les opérations logistiques électorales des différentes élections requiert des moyens et matériels considérables ainsi que des ressources humaines qualifiées. La mise en œuvre des dispositifs sur la coordination en amont concernant la commande et l'acquisition des besoins est également essentielle »⁵⁶.

Sur ce point, les précieuses contributions des partenaires, à travers les programmes d'assistance électorale dans leurs volets relatifs au renforcement de capacité et au transfert de technologie, ont définitivement favorisé l'organisation des élections présidentielles de 2018. Les programmes ont porté, entre autres, sur :

- L'expertise logistique au niveau central⁵⁷ ;
- Les acquisitions de matériels sensibles (bulletins de vote, procès-verbaux, feuilles de pointage et de dépouillement, fiches d'inventaire, tableaux de concordance et enveloppes inviolables) et leur déploiement depuis Antananarivo jusqu'aux bureaux de vote auprès des Fokontany⁵⁸ ;
- Le colisage du matériel par district puis par commune afin de garantir le travail de déploiement du matériel sensible une fois livré aux différents échelons du pays⁵⁹.

Le recensement des votes et la collecte des données

Les dispositions de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums prévoient que le dépouillement (articles 165 à 184) au niveau de chaque bureau de vote précède le recensement général des votes (articles 185 à 192) :

Le Rapport d'activités 2018 du projet SACEM décrit dans ce sens que « les résultats des élections issus des procès-verbaux signés ont été gérés à trois niveaux :

- Au niveau des bureaux de vote,
- Au niveau des districts au sein des Sections de recensement Matériel des Votes (SRMV) mises en place,
- Au niveau du siège de la CENI, à Alarobia »⁶⁰.

A chaque niveau, le traitement des données électorales doit être effectué dans le respect des délais impartis dans la planification électorale et celui des règles posées par la loi électorale qui touchent notamment le secret du scrutin, la transparence, l'accès au public, l'accès à l'information et la sécurité.

Avec l'appui de ses partenaires à l'occasion de l'élection présidentielle de 2018, les accomplissements de la CENI se rapportant aux opérations de recensement des votes et de collecte des données ont contribué à limiter les risques de contestation de l'honnêteté, à promouvoir l'exactitude des résultats et à assurer l'acceptation de ceux-ci dans un environnement calme :

⁵⁵ Rapport annuel d'activités 2018 de la CENI, p. 35.

⁵⁶ Rapport annuel des activités 2018 de la CENI, p. 34.

⁵⁷ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, pp. 115-122.

⁵⁸ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, pp. 115-122.

⁵⁹ Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, pp. 115-122.

⁶⁰ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 96.

- L'acheminement des résultats à temps⁶¹, par l'amélioration et l'amplification du système de transmission des données électorales⁶², en l'occurrence le réseau VSAT (*Very small aperture terminal*, terminal à très petite couverture) ; l'évaluation de l'équipement suivi du remplacement des unités défectueuses et la réactivation du dispositif et de la bande passante ;
- Le déploiement de nouvelles technologies dans le cadre du monitoring des opérations de vote et de dépouillement (2168 smartphones et 50 BGAN (Global Area Network))⁶³ ;
- Les initiatives de développement de logiciels : installation d'un logiciel pour la capture d'images dans 2000 smartphones en vue de la transmission des résultats de vote des bureaux de vote situés dans les communes enclavées, et un autre pour la saisie des résultats dans les 119 SRMV⁶⁴ ;
- Les audits des logiciels mis en place pour le traitement et la centralisation des données électorales de la CENI menés par des experts internationaux⁶⁵ ;
- La formation du personnel à tous les échelons du traitement des données électorales ;
- L'organisation de séances informatives portant sur les nouveaux dispositifs y affectés au bénéfice de toutes parties prenantes.

Points forts

Les initiatives prises par la CENI dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique de 2018 relatives aux opérations de vote, au recensement des votes et à la collecte des données ont permis la tenue de l'élection présidentielle de 2018 dans de bonnes conditions⁶⁶ et dans un climat apaisé et calme⁶⁷. Parmi les points forts, l'on peut citer :

- La facilitation des opérations de vote grâce à la règle du seuil maximal d'accueil de chaque bureau de vote, dont la fiabilisation et la rationalisation des travaux d'impression des bulletins uniques⁶⁸ ; la traçabilité des voix dépouillées par bureau de vote (et donc la transparence), et le déploiement du matériel par bureau de vote optimisé⁶⁹ ;
- Une démarche d'appropriation nationale des nouveaux procédés de vote⁷⁰ ;
- Les opérations de vote menées de manière ordonnée et transparente⁷¹ ; un dépouillement conduit de manière plus ordonnée, plus méthodique et plus précise, spécifiquement pour le remplissage des procès-verbaux et la cohérence des résultats⁷² ;

⁶¹ Décision n° 16-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la Haute Cour Constitutionnelle citée dans le Rapport d'activités 2018 du projet SACEM, p. 96

⁶² Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 93

⁶³ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 96

⁶⁴ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 97

⁶⁵ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 102

⁶⁶ Rapport annuel d'activités 2018 du projet SACEM, p. 126

⁶⁷ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 29

⁶⁸ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 32

⁶⁹ Rapport des activités 2018 du projet SACEM, p. 31

⁷⁰ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 22

⁷¹ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 31

⁷² Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 32

- Le traitement et la centralisation des résultats au niveau des SRMV méthodiques et transparents, tout en respectant le droit à l'observation tant pour les observateurs internationaux que pour les délégués des candidats⁷³ ;
- L'authenticité et l'intégrité des données transmises via le réseau VSAT (PV scannés et résultats consolidés dans un logiciel au niveau des SRMV) à base desquelles les tendances des résultats sont quotidiennement publiées ;
- La fiabilité, la sécurité, l'efficacité et la transparence du dispositif de centralisation au niveau de la CENI⁷⁴ ; la publication des résultats provisoires des scrutins avant l'expiration de l'échéance prévue⁷⁵ ;
- La maîtrise des étapes relatives à la planification des opérations liées directement ou indirectement à la logistique électorale⁷⁶.

Difficultés rencontrées

- Une baisse du taux de participation par rapport au précédent scrutin durant l'élection présidentielle⁷⁷, et surtout lors des législatives de 2019 ;
- Aucune disposition législative pour garantir le vote des malgaches résidant à l'étranger⁷⁸ ;
- Des actes de banditisme ayant perturbé le déroulement du scrutin dans certains centres de vote (Ankazoabo de la région d'Atsimo-Andrefana⁷⁹, et Mampikony) ;
- Des difficultés rencontrées par les membres des bureaux électoraux lors des opérations de dépouillement des votes, du remplissage des procès-verbaux, voire du processus d'emballage du matériel électoral⁸⁰ ;
- L'absence de l'affichage systématique des résultats à l'extérieur du bureau de vote⁸¹ ;
- L'insuffisance des infrastructures pour les nouveaux bureaux de vote issus de l'éclatement pour la plupart des cas (Analamanga, Diana, Sofia, Boeny, etc.)⁸² ;
- Les tentatives de falsification de résultats législatifs à Ambositra (Bureau de vote EPP Analamanana, Commune d'Anjoetra) au cours du recensement matériel des votes ;
- Les lacunes au niveau tertiaire des formations entreprises (matériels de formation tardifs ou insuffisants)⁸³ ;
- Certaines faiblesses au niveau de la logistique électorale⁸⁴.

Perspectives

Les rapports d'observation font ressortir les recommandations ci-après :

- Améliorer le caractère universel du vote en considérant également les catégories plus vulnérables⁸⁵ ; pérenniser la sensibilisation des catégories fragiles de la population

⁷³ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 32

⁷⁴ Rapport annuel d'activités du projet SACEM, p. 103

⁷⁵ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 33

⁷⁶ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 35

⁷⁷ Rapport annuel d'activités du projet SACEM, pp. 126-129

⁷⁸ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 12

⁷⁹ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 30

⁸⁰ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 44

⁸¹ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 45

⁸² Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 32

⁸³ Rapport annuel d'activités du projet SACEM, p. 112

⁸⁴ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 34

⁸⁵ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 44

particulièrement les femmes et les jeunes au regard de leur représentativité dans les listes électorales, voire de leur participation au vote⁸⁶ ; poursuivre les efforts budgétaires de la CENI en faveur du renforcement des activités d'éducation civique et électorale, en s'appuyant sur la société civile au niveau communautaire⁸⁷ ;

- Renforcer les supports plus accessibles et pratiques lors des formations des agents et personnel de la CENI, avec un accent sur le remplissage des procès-verbaux, et la transmission des plis électoraux⁸⁸ ;
- Renforcer les mesures de transparence et de traçabilité de la CENI déjà en place pour une application systématique des règles de procédure y afférentes prévues par le cadre normatif électoral⁸⁹ (exemples : affichage des copies des résultats dans tous les bureaux de vote pour la traçabilité des voix, la diffusion publique des délibérations de la CENI et les comptes rendus des réunions de son Bureau et de ses assemblées générales, etc.) ;
- Renforcer l'indépendance et les moyens de fonctionnement et de visibilité des Commissions électorales de district et communales :
 - En permettant à la CENI de recruter non seulement les membres de ces entités mais aussi les personnels des secrétariats d'appui, et,
 - En étant localisées en dehors des bâtiments de l'Administration, y compris les SRMV⁹⁰
- Améliorer la logistique électorale⁹¹ :
 - Le suivi de la RALE ;
 - L'inventaire des matériels auprès de démembrements ;
 - La descente sur terrain pour acquérir les réalités opérationnelles en vue d'une amélioration (Mise à jour du plan de logistique électorale) ;
 - L'amélioration de la sécurisation des imprimés sensibles pour toutes les destinations ;
- L'organisation d'une série d'ateliers de leçons apprises de l'élection présidentielle.

4.2. Déroulement des travaux de groupe

Les travaux du groupe 4 ont été modérés par Mme RABETOKOTANY Tahina, Haut Conseiller à la Haute Cour Constitutionnelle. Le rôle de l'expert international au sein du groupe a été assuré par M. Flavien MISONI, Conseiller Technique Principal (CTP), Projet SACEM-PNUD/Madagascar

La méthodologie suivie consistait, au cours des trois journées, à :

- Identifier les points forts par rapport à l'état du fichier électoral ;
- Identifier les difficultés rencontrées et des insuffisances ;
- Émettre des suggestions et/ou des recommandations.

Concernant les moyens utilisés, il s'agissait de :

- La discussion et le débat ;

⁸⁶ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 46

⁸⁷ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 47

⁸⁸ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 44

⁸⁹ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 45

⁹⁰ Rapport final – MOE UE Madagascar 2018, élection présidentielle, p. 41

⁹¹ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 34

- Des échanges de vue, les partages d'expérience et d'expertise ;
- La mise à profit de la richesse du panel des participants et de la représentativité des acteurs concernés.

4.3. Synthèse des travaux de groupe

Les travaux du groupe 4 ont été axés sur les sous-thèmes ci-après :

- Sur l'amélioration des opérations de vote,
- Sur le recensement des votes et la collecte des données,
- Traitement de données.

Points forts identifiés

Concernant l'implication des toutes les parties prenantes

Mise en place de la Cellule de veille durant les présidentielles de 2018 en vue de solutionner tous les problèmes des différents ordres.

Documents électoraux

- Renforcement de l'authenticité et la validité des bulletins uniques par les signatures au dos desdits bulletins des deux (02) membres du bureau électoral tirés au sort en séance tenante à l'ouverture du bureau de vote ;
- Amélioration des contenus des procès-verbaux par la simplification des données à remplir notamment sur les bulletins blancs et nuls ;
- Enveloppes de matériels et documents électoraux sensibles répondant aux exigences de sécurité.

À propos des SRMV

- Membres des SRMV aguerris et compétents ;
- Disponibilité des bases de données en matière de bureau de vote ;
- Utilisation des NTIC, dématérialisation des documents électoraux lors des élections 2018 et 2019 (PV scannés et résultats consolidés dans un logiciel au niveau des SRMV) et transmission en temps réel des données à la CENI en vue de la publication quotidienne des tendances. C'est un moyen de dissuasion de ceux qui veulent changer les PV) ;
- Confiance de toutes les parties prenantes vis-à-vis des SRMV ;
- Existence de budget alloué aux SRMV ;
- Accès suivant les dispositions légales⁹² en vigueur des observateurs nationaux et délégués des candidats aux travaux des SRMV.

Difficultés et limites

A propos de la participation au vote

⁹² Article 188 de la loi organique n° 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums

- Mal appropriation des dispositions relatives aux dérogations au vote stipulées par la loi organique n° 2018–008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums notamment en son article 164, par les membres du bureau de vote ;
- Taux d’abstention élevé pour des diverses et multiples raisons : ambiguïté des électeurs quant à l’obligation ou non de la possession de carte d’électeur pour participer au vote, désintéressement des citoyens au vote, déconsidération de certains groupes de personnes (les minorités, les détenus non condamnés et les personnes en situation de handicap), etc. ;
- Recrudescence des fausses cartes nationales d’identité
- Mise en œuvre de la limitation du nombre d’électeurs par BV à 700 au plus affectant parfois certains électeurs vers des bureaux lointains.

Concernant les bulletins de vote

- Difficulté pour les juridictions électorales d’apprécier l’authenticité des bulletins uniques utilisés ;
- Problème de revolving (bulletins pré-cochés à l’extérieur du bureau de vote).

Quant au dépouillement des votes, aux modalités de remplissage des documents électoraux et aux membres des bureaux de vote

- Certain désaccord enregistré entre les scrutateurs/les électeurs sur la détermination du choix de l’électeur ;
- Modalités de remplissage non respectées dues aux défaillances volontaires ou non par les membres du bureau électoral ou les scrutateurs : complexité et lourdeur des tâches incombant aux membres du bureau de vote dans le remplissage des documents électoraux, procès-verbaux et feuilles de dépouillement souvent signés en blanc et remplis après par un seul membre du bureau électoral (le président), fraudes dans le remplissage des PV et FDP (rajout d’un chiffre pour changer les voix obtenues), PV et FDP non remplis à temps et sur place dus au manque d’éclairage, etc. ;
- Népotisme dans la nomination des membres des bureaux électoraux ;
- Disparité du niveau intellectuel des membres des bureaux de vote et de leurs formations obtenues ;
- Influence des Chefs d’arrondissement dans le remplissage des PV et FD (« aza fenoina izay mampisalasala anareo fa ento aty amiko aloha ») ;
- Démotivation des membres des bureaux électoraux entraînant un risque élevé de corruption vis-à-vis des candidats ;
- Manque de cohérence entre les bases de données fiables en matière de membres des bureaux de vote et de candidats au niveau de la CENI et ses démembrements (membres de bureau de vote se portant candidat dans une circonscription non identifiés à l’avance)
- Fréquence élevée des listes d’émargement non arrêtées

En ce qui concerne l’affichage des résultats des élections

Affichage non systématique aux bureaux de vote, souvent des écoles, restant inaccessibles au public après le vote et ce, dus à la reprise des cours.

Pour la transmission des résultats BV vers SRMV

- Suspicion de changement des résultats en cours de route ;

- Surnombre des pièces exigées à la SRMV ;
- Absence d'information sur les modalités d'acheminement par les responsables compétents et les entités concernées.

Composition des SRMV, les travaux et fonctionnement des SRMV

- Effectif des membres des SRMV non équitable par rapport au nombre des BV dans le district
- Approche non appropriée de certains observateurs dans l'exercice de leurs fonctions au niveau des SRMV entravant parfois le bon fonctionnement des dites sections de recensement et réciproquement une difficulté pour les observateurs d'avoir des copies des procès-verbaux de clôture des travaux des SRMV ;
- Manque de transparence dans la gestion du budget des SRMV ;
- Lourdeur des imprimés à remplir par les SRMV ;
- Compétences limitées de certains membres de SRMV affectant la performance des sections et ce, dues à l'âge, au niveau d'étude, etc.
- Manque de formation sur le déroulement des travaux au niveau SRMV.

Perspectives et solutions

Liste électorale

- Déterminer un délai raisonnable pour la clôture de la révision spéciale et pour les travaux matériels d'édition de la liste électorale ;
- Revenir à l'utilisation de papier listing sous réserve de leur disponibilité sur le marché – sinon : pour les listes infalsifiables.

Bulletin unique

- Reprendre le système de numérotation par feuille des bulletins uniques ;
- Pour respecter le secret du vote, mettre dans les bulletins (feuille par feuille dans un même carnet) le numéro de série du carnet, ou N° de BV, ou dénomination du fokontany ;
- Aménager l'isoloir de façon à permettre aux membres du bureau électoral de voir les gestes suspects de l'électeur tout en respectant le caractère secret du vote ;
- Solliciter la vigilance des membres du bureau électoral ;
- Renforcer l'appropriation des modalités et procédures afférentes à la signature au dos des bulletins de votes.

Participation au vote

- Revoir le cadre juridique concernant : la participation au vote de certains groupes (diasporas, personnes en situation de handicap, etc.) ; la non-utilisation des cartes d'électeur assortie de mesure d'accompagnement dont la prévision d'une pièce justificative de la participation au vote en cas de besoin (recours) et du moyen d'information des électeurs sur leurs bureaux de vote respectifs ;
- Rendre obligatoire le vote et l'inscription sur la liste électorale ;
- Analyser et bien déterminer le jour de tenue du scrutin afin de ratisser large la participation au vote des électeurs.

Membres et travaux des bureaux électoraux

- Élaborer un terme de référence pour les membres des bureaux électoraux ;
- Responsabiliser les membres des bureaux de vote par le truchement de la mise en place d'une charte ou lettre d'engagement ;
- Améliorer la motivation des membres des bureaux électoraux notamment la révision de taux d'indemnité ;
- Concevoir un guide simplifié sur la constitution des plis électoraux ;
- Améliorer les bases de données électorales, leur cohérence et interaction, à tous les niveaux surtout pour les élections territoriales ;
- Publier au niveau du fokontany la liste des membres des BE
- Mettre en œuvre des formations systématiques, uniformisées et pragmatiques aux agents électoraux (membres des bureaux de vote, démembrements de la CENI, etc.)
- Poursuivre pénalement les agents indécents et établir une liste noire ;
- À chaque élection, mettre en place une section pénale au niveau du tribunal administratif ;
- Simplifier les documents électoraux (PV et FD) tant que sur la forme que sur le fond tout en renforçant leur sécurisation ;
- Faire en sorte que l'exemplaire du PV à adresser aux juridictions électorales soit le premier exemplaire (la première feuille) ;
- Appliquer les dispositions relatives à l'obligation d'afficher les résultats à l'extérieur de BV dès la fin du dépouillement ;
- Aménager les heures de clôture du scrutin au niveau des bureaux de vote en vue de donner suffisamment de temps aux membres des bureaux électoraux de mener à bien leurs tâches après le dépouillement (remplissage et transmission des documents électoraux) ;
- Informer toutes entités concernées des modalités d'acheminement et de collecte des documents électoraux.

SRMV et leurs travaux

- Revoir le cadre juridique quant à la possibilité des observateurs internationaux de mener leur mission auprès des SRMV ;
- Élaborer un guide d'éthique pour les observateurs (nationaux et internationaux) ;
- Rendre équitable les effectifs des SRMV selon les nombres des BV par district ;
- Moderniser les élections par la dématérialisation en application de la loi adoptée en 2014⁹³ encadrant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives, et prévoir l'encadrement juridique y afférent ;

⁹³ La Loi n°2014-026 du 10 décembre 2014 fixant les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives traite :

- La gestion informatisée des données et l'accessibilité aux fonctionnalités des programmes de dématérialisation ;
- La neutralité technologique ;
- Le paiement dématérialisé ;
- La signature électronique et la certification électronique aux moyens de cryptologie pour garantir la sécurité des envois, des sources, des données, des messages utilisés à travers le programme de dématérialisation ;
- L'équivalence fonctionnelle des documents sous forme électronique et sous format papier ou écrit à la main ;
- La valeur probante des correspondances et des documents numériques et des échanges ;
- La confidentialité et la communication des données ;
- Le stockage et archivage des documents ;
- Sécurisation des échanges et des documents ;
- Délai de traitement ;
- Droit de consultation et de rectification des données.

- Renforcer la synergie d'action entre les présidents des démembrements de la CENI et le Président des SRMV en vue de la meilleure coordination et de la rationalisation de la gestion de moyens alloués aux SRMV ;
- Doter les SRMV des moyens (humains, financiers, matériels, infrastructurels, etc.) suffisants et adéquats ;
- Alléger les procédures d'exécution du budget alloué aux SRMV ;

5 **Vulgarisation du cadre légal, l'entretien des cadres de concertation et les campagnes de sensibilisation**

5.1. État des lieux avant l'atelier bilan

Enclenchés fin 2017- début 2018, l'élaboration et l'adoption du nouveau cadre normatif électoral se sont déroulées dans un contexte politique fragile marqué par des revendications des divers acteurs, dont les partis politiques et les différentes organisations de la société civile. L'encadrement juridique des élections était manifestement incertain, et le processus effectif de révision des dispositions censées régir les élections a été l'objet de vives critiques tant sur le contenu que sur la démarche suivie au niveau de l'Exécutif et du Législatif.

Les observations et les désapprobations provenaient de diverses entités politiques, de plusieurs organisations de la société civile, de nombreux juristes, de nombreux organes de presse, et de citoyens. Les désaccords et les divergences d'interprétations souvent inconciliables ont touché des points essentiels des projets de dispositions législatives organiques relatives aux élections, entre autres, l'inscription sur les listes électorales, les conditions d'éligibilité, le rôle des médias, la nature des bulletins de vote, la réglementation et le financement de la campagne électorale...

Au bout d'une série de plaidoyers entre les parties prenantes, le processus s'est finalement soldé par l'entrée en vigueur d'un cadre juridique des élections marqué par de réelles avancées démocratiques, malgré les limites, voire les insuffisances susceptibles d'être constatées.

Dans la mesure où le cadre légal des élections constitue le fondement des droits électoraux et des responsabilités de toutes les parties prenantes du processus électoral, son appropriation est cruciale pour une bonne gouvernance électorale.

Comité de vulgarisation du nouveau cadre légal

Dans la phase d'élaboration des normes appelées à régir les processus électoraux, les cadres de concertation et l'inclusivité occupent une place non négligeable. L'importance de cette phase de concertation, qui est valable dans tous les domaines, est mise en évidence, à titre d'exemple, par le philosophe François Ewald, dans un passage de son ouvrage intitulé « l'Etat providence » : *« une régulation de type normatif impliquera une multiplication de procédures de négociation collective où seront mis en balance avantages et inconvénients de telle ou telle technique, mais aussi les effets économiques et sociaux de son adoption. La normalisation est un type de savoir-pouvoir qui incite ainsi à l'intervention de procédures démocratiques qui soient telles que tous les intérêts, toutes les composantes de la société puissent négocier entre elles⁹⁴ ».*

C'est dans cette logique qu'il est apparu nécessaire pour la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar, la Commission Électorale Nationale Indépendante, et les partenaires internationaux, à travers le projet SACEM, tant dans la phase précédant l'adoption du cadre normatif que durant la période d'appropriation et de sensibilisation, de promouvoir et de mettre

⁹⁴ F. Ewald, *L'État providence*, p.598

en place des cadres de concertation impliquant autant que faire se peut le gouvernement, les partis et les entités politiques, les organisations de la société civile, les forces de sécurité, la presse, et les partenaires techniques et financiers.

Ainsi, à l'occasion de l'élection présidentielle de 2018, suite à l'entrée en vigueur des nouvelles lois sur les élections, la HCC et la CENI ainsi que le Comité de vulgarisation - regroupant les représentants de plusieurs entités entre autres le Conseil d'Etat, les départements ministériels tels que le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, les organes de contrôle tels que le BIANCO et le SAMIFIN, les organisations de la société civile dont le mouvement ROHY et l'ordre des avocats – ont mis en place un cadre de concertation permettant à la lecture et la compréhension commune de ces nouveaux textes électoraux au profit des autorités locales, des partis politiques et des professionnels de médias.

Grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers via SACEM, la Haute Cour Constitutionnelle et la CENI ont réalisé six (06) ateliers de deux (02) jours de chaque en août et septembre 2018 aux niveaux des six (06) provinces et qui ont vu la participation active des entités concernées par le processus électoral à l'instar du Ministère chargé de l'intérieur, du Ministère de la justice, des autorités locales, du Conseil d'Etat, du BIANCO, du SAMIFIN, des partis politiques, des organisations des sociétés civiles, de l'ordre des avocats et des professionnels de médias. Ces ateliers visaient à l'appropriation ainsi qu'à la vulgarisation du nouveau cadre légal régissant les élections présidentielles. Ces ateliers ont permis ainsi aux différents acteurs de passer en revue et d'éclaircir les nouvelles lois aux élections notamment : les règles et procédures applicables par les candidats et partis politiques, l'organe de gestion des élections et la juridiction des contentieux notamment la Haute Cour Constitutionnelle ; la gestion des contentieux ; les conditions de candidature aux présidentielles 2018.

La démarche a été accompagnée d'un renforcement de la communication institutionnelle et d'une série de formations en cascade.

Par ailleurs, les séances de travail au sein de la sous-commission opérations électorales ont donné lieu à la conception d'un recueil des textes en vue de leur large diffusion et destinée à l'usage des ateliers de vulgarisation prévus⁹⁵.

Concernant particulièrement le contentieux électoral, des portes ouvertes au niveau de la HCC ont été organisées dans le but de mieux faire connaître les attributions classiques de la HCC et ses fonctions juridictionnelles dans le cadre du contentieux électoral⁹⁶.

L'entretien d'un dialogue inclusif en faveur de la fluidité du processus démocratique

En démocratie, comme dans le domaine des actions en faveur du développement, il est établi que la transparence, le dialogue, et l'inclusion de tous les acteurs dans les processus constituent des paramètres essentiels à prendre en considération si l'on veut atteindre des résultats fiables et légitimes. L'importance primordiale de cette démarche participative, inclusive et partenariale se vérifie notamment à travers le dix-septième Objectif du développement durable (ODD 17) de l'Agenda mondial pour le développement, lequel met

⁹⁵ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 26

⁹⁶ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 28

l'accent sur la synergie nécessaire matérialisée par l'inclusion et l'apport de tous les partenaires du développement.

C'est également dans cet esprit que la HCC et la CENI s'étaient particulièrement évertuées à promouvoir les cadres de concertation des acteurs de la vie politique malgache au niveau national et au niveau des 119 Districts, tout au long du processus d'organisation de l'élection présidentielle en 2018. Ces cadres de concertation ont été réalisés sous diverses formules – tantôt dans une approche multi-acteurs, tantôt dans une approche spécifique selon les acteurs considérés - et à tous les niveaux. Les cadres de concertation ont impliqué, entre autres, les organisations de la société civile, les partis et les diverses entités politiques, les candidats, l'administration publique, la presse, les partenaires internationaux à travers le projet SACEM.

La démarche visait à associer les différents acteurs pour avoir l'adhésion et l'appropriation de toutes les parties prenantes, à promouvoir la transparence et l'ouverture dans le processus⁹⁷, leur permettre de s'informer et de faire des échanges avec la CENI sur le déroulement du processus électoral⁹⁸.

Les activités de sensibilisation

L'accompagnement de la CENI par le projet SACEM dans la réalisation de deux grandes campagnes nationales de sensibilisation a marqué le processus électoral 2017-2019.

La première phase de la campagne a été axée sur la sensibilisation des citoyens, et notamment des femmes et des jeunes, afin de promouvoir d'inscription sur les listes électorales. Cette campagne a été réalisée en collaboration avec les organisations de la société civile dans le cadre de la Révision annuelle des listes électorales (RALE), et parallèlement à une initiative de délivrance de jugements supplétifs d'actes de naissance entreprise par le Ministère de l'Intérieur, en 2018.

La deuxième phase de la campagne de sensibilisation a été menée en vue de l'appropriation par les citoyens des principes fondamentaux de la démocratie, et de leurs droits, sur la base des textes en vigueur.

Points forts

- Intégration des dispositifs de concertation, d'information et d'échanges dans les documents de stratégie de la CENI (PTA, Document de stratégie sectoriel, PMO, etc.)⁹⁹ ;
- Appui et collaboration entre les parties prenantes dans la réalisation des activités préparatoires pour organiser une élection crédible, transparente et acceptée par tous en 2018¹⁰⁰ ;
- Démarche intégrée permettant aux parties prenantes de faire valoir leurs droits et réclamations, et donc leur véritable responsabilisation par rapport à la mise en œuvre du cadre normatif ;

⁹⁷ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 17

⁹⁸ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 16

⁹⁹ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 22

¹⁰⁰ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 11

- Facilitation des relations et de la répartition des responsabilités entre les parties qui ont fait leurs preuves pour résoudre les problèmes durant les préparatifs de l'élection présidentielle (cadre spécial candidats ou institutions)¹⁰¹ ;
- Opportunité pour les partis politiques de saisir le contenu, le champ d'action et les procédures d'application des nouvelles lois, mieux comprendre leurs rôles, apprécier leurs contributions au processus ;
- Possibilité de recueil des critiques et interpellations pour pouvoir conduire d'une manière objective le processus électoral.

Difficultés rencontrées

En ce qui concerne la vulgarisation du cadre légal

- Identification des formateurs ayant le profil requis, dans le cadre des formations en cascade, au niveau décentralisé ;
- Difficultés dans la réalisation des formations conformément au calendrier établi, en raison de l'insuffisance des ressources, et plus tard en raison de la lourdeur des procédures financières publiques, incompatibles avec les contraintes de temps rencontrées par la CENI ;
- Subsistance des difficultés d'appropriation des textes électoraux et des documents (remplissage des Procès-verbaux, utilisation des outils technologiques mis en place ...) malgré les formations dispensées.

5.2. Déroulement des travaux

Les travaux du groupe 5 ont été modérés par M. JEAN, Vice-Président du CFM. Le rôle de l'expert international au sein du groupe a été assuré par M. Baidessou SOUKOLGUE, Expert EISA.

La méthodologie suivie consistait, au cours des trois journées, à :

- Identifier les points forts ;
- Identifier les difficultés rencontrées et des insuffisances ;
- Émettre des suggestions et/ou des recommandations.

Concernant les moyens utilisés, il s'agissait de :

- La discussion et le débat ;
- Des échanges de vue, les partages d'expérience et d'expertise ;
- La mise à profit de la richesse du panel des participants et de la représentativité des acteurs concernés.

5.2. Synthèse des travaux

5.3.1. A titre préliminaire, les observations ci-après ont été émises

- Le cadre légal des élections existe déjà, il ne s'agit pas de le revoir mais d'analyser les points suivants :

¹⁰¹ Rapport des activités 2018 de la CENI, p. 22

- La réussite ou non des activités de vulgarisation effectuées jusqu'à présent ;
 - Comment rendre efficace la vulgarisation du cadre légal pour qu'il soit approprié par tous : parties prenantes, électeurs ?
- Les cadres de concertation et les campagnes de sensibilisation sont des outils de vulgarisation. Comment les utiliser pour que la vulgarisation soit efficace ?

5.3.2. Points forts identifiés

En matière de vulgarisation du cadre légal

- Implication de la HCC, de la CENI et du Comité de vulgarisation dans la mise en place d'un cadre permettant la lecture et la compréhension commune des nouveaux textes électoraux avant les élections, et soutenue par le Projet SACEM ;
- Existence des structures de la CENI et de ses démembrements (CEP, CER, CED) qui assurent cette tâche ;
- Existence des cadres de concertation (multi-acteurs, et spécifiques selon les acteurs considérés) à chaque niveau (national, provincial, régional et au niveau des districts) ;
- Collaboration avec les médias : gratuité dans les stations publiques ;
- Début de collaboration entre les OSC et les juridictions électorales dans la vulgarisation de certains aspects du cadre légal ;

Sur l'entretien des cadres de concertation

- Cadre de concertation : plateforme de dialogue et d'échanges avec les parties prenantes permettant de :
 - Promouvoir la transparence et l'ouverture dans le processus électoral ;
 - Partager les informations sur le déroulement du processus électoral.
- Efficacité au niveau national : mise en œuvre de certaines mesures adoptées dans les cadres de concertation tant qu'elles ne constituent pas d'entorse au respect du cadre légal (Ex : durant les dépôts de candidature) ;
- Efficacité au niveau local : non seulement moyen d'expression pour les acteurs locaux, mais aussi appropriation facile des solutions adoptées au niveau local ;

Sur la campagne de sensibilisation

- Disponibilité au niveau de la CENI d'un « Document stratégique sur l'éducation civique électorale et la sensibilisation » qui a servi de document de base pour les OSC ;
- Conventions de partenariat entre la CENI et les OSC qui œuvrent dans les activités d'éducation civique électorale et de sensibilisation ;
- Utilisation de différents formats et supports de sensibilisation suivant les localités par les OSC pour faire passer les messages ;
- Couverture des localités les plus reculées par les OSC.

5.3.3. Difficultés et limites

En matière de vulgarisation du cadre légal

- Insuffisance des moyens pour toucher toutes les circonscriptions électorales (jusqu'ici le niveau plus bas était le district) ;
- Instabilité parfois des dispositions légales et réglementaires sur les élections et retard de leur large diffusion entraînant une période insuffisante pour la vulgarisation ;

- Difficulté de susciter les intérêts du public cible pour la connaissance du cadre légal des élections ;
- Compétences limitées des vulgarisateurs au niveau local affaiblissant la portée de la vulgarisation ;
- Le manque d'implication des stations privées dans la vulgarisation ;
- Faible implication de l'Administration : par exemple édition limitée et défaut d'abonnement de JORM pour les services publics de l'Etat ;
- Focalisation des vulgarisations sur les textes uniquement en général, mais pas sur des jurisprudences électorales et des interprétations ;
- Comment pérenniser les vulgarisations si les bailleurs de fonds se retirent ?

Sur l'entretien des cadres de concertation

- Outre la faible participation et la faible motivation des acteurs au niveau des districts, insuffisance des relais au niveau local (commune par exemple) à cause du manque de moyens pour les réaliser ;
- Insuffisance du suivi des résolutions prises ;
- Limite : non disponibilité des démembrements de la CENI pour effectuer des cadres de concertation périodiques et permanents (statut cessionnaire).

Sur la campagne de sensibilisation

- Les OSC n'arrivent pas à assurer l'éducation civique électorale et la sensibilisation seules ;
- Non implication de l'Etat dans la mise en œuvre des activités d'éducation civique électorale et de sensibilisation ;
- Manque de moyens entraînant des sensibilisations trop ponctuelles ;
- Neutralité et impartialité de certaines OSC à remettre en question : la plupart du temps ce sont des anciens politiciens qui intègrent les OSC et cela constitue déjà un blocage pour le message de sensibilisation à véhiculer ;
- Retard de la diffusion des textes électoraux entraînant une période trop courte pour la sensibilisation et parfois une confusion entre sensibilisation et campagne électorale pour la population.

5.3.4. Perspectives, pistes de réflexion et nouveaux éléments stratégiques d'orientation

En matière de vulgarisation du cadre légal

A court terme

- Valorisation de la coopération entre les différentes structures étatiques (HCC, CENI, Gouvernement) et non-étatiques
- Renforcement des compétences des démembrements de la CENI en matière de vulgarisation du cadre légal, qui nécessitent des moyens matériels, techniques et surtout financiers ;
- Trouver plusieurs formes de vulgarisation plus faciles à comprendre et adaptées à toutes les catégories de cibles (Ex : Ampanjaka, notables, paysan) et non pas seulement aux intellectuels (Communications plus verbales et plus audiovisuelles qu'écrites).

À moyen terme

- Trouver des stratégies et surtout des moyens financiers pour élargir la vulgarisation dans toutes les circonscriptions électorales, notamment dans les Communes ;

- Mobilisation de tous les moyens disponibles par l'Etat dans la vulgarisation du cadre légal des élections : Entre autres l'implication des services publics, et des circonscriptions administratives dans la vulgarisation du cadre légal (Ex : édition spéciale et large diffusion de JORM) ;
- Accorder des moyens nécessaires aux juridictions électorales (HCC, TA, CE) pour l'édition de recueil de jurisprudences électorales et pour sa vulgarisation ;
- La vulgarisation du cadre légal doit être un devoir pour les médias que ce soit publics ou privés (Révision du cadre légal).

À long terme

- Insérer dans le budget de communication de l'Etat les dépenses relatives à la vulgarisation du cadre légal des élections ;
- Vulgarisation à faire tout au long du cycle électoral et non ponctuelle ;
- Faire en sorte que les textes électoraux soient stables pendant le cycle électoral ;
- Insertion du cadre légal des élections dans les programmes scolaires.

Sur l'entretien des cadres de concertation

À court terme

- Cibler des acteurs capables de faire les relais sans déformer le contenu des résolutions prises au niveau des cadres de concertation ;
- Inciter les acteurs à s'engager plus dans les cadres de concertation ;
- Renforcement des compétences des démembrements à diriger des cadres de concertation au niveau local, notamment dans les communes ;

À moyen terme

- Les cadres de concertation devraient être périodiques et permanents au niveau local ;
- Mobilisation des autorités traditionnelles à participer aux cadres de concertation ;

À long terme

Incitation de l'Administration territoriale à diriger les cadres de concertation locales avec l'implication de la CENI, car ils sont bénéfiques dans plusieurs domaines (ex : maintien de la sécurité, etc...).

Sur les campagnes de sensibilisation

À court terme

- Outre l'incitation au vote, il faut étendre le message de sensibilisation sur les rôles et attributions des élus, pour que les électeurs puissent comprendre leur intérêt dans la participation au vote ;
- La communication de la CENI sur ses attributions doit être renforcée ;
- Les campagnes de sensibilisation nécessitent beaucoup de moyens, surtout financiers.

À moyen terme

- Recours à des moyens de communication permanente comme les affichages pour le relai auprès de la population locale ;
- Programmer les activités de sensibilisation bien avant la période des campagnes électorales pour ne pas porter confusion avec celle-ci ;
- Appuyer les OSC à élaborer des outils de sensibilisation plus axés sur le cadre légal en partenariat avec les juridictions électorales et les législateurs ;

- Que les autres entités, notamment les partis politiques, s'impliquent dans la sensibilisation ;

À long terme

- Il est temps que l'Etat prévoit du financement au profit de OSC et des partis politiques pour les activités de sensibilisation électorale ;
- Il est difficile de réussir les sensibilisations tant que les citoyens ne sentent pas que le vote est un devoir et pourquoi pas une obligation.

6 **Gestion du contentieux électoral et traitement des résultats**

6.1. État des lieux avant l'atelier bilan

6.1.1. Contexte préélectoral

Inéluctabilité et prévisibilité des élections

La fin prévue par la Constitution du mandat du Président de la République en 2018 et des Députés de l'Assemblée Nationale en 2019 entraînait systématiquement la tenue des élections y afférentes. La promulgation des trois lois organiques instituant le nouveau cadre juridique des élections, suite au contrôle de constitutionnalité effectué par la Haute Cour Constitutionnelle¹⁰², prédisposait en ce sens.

Toutefois, au premier trimestre 2018, des mouvements de contestation initiés par des Députés s'étaient mués en une demande officielle de déchéance du Président de la République.

Face à cet embryon de crise, la Haute Cour Constitutionnelle, en tant qu'ultime recours, avait pleinement exercé son rôle de « *régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics* », d'une part, et son rôle de rempart de la démocratie, d'autre part. Aussi, afin de permettre une alternance constitutionnelle et pacifique au pouvoir, le juge constitutionnel avait confirmé l'inéluctabilité des élections dont l'organisation sera arrêtée par un Gouvernement de consensus et la CENI. Par ailleurs, il avait rappelé la nécessité de la mise en place de la Haute Cour de Justice dans les plus brefs délais et qui sera garante de la responsabilité des gouvernants¹⁰³.

Tous ces éléments convergeaient pour devenir le catalyseur d'une nouvelle approche de la politique à Madagascar. Il est plus que jamais indispensable de professionnaliser le métier du politique notamment à travers une organisation concertée des élections. En haut des priorités se situait le devoir d'informer toutes les parties prenantes (citoyens, partis politiques, société civile et les différentes autorités) du contenu du nouveau cadre juridique des élections et de faire en sorte que celles-ci répondent aux critères de transparence et de crédibilité. Ensuite, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication constituait un moyen de garantir la fiabilité des résultats et le respect des différents délais imposés au juge constitutionnel.

La consolidation du processus démocratique et la pérennisation de la République dépendent, en effet, de la sécurité juridique et technique des élections.

¹⁰² Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums; Décision n°16-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-009 relative à l'élection du Président de la République; Décision n°17-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-010 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale; Décision n°06-HCC/D3 du 13 février 2019 concernant la loi organique n°2019-002 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n°2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale ; Décision n°08-HCC/D3 du 14 mai 2019 concernant l'ordonnance n°2019-002 portant loi organique modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums.

¹⁰³ Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 relative à une requête en déchéance du Président de la République Hery RAJAONARIMAMPIANINA ; Avis n°03-HCC/AV du 1er juin 2018 concernant une demande d'avis sur la signification de la Décision n°18-HCC/D3 du 25 mai 2018 relative à une requête en déchéance du Président de la République.

Préparatifs au niveau de la Haute Cour Constitutionnelle : pour l'accès de tous à la justice électorale

Ouverture aux autres acteurs du processus électoral

Cette ouverture s'était traduite par la concrétisation d'une vision commune des parties prenantes aux élections dans le but :

- D'avoir une lecture et une interprétation communes des textes de droit positif à travers un Comité multipartite composé des représentants du Gouvernement, de la Haute Cour Constitutionnelle, des différents Ministères concernés, du Conseil d'État, de la CENI, du Bianco, du Samifin, de l'ordre des Avocats, de la Société civile ;
- De vulgariser les résultats de ces travaux à travers des ateliers provinciaux relayés au niveau des Districts permettant à la population, aux candidats ou leurs représentants, aux partis politiques de connaître et de maîtriser les dispositions légales sur les élections et les procédures juridictionnelles pour les faire respecter.

Cette méthodologie qui avait fait ses preuves lors de la présidentielle et des législatives, avait été également appliquée lors des communales et des municipales. C'est ainsi qu'avec l'appui du SACEM et en collaboration avec l'École Nationale de la Magistrature et des Greffes, les Tribunaux administratifs avaient pu bénéficier des acquis jurisprudentiels et techniques des élections sous la houlette de la HCC.

Formation des agents

Étant donné l'importance capitale des élections, il était primordial de faire bénéficier aux agents une formation sur :

- Le nouveau cadre légal,
- Les outils de vérifications : logiciel de traitement et de vérification des résultats, pièces du dossier,
- Le circuit de vérification et de traitement afin de permettre le respect des délais légaux¹⁰⁴,
- Les règles d'éthique et de déontologie afin de préserver la confidentialité des dossiers.

Logiciel au niveau du juge électoral

Il s'agit d'un logiciel propre à la Haute Cour Constitutionnelle. Il avait été conçu de manière à permettre la saisie, la sécurisation des données et la détection automatique des anomalies dans les chiffres. L'Institution avait par ailleurs doté les Tribunaux administratifs dudit logiciel, adapté au type de scrutin dont ils avaient la charge, afin de leur permettre d'exercer sereinement leurs attributions lors des communales et municipales.

Coopération avec l'International

Le SACEM avait accordé un appui à la Haute Cour Constitutionnelle et aux Tribunaux administratifs consistant en matériels informatiques et techniques.

¹⁰⁴ Proclamation des résultats officiels : 9 jours après publication des résultats provisoires par la CENI (article 61 de la Loi Organique n°2018-009 du 11 mai 2018 relative à l'élection du Président de la République) ; 16 jours pour les législatives (article 45 de la Loi Organique n°2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale).

Le traitement des résultats et le contentieux

D'une part, la juridiction électorale traite à la fois les résultats c'est-à-dire procède à leurs vérifications grâce aux pièces qui lui sont transmises conformément à la loi et grâce à son propre logiciel. Il faut souligner que le contrôle au niveau de la Haute Cour Constitutionnelle consistait véritablement en la saisie initiale de l'intégralité des résultats à partir des procès-verbaux et feuilles de dépouillement qui lui étaient transmis¹⁰⁵ et qui était faite avec un logiciel de traitement et de vérification développé par la juridiction elle-même, intégrant des paramètres et applications permettant de déceler toute éventuelle anomalie.

D'autre part, la juridiction procède au contrôle juridique des opérations électorales et des résultats. Ce contrôle juridique résulte de son pouvoir d'auto saisine en application du contrôle de légalité du scrutin et des requêtes qu'elle reçoit. L'auto saisine consiste en un pouvoir accordé au juge électoral de se saisir lui-même, en l'absence de recours, lorsqu'il constate la présence d'irrégularités¹⁰⁶.

Il faut rappeler l'existence de deux types de contentieux post électoraux : d'une part, le contentieux des opérations électorales¹⁰⁷ dont l'objet consiste à vérifier la régularité de la campagne électorale et des opérations de vote et d'autre part, le contentieux des résultats¹⁰⁸ dont l'objet consiste à garantir la sincérité et la véracité du scrutin.

La gestion des délais

Ainsi qu'il a déjà été évoqué, une des contraintes majeures résidait dans la nécessité de respecter les délais légaux de proclamation et de traitement du contentieux. Pour ce faire, il était nécessaire d'adopter une attitude pragmatique afin de rentabiliser le temps imparti.

Étant donné qu'il aurait été impossible de tenir ces délais dans l'attente de l'acheminement des résultats par les SRMV¹⁰⁹, la HCC avait pris les devants afin d'assurer la disponibilité et l'intégrité de ses plis. Elle avait envoyé ses agents afin de procéder au ramassage desdits plis au niveau des Sections de Recensement Matériel des Votes de certaines circonscriptions électorales (province d'Antananarivo, zone Sud-Est) tout en réceptionnant les documents acheminés par la CENI. Aussi au moment où les travaux de celles-ci étaient achevés, la HCC disposait déjà de près de la moitié des procès-verbaux et feuilles de dépouillement.

Par ailleurs, un suivi permanent de l'avancée des travaux avait pu être assuré grâce à un tableau de bord conçu à cette fin.

¹⁰⁵ La HCC est destinataire d'un exemplaire du procès-verbal (article 180 de la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums).

¹⁰⁶ Article 65, alinéa 3 de la Loi Organique 2018-009 du 11 mai 2018 relative à l'élection du Président de la République ; Article 48 alinéa 3 de la Loi Organique 2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale.

¹⁰⁷ Contentieux des opérations de vote : au lendemain du jour du scrutin jusqu'à la publication des résultats provisoires (article 202 alinéa 4 de la loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums).

¹⁰⁸ Contentieux des résultats : délai de recours fixé à deux (2) jours après la publication des résultats provisoires. (Article 66 alinéa 2 de la Loi Organique n°2018-009 du 11 mai 2018 relative à l'élection du Président de la République et article 50 alinéa 2 de la Loi Organique n°2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale).

¹⁰⁹ Délai des travaux des SRMV : cinq jours suivant le scrutin. Si des résultats n'ont pas pu être acheminés, dans ce délai, il y a PV de carence (article 57 alinéa 2 de la Loi Organique n°2018-009 du 11 mai 2018 relative à l'élection du Président de la République et article 42 alinéa 2 de la Loi Organique n°2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale).

La communication avec la CENI

Grâce à des résolutions issues de deux réunions de retraite interne tenues avec la CENI avant la présidentielle, une méthode de travail permettant la communication de dossiers nécessaires à la Cour avait pu être instaurée.

Aussi, des points focaux techniques de l'Institution et de la CENI étaient en liaison permanente afin de satisfaire aux mesures d'instructions émanant du juge électoral.

Le circuit de contrôle

- La première opération consistait en la saisie des données dans le logiciel de la juridiction : données informatiques,
- La deuxième opération consistait en une comparaison des données informatiques avec les pièces physiques,
- La troisième opération consistait en un contrôle juridique.

6.2. Déroulement des travaux

Les travaux du groupe 6 ont été modérés par M. Parfait RANDRIANITOVINA, Expert conseil en développement local/ facilitateur d'atelier stratégique. Le rôle de l'expert international au sein du groupe a été assuré par M. Omer Kebiwou KALAMEU, Human Rights Adviser, SNU/Madagascar.

La méthodologie suivie consistait, au cours des trois journées, à :

- Identifier les points forts ;
- Identifier les défis ;
- Émettre des recommandations.

Concernant les moyens utilisés, il s'agissait :

- De la discussion et des débats ;
- Des échanges de vue, les partages d'expérience et d'expertise ;
- La mise à profit de la richesse du panel des participants et de la représentativité des acteurs concernés.

6.3. Synthèse des travaux

6.3.1. Sur les préparatifs

Points forts

- Les ateliers de vulgarisation du cadre légal des élections avaient permis aux ayants droits d'avoir accès au juge électoral. Peuvent également être citées comme bonnes pratiques : la disponibilité des guides, brochures, affichages sur le contentieux électoral produits par le Comité technique multipartite, la disponibilité du Code d'éthique et de déontologie pour les candidats, la production d'émissions courtes et répétées sur les contentieux électoraux en collaboration avec des médias privés.
- Les parties prenantes aux élections avaient pu bénéficier d'une lecture commune des textes ; ce qui avait permis de réduire les différences d'interprétation, source de

distorsions dans l'application de la loi, d'insécurité juridique et donc vecteur de la discréditation du processus électoral.

- Les agents de la HCC sont tous assermentés, ce qui avait pu garantir la confidentialité des dossiers ; aucune fuite de renseignement n'était survenue.

Défis

L'adhésion de tout un chacun aux principes et règles régissant les élections et le contentieux y afférent constitue la base de la réussite de celles-ci.

Recommandations

- Il est important de pérenniser la vulgarisation du cadre légal organisée avec le Comité multipartite et principalement en langue malagasy. Les ateliers ne doivent pas consister en activités ponctuelles liées à une élection mais avoir un caractère permanent.
- Les cibles de la sensibilisation devraient désormais s'étendre aux Fokontany incluant à la fois la population, les autorités traditionnelles et les responsables administratifs. Chaque entité sans distinction, qu'elle appartienne à l'organisation de l'État, à la société civile, ou aux médias, devrait assumer sa responsabilité afin d'assurer le relais de ces ateliers au niveau de leurs démembrements, afin d'atteindre les structures sociales de base.
- Des modules spécifiques devraient être proposés aux techniciens tels les avocats, les délégués des partis politiques et les médias.
- La promotion obligatoire de l'éducation civique et des droits humains dans la nouvelle loi sur la communication est une priorité avec une possibilité de couverture nationale et la mise en place effective de l'agence de régulation.
- Il est également capital d'améliorer la qualité de la loi électorale grâce à des modifications par strate, en consolidant les acquis et non en faisant constamment table rase de l'existant. Pour ce faire, un recensement des dispositions méritant une clarification est nécessaire, notamment en ce qui concerne les sanctions en cas de violation des règles.

6.3.2. Sur le traitement des résultats et les contentieux

Points forts

- L'échange d'expériences avec des juges électoraux africains avait permis de rappeler les grands principes et le partage de bonnes pratiques régionales en matière de contentieux électoral ;
- Le ramassage des plis au niveau de la SRMV et la mise en place des points focaux pour l'acheminement des résultats avait permis de satisfaire aux instructions de la juridiction et de respecter les délais légaux ;
- L'auto-saisine de la juridiction électorale¹¹⁰ aidait dans le contrôle et plus particulièrement dans la gestion des contentieux car elle pallie aux cas d'irrecevabilités.

Défis

- Le contentieux électoral est très subtil et il est difficile au citoyen lambda de le maîtriser tant au niveau des conditions de forme (règles de partage de compétence entre

¹¹⁰ Article 65, alinéa 3 de la Loi Organique 2018-009 du 11 mai 2018 relative à l'élection du Président de la République ; Article 48 alinéa 3 de la Loi Organique 2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des Députés à l'Assemblée nationale

juridictions électorale et pénale ; règles de recevabilité) qu'au niveau des conditions de fond (modes de preuve et conséquence sur les résultats). Il était notamment fréquent de constater que les délégués des candidats omettaient des observations dans les PV, ce qui posait le problème de la crédibilité des requêtes touchant les bureaux de vote concernés.

- Certaines pièces de dossier tels que les listes d'émargement et les bulletins blancs et nuls avaient dû être réclamées à la CENI alors qu'elles sont capitales dans l'instruction.
- La forme des PV et FD devrait être repensée : soit l'on s'oriente vers sa simplification, soit l'on procède au renforcement des capacités des membres du bureau électoral. En effet, leur remplissage comportait encore, pour certains cas, des imperfections.

Recommandations

- Il est primordial de rappeler que le contentieux électoral n'est pas un outil pour la protection d'intérêts particuliers mais obéit à des règles bien précises pour défendre la démocratie et le droit de vote. Par exemple, la qualité pour agir dépend non seulement de l'inscription sur la liste électorale mais aussi de la participation réelle au vote ; par ailleurs, la contestation ne peut porter que sur le bureau de vote dans lequel avait voté le requérant.
- Il faudrait étendre la coopération interinstitutionnelle et rentabiliser certaines structures existantes telles que la HCDDDED et la CNIDH pour assurer le suivi des dossiers contentieux et le cas échéant l'accompagnement des plaignants. Toujours dans ce sens, ainsi qu'il avait déjà été évoqué, la vulgarisation du cadre légal doit intégrer l'agenda des entités responsables d'une manière permanente et non ponctuelle.
- Les candidats ou partis doivent être sensibilisés d'une part, de manière à se présenter ou à se faire représenter au sein de l'Assemblée générale de la CENI où les grandes lignes de l'organisation des élections sont tracées et d'autre part à désigner leurs délégués auprès des bureaux de vote.
- Les listes d'émargement et les bulletins blancs et nuls doivent faire partie des pièces initiales dont les juridictions sont automatiquement destinataires.
- Des mesures d'accompagnement pour la facilitation du respect des délais de dépôt des requêtes doivent être instaurées notamment la coordination des services publics comme la poste. En effet, les textes accordent aux concernés plusieurs alternatives pour le dépôt de leurs requêtes afin de résoudre l'éloignement pouvant entraîner leur forclusion¹¹¹. Il reste que dans la réalité, leur acheminement témoignait d'une lenteur permettant difficilement leur traitement dans les délais.

6.3.3. Sur l'indépendance des juridictions électorales

Points forts

Le juge électoral bénéficie juridiquement de l'indépendance qui est corollaire à sa fonction.

¹¹¹ Article 203 de la loi Organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums :

- soit directement au greffe de la HCC qui en délivre récépissé immédiatement ;
- soit par lettre recommandée avec accusé de réception au greffe de la HCC ;
- soit directement, par exploit d'huissier, au greffe du Tribunal de première instance dont relève le lieu de vote ou le domicile du requérant ;
- soit auprès du Chef d'arrondissement administratif pour les localités dépourvues de service postal contre délivrance de reçu tenant lieu de récépissé.
- soit auprès de la Commission Électorale Nationale Indépendante ou d'un de ses démembrements.

Par ailleurs, dans le cadre du circuit légal du traitement des résultats, le fait d'accorder la première responsabilité du recensement matériel des votes à des magistrats en tant que Président des SRMV constitue une garantie de l'intégrité des résultats.

Défis

L'indépendance doit intégrer un aspect technique et logistique étant donné que le traitement et le contrôle juridictionnel des résultats électoraux implique une organisation spéciale avec des besoins spécifiques.

Recommandations

- Il est capital de mettre à la disposition des juridictions électorales un budget « élections » en prévision des scrutins c'est-à-dire disponible au plus tard au moment de la convocation des électeurs (dans un délai de 90 jours avant) ; cela leur permettra de procéder à l'acquisition du matériel nécessaire à l'exécution de leurs missions et au recrutement de techniciens à titre de renforts comme les informaticiens et les vérificateurs, le cas échéant. Ce budget peut être constitué en basket fund provenant à la fois de l'État et de ses partenaires internationaux.
- Il est également suggéré de prévoir des procédures spéciales simplifiées pour l'exécution du budget électoral.
- Le juge électoral étant l'autorité de contrôle et donc l'ultime autorité à proclamer les résultats, les partenaires internationaux devraient être sensibilisés à lui apporter un appui spécial sur le plan technique, à travers un partage d'expériences, et sur le plan logistique. Cette collaboration gagnerait à être promue afin de concrétiser le partage des valeurs démocratiques

6.3.4. Sur la proclamation officielle des résultats

Points forts

- Il appartient à la CENI de procéder à la publication des résultats provisoires ; antérieurement elle avait également publié les tendances au fur et à mesure de l'acheminement des résultats.
- La HCC et les Tribunaux administratifs, suite au contrôle juridictionnel, avaient proclamé les résultats officiels et liquidé les contentieux y afférents.
- La bonne collaboration avec les médias dans la diffusion des résultats (partiels, provisoires, définitifs) avait permis de prévenir les confusions et manipulations de l'opinion.
- La publication en temps réel des résultats sur le site de la HCC et de la CENI constituait un véritable atout.

Défis

Entre la publication des tendances, la publication des résultats provisoires et la proclamation des résultats définitifs, il est obligatoire de sensibiliser les citoyens, les partis politiques et les candidats, et de les exhorter au calme et au civisme afin d'éviter toute dérive et manipulation des opinions.

Recommandations

Il est important de :

- Rappeler à tous que les seules entités compétentes en matière de résultats électoraux sont celles énumérées par la loi (pour les tendances et résultats provisoires : la CENI ; pour les résultats officiels : la HCC et les TA) et qui constituent les seules sources fiables d'information ;
- Garantir aux médias un environnement leur permettant de relayer des informations crédibles et les protéger face aux éventuelles menaces ;
- Encourager la transition numérique vers la TNT qui facilitera la couverture nationale des médias.