



Sampana Anarahamaso
ny Fifidianana, Ivon'ny
Demokrasia Ifarimbonana

Observatoire des élections au coeur de la démocratie participative

Rapport technique de l'observatoire des élections « SAFIDY »
**RÉSULTATS ET CONSTATS ISSUS DE L'OBSERVATION
DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES 2019**
- Madagascar -



Élaboré et édité par :

Observatoire SAFIDY – Juillet 2019

Personne Contact : Harijaona ANDRIAMORANIAINA,
Chef de Projet de l'Observatoire

Rue Rahamefy, Ex-Cite Ambatonakanga
safidy.observatoire@gmail.com;
+261 34 44 019 16



Ce projet est financé par
l'Union Européenne

Avec le soutien de
l'Organisation Internationale de la Francophonie

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie

L'observatoire SAFIDY est mis en oeuvre par le consortium d'organisations de la société civil malagasy



L'observatoire SAFIDY est une structure indépendante, neutre, dotée d'un savoir-faire technique et d'analyse. Il a pour mission de recueillir les données et les faits saillants sur le déroulement des élections, et après analyses, de communiquer et publier ses constats techniques. SAFIDY est ainsi une structure pérenne capable de fournir des outils efficaces et de référence permettant à la société civile de faire des actions d'interpellation et de plaidoyer. Les recommandations issues de ses observations seront partagées à tous les acteurs impliqués dans le processus électoral pour servir d'outils de renforcement, de plaidoyer et d'interpellation des instances nationales. Les actions de SAFIDY sont soutenues par l'Union Européenne dans 48 districts/16 régions et par l'organisation Internationale de la Francophonie dans le district d'Arivonimamo, Région Itasy.

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de l'Observatoire SAFIDY et des Organisations de la Société Civile qui le composent : AIM, PFNOSCM-Vohifiraisana, DRV, YMCA, FTMF, CEDII, MSIS-tatao, ONG Ravintsara, OPTA et ONG Ivorary et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne et de l'OIF.

Table des matières

Résumé	7
Toutes les étapes du processus électoral, lors des élections législatives de 2019 se sont déroulées relativement dans le calme malgré les incidents et les défaillances constatés.	7
Certains constats récurrents continuent d’entacher le processus électoral.	7
Des recommandations importantes à court, moyen et long terme pour améliorer l’organisation des élections et prévenir les mauvaises pratiques électorales.	9
Chapitre 1. L’observatoire SAFIDY	11
1.1. SAFIDY	11
1.2. Organisation et méthodologie	11
Chapitre 2. Cadre juridique et institutionnel	13
2.1. Modification non transparente, non inclusive et précipitée de la loi électorale	13
2.2. Système électoral et découpage des circonscriptions électorales.....	13
2.3. Vide juridique et lacunes dans le cadre juridique des élections.....	14
2.3.1. Absence d’encadrement juridique de la précampagne électorale	14
2.3.2. Absence de plafonnement des dépenses électorales et le caractère non obligatoire de l’ouverture de compte bancaire.....	15
2.3.3. Ineffectivité des dispositions sur le financement des campagnes électorales : désignation du trésorier de compte et présentation des comptes auprès de la CCFVP	15
2.3.4. Procédures de remboursement de la caution en cas de refus de candidature.....	15
Chapitre 3. Contexte politique	16
3.1. Report de la première proposition de date	16
3.2. Légifération par voie d’ordonnance par le Président de la République.....	16
3.3. Jumelage d’un référendum constitutionnel avec les élections législatives avortée	16
3.4. Acceptation de l’utilisation de la dénomination “ <i>Isika Rehetra Miaraka amin'i Andry Rajoelina</i> ” par les candidats	16
3.5. Forte augmentation du montant de la caution par rapport aux dernières élections législatives de 2013.....	17
3.6. Faible représentation des jeunes et des femmes.....	17
3.7. Les indépendants occupent la majorité des candidatures.	18
3.8. Baisse substantielle du taux de participation aux élections législatives.....	18
Chapitre 4. Administration électorale	20
4.1. Préparation des opérations électorales	20
4.1.1. Manque de communication sur les changements de la liste électorale	20
4.1.2. Manque de vulgarisation du chronogramme.....	20
4.1.3. Manque d’harmonisation des procédures d’enregistrement des candidats	20
4.1.4. Utilisation des tableaux d’affichage peu efficace	20
4.1.5. Faible implication des partis politiques	20
4.2. Formation des membres des bureaux électoraux	20
4.2.1. Manque de professionnalisme pour la formation des membres des bureaux et insuffisance du nombre de formateurs	20
4.2.2. Logistique de formation inapproprié	21
4.2.3. Non-respect de la durée de la formation	21
4.3. Communication et visibilité de la CENI	21
4.3.1. Communication et transparence très limitée.....	21
4.3.2. Manque de visibilité des bureaux des démembrés de la CENI.....	21
4.4. Transparence sur le budget de la CENI.....	21

4.4.1. Manque de transparence budgétaire.....	21
4.4.2. Changement non transparent des membres du CED.....	22
4.5. Opération électorale	22
4.5.1. Interprétation variée de la validation de vote.....	22
4.5.2. Acheminement des résultats et matériels de vote	22
4.5.3. Procès-verbaux améliorés mais avec quelques imperfections	22
Chapitre 5. Liste électorale.....	23
5.1. Nouvelles inscriptions.....	23
5.2. Nombre votant supérieur au nombre des inscrits.....	25
Chapitre 6. Campagne	27
6.1. Campagne sur terrain	27
6.1.1. Campagne électorale active, marquée par des irrégularités	27
6.1.2. Diffusion de messages biaisés au cours de la campagne législative.....	27
6.1.3. Inefficacité de l'administration électorale au cours de la campagne	28
6.1.4. Affichage en dehors des panneaux	28
6.1.5. Persistance des pressions et/ou menaces exercées sur les acteurs électoraux locaux	28
6.1.6. Abus de puissance publique.....	29
6.1.7. Distribution de vivres.....	29
6.1.8. Campagne animée par les artistes	29
6.2. Campagne à travers les médias	29
6.2.1. Disparité flagrante des moyens traduite au niveau de la présence médiatique	29
6.2.2. Partialité des médias publics.....	29
Chapitre 7. Éducation électorale.....	30
7.1. Des activités d'éducation et de communication électorales qui ont largement touché les citoyens	30
7.2. Sur l'efficacité de la stratégie d'éducation et de sensibilisation, le taux de participation et le contexte électoral	30
Chapitre 8. Jour du scrutin	32
8.1. Ouverture	32
8.1.1. Ouverture des bureaux de vote	32
8.2. Déroulement du scrutin	33
8.3. Fermeture des Bureaux de vote et comptage des voix	34
8.3.1. La coupure d'électricité/délestage	35
8.3.2. Comptage des voix proprement dite	35
Chapitre 9. Cellule de veille de SAFIDY	36
Chapitre 10. Transfert, saisie, traitement et analyse des données	37
10.1. Observation au niveau des SRMV	37
10.2. CENI	37
10.3. HCC	38
Chapitre 11. Contentieux électoraux	39
11.1. Précontentieux relatif à l'enregistrement de candidatures	39
11.2. Les décisions rendues sur les requêtes reçues par la HCC dans le cadre du contentieux électoral	40
11.3. Annulation de certains suffrages et certains résultats de bureaux de vote	40
11.4. Le sort des infractions pénales en matière électoral.....	40
11.5. Les requêtes déposées par SAFIDY déclarées recevables mais non fondées:	41
11.6. Refus de réception de candidat et observateurs pendant le traitement des résultats officiels et des recours au niveau de la HCC.....	41

Chapitre 12. Suivi de la charte de bonne conduite et d'intégrité « Toky Nomena » des candidats aux élections législatives 2019, outil complémentaire aux observations de SAFIDY	43
12.1. « Toky Nomena », une initiative du Comité Paritaire pour la Charte (CPC) pour éclairer les électeurs pour le choix de députés « Vonona, Vanona, Sahy ary mendrika »	43
12.2. Une méthodologie bien rodée sur l'élaboration, l'adhésion et le suivi du respect du « Toky Nomena »	43
12.3. Une hausse de 38% du taux d'adhésion à la charte par rapport aux élections présidentielles	43
12.4. Suivi du respect du Toky Nomena	44
12.5. Violation des engagements par entité	45
Chapitre 13. Recommandations	48
Chapitre 14. ANNEXES.....	69
Annexe 1 : Organisation des tâches et circuit des données Jour du Scrutin.....	69
Annexe 2 : Guide pour les OCT pendant le Jour J	70

Liste des images

Image 1. Entrée d'un bureau de vote dans la région Atsimo Andrefana	10
Image 2. Formation des formateurs nationaux en observation électorale	11
Image 3. Affichages en dehors des zones autorisées.....	28
Image 4. Sensibilisation dans le district Arivonimamo par les OSCs	30
Image 5. Observateur dans la région Atsimo Andrefana	33
Image 6. Les observateurs de SAFIDY ont assisté aux comptages des voix	34
Image 7. Visite de SEM l'Ambassadeur de l'UE à la cellule de veille	36
Image 8. Observation à la CENI	38
Image 9. Proclamation des résultats des élections législatives par la HCC	38
Image 10. Les engagements sont résumés dans un dépliant disséminés dans tout Madagascar	43

Liste des figures

Figure 1. Age des candidats aux élections législatives 2019.....	17
Figure 2. Représentativité des députés femmes et jeunes dans les régions d'intervention de SAFIDY, Juillet 2019.....	18
Figure 3: Évolution du taux de participation des élections à Madagascar	18
Figure 4. Répartition des nombres de députés par pourcentage de voix réel obtenu	19
Figure 5. Nouvelles inscriptions dans les régions d'intervention de SAFIDY (en %).....	23
Figure 6. Nouvelles inscriptions dans les régions d'intervention de SAFIDY (en nombre).....	23
Figure 7. Nouvelles inscriptions dans les districts d'intervention de SAFIDY (en %).....	24
Figure 8. Nouvelles inscriptions dans les districts d'intervention de SAFIDY (en nombre)	25
Figure 9. Violation des engagements du Toky Nomena suivant les périodes (Avant, pendant et après le jour du scrutin).....	45
Figure 10: Violations du Toky Nomena par entité.....	46

Liste des cartes

Carte 1. Zones d'intervention de l'observatoire SAFIDY lors des élections législatives 2019	12
Carte 2. Adhésion des candidats à Toky Nomena, par Région	44

ACRONYMES

AIM	Association Inter coopération Madagascar
AN	Assemblée Nationale
ANRCM	Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médiatisé
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BU	Bulletin Unique
BV	Bureau de Vote
CADEG	Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
CCFVP	Commission de Contrôle des Financements de la Vie Politique
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CED	Commissions Électorales de District
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDII	Centre d'échange et de Documentation et d'information Interinstitutionnelle
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CEP	Commissions Électorales Provinciales
CER	Commissions Électorales Régionales
CFM	Conseil du Fampihavanana Malagasy
CIN	Carte d'Identité Nationale
CLRE	Comité Local de Recensement des Electeurs
CNIDH	Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
CPC	Comité Paritaire pour la Charte
CT	Court Terme
DRV	Dinika sy Rindra ho an'ny Vehivavy
EISA	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa
FANDIO	Fifidianana Antoka ho an'Ny Daholobe Ifantenana Olom-banona
FANOA	Fifidianana Andraisan'Ny Olompirenena Andraikitra
FB	Facebook
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FKT	Fokontany
FTMF	Fikambanan'ny Tanora Mandala ny Fahamarinana
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
HCDDED	Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit
IEDDH	Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits Humains
IVORARY	Rariny sy Hitsiny Ivoarana
LT	Long terme
MCRI	Ministère de la Communication et des Relations avec les Institutions
MEN	Ministère de L'Education Nationale
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MSIS Tatao	Multi-Sector Information Service - Tohana sy Ainga ho an'ny Tambazotran'ny Olompirenena/Travail et Assistance Technique pour les Alliances et Organisations
MT	Moyen terme
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCT	Observateurs à Court Terme
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OLT	Observateurs à Long Terme
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPTA	Olom-Pirenena Tompon'Andraikitra
ORTM	Office de la Radio – Télévision publiques de Madagascar
OSC	Organisation de la Société Civile
PCED	Président Commission Électorale de District
PEV	Prevent Electoral Violence
PFPHMAD	Plateforme des Fédérations des Personnes en situation d'Handicap – Mcar
PFNOSCM	Plate-forme Nationale des Organisations de la Société Civile de Mcar
PIDCP	Pacte International relatif aux Droits Civiques et Politiques
PTF	Partenaire Technique et Financier
PV	Procès-Verbal

RALE	Révision Annuelle de la Liste Électorale
RNM	Radio Nationale Malagasy
ROHY	Rindran'ny Olompirenena Hiarovana ny Iarahamanana
SADC	Southern African Development Community
SAFIDY	Sampana Anaraha-maso ny Ffidianana, Ivon'ny Demokrasia Ifarimbonana
SAMIFIN	Sampanandraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola
SAVA	Sambava, Antalaha, Vohemar et Andapa.
SEG	Secrétariat d'État Chargé de la Gendarmerie
SRMV	Section de Recensement des Matériels de Votes
TI-IM	Transparency International-Initiative Madagascar
TVM	Televisiona Malagasy
UA	Union Africaine
YMCA	Young Men/women's Christian Association

Résumé

Toutes les étapes du processus électoral, lors des élections législatives de 2019 se sont déroulées relativement dans le calme malgré les incidents et les défaillances constatés.

Les nouveaux députés sont élus, suite à la proclamation officielle des résultats du scrutin du 27 mai 2019 par la HCC. L'observatoire SAFIDY propose des mesures correctives en vue des élections à venir. Les activités d'observation des élections législatives 2019 ont été réalisées en partenariat avec l'Union Européenne et l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Pour contribuer à la crédibilisation, à la transparence et à la légitimité du processus électoral lors des élections législatives du 27 mai 2019, l'Observatoire SAFIDY a travaillé avec un dispositif composé par (i) l'observation et la remontée de données faites par plus de 5000 Observateurs, (ii) le centre d'appel et de saisie engageant une centaine d'opérateurs, (iii) le centre de recoupement et de traitement des informations collectées ainsi que (iv) le centre de veille pour la prise de décision rapide regroupant plusieurs acteurs comme la CENI, les Forces de l'Ordre et de Sécurité, la CNIDH¹, le projet PEV² et l'Observatoire SAFIDY.

En plus des données issues de ses observateurs, SAFIDY a aussi exploité les signalements faits par les citoyens à travers des numéros verts. L'Observation de SAFIDY a couvert 48 districts répartis dans 16 régions, qui représentent plus de 50% des électeurs du pays.

SAFIDY a poursuivi ses efforts pour maintenir son efficacité en matière d'observation électorale. L'opérationnalité de l'Observatoire SAFIDY traduit l'implication significative de la société civile Malagasy dans la mission d'observation électorale pendant les élections législatives de 2019.

Certains constats récurrents continuent d'entacher le processus électoral.

Concernant le cadre juridique, SAFIDY relève la modification non transparente, non inclusive et précipitée de la loi électorale. C'était le cas pour la modification de la loi relative aux élections législatives -notamment le système électoral- qui n'a été rendu publique qu'après son adoption. SAFIDY déplore le fait que malgré la recommandation de la Commission de réflexion³ de généraliser le scrutin uninominal majoritaire à un tour, la formule retenue sans concertation avec les parties prenantes a été le scrutin mixte. Alors que la mesure recommandée aurait permis d'établir un mode de scrutin simple et favorable à la légitimité des élus.

En outre, l'Observatoire constate des lacunes et imperfections dans le cadre juridique actuel : i) vide juridique sur les procédures de remboursement de la caution en cas de refus de candidature, ii) absence de dispositions sur la précampagne électorale, iii) absence de plafonnement des dépenses de campagnes et le caractère non obligatoire de l'ouverture d'un compte bancaire pour la traçabilité des dépenses, iv) ineffectivité des dispositions sur le financement des campagnes électorales. A cela s'ajoutent les délais de recours trop courts.

Concernant l'administration électorale, l'Observatoire a relevé le manque de communication auprès des électeurs sur les changements de la liste électorale, qui a contribué à priver les électeurs non informés du droit de voter. SAFIDY note l'insuffisance de la communication sur le chronogramme détaillé, ainsi que le manque d'harmonisation des procédures d'enregistrement des candidats.

Quant à la transparence et la redevabilité de la CENI, SAFIDY demeure préoccupé par le manque de communication – sur les communiqués et décisions, sur le budget, sur la nomination des membres des démembrements. Ce qui va à l'encontre des dispositions stipulées dans l'article 9 de la loi sur le mode de fonctionnement de la CENI. SAFIDY a aussi constaté une divergence entre la CENI et ses démembrements quant à l'interprétation de la loi sur la validation des votes.

¹ Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

² Projet d'appui à la prévention et la gestion de conflits et violences politiques liées aux élections à Madagascar (financé par l'UE et mis en œuvre par ECES)

³ Commission de réflexion initiée par la CENI et menant des longues consultations sur la réforme des lois électorales avec toutes les parties prenantes (Partis politiques, OSC, etc.)

Par-ailleurs, SAFIDY relève la persistance du manque de valorisation des tableaux d'affichage par les candidats, voire par la CENI. SAFIDY déplore que la plupart des sessions de formation aient été limitée au mode de remplissage des PV, en raison de la durée de formation souvent écourtée avec des conséquences sur des procédures disparates le jour du scrutin.

Concernant la liste électorale, SAFIDY note une augmentation au niveau national de 3,81% des inscrits lors de cette législative par rapport au deuxième tour de la présidentielle, soit 392 598 électeurs supplémentaires.

La campagne électorale a été active mais marquée par des irrégularités : arrachage d'affiches et affichage en dehors des lieux prévus par la loi, provocation verbale entre les partisans des candidats, et par média interposés, violation de la loi à travers le soutien public à des candidats de la part de chefs d'institution en exercice.

Aussi, SAFIDY relève une tendance à diffuser des informations biaisées aux électeurs, sur les attributions des députés. En effet, les véritables rôles des parlementaires – législateurs, monitoring des politiques publiques- n'ont pas été mis en exergue durant la campagne électorale.

L'Observatoire note une légère hausse des pressions et menaces exercées sur les acteurs électoraux dans ses zones d'observation, avec un taux passé de 13,16% au début de la campagne, à 15,15% en fin de campagne.

Une aggravation de l'abus de puissance publique a été constatée par l'Observatoire : le taux lié à ce phénomène est passé de 13,75% au début et à 36,36% en fin de campagne.

Quant aux médias publics, malgré les actions de régulations entreprises par la CENI en matière de répartition de temps d'antenne entre les candidats, SAFIDY note la partialité de la télévision nationale. Ce fut le cas par exemple de la diffusion de la campagne électorale dans le district de Faratsiho faite par le candidat IRD le 25 mai 2019 qui a été répétitive, et a dépassé la durée convenue pour une telle émission.

Concernant le jour du scrutin, 87% des bureaux de vote observés ont ouvert à temps tandis que 98% disposaient de matériels leur permettant d'organiser les élections dès l'ouverture. Ce qui s'est amélioré par rapport au 2^{ème} tour des élections présidentielles (évalué à 95,4%).

87,5 % des bureaux de vote ont vu la présence de tous leurs membres à l'ouverture, ce qui représente une régression par rapport aux 91.8% des BV constatés Au cours du 2^{ème} tour aux élections présidentielles. La participation des jeunes et des femmes en tant que membres de bureau électoral a été plus significative : 72,8% des BV ont eu au moins un jeune membre de BE contre 64,7% au 2^{ème} tour, tandis que 67% avec au moins une femme durant les législatifs si ce taux a été de 64,4% au 2^{ème} tour.

En général, le scrutin s'est déroulé dans le calme avec 98 % des BV observés sans incidents ou troubles.

Dans les zones d'observation de SAFIDY, le taux de participation à midi était de 21%, en régression de 9% par rapport au 2^{ème} tour des présidentielles. Le taux de participation le jour du scrutin a ainsi diminué de 8 points - 40 % pendant les législatives contre 48% au 2^{ème} tour des présidentielles.

Les procédures de votes ont été respectées car des vérifications et contrôles assez rigoureux ont été effectués. Dans 96,6% des BV observés, les pouces des électeurs ont été systématiquement vérifiés et leur présence dans la liste électorale a été enregistrée, 99,5% des BV ont procédé à la vérification systématique des pièces d'identité et 99% des BV ont vérifié que tous les électeurs ont signé dans la liste électorale.

SAFIDY a mis en place un centre de veille avec le concours de la CENI, des forces de l'ordre (Gendarmerie et Police nationale), du PEV et de la CNIDH. 25 cas recoupés, issus des signalements à travers les numéros verts⁴, y ont été traités. Parmi ces cas, un seul a concerné la sécurité, en l'occurrence une attaque de Dahalo dans le district de Manandriana, région Amoron'i Mania, survenue tôt le matin, et rapidement prise en charge par les Forces de sécurité locales. Les autres cas (24) relevaient de l'opération électorale.

⁴ 0323203232, 0336502323, 0343081020

Les opérations dans les 26 SRMV observés par SAFIDY se sont déroulées sans incident majeur. Les membres des SRMV ont été dans la majorité au grand complet avec la présence du Magistrat, du PCED, du CED et du chef CID. Par contre, le PCEC était présent à hauteur de 88,40%.

Le suivi du respect de la Charte de bonne conduite et d'intégrité des candidats : A l'instar des élections présidentielles, et dans le cadre d'une initiative prise par 12 entités⁵, SAFIDY a fait la promotion de la charte dénommée « Toky Nomena » aux élections législatives. Elle a été signée par 553 candidats, dont 528 titulaires et 25 mandataires, soit l'adhésion de 68.27% des candidats représentant une hausse de 38% par rapport au taux d'adhésion lors des élections présidentielles.

64% des violations des engagements du Toky Nomena portent sur la période de campagne. 30% des violations portent sur les irrégularités et fraudes constatées durant le jour du scrutin. Ces violations concernent en grande partie la modification des résultats des votes par les ratures et surcharges des PV. Il en est ainsi par quelques BV dans les circonscriptions de Soalala, Arivonimamo, Betafo, Ambositra, Amparafaravola et Toliara II.

6% des violations ont été constatés après scrutin. Il s'agit notamment des manifestations publiques liées à la contestation de résultats, suite à la remontée progressive des résultats au niveau des SRMV.

Des recommandations importantes à court, moyen et long terme pour améliorer l'organisation des élections et prévenir les mauvaises pratiques électorales.

Sur le respect de l'Etat de droit. L'application effective de la loi demeure primordiale et doit être renforcée par les Institutions censées être les responsables comme la CENI et la HCC.

Sur l'amélioration du cadre institutionnel et légal, SAFIDY suggère les améliorations suivantes : prévoir le financement des élections par les ressources internes du Gouvernement Malagasy ; commencer le processus de refonte et/ou révision des lois électorales dès maintenant pour avoir des lois adoptées au moins de deux années avant l'échéance électorale 2024 ; en capitalisant les acquis des dernières élections, élargir la durée de la campagne électorale et référendaire officielle, promouvoir la redevabilité locale en faisant élire le président et le vice-président du bureau électoral par les Fokonolona; instaurer l'obligation d'ouverture d'un compte bancaire ; fixer un plafonnement des dépenses engagées pour la campagne électorale ; renforcer les mesures pour garantir la neutralité de l'Administration et l'interdiction de l'utilisation abusive des prérogatives de puissance publique pendant les élections.

Sur la Révision Annuelle de la Liste Electorale (RALE), outre l'exigence de l'implication de toutes les parties prenantes dans la RALE, le renforcement de la sensibilisation appropriée, la dotation de matériels adéquats pour assurer une meilleure traçabilité de toutes les opérations, le renforcement des capacités des membres des CLRE, le contrôle d'intégrité des données pendant la saisie restent toujours des priorités à court terme. SAFIDY recommande aussi l'abandon du système avec gel de la liste pour permettre aux nouveaux électeurs de s'enregistrer à tout moment, tout en considérant le délai technique nécessaire pour avoir une liste arrêtée prête pour une élection donnée.

A long terme avant 2022, l'amélioration de la procédure dans l'Etat Civil notamment la délivrance de la CIN biométrique est toujours indispensable pour renforcer la crédibilité de la liste électorale et des élections en général.

Sur la campagne électorale. La campagne électorale devrait être un moyen de garantir un minimum d'égalité de chance entre les candidats. En effet, à court et moyen terme, la CENI devrait améliorer la composition et la façon de travailler de la Cellule de veille mise en place en son sein assurant la fonction de l'ANCRM. La consolidation d'un espace d'échange et du partenariat entre les médias publics (ORTM, RNM, TVM) et les OSC avec la facilitation de la CENI s'avère incontournable pour l'équilibre des informations. L'autorisation de la couverture nationale des médias privés permettra aux citoyens d'avoir une pluralité de sources d'informations.

⁵ 07 institutions CFM, HCCDED, CENI, CSI, BIANCO, SAMIFIN et CNIDH et 05 organisations de la société civile (Projet FANDIO, Transparency International – Initiative Madagascar, le Mouvement ROHY, ONG Tolotsoa et Justice et Paix)

Pour l'administration électorale. L'analyse des risques et/ou l'audit organisationnel et financier indépendant des Institutions électorales comme la CENI est une priorité. Le mécanisme d'appui des Partenaires Techniques et Financiers doit aussi être clarifié. Par ailleurs, l'amélioration de la communication faite par la CENI sur les opérations électorales et la transparence de l'utilisation des fonds utilisés pour l'organisation des élections par la CENI, HCC, Société Civile, etc. est fortement recommandée.

Le contentieux électoral. Conduire une série d'Ateliers de formation spécifiques dans les régions pour les OSC/Observateurs, la CENI/Démembrements et autres acteurs sur les procédures à suivre et les preuves à fournir sur les irrégularités, anomalies et fraudes constatées; conduire une campagne de communication pour mobiliser les citoyens à oser dénoncer/faire des recours ; former des avocats sur le contentieux électoral. A long terme, rallonger le délai de traitement des requêtes au niveau de la HCC, renforcer les dispositions de traitement et de prise en compte des infractions pénales constatées ou signalées.

Enfin, vu que le taux de participation au vote présente une tendance à la baisse au cours des dernières élections, l'obligation d'aller voter est un sujet qui mérite des débats approfondis.



Image 1. Entrée d'un bureau de vote dans la région Atsimo Andrefana

Chapitre 1. L'observatoire SAFIDY

1.1. SAFIDY

SAFIDY, acronyme de *Sampana Anaraha-maso ny Fifidianana, Ivon'ny Demokrasia Ifarimbonanana*, un mot malagasy signifiant “choix”, constitue l'Observatoire des élections regroupant les organisations souhaitant s'engager ou qui s'engagent déjà dans l'observation des élections. Le rôle de l'Observatoire est d'identifier/mobiliser, former, répartir et coordonner ces organisations aux niveaux national, communaux, Fokontany et Bureaux de vote. Cette coordination vise à appuyer ces organisations à bien assurer leur fonction d'observateurs des élections en utilisant des informations fiables. SAFIDY focalise donc ses interventions sur la production de rapport technique et émet des recommandations pour améliorer l'ensemble du processus électoral à Madagascar.

L'Observatoire des élections SAFIDY est coordonné par 10 Organisations : MSIS Tatao, AIM, PFNOSCM, DRV, YMCA, FTMF, CEDII, ONG RAVINTSARA, ONG IVORARY, OPTA. La mise en œuvre des activités d'observation est assurée par plus de 700 Organisations de la société civile ancrées dans ses 16 régions d'intervention. SAFIDY a obtenu son agrément n°283/CENI/2018 par la CENI le 18 octobre 2018. Il est indépendant, n'est affilié à aucun parti politique, ne dépend ni de l'État, ni des autres acteurs nationaux ou bailleurs internationaux, mais collabore avec toutes les parties prenantes et partenaires qui visent le même objectif d'avoir des élections paisibles, crédibles et acceptées par tous dans le pays. Lors des élections législatives 2019, l'Observatoire des élections SAFIDY a bénéficié de l'appui de l'Union Européenne et de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

1.2. Organisation et méthodologie

Pour contribuer à la crédibilisation, à la transparence et à la légitimité du processus électoral lors des élections législatives du 27 mai 2019, l'Observatoire SAFIDY travaille avec un dispositif composé par (i) l'observation et la remontée de données faites par plus de 5000 Observateurs, (ii) le centre d'appel et de saisie engageant une centaine d'opérateurs, (iii) le centre de recoupement et de traitement des informations collectées ainsi que (iv) le centre de veille pour la prise de décision rapide regroupant plusieurs acteurs comme la CENI, les Forces de l'Ordre et de Sécurité, la CNIDH⁶, le projet PEV⁷ et l'Observatoire SAFIDY. En plus des données issues de ses observateurs, SAFIDY a exploité aussi les signalements faits par les citoyens à travers les numéros verts⁸.



Image 2. Formation des formateurs nationaux en observation électorale

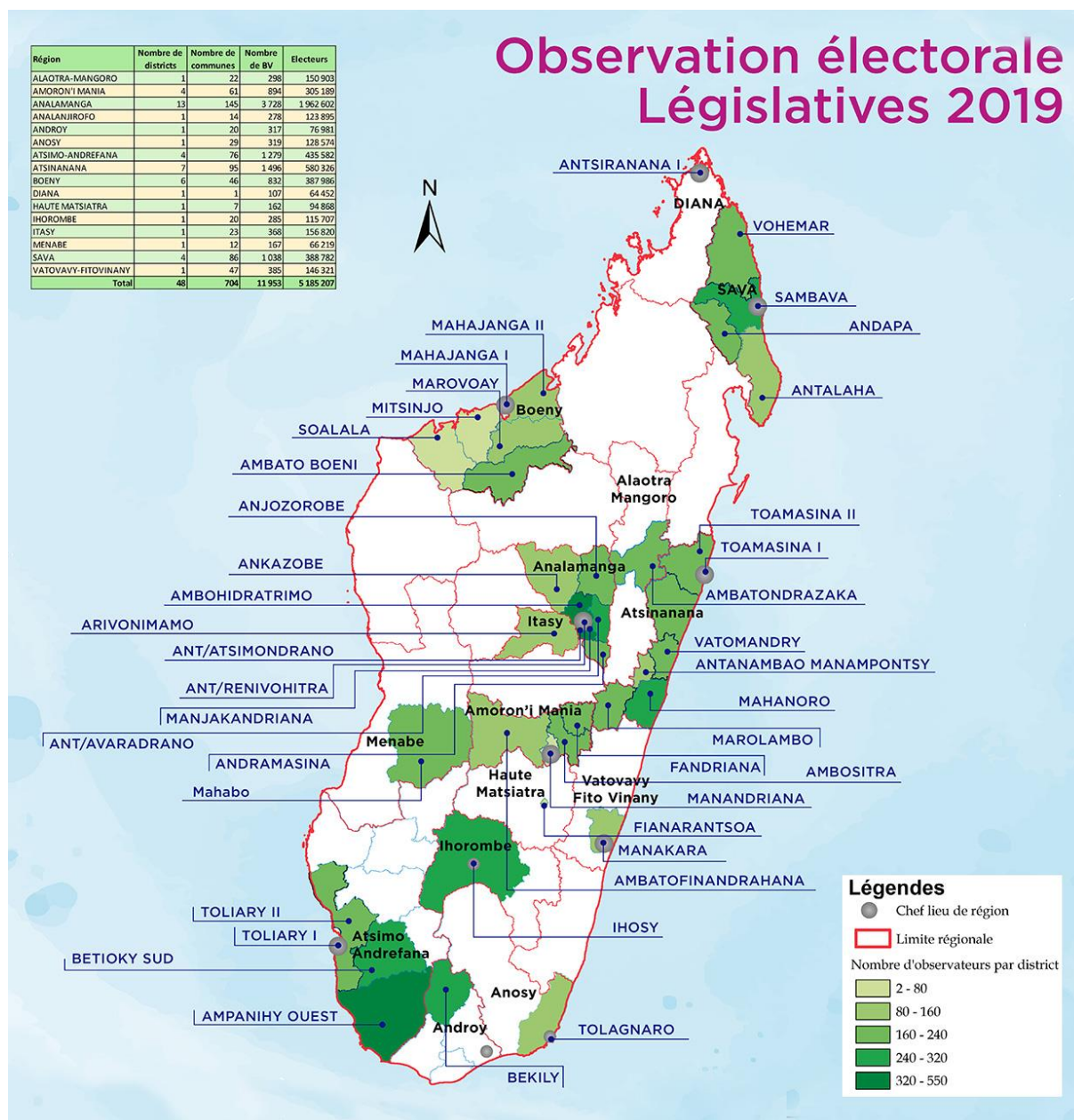
Le choix des observateurs répond à des critères précis tels que le volontariat, l'engagement citoyen et l'impartialité. Les femmes et les jeunes ont participé activement et significativement dans l'observatoire SAFIDY. Ces observateurs ont suivi à plusieurs reprises des formations sur la méthodologie de l'observation et les procédures de vote conformément aux lois électorales.

⁶ Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

⁷ Projet d'appui à la prévention et la gestion de conflits et violences politiques liées aux élections à Madagascar (financé par l'UE et mis en œuvre par ECES)

⁸ 032 32 032 32/033 65 023 23/034 30 810 20

L'Observation de SAFIDY a couvert 48 districts répartis dans 16 régions, qui représentent plus de 50% des électeurs du pays. Cette observation a couvert l'ensemble du processus électoral incluant la sensibilisation, la campagne, le jour de silence, le jour du scrutin, les travaux des SRMV, la centralisation des résultats et le contentieux électoral.



Carte 1. Zones d'intervention de l'observatoire SAFIDY lors des élections législatives 2019

Chapitre 2. Cadre juridique et institutionnel

Le cadre juridique et institutionnel régissant les élections législatives à Madagascar est constitué par plusieurs textes normatifs notamment la Constitution de la IV^{ème} République⁹, la loi organique relative au régime général des élections et des référendums¹⁰ et celles portant spécifiquement aux élections législatives¹¹, les différents textes d'application adoptés par voie réglementaire¹² et les lois relatives aux institutions impliquées dans le processus électoral¹³.

Si de manière générale, l'ensemble répond aux exigences en matière de droits humains et d'élections démocratiques édictées par les traités et accords internationaux ratifiés par Madagascar¹⁴, son mode d'adoption, certaines imperfections, lacunes et vides juridiques méritent d'être reformés.

2.1. Modification non transparente, non inclusive et précipitée de la loi électorale

SAFIDY a pris note de l'adoption d'une nouvelle loi¹⁵ modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n°2018-010 relative aux élections législatives, quelques jours avant la date du décret de convocation des électeurs¹⁶, au niveau du parlement. Il s'agit principalement d'une modification sur le système électoral.

Il est à noter qu'aucune annonce ni proposition liée à la volonté de modification de la loi relative aux élections législatives, notamment du système électoral, n'a été faite par le Gouvernement et les acteurs électoraux avant le dépôt de ce projet de loi. L'existence de ce projet de loi a été communiquée uniquement après son adoption. En conséquence, le public, les électeurs, les médias, la société civile etc. ont été informés tardivement sur les changements et aucune consultation publique n'a eu lieu.

Aussi, SAFIDY, à l'instar de son précédent rapport d'observation des élections présidentielles, demeure préoccupé par le processus de production de nouveaux textes législatifs relatifs aux élections et la démarche entreprise par rapport à leur adoption. En effet, SAFIDY considère que d'une part, toute modification portant sur les éléments fondamentaux du cadre juridique des élections, en particulier le système électoral, devrait être préparée et adoptée de manière transparente, inclusive et concertée avec tous les acteurs et d'autre part, dans un délai raisonnable, bien en amont du processus électoral pour permettre l'appropriation et la vulgarisation. Ceci pour éviter que le régime en place ne modèle les règles en sa faveur de manière unilatérale.¹⁷

2.2. Système électoral et découpage des circonscriptions électorales

La loi organique n°2019-002 du 01 février 2019, est venue modifier et compléter la loi¹⁸ relative aux élections législatives. Elle a pour principal objet la modification du système électoral des élections

⁹ Constitution du 11 décembre 2010 de la IV République

¹⁰ Loi 2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums

¹¹ La loi 2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale et la loi 2019-002 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique 2018-010 relative à l'élection des Députés de l'Assemblée Nationale

¹² Décret n°2019-056 portant convocation des électeurs pour l'élection législative (i), Décret n°2019-057 relatif aux modèles des pièces à fournir (ii), Décret n°2019-058 fixant le montant de la contribution des candidats aux frais d'impression des bulletins de vote pour les élections législatives ainsi que leur modalité de remboursement et de reversement (iii), Décret n°2019-059 fixant les modalités des élections législatives (iv), Décret 2019-189 fixant le nombre des membres de l'Assemblée Nationale et la répartition des sièges et découpage des circonscriptions électorales pour les élections législatives (v)

¹³ L'ordonnance n°2001-003 du 18 novembre 2001 portant loi organique relative à la Haute Cour Constitutionnelle et 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 Electorale Nationale Indépendante.

¹⁴ Pacte International relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union Africaine (CADEG), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption, Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)

¹⁵ Loi 2019-002 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n°2018-010 du 11 mai 2018 relative à l'élection de l'Assemblée Nationale

¹⁶ Le texte a été adopté en session extraordinaire au niveau de l'Assemblée nationale le 01/02/2019 et au niveau du Sénat sans amendement à l'unanimité le 05/02/2019, elle a fait l'objet de validation de conformité à la Constitution au niveau de la HCC par sa Décision n°06-HCC/D3 du 13 février 2019. Le décret portant convocation des électeurs a été publié le 12/02/2019

¹⁷ Rapport technique de l'observatoire des élections « SAFIDY » lors des élections présidentielles de 2018, Janvier 2019, page 8

¹⁸ Loi 2018-010 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale

législatives. Il s'agit de la modification du scrutin majoritaire à un tour en un scrutin mixte combinant les règles du scrutin majoritaire et scrutins proportionnels selon le nombre de siège à pourvoir. Ce, malgré le fait que la Commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache¹⁹ ait recommandé la fin d'un mode de scrutin mixte, et la généralisation du scrutin uninominal majoritaire à un tour. Cette proposition avait pour finalité d'établir un mode de scrutin simple, avec un coût raisonnable permettant la légitimité des élus.²⁰

Le découpage des circonscriptions électorales pour les élections législatives est basé sur un découpage administratif. Chaque district constitue une circonscription électorale²¹. Comme stipulé dans le rapport²² de la commission consultative, ce mode de découpage électoral fait passer la représentation des territoires au détriment des aspects démographiques²³. Elle recommande, à cet effet, que la carte électorale soit établie en tenant compte du critère démographique pour que l'Assemblée Nationale joue effectivement sa fonction de représentation de la Nation et non des territoires.²⁴

Tout en reconnaissant que tous les systèmes électoraux ont chacun leurs spécificités et présentent chacun des avantages et inconvénients, SAFIDY retient le fait que le choix du système électoral doit être non seulement, le fruit d'un consensus entre les acteurs électoraux mais doit également ne pas être utilisé pour avantager un parti politique ou un groupe en particulier.

Le critère de répartition des sièges à pourvoir est caractérisé par une meilleure représentation de la population en milieux urbains au détriment de celle vivant en milieux ruraux. En effet, les six districts d'Antananarivo Renivohitra, ainsi que les districts situés en chefs-lieux de province et les districts ayant un nombre de population supérieur à 300.000 disposent de deux sièges à pourvoir²⁵. Or, seul un district sur les six (1/6)²⁶ situés en chefs-lieux de province a un nombre de population supérieur à 300.000. À titre d'exemple, le district d'Antsiranana I avec 131.295 habitants bénéficie de deux représentants à l'Assemblée Nationale.

SAFIDY considère que le découpage des circonscriptions électorales et la distribution des sièges à pourvoir doivent être basés sur des critères clairs, justifiables et transparents reflétant la taille de la population afin que chaque élu représente approximativement le même nombre d'électeurs. Si d'autres critères sont considérés, il est nécessaire de démontrer et d'expliquer le rationnel derrière leur prise en compte.

2.3. Vide juridique et lacunes dans le cadre juridique des élections

SAFIDY constate que des lacunes et imperfections demeurent dans le cadre juridique actuel. Il s'agit notamment de l'absence de dispositions encadrant la précampagne électorale, l'absence de plafonnement des dépenses de campagnes et le caractère non obligatoire de l'ouverture d'un compte bancaire pour la traçabilité des dépenses, l'ineffectivité des dispositions sur le financement des campagnes électorales. À cela s'ajoute, les délais de recours jugés trop courts.

2.3.1. Absence d'encadrement juridique de la précampagne électorale

Le cadre juridique actuel ne prévoit aucune disposition sur la notion de « précampagne électorale ». Ce vide juridique a entraîné diverses interprétations sur ce qui peut être fait ou non durant la période précédant le début officiel de la campagne électorale.

En outre, les dispositions juridiques ne prévoient aucune sanction en cas d'usage des moyens de propagande électorale²⁷ avant le début de la campagne électorale. Selon les observations faites sur terrain,

¹⁹ Mise en place à travers le décret n°2017-200 du 28 mars 2017,

²⁰ Rapport de la commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache, juin 2017 page 44 et 45

²¹ Art 2 Décret n°2019-189 du 20 février 2019 fixant le nombre des membres de l'Assemblée Nationale, la répartition des sièges sur l'ensemble du territoire national ainsi que le découpage des circonscriptions électorales pour les élections législatives (soit 119 circonscriptions et 151 sièges)

²² La commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache

²³ Rapport de la commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache, juin 2017 page 42 et 43

²⁴ Ibidem page 42

²⁵ Art 3 décret n°019-182 op-cite

²⁶ Toamasina I avec 313.546 électeurs, annexe décret op-cite

²⁷ Art 92 de la loi n°2018-008 sur le régime général des élections et des référendums

des candidats issus des partis majoritaires au pouvoir et des candidats nantis ont réalisé durant la précampagne des activités s'apparentant à celles de la campagne électorale²⁸.

Cette situation a amené les institutions électorales à avertir les candidats quant aux dérapages qu'elles ont constatés²⁹. SAFIDY considère que de telles pratiques portent atteinte à l'égalité des chances entre les candidats. De ce fait l'introduction de dispositions sur la précampagne électorale dans l'arsenal juridique des élections et l'adoption de sanction contraignante en cas du non-respect de la date d'ouverture officielle de la campagne électorale sont indispensables

2.3.2. Absence de plafonnement des dépenses électorales et le caractère non obligatoire de l'ouverture de compte bancaire

Bien que le cadre juridique des élections prévoit des dispositions spécifiques sur la réglementation du financement de la campagne électorale³⁰, SAFIDY relève que l'absence de plafonnement des dépenses de campagne porte atteinte à l'égalité des chances entre les candidats.

Afin de limiter la corruption et l'influence financière des candidats sur le choix des électeurs, pouvant éliminer implicitement les autres adversaires, SAFIDY réitère la nécessité d'introduire un plafond de dépenses pour les candidats dans la loi électorale.

Par ailleurs, SAFIDY relève que le caractère non obligatoire de l'ouverture du compte bancaire unique pour chaque candidat ou liste de candidats ne permet pas un contrôle efficace et une traçabilité effective des fonds, garants de la transparence du financement des campagnes électorales. De ce fait, l'amendement de la loi pour intégrer l'exigence de l'ouverture d'un compte bancaire unique pour chaque candidat ou liste de candidat s'avère important. Par ailleurs, l'existence du compte bancaire devra constituer l'une des conditions de recevabilité des dossiers de candidature.

2.3.3. Ineffectivité des dispositions sur le financement des campagnes électorales : désignation du trésorier de compte et présentation des comptes auprès de la CCFVP

Certaines dispositions sur la réglementation du financement de la campagne électorale restent inefficaces en l'absence de sanctions. Il s'agit entre autres de l'obligation de désignation du trésorier de compte de campagne³¹ et de la présentation du compte de campagne dans le délai prévu par la loi auprès de la Commission de Contrôle du Financement de la Vie Politique³²

En effet, selon la CENI, sur les 810 candidats, 61,48% n'avaient pas encore désigné leur trésorier de compte de campagne deux jours avant la clôture de la campagne électorale³³ sans que ceci entraîne des conséquences.

SAFIDY recommande, de ce fait, l'adoption d'un cadre juridique plus contraignant en matière de réglementation du financement de la campagne électorale en introduisant des sanctions dissuasives pour toute violation de ces dispositions.

2.3.4. Procédures de remboursement de la caution en cas de refus de candidature

SAFIDY constate un vide juridique sur les procédures de remboursement de la caution en cas de refus de candidature.

Les 45 candidats dont les candidatures ont été refusées, ont été contraints de demander auprès de la HCC le remboursement de leur argent versé à titre de caution et de participation aux frais d'impression des bulletins de vote pour les élections législatives. La HCC a reçu des requêtes aux fins de remboursement de la caution pour refus de candidature et a donné gain de cause aux requérants³⁴.

Pour améliorer la transparence dans la gestion de l'élection, une clarification sur la procédure de remboursement de cette caution devrait être faite et vulgarisée avant le dépôt des candidatures.

²⁸ Cf partie sur la précampagne électorale

²⁹ Communiqué du 26 mars 2019, Haute Cour Constitutionnelle et reportage vidéo

³⁰ Art 64 à 91 de la loi 2018-008 op-cite

³¹ Art 65 à 72 loi 2018-008 relative au régime général des élections et du référendum

³² Art 83 ibidem

³³ Interview du Vice-président Thierry Rakotonarivo sur le journal Midi Madagasikara

<http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2019/05/23/campagne-electorale-498-candidats-nont-pas-designe-leurs-tresoriers-de-compte/>

³⁴ Décision n°30-HCC/AR du 18 avril 2019, Décision n°28-HCC/AR du 8 avril 2018, Décision n°27-HCC/AR du 8 Avril 2019, Décision n°37-HCC/AR du 25 mai 2019

Chapitre 3. Contexte politique

3.1. Report de la première proposition de date

Un peu avant la proclamation des résultats du deuxième tour des élections présidentielles de 2019, la CENI avait proposé la tenue des législatives pour le 20 mars 2019³⁵ date qui a été refusée par le gouvernement. Ce qui dénote la limite de l'indépendance de la CENI dans son rôle de leader dans la gestion des élections à Madagascar.

La CENI a ensuite proposé une deuxième date qui a été retenue par le gouvernement³⁶. Ce report a entraîné un vide institutionnel jusqu'à la date limite de proclamation en juillet 2019, soit cinq mois.

3.2. Légifération par voie d'ordonnance par le Président de la République

Face au vide juridique évoqué ci-dessus, l'Assemblée Nationale à la fin de son mandat, le 01 février 2019, a voté le projet de loi soumis par le gouvernement visant à conférer le pouvoir de légifération au Président jusqu'à la mise en place de la nouvelle chambre basse. Le projet de loi a été par la suite voté par le Sénat le 05 février 2019. Ainsi, le Président de la République a disposé à la fois du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif pour une période de cinq mois. Toutefois, le pouvoir de légifération par voie d'ordonnance est limité selon l'article 95 de la Constitution IV République. Les lois ordonnancées devront obligatoirement être ratifiées par le nouveau parlement lors de sa deuxième session ordinaire, faute de quoi, elles deviennent caduques. Malgré cela, la loi d'habilitation ne précise pas les délais de ratification par le Parlement.

3.3. Jumelage d'un référendum constitutionnel avec les élections législatives avortée

Un décret³⁷ portant convocation des électeurs pour le jumelage de l'élection référendaire et les élections législatives pour le 27 mai 2019 a été pris en conseil des ministres le 19 avril 2019. Cette décision a été contestée par les acteurs politiques et la société civile. Suite à ces contestations qui ont fait couler beaucoup d'encre, le Président de la République a consulté l'avis de la HCC. Cette dernière a émis l'avis³⁸ selon lequel la révision de la Constitution doit suivre les procédures prévues par la Constitution qui est la coexistence d'organes représentatifs, notamment le Président et les Assemblées parlementaires.

3.4. Acceptation de l'utilisation de la dénomination "*Isika Rehetra Miaraka amin'i Andry Rajoelina*" par les candidats

Dans le but d'asseoir une majorité parlementaire, le Président de la République a sollicité l'avis de la HCC sur l'utilisation de la dénomination "*Isika Rehetra Miaraka amin'i Andry Rajoelina*" au regard de l'article 49 de la Constitution et si cette dernière pouvait invalider l'élection des candidats ayant fait usage du slogan. La HCC a émis l'avis³⁹ que l'utilisation du slogan ne constitue pas une violation des dispositions de l'article 49 de la Constitution.

En effet, obtenir le maximum de sièges au sein de l'Assemblée Nationale est un enjeu dans la nomination du Premier Ministre conformément à l'art 54 de la Constitution, la ratification des lois qui ont été ordonnancées, l'adoption des différentes lois de finances, l'articulation de la Politique Générale de l'Etat (PGE). L'issue de les élections législatives de 2019 définira la légitimité du gouvernement en place. En outre, la composition de l'Assemblée Nationale définira également les marges de manœuvres du gouvernement mais également la force de l'opposition qui se formera en son sein.

³⁵ Délibération n° 044/CENI/D/2018 portant proposition de calendrier de la tenue des élections des députés à l'Assemblée Nationale

³⁶ Décret n°2019-056 portant convocation des électeurs pour les élections législatives pour le 27 Mai 2019

³⁷ Décret n°2019-790 portant convocation des électeurs pour l'adoption du projet de loi constitutionnelle modifiant certaines dispositions de la Constitution de la Quatrième République

³⁸ Avis n°07-HCC/AV du 25 avril 2019 sur le pouvoir du Président de la République de soumettre directement au peuple le vote d'une loi Constitution par voie référendaire

³⁹ Avis n°05-HCC/AV du 28 mars 2019 relatif à une demande d'avis du Président de la République sur le rapport entre l'utilisation par un groupement politique d'un slogan aux élections législatives et la violation des dispositions de l'article 49 de la Constitution

3.5. Forte augmentation du montant de la caution par rapport aux dernières élections législatives de 2013

La hausse de 1250%⁴⁰ de la contribution financière des candidats ou liste de candidats aux frais d'impression des bulletins uniques par rapport aux dernières élections législatives pourrait être considéré comme critère d'exclusion des candidatures. Par ailleurs, le seuil de remboursement de la caution par l'obtention d'au moins de 10% des voix par le candidat est trop élevé par rapport au pouvoir d'achat local et pour l'émergence de nouveaux leaders politiques.

SAFIDY préconise la révision à la baisse du montant de la caution sur la base de critères concertés, et la réduction du seuil de remboursement de la caution à un pourcentage plus raisonnable.

3.6. Faible représentation des jeunes et des femmes

Les candidatures féminines constituent une minorité car sur 810 candidatures aux élections législatives, SAFIDY a recensé 113 candidatures féminines, soit 14% de femmes. Il en est de même pour les jeunes, vu que la moyenne d'âge des candidats aux élections législatives 2019 est de 48 ans. Les jeunes de moins de 35 ans ne représentent que 10% des candidatures retenues par la HCC comme selon la figure ci-dessous :

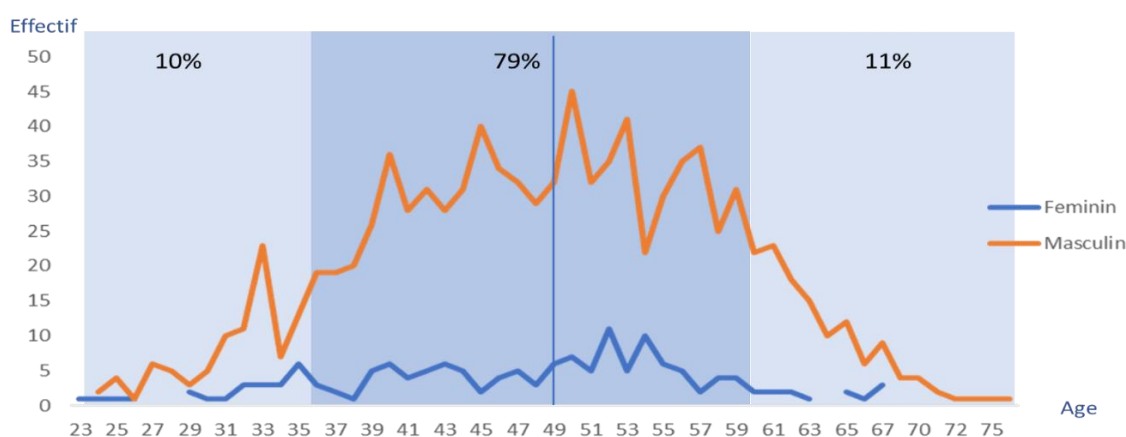


Figure 1. Age des candidats aux élections législatives 2019

Source : CENI

La faible représentation des jeunes et des femmes peut être expliquée par plusieurs facteurs : (i) l'absence de mesures incitatives à l'exemple du quota permettant leur représentation au sein de l'assemblée nationale (ii) le désintérêt des jeunes et des femmes pour la vie citoyenne et politique du pays (iii) la relégation des jeunes et des femmes au second plan au sein des partis politiques (iv) la place accordée par la culture malgache aux femmes et aux jeunes⁴¹ (vi) l'insuffisance des programmes développés en vue de promouvoir la culture politique chez les femmes et les jeunes (vii) le montant élevé de la caution⁴².

Il n'est pas étonnant si la nouvelle configuration de l'assemblée nationale dénote une faible présence des femmes et des jeunes (17.21% de femmes et 5.3% des jeunes). Cela pourra constituer un facteur limitant pour la prise en charge des besoins des femmes et des jeunes dans les futures lois à voter.

⁴⁰ 400.000 Ar en 2013 à 5.000.000 Ar pour les élections législatives

⁴¹ Selon l'adage « *Manan-jandry afak'olan'entana, manan-joky afak'olon-teny* » littéralement « la prise de parole est l'apanage des aînés, tandis que le port des bagages relève des cadets »

⁴² 5 millions de Ariary

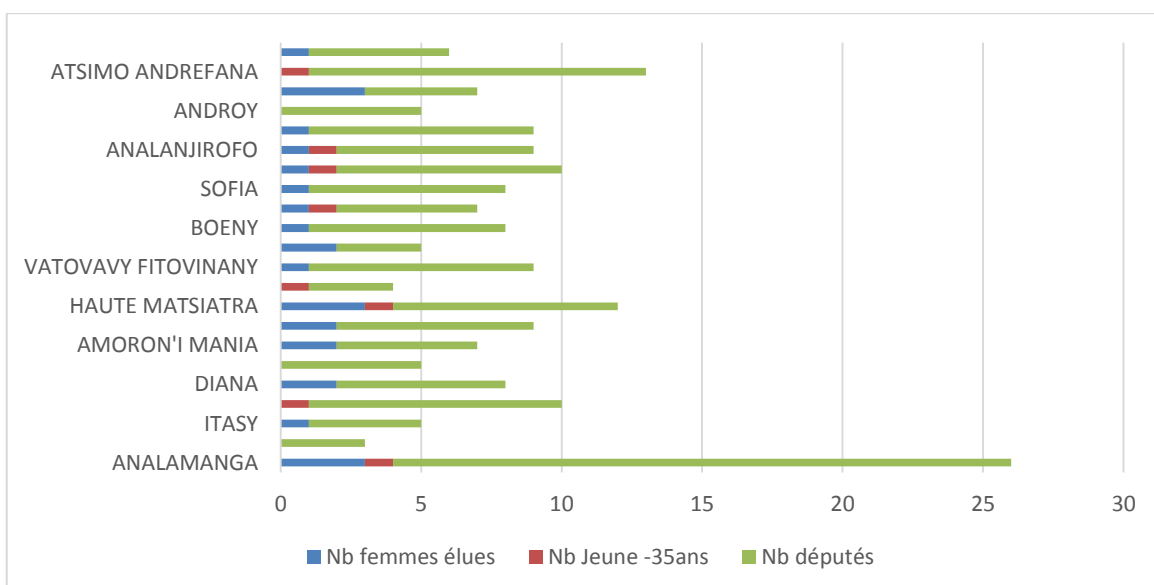


Figure 2. Représentativité des députés femmes et jeunes dans les régions d'intervention de SAFIDY, Juillet 2019

3.7. Les indépendants occupent la majorité des candidatures.

Sur les 810 candidatures, les indépendants représentent environ 59%. La montée en puissance des candidatures indépendantes s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, il y a eu la mise à l'écart de certains prétendants suite aux élections primaires au sein des formations politiques, ou aux négociations internes pour avoir le soutien des leaders politiques. Ensuite, la défaite du parti HVM aux élections présidentielles de 2018 a incité une partie de ses membres à se présenter en tant qu'indépendants. Et enfin, la mauvaise réputation des partis politiques au sein de l'opinion publique au cours des dernières années a favorisé l'émergence de candidats indépendants, pour redorer le blason du personnel politique ainsi que pour augmenter la chance de gagner.

Il est évident que le résultat présente un fort taux d'indépendants (30.46% selon les résultats proclamés par la HCC). Ce qui risque de favoriser l'apparition du mode de fonctionnement de l'assemblée suivant une géométrie variable traduite par la transhumance politique, avec des effets sur la stabilité de l'institution.

3.8. Baisse substantielle du taux de participation aux élections législatives

En comparaison avec le deuxième tour des élections présidentielles de 2018, le taux de participation a chuté de 8 points en passant de 48% en 2018 à 40% en 2019. Aussi, cette baisse a été enregistrée par rapport à la dernière législative en 2013 (48%). L'Observatoire note en outre une tendance significative à la baisse du taux de participation citoyenne au processus électoral depuis la première république :

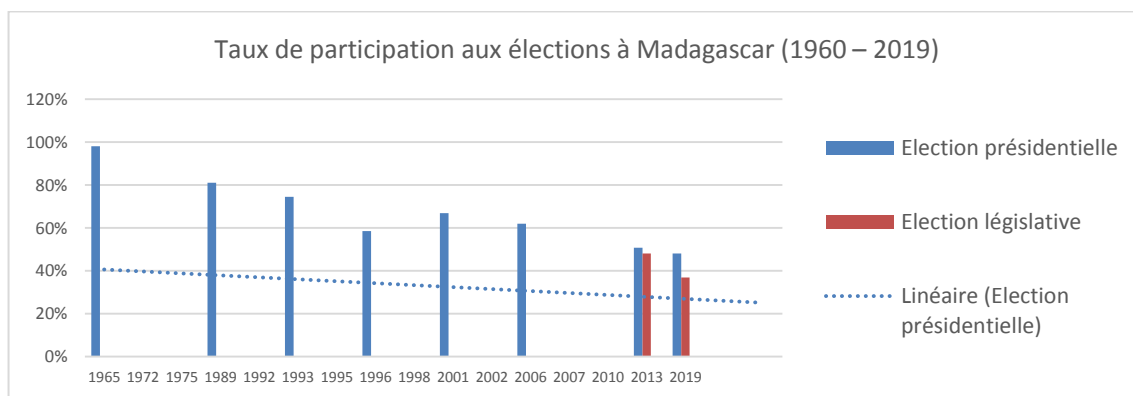


Figure 3: Évolution du taux de participation des élections à Madagascar

Source : HCC

Par rapport aux dix dernières années, cette tendance pourrait s'expliquer par les points suivants :

- (i) La mauvaise planification concernant la date des élections législatives
- (ii) Le manque d'intérêt des citoyens, notamment des jeunes et des femmes dans la vie politique
- (iii) L'échec des partis politiques dans la mobilisation des électeurs à aller s'inscrire dans un premier temps et ensuite à voter
- (iv) La mauvaise image de l'Assemblée Nationale au cours de la dernière législature, aussi bien sur le plan éthique que technique. En effet, le dernier mandat des députés en dépit d'une bonne performance en matière législative⁴³ a entaché l'image de l'institution. À titre d'exemple, il y a eu des scandales de corruption lors de l'adoption des lois électorales, qui ont refait surface lors de la campagne électorale législative de 2019, des comportements indignes de la fonction. L'usage abusif de l'immunité parlementaire, le manque d'assiduité des députés lors de l'adoption des lois, la transhumance politique ou encore l'absence d'éthique politique, et la gabegie financière, ont marqué également la dernière législature.
- (v) L'offre politique ne correspond pas nécessairement aux attentes des électeurs : le renouvellement de la classe politique tarde à venir. Ainsi, sur les 151 députés de la dernière législature, 74 députés se sont portés candidats pour les élections législatives de 2019.
- (vi) Le déficit de la confiance des électeurs envers les deux institutions électorales (CENI et HCC) :
 - le traitement par la HCC des requêtes déposées par les citoyens, les candidats, les observateurs par rapport aux nombreuses fraudes relevées, jugées comme « recevables et non fondées » durant les élections présidentielles renforcent la culture d'impunité, et découragent les électeurs à participer au scrutin ;
 - un fichier électoral présentant des défaillances, élaboré par la CENI pour les élections précédentes ;
 - la communication tardive de la CENI, par rapport au changement du bureau de vote suite à l'augmentation des nombres des électeurs.

Ce faible taux de participation implique une faible base électorale des députés élus ainsi que sa légitimité en tant que représentant de la population siéger à la chambre basse.

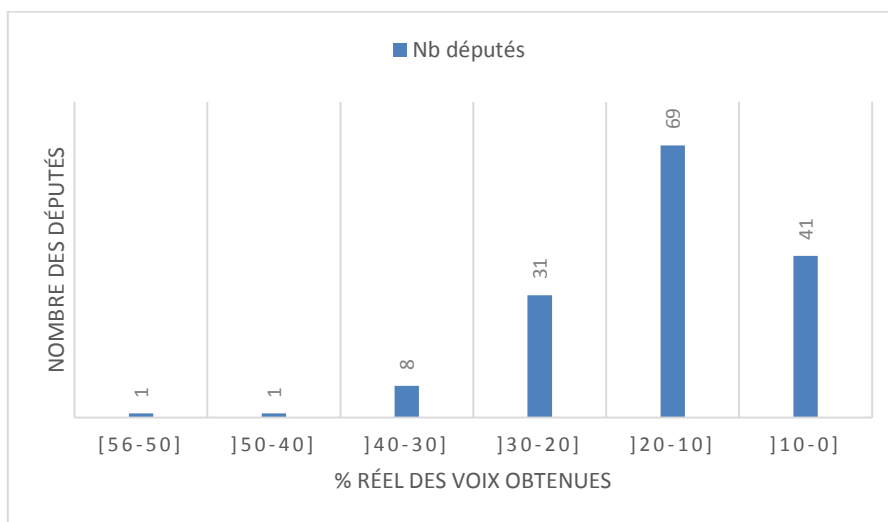


Figure 4. Répartition des nombres de députés par pourcentage de voix réel obtenu

En déduisant de ce tableau, sur 151 députés, 110 (soit 72.84%) ont été élus à moins de 20% si on se réfère aux voix réelles obtenues (calcul basé sur le taux de participation et le % des voix obtenues) au cours des dernières élections législatives.

⁴³ 275 textes de lois, 8 propositions de lois entre 2014 et 2019 dont une grande partie sur les ratifications, les conventions et les traités internationaux et seulement quelques lois ordinaires

Chapitre 4. Administration électorale

4.1. Préparation des opérations électorales

L'organisation et la gestion de toutes les opérations des élections législatives relèvent de la compétence d'une structure nationale indépendante dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante » ou CENI⁴⁴. La mise en œuvre de ce rôle a été marquée par :

4.1.1. Manque de communication sur les changements de la liste électorale

Une amélioration a été constatée par rapport à la précédente liste électorale avec des électeurs doublons et/ou décédés sont supprimés et de nouveaux électeurs inscrits d'où le nombre des électeurs augmentant de 3,8%. Néanmoins, certains électeurs qui sont inscrits dans la liste électorale présidentielle n'ont pas pu voter pendant cette élection. Cette situation s'explique selon la CENI par la réorganisation de la liste (rajouts des nouveaux inscrits, apurement des doublons ou des décès ou des changements d'adresse). Ces modifications ont aussi entraîné le changement de BV pour certains électeurs qui n'ont pas été informés à temps.

4.1.2. Manque de vulgarisation du chronogramme

Un grand pas a été déjà accompli par la CENI au cours des élections présidentielles à travers la diffusion d'un chronogramme détaillé. Cette fois-ci, SAFIDY a relevé la défaillance en termes de gestion des activités de l'opération électorale. En effet, suite au report de la 1^{ère} date proposée par la CENI pour la tenue des élections législatives, les détails et la durée des activités ont été éparpillés dans plusieurs textes d'applications, rendant difficile au public l'accès à ces précieuses informations.

4.1.3. Manque d'harmonisation des procédures d'enregistrement des candidats

Selon la loi en vigueur⁴⁵, un organe chargé de la vérification et de l'enregistrement des candidatures « OVEC » au sein du démembrement de la CENI au niveau du District a été mis en place. SAFIDY a constaté que la capacité technique et organisationnelle de chaque OVEC diffère d'une circonscription à l'autre. A titre d'exemple, la désignation d'un trésorier constitue un critère de validation de candidature pour le district d'Ihosi, tandis que ce n'est pas un facteur déterminant pour d'autres districts.

4.1.4. Utilisation des tableaux d'affichage peu efficace

La multiplication du nombre et le bon emplacement des panneaux est une des recommandations émises par SAFIDY au cours de la présidentielle. Cependant, la prise en compte de cette recommandation sur terrain demeure limitée au cours de ces élections législatives. SAFIDY a constaté que l'emplacement, la forme, les contenus sont toujours maintenus. De plus, il a été constaté que les cases correspondant aux informations officielles ont été mal exploitées par le gouvernement et/ou la CENI malgré les attentes d'informations de la part des citoyens et des électeurs. Or, ces panneaux constituent des supports de sensibilisation de proximité ayant une visibilité permanente de longue durée, pouvant susciter l'intérêt et favoriser le changement de comportement des cibles. Toutes ces opportunités n'ont pas été valorisées.

4.1.5. Faible implication des partis politiques

Bien que la loi électorale permet aux partis politiques d'adhérer au processus électoral, ces derniers ont bénéficié rarement ces privilèges. En effet, dès la révision annuelle de la liste électorale à la formation non permanente des membres ou démembrements de la CENI, etc. les partis politiques sont conviés. Force est de constater que la plupart de ces étapes ont été ignorées.

4.2. Formation des membres des bureaux électoraux

4.2.1. Manque de professionnalisme pour la formation des membres des bureaux et insuffisance du nombre de formateurs

La collaboration de la CENI avec l'observatoire SAFIDY est très appréciée. En effet, les observateurs ont pu assister/participer aux formations organisées pour les membres de bureaux électoraux au niveau des

⁴⁴ Selon l'article n°005 alinéa 2 de la constitution

⁴⁵ 2018-010 Art. 28

districts et/ou communes. Les formations destinées aux membres des bureaux électoraux (BE) se sont faites en cascade. Si lors des élections présidentielles, les membres du CEC ont assuré la formation des membres de BE, cette fois-ci, ce sont les membres du CED qui les ont réalisés pour éviter la déperdition des acquis.

Ainsi, ce sont les 3 membres du CED avec le chef d'antenne qui ont assumé la conduite de la formation des membres du BE dans leur circonscription respective. Il est à noter qu'un district peut avoir de 65 à 606 bureaux de vote, et le membre de bureau de vote est composé de 5 personnes. Bref, 4 ou 5 formateurs doivent assurer une formation pour 325 à 3030 BE en raison de deux jours par formation.

4.2.2. Logistique de formation inapproprié

Compte tenu du nombre des participants à la formation, l'aspect logistique ne respecte pas les normes requises. 150 personnes ont reçu une formation dans une salle pour certaines sessions. Par ailleurs, malgré la mise à disposition de guide⁴⁶, la plupart des formateurs se sont contentés de l'explication du mode de remplissage du PV seulement. Toutes ces imperfections ont entraîné la défaillance des membres de BE par rapport à leurs attributions. À titre d'exemple, l'empêchement des observateurs à exercer leur rôle faute d'un mandat légalisé au niveau des communes⁴⁷, la délivrance des PV des autres entités (CEC, affichage, SRMV) aux observateurs, l'insuffisance de vérification des électeurs à la liste électorale, etc.

4.2.3. Non-respect de la durée de la formation

Bien que le budget et le planning pour la formation des BE soient prévus pour deux jours de formations, certaines sessions ont été faites seulement en une seule journée.

4.3. Communication et visibilité de la CENI

4.3.1. Communication et transparence très limitée

L'utilisation par la CENI de tous les canaux de diffusion d'informations tels les radios, TV, les réseaux sociaux et internet est appréciée par SAFIDY. Cependant, l'abandon de l'envoi de sms de sensibilisation au vote aux citoyens, comme il a été fait lors des présidentielles, est regrettable. Cela aurait pu contribuer à la mobilisation des électeurs pour le vote.

Par rapport à l'organisation des cadres de concertation au niveau national et/ou régional, SAFIDY a constaté une réduction considérable par rapport à la dernière élection. Au niveau des districts, il a été relevé l'absence d'harmonisation par les CED. Certains ont organisé régulièrement un cadre de concertation avec les acteurs concernés tandis que d'autres le font rarement.

SAFIDY déplore la difficulté de l'accès à la version électronique ou papier de tous les communiqués et décisions de la CENI.

4.3.2. Manque de visibilité des bureaux des démembrements de la CENI

Si la visibilité des locaux de la CENI au niveau national est acquise, ce n'est pas le cas pour leurs démembrements. En effet, la plupart de ces derniers hébergés dans des bâtiments publics, ne sont pas indiqués par des panneaux d'indication. Ces faits mettent en cause l'indépendance de la CENI. De plus, la plupart des locaux des démembrements sont très petits.

4.4. Transparence sur le budget de la CENI

4.4.1. Manque de transparence budgétaire

Malgré la recommandation de SAFIDY⁴⁸, le budget détaillé relatif à la tenue des élections n'a pas été communiqué publiquement. Le site web et le Facebook de la CENI ne publient à aucun moment le montant nécessaire pour la tenue des élections législatives.

Sur le plan de gestion des ressources humaines, l'observatoire relève une différence de traitement entre les membres du CED et du CER (chef d'antenne et secrétaire permanent) vu que ces derniers sont déjà

⁴⁶ Guide des formateurs, élaboré par CENI en collaboration avec le projet SACEM

⁴⁷ Ce qui n'est pas conforme à la loi en vigueur

⁴⁸ Rapport final de l'Observatoire SAFIDY à l'issue des élections présidentielles 2018

des agents du ministère de l'intérieur. Ce qui engendre une démotivation du côté des membres du CED et/ou du CER.

4.4.2. Changement non transparent des membres du CED

La CENI a procédé au remplacement de quelques membres de CED après les élections présidentielles pour des raisons professionnelles. Toutefois, aucune information n'est partagée sur les critères de ces remplacements. Un CED⁴⁹ remplacé a même porté plainte auprès du Tribunal Administratif pour abus de licenciement.

De plus, « *la CENI n'entretient aucun lien hiérarchique avec les autres institutions*⁵⁰ ». Pourtant, les chefs d'antenne et/ou les secrétaires permanents et même les membres des CER et/ou CED sont des agents de l'administration publique qui reçoivent des ordres auprès de leurs chefs hiérarchiques et/ou donnent des ordres pour les agents subalternes. Tous ces paramètres contribuent à la méfiance de l'électeur vis-à-vis de l'impartialité et de la neutralité des institutions en charge des élections

4.5. Opération électorale

4.5.1. Interprétation variée de la validation de vote

SAFIDY, au cours de ses observations, a constaté une divergence entre la CENI et ses démembrés par rapport à l'interprétation de la loi sur la validation des votes. La différence réside en particulier au niveau de l'emplacement de l'apposition du signe en raison d'instructions divergentes durant les formations (pour les uns, seulement à l'intérieur de la case réservée, pour les autres à l'intérieur et extérieur accepté). Ce qui impacte sur la validation des votes au cours du comptage des voix.

4.5.2. Acheminement des résultats et matériels de vote

Selon les contextes locaux au niveau du district ou de la commune, le mode d'acheminement des résultats et des matériels de vote est différent. Pourtant, la sécurisation de cette étape reste toujours un enjeu majeur. En effet, l'observatoire a relevé une tentative de fraude par exemple à Antoetra – District d'Ambositra faute de sécurisation du lieu d'hébergement pendant la nuit ; à Anjozorobe – Région Analamanga seul le président a gardé et sécurisé les matériels de vote, par peur d'attaque des *Dahalo* dans le village.

4.5.3. Procès-verbaux améliorés mais avec quelques imperfections

Une amélioration du modèle de procès-verbal utilisé le jour du scrutin a été constaté par les observateurs, avec l'intégration du nombre de carnets et de bulletins uniques reçus. Par contre, le comptage de la participation des femmes et jeunes électeurs reste toujours non renseigné dans le procès-verbal. SAFIDY recommande également que la section réservée aux remarques des observateurs fasse partie intégrante du PV, mais pas sans une annexe à part.

⁴⁹ CED Lalangina, Région Haute Matsiatra

⁵⁰ Lois 2015-020 art. 6

Chapitre 5. Liste électorale

5.1. Nouvelles inscriptions

Il y a une augmentation de 3,81% des inscrits lors de cette législative par rapport au deuxième tour de la présidentielle, soit 392 598 électeurs supplémentaires.

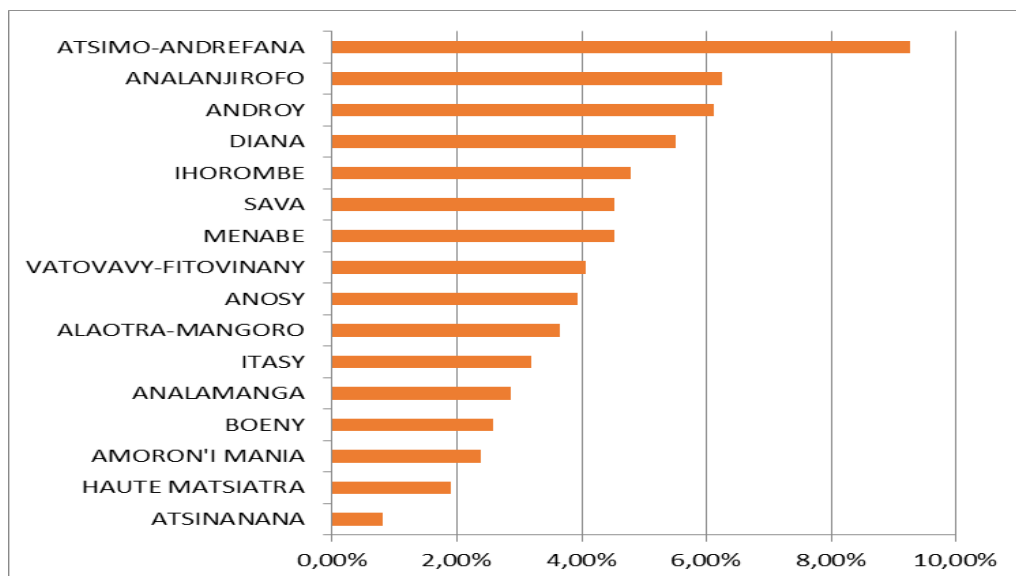


Figure 5. Nouvelles inscriptions dans les régions d'intervention de SAFIDY (en %)

Source : CENI

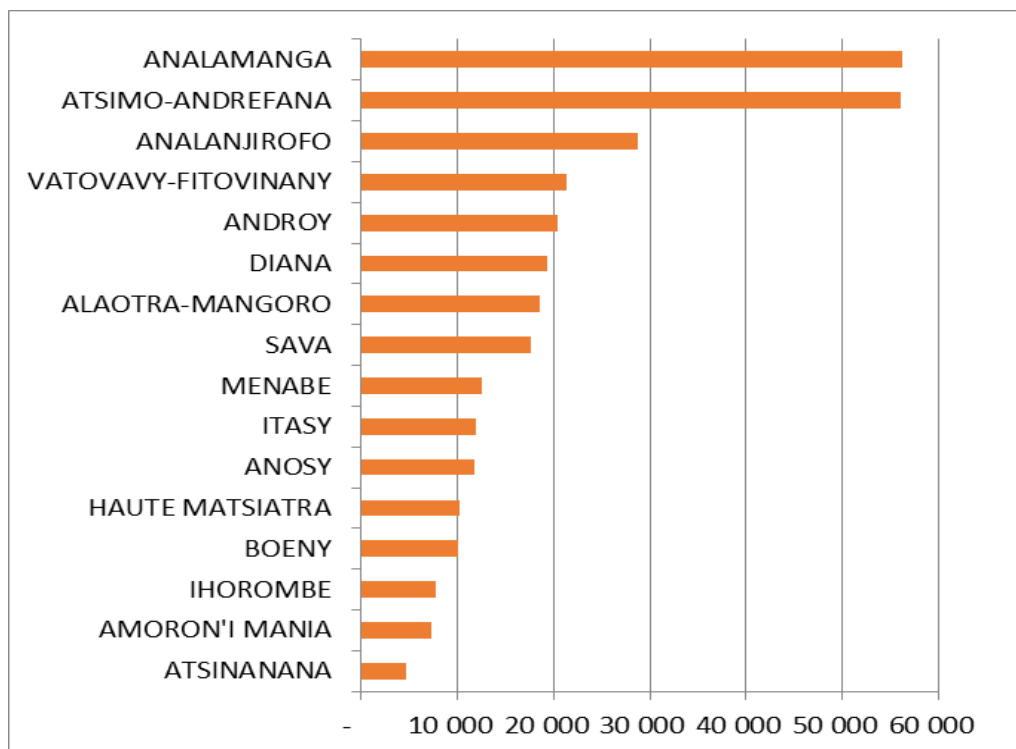


Figure 6. Nouvelles inscriptions dans les régions d'intervention de SAFIDY (en nombre)

Source : CENI

En ce qui concerne les régions d'intervention de SAFIDY, l'augmentation des électeurs dans la région Antsinanana est la plus faible en termes de pourcentage avec 0,80% seulement. Celle de Melaky est la plus faible en termes de nombre avec seulement 2 987 nouvelles inscriptions dans la liste électorale même

si l'augmentation n'est pas faible (2,36%) vu le nombre moins élevé d'électeurs dans la région : 126 632 électeurs lors de la législative (le plus faible de Madagascar).

D'un autre côté, la région Atsimo-Andrefana présente un taux d'augmentation le plus élevé : 9,25%. D'ailleurs, Atsimo-Andrefana s'installe derrière Analamanga quand on se réfère au nombre avec successivement 56 089 et 56 268 nouveaux électeurs pour les 2 régions. D'après ces chiffres, ces 2 régions contribuent à 28,62% de l'augmentation au niveau national.

En moyenne, à l'échelle nationale, on peut constater une augmentation de 4 points en termes de pourcentage des inscrits et 17 845 nouvelles inscriptions par région. Dans ce même ordre d'idée, 25% des régions d'intervention de SAFIDY connaissent une augmentation inférieure ou égale à 2,80%, 50% des régions ont connu une augmentation d'inférieure ou égale à 4% et 75% des régions enregistrent une augmentation de moins de 5,32%. En termes de nombre, 25% des régions enregistrent moins de 10 135 nouveaux électeurs, contre moins de 15 029 pour les 50% et moins de 20 601 électeurs supplémentaires pour 75% des régions.

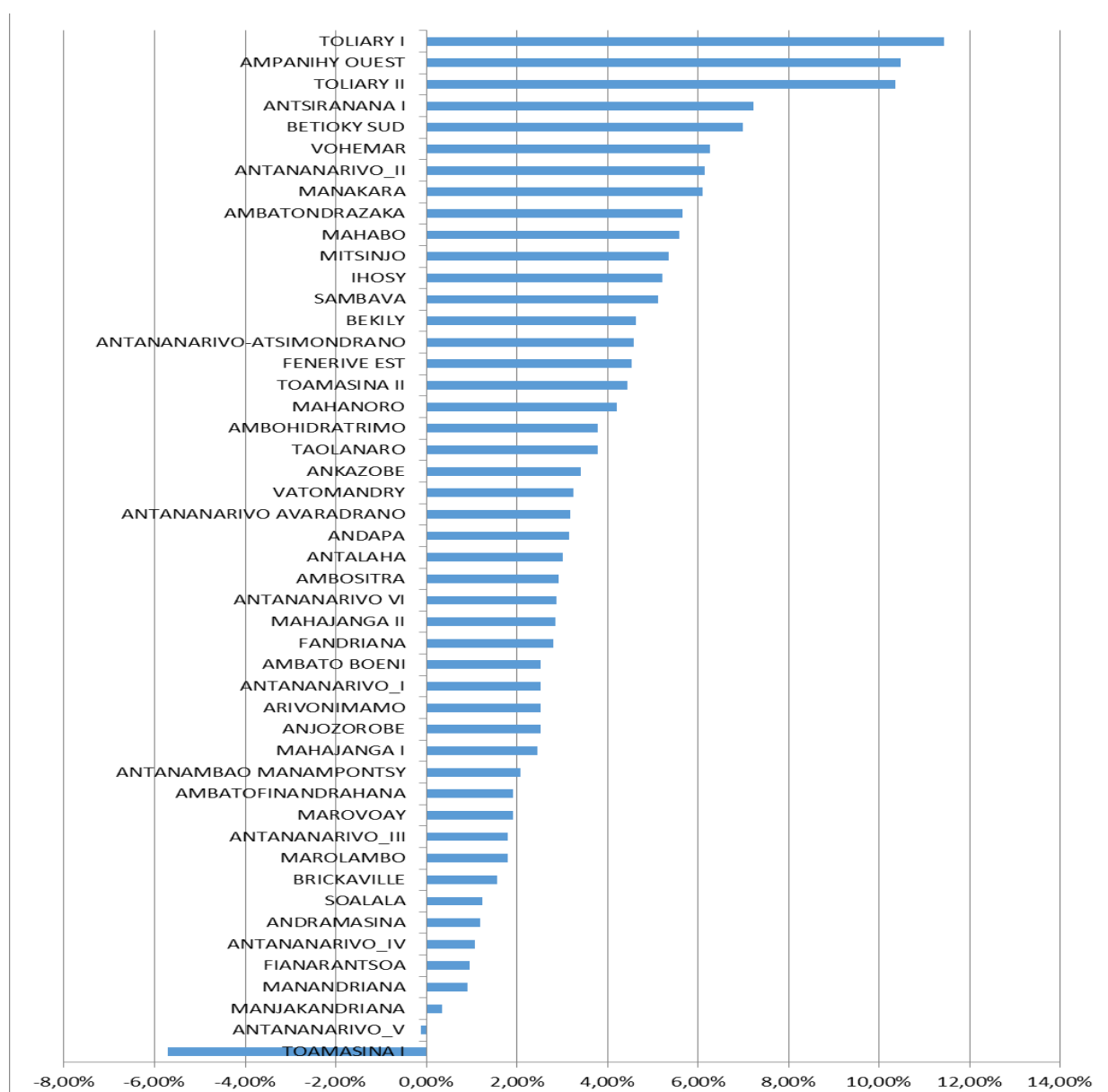


Figure 7. Nouvelles inscriptions dans les districts d'intervention de SAFIDY (en %)

Source : CENI

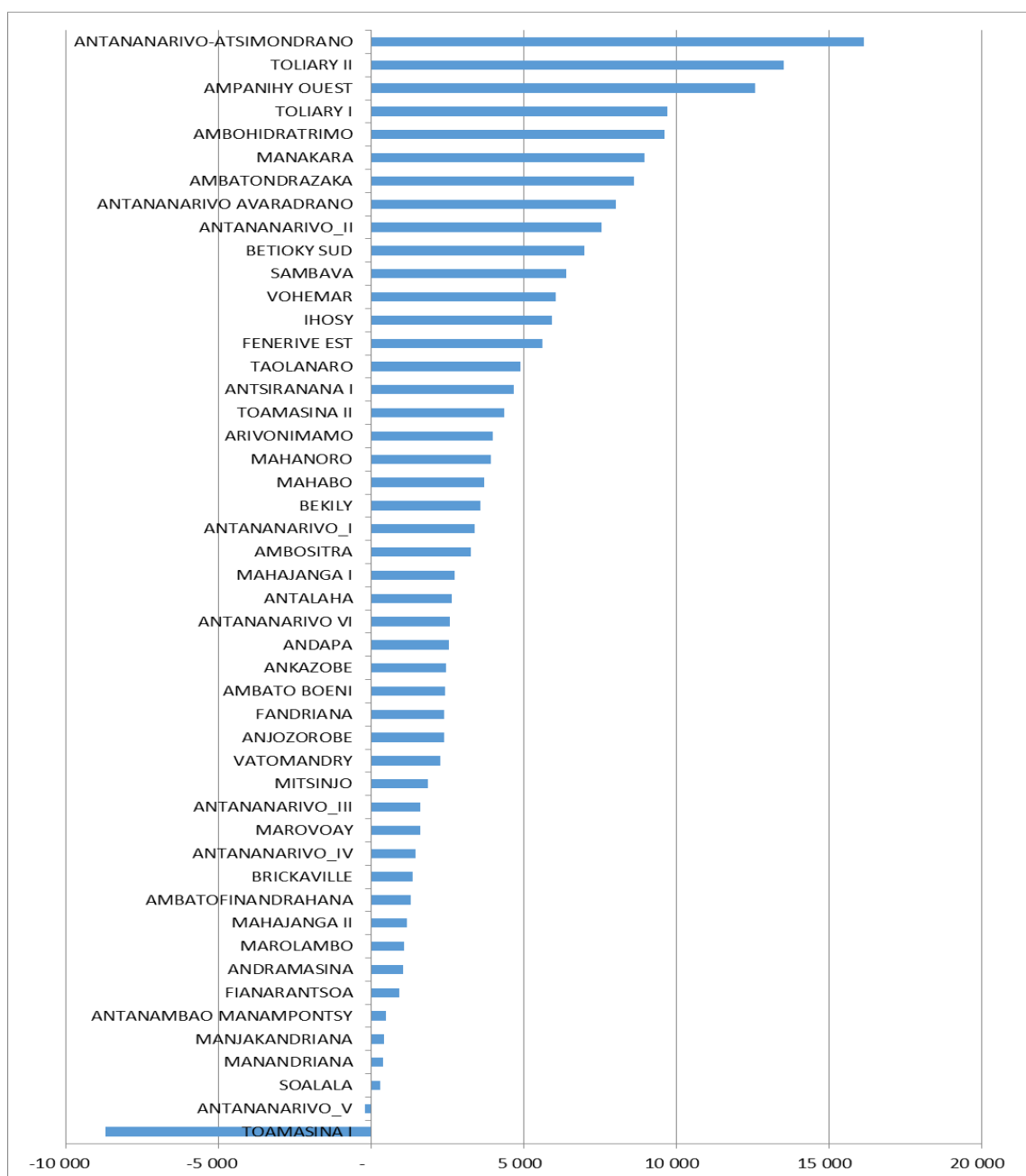


Figure 8. Nouvelles inscriptions dans les districts d'intervention de SAFIDY (en nombre)

Source : CENI

En ce qui concerne les districts d'intervention de SAFIDY, on a pu constater une baisse de -5,7% des électeurs inscrits dans le district de Toamasina 1, ce qui explique la faible augmentation dans la région Atsinanana. Antananarivo V connaît aussi une baisse des inscrits, néanmoins, celle-ci n'est pas très importante avec seulement -0,13%. En termes de nombre, ces deux districts enregistrent une réduction de leurs électeurs de 8 725 pour Toamasina 1 et de 214 pour Antananarivo 5.

A l'inverse, le district de Toliara connaît le taux d'augmentation le plus élevé : 11,43%. Quant au nombre, Antananarivo Atsimondrano enregistre 16 134 électeurs supplémentaires.

En moyenne, au niveau national, l'augmentation est de 3,87%, soit en moyenne 3 299 nouvelles inscriptions par district.

5.2. Nombre votant supérieur au nombre des inscrits

Au niveau national, on a pu constater dans les résultats provisoires de la CENI que dans 62 BV, soit 0,24% des BV lors de la législative, le nombre de votants est supérieur au nombre des inscrits.

Sur les 16 régions d'intervention de SAFIDY, 50%, dont : Alaotra Mangoro, Amoron'i Mania, Analanjirofo, Diana, Haute Matsiatra, Ihorombe, Itasy et SAVA ne sont pas concernées par cette anomalie, les 50% qui sont touchées sont : Analamanga avec 1 BV touché, Atsinanana, Boeny et Vatovavy-Fitovinany avec chacune 2 BV concernés, Anosy avec 3 BV, Menabe avec 5 BV, Atsimo-Andrefana avec 14 BV et Androy est la plus touchée avec 25 BV. Ces deux dernières régions sont donc les plus touchées, elles regroupent 72,2% des BV où l'on peut observer cette irrégularité.

Sur les 48 districts d'intervention de SAFIDY, on peut observer seulement dans 17% des districts la présence de cette anomalie dans au moins dans 1 BV desdits districts. Le district d'Ampanihy Ouest est le plus touché avec 5 BV observés où le nombre de votants est supérieur au nombre d'inscrits, Betioky Sud et Bekily présentent 2 BV touchés, Antananarivo V, Mahanoro, Mitsinjo, Antanambao Manampotsy et Soalala sont quant à eux moins touchés avec seulement 1 BV observé où l'anomalie est présente.

Chapitre 6. Campagne

6.1. Campagne sur terrain

La constitution malagasy garantit dans ses articles 10 et 11 la liberté d'expression, de communication, de presse et le droit d'accès à l'information et elle les considère comme faisant partie des droits fondamentaux. Madagascar a aussi adhéré aux différents instruments juridiques régionaux et instruments internationaux⁵¹ qui sont des références importantes pour un pays qui se veut être libre et démocratique. La campagne pour les élections législatives a eu lieu du 6 au 25 mai 2019 soit 21 jours⁵².

L'observation de la campagne électorale a concerné 48 districts des 16 régions d'intervention incluant ceux du projet SAFIDY financé par l'UE, et du projet FIOVA financé par l'OIF. De manière générale, plusieurs dérives ont été constatées durant la campagne.

6.1.1. Campagne électorale active, marquée par des irrégularités

D'une manière générale, les libertés de rassemblement et de mouvement ont été respectées. Pourtant, l'atmosphère entre les deux grands acteurs politiques, IRD et TIM a été assez tendue. Pour le TIM, les législatives ont pris l'allure d'une réparation de l'image politique face à sa défaite lors des présidentielles. Le message lancé aux électeurs pour les mobiliser à voter TIM va clairement dans ce sens⁵³. Pour l'IRD, il s'agit (i) de démontrer que la victoire de son leader aux présidentielles est légitime et que (ii) l'enjeu est de décrocher le maximum de sièges à la chambre basse pour assurer une stabilité confortable dans la mise en œuvre de l'IEM. Des irrégularités ont été relevées au cours du début de la campagne (exemple : arrachage d'affiche et affichage sauvage, provocation verbale entre partisans et par média interposés sont à la mesure de la course farouche notamment entre les partisans). Ce qui a poussé les forces de l'ordre à lancer un appel à l'apaisement, une semaine avant la date du scrutin.

Les deux principaux candidats aux présidentielles de 2018 se sont concurrencés sur le terrain pour soutenir leurs candidats respectifs. Si le président du TIM n'a aucune contrainte juridique pour s'impliquer dans la campagne, la question se pose par rapport au Président de la République qui s'est affiché avec des candidats IRD durant la campagne⁵⁴. Cette attitude -contraire à la loi en vigueur-, peut s'expliquer par la recherche de l'équilibre, face à l'avantage que pourrait procurer la présence du président du TIM aux meetings.

6.1.2. Diffusion de messages biaisés au cours de la campagne législative

Les attributions du député sont spécifiées dans l'article 68⁵⁵ de la constitution : Ils votent la loi, contrôlent l'action du Gouvernement, et ils procèdent à l'évaluation des politiques publiques. SAFIDY note cependant que dans l'ensemble, le contenu des messages diffusés au cours de la campagne pour les législatives 2019 n'est pas aligné avec les rôles des députés ainsi prévus par la loi. Ce qui (i) représente un facteur de risque par rapport à l'efficacité des élus dans l'exercice de leurs fonctions et (ii) porte atteinte au droit des citoyens à connaître les attributions des députés. Leurs capacités réelles à traduire les attentes de la population à travers leur rôle de législateurs, et de monitoring des politiques publiques étant limitées, avant même la prise de fonction.

En effet, lors des campagnes législatives, rares sont les candidats ou leurs comités de soutien qui focalisent leurs discours dans le sens édicté par la constitution ci-dessus. La plupart des campagnes est focalisée sur des promesses concernant la mise en place d'infrastructures (école, route, pont, hôpital, etc.), alors que ce type d'action relève de l'exécutif. Par conséquent, il n'est pas étonnant si les députés mettent

⁵¹ DUDH, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples

⁵² Cf. l'article 56, al.3 de la Loi Organique n°2018-008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums.

⁵³ La chanson de Bodo intitulée : « Mpandresy » (« Vainqueur »), notamment le passage : « Niainanao ve ny lalako, Aza matoritory fa efa antsika lé tour, Tsy azo anio azo ampitso, Ka na nisy haizimpito, Efa io ilay anjaranao », traduction libre : « As-tu vécu mon parcours (mon échec ?), Réveille-toi, c'est maintenant notre tour, Si on ne l'a pas eu, on l'aura demain, Et même si on a vécu un mauvais moment, l'espoir est maintenant devant nous ».

⁵⁴ Article 62 quelle loi – Il est interdit à toute personne non fonctionnaire exerçant une haute fonction ou un haut emploi civil de l'Etat, non candidate, de distribuer, dans l'exercice de sa fonction ou à l'occasion de l'exercice de celle-ci, des professions de foi et des circulaires pour le compte d'un candidat, d'une liste de candidats ou d'une option ; de diffuser des slogans ou des discours liés à la propagande électorale ou référendaire pendant la durée de la campagne électorale, sous peine de sanctions pénales prévues à l'article 219 de la présente Loi organique, pour les infractions en matière de propagande électorale.

⁵⁵ Article 68 quelle loi.- Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques

tous les moyens en œuvre pour avoir accès aux mécanismes de financement des investissements publics, qui favorise la corruption.

6.1.3. Inefficacité de l'administration électorale au cours de la campagne

Les organisations de la société civile ont élevé la voix par rapport à l'implication des autorités de l'État dans la campagne électorale. Ce qui a contraint le Premier Ministre, au même moment que les forces de l'ordre, de rappeler à tous les fonctionnaires la nécessité de respecter la neutralité de l'administration, conformément à l'article 60 de la loi organique 2018-008 sur le régime général⁵⁶. Le non-respect de la neutralité de l'administration a été vigoureusement condamné par les observateurs nationaux et internationaux, ainsi que par les candidats adverses lors des dernières présidentielles, sans que des sanctions n'aient été prises par les autorités compétentes. La récidive a été constatée lors de la campagne pour les législatives, traduisant l'ineffectivité des lois, l'impunité et l'indiscipline qui caractérisent souvent l'administration publique malagasy.

De même, l'affichage anarchique a été observé dans tous les recoins des villes et villages. La CENI a averti les candidats et a prononcé des menaces de sanctions à l'encontre de ceux qui n'enlèvent pas leurs affiches. L'Observatoire SAFIDY réitère l'importance de i) multiplier le nombre des panneaux d'affichage et ii) de les mettre à des endroits fréquentés par le public. SAFIDY ne cesse également d'insister sur la nécessité d'appliquer la loi en vigueur pour atténuer la culture de l'impunité qui favorise le désordre durant le processus électoral.

6.1.4. Affichage en dehors des panneaux

- 90,91 % des communes dans les zones observées par SAFIDY ont des panneaux pour l'affichage des candidats, comme prévu par la loi.
- 12,12% des candidats dans les zones observées par SAFIDY ont mis des affiches en dehors des endroits autorisés. Suite aux interventions des institutions électorales sur l'affichage sauvage, une amélioration a été constatée entre la première semaine et la fin de la campagne. Cependant, l'Observatoire a noté que la CENI n'a pas pris des sanctions par rapport à cette irrégularité.



Image 3. Affichages en dehors des zones autorisées.

6.1.5. Persistance des pressions et/ou menaces exercées sur les acteurs électoraux locaux

Une légère hausse des pressions et des menaces a été notée entre la première semaine de la campagne – 13,16% – et la fin de la campagne – 15,15% –, expliquée par l'effervescence au cours de la dernière période de la campagne électorale, causée par l'impunité, amplifiée par la soif d'être parmi les élu(e)s au sein de l'assemblée nationale.

⁵⁶ Article 60 quelle loi – Il est interdit à tout fonctionnaire civil ou militaire et agent non encadré de l'Etat et des Collectivités Territoriales Décentralisées, qui sont soumis à des obligations de neutralité, d'assiduité, de plein emploi et d'honnêteté, et sous les peines prévues à l'article 227 de la présente Loi organique pour les infractions en matière de propagande électorale, de participer à la campagne électorale en vue de faire voter pour un candidat, une liste de candidats ou une option.

6.1.6. Abus de puissance publique

Une aggravation de l'abus de puissance publique a été constatée. À la fin de la campagne, SAFIDY a enregistré un taux de 36,36% contre un taux de 13,75% durant la première semaine. Pour obtenir la majorité des sièges, la coalition des partis soutenant le régime au pouvoir a mobilisé les moyens de l'État. Le changement de paradigme est requis, pour favoriser le suivi citoyen, et l'effectivité de l'application des textes en vigueur.

Ainsi, l'Observatoire a relevé une nette diminution des cas de distribution d'argent, au niveau des électeurs. Ce taux est passé de 31,58% – lors des campagnes pour les élections présidentielles 2018 – à 18,18%. Visiblement, les états-majors des candidats ont ciblé les ressources publiques, plutôt que les citoyens.

Il convient également de signaler une légère hausse des activités de campagne dans les lieux interdits par la loi, notamment les lieux publics – écoles, camps militaires, bureaux administratifs...-voire les lieux de culte. Cela traduit la négligence dans la gestion du processus électoral par la CENI et ses démembrements.

6.1.7. Distribution de vivres

Une nette hausse du taux de distribution de vivres a été enregistrée à la fin de la campagne car cela a concerné 45,45% des districts, contre 5,3% en début de la campagne. Cette pratique, renforcée à la fin de la campagne, vise spécifiquement la catégorie sociale vulnérable, et ne contribue en aucune manière à l'éducation électoral de ce groupe. En effet, elle porte atteinte à la liberté de choix des électeurs, et va à l'encontre des actions de sensibilisation pour un choix éclairé de la part des votants.

6.1.8. Campagne animée par les artistes

A l'instar des présidentielles, les artistes ont joué un rôle central au cours des campagnes. La plupart des candidats ont coopéré avec des artistes de renommée nationale, régionale ou locale pour séduire les électeurs. D'autre part, les artistes-candidats qui étaient particulièrement nombreux lors de cette élection législative ont créé leurs propres chansons de mobilisation des électeurs. Il s'est avéré que les chansons et les célébrités artistiques ne constituent pas forcément des atouts électoraux car il y avait des artistes célèbres nationalement/mondialement connus mais qui n'ont pas été élus. Moins que leurs célébrités en tant qu'artistes, leurs appartenances politiques restent déterminantes au niveau de l'électorat.

6.2. Campagne à travers les médias

6.2.1. Disparité flagrante des moyens traduite au niveau de la présence médiatique

Comme aux présidentielles, la CENI a assuré, à titre transitoire⁵⁷, la régulation des médias et de la communication à défaut de l'ANRCM (Autorité Nationale de Régulation de la Communication Médialisée). L'Observatoire relève la disparité des moyens au niveau des candidats, en particulier à travers leur présence médiatique. En effet, comme pour les présidentielles, les candidats issus de l'IRD et du TIM, qualifiés parmi les « grands candidats », ont dominé la campagne, sur la scène médiatique. Pendant la campagne, outre les actions publicitaires visant à amener les électeurs à soutenir et à voter pour un candidat, les médias accordent des soutiens à leurs propriétaires candidats ou à leurs candidats de prédilection. Par exemple, Kolo TV, Viva, MBS, Sky One, Dream'in, IBC, On Air Radio, La Vérité, Gazety Tia Tanindrazana.

6.2.2. Partialité des médias publics

Malgré les actions de régulations faites par la CENI en matière de répartition de temps d'antenne entre les candidats, SAFIDY relève la partialité exercée par les médias publics de portée nationale, en faveur des candidats soutenus par le régime en place. Ce fut le cas par exemple de la diffusion de la campagne électorale dans le district de Faratsiho faite par le candidat IRD le 25 mai 2019, par la télévision nationale. La diffusion s'est faite de manière répétitive, et en dépassant la durée convenue pour une telle émission.

⁵⁷ Conformément à l'article 240 de la loi organique 2018-008 du 11 mai 2018 portant régime général des élections et des référendums

Chapitre 7. Éducation électorale

7.1. Des activités d'éducation et de communication électorales qui ont largement touché les citoyens

La CENI a bénéficié de l'appui du SACEM pour mener la campagne de sensibilisation et d'éducation civique électorale auprès du grand public qui a couvert les 119 districts de Madagascar. Dans sa mise en œuvre, EISA et d'autres organisations de la société civile qui ont obtenu l'agrément de la CENI ainsi que le projet PEV ont véhiculé essentiellement les messages suivants : (i) la sensibilisation à aller voter, (ii) l'éducation aux procédures de vote et à l'usage du bulletin unique, (iii) les rôles des députés et (iv) l'encouragement des citoyens à l'observation électorale et à la dénonciation des violations des lois et des mauvaises pratiques. Les outils et supports étaient diversifiés : affiches, spots tv et radio, chansons, émissions tv et radio, ainsi que des spécimens du bulletin unique. Par ailleurs, la CENI a également effectué une campagne de sensibilisation des partis politiques, des indépendants, de la société civile et des médias sur les textes juridiques régissant les élections législatives et particulièrement la nouvelle loi modifiant les dispositions sur l'élection des députés.



Image 4. Sensibilisation dans le district Arivonimamo par les OSCs

Si les 48 districts d'intervention de SAFIDY ont bénéficié d'activités de sensibilisation électorale, 85% des participants au focus group organisés dans les zones d'intervention de SAFIDY ont confirmé en avoir vu ou entendu. Les moyens les plus vus et entendus sont la radio nationale (63%), la chaîne Tv nationale (53%) et les affiches (52%). Les messages retenus par les citoyens sont pour la plupart : (i) voter est un droit et un devoir (ii) les rôles des députés (iii) dénoncer les mauvaises pratiques et les violations des lois électorales (iv) les législatives sont des élections proches de la population.

Concernant l'éducation des électeurs, presque la totalité des participants ont reçu des explications sur comment voter et l'utilisation du bulletin unique (93%) alors que 57% ont reçu des informations sur la loi électorale.

Les actions de la CENI et des partis politiques ont été les plus visibles (respectivement 67% et 56% contre seulement 49% les actions faites par les OSC) et 17% par les animateurs de proximité.

7.2. Sur l'efficacité de la stratégie d'éducation et de sensibilisation, le taux de participation et le contexte électoral

Bien que la stratégie d'éducation et de sensibilisation des électeurs a été programmée et que sa mise en œuvre a été effectuée par des organisations agréées par la CENI, pour mener des actions d'éducation et de sensibilisation non partisans, objectives, avec des procédés à priori adéquats, dans le but de toucher les 22 régions, le taux de participations des électeurs a baissé par rapport à celui des élections présidentielles pour arriver à 40,7% durant les élections législatives.

Ce résultat peut s'expliquer par le manque de considération des barrières à la participation électorale dans la conception et la mise en œuvre de stratégie de sensibilisation et d'éducation. Les données qualitatives issues des observations faites par SAFIDY ont démontré que les deux plus importantes barrières pour aller voter pour les citoyens sont : (i) le manque de confiance de la population envers les institutions électorales à cause des impunités face aux violations des lois et aux mauvaises pratiques (53%), et (ii) le manque de confiance aux changements que les résultats des élections peuvent apporter à leur vie quotidienne et à la vie publique (61%). 45% des participants ont aussi évoqué comme barrière le manque de candidats en qui ils font confiance. Néanmoins, les deux arguments qui ont le plus contribué à convaincre les citoyens à aller voter sont le fait que les élections législatives sont perçues comme plus proches de la population (43%) et que ces dernières ont bénéficié de l'éducation à l'utilisation du bulletin unique (39%).

Chapitre 8. Jour du scrutin

Pendant le Jour du scrutin des élections législatives, l'Observatoire SAFIDY a mis en place **un centre d'appel et de saisie au niveau du Siègle** qui a assuré la communication directe et la collecte de données en temps réelle auprès des observateurs sur terrain.

Par ailleurs, le **centre de traitement et de recoupement** a reçu les appels des observateurs/citoyens à travers les numéros verts. Une fois recoupées, les informations ont été transférées au **centre de veille** qui a pris en charge toutes les situations liées à l'atteinte aux droits humains et aux irrégularités constatées pendant le scrutin nécessitant des interventions et prises de décisions rapides par les Institutions concernées (CENI, Forces de l'Ordre, CNIDH, SAFIDY, PEV).

8.1. Ouverture

8.1.1. Ouverture des bureaux de vote

Au cours des élections législatives, la plupart des bureaux de vote ont ouvert à temps : 87 % des BV ; ce qui est presque équivalent aux 88% des BV des dernières élections présidentielles. Les taux les plus élevés de retard d'ouverture ont été observés dans les circonscriptions électorales d'Antsiranana I, Antananarivo II et III ainsi que de Manakara et Ihosy. Les causes qui semblent s'aggraver et/ou stagnantes, donc nécessitant encore des efforts, sont la mauvaise organisation interne liée à la préparation, la mise en place de l'isoloir et/ou la répartition des tâches entre membres des BV (45,6% au 1^{er} tour, diminué à 39,6% au 2^{ème} tour puis a remonté à 42,8% pendant les législatives) ; le retard des membres des bureaux de vote (24,51% au 1^{er} tour, augmentant à 28,8% au 2^{ème} tour et stagnant à 27,8% aux législatives) ; ainsi que les petits incidents et les intempéries passé de 8,1% au 2^{ème} tour et passé à 8% pendant les législatives. Par contre le retard de l'acheminement des matériels de vote comme l'enveloppe en plastique, le badge, le PV, les lampes de poche avec piles, les carnets de bulletins uniques, etc. a nettement diminué de 26,01% au 1^{er} tour, diminuant à 21,5% au 2^{ème} tour et encore diminuant à 13,7% pendant les législatives : presque une diminution de 50% entre le 1^{er} tour des présidentielles et les législatives.

98% des bureaux de votes disposaient de matériels leur permettant d'organiser les élections dès l'ouverture. Ce qui s'est amélioré par rapport à la dernière élection présidentielle avec 95,4% ayant des matériels complets pendant le 2^{ème} tour. Le manque de matériels sensibles à l'ouverture a été plus observé dans les circonscriptions de Toamasina I, Toliara II, Manakara, Antananarivo II et Antananarivo Atsimondrano et Avarandrano. Le manque de matériels sensibles concernait l'isoloir (1,07%), les carnets de bulletins uniques (0,8%), l'urne transparente bien fermée (0,4%), l'encre indélébile (0,2%) et la liste électorale validée et arrêtée (0,2%).

87,5 % des bureaux de vote ont vu la présence de tous leurs membres à l'ouverture, légèrement en régression par rapport aux 91,8% des BV au 2^{ème} tour des présidentielles. La participation des jeunes et des femmes en tant que membres de bureau électoral a été plus significative. 72,8% des BV ont eu au moins un jeune membre de BE durant les législatives par rapport à 64,7% au 2^{ème} tour tandis que 67% des BV avec au moins une femme durant les législatives si ce taux a été de 64,4% au 2^{ème} tour. Toutefois, dans plus de 50% des BV des 12 districts à savoir Andapa, Marolambo, Ambatofinandrahana, Sambava, Vohmar, Ihosy, Anjozorobe, Ankazobe, Antalaha, Marovoay, Mahajanga II et Bekily, aucune femme n'a été membre de BV. Ce chiffre est moins flagrant pour les jeunes car c'est seulement dans les 3 districts de Sambava, Andapa et Ambatofinandrahana que plus de 50% de BV n'ont pas eu de membres de BV jeunes. SAFIDY note la persistance de la rareté de la confiance envers les femmes et les jeunes pour occuper les postes de responsabilité comme Président (13,5% des BV pour les femmes et 16,5% pour les jeunes) et Vice-Président (23,5% des BV pour les femmes et 26,6% pour les jeunes). Les jeunes et les femmes (surtout les jeunes femmes) ont été plutôt assignés aux fonctions de Secrétaire et d'Assesseur.

8.2. Déroulement du scrutin

Dans les zones d'observation de SAFIDY, le taux de participation à midi était de 21%, ce qui représente une régression de 9% par rapport au 2^{ème} tour de la présidentielle⁵⁸. Le taux de participation le jour du scrutin a aussi diminué de 12 point : 40 % des électeurs pendant les législatives, s'il était de 48% au 2^{ème} tour des présidentielles.

En général, le scrutin s'est déroulé dans le calme avec 98 % des BV observés sans troubles. Les quelques incidents mineurs provenaient des difficultés et des manques d'organisation des membres des BV à gérer les électeurs pressés, les personnes non-inscrites dans la liste électorale ainsi que les comportements de certains délégués de candidats. D'ailleurs, pendant cette élection législative, les incidents créés par ces derniers et leurs altercations avec les membres de BV ont été plus remarqués avec 0,7% de BV concernés. Cependant, ces troubles n'ont pas dégénéré en actes d'agression ou destruction de matériels : cas restant très faibles à 0,1% des BV.

Comme durant les élections présidentielles, la collaboration entre les membres des BV et les observateurs s'est bien déroulée dans 96,1 % des BV, grâce à la continuation des échanges entre SAFIDY et la CENI et de nouvelles instructions/formations effectuées par cette dernière auprès des membres des BV. Les problèmes minimes rencontrés sont liés à l'insuffisance et/ou le non acceptation des documents présentée par les observateurs ainsi que l'organisation du nombre élevé d'observateurs présents dans un BV. La présence d'observateurs nationaux a nettement diminué : de 33% de BV couverts durant le 2^{ème} tour des présidentielles à 27 % des BV pendant les législatives, de même pour les observateurs internationaux passés de 14% des BV durant les présidentielles à 8% des BV observés par SAFIDY durant la législative.



Image 5. Observateur dans la région Atsimo Andrefana

Le caractère secret du vote a été globalement respecté à cause des améliorations apportées par la CENI suite aux observations et recommandations faites par SAFIDY. Les autres rares formes de non-respect du secret de vote sont (i) des électeurs qui crient à haute voix le candidat qu'il va élire (1,6% des BV), (ii) des isolements non conformes permettant de voir le vote des électeurs (2,7% des BV), ainsi que (iii) des personnes qui questionnent les électeurs sur leur choix/vote (0,8% des BV concernés). Par contre, il faut faire attention car presque dans 16% des BV, les isolements ont été placés près d'une porte et/ou fenêtre.

Les procédures de votes ont été respectées car des vérifications et contrôles assez rigoureux ont été effectués. Dans 96,6% des BV, les pouces des électeurs ont été systématiquement vérifiées ; dans 99,6% leur présence dans la liste électorale, dans 99,5% BV avec vérification systématique des pièces d'identité et dans 99% des BV avec vérification que tous les électeurs ont signés dans la liste électorale.

Au cours des élections législatives, certains groupes d'électeurs ont été assistés jusqu'à l'isoloir. Ainsi les vieux et malades ainsi que les malvoyants et les personnes handicapées ont été assistés dans respectivement 19,4% et 14,7% des BV observés tandis que des assistances aux illettrés ont été constatées dans 15% des BV. Mais il y a toujours des cas de 1,1% de BV où des personnes n'ayant pas demandé de l'assistance ont été aidées. A noter que dans 0,5% des BV, ce sont les délégués des candidats ou les

⁵⁸Taux de participation à 12H lors du 2^{ème} tour des élections présidentielles : 30%

membres de BV qui ont fortement insisté pour les aider. Ce cas, même insignifiant, viole le secret de vote.

C'est seulement dans très peu des BV (3,7%) que des personnes non autorisées ont interféré dans le travail des membres de BV. Ce sont souvent les Présidents des FKT (32% des BV concernés) qui s'immiscent dans les responsabilités des membres de BV suivis par les observateurs nationaux dans 26% des BV concernés.

L'encadrement par les forces de l'ordre était assez significatif avec un plus de la moitié (50,5%) des BV couverts. Cependant, cela a légèrement diminué par rapport aux 58% et 66% des BV couverts pendant le 1^{er} et 2^{ème} tour des présidentielles. SAFIDY a constaté une forte présence dans les centres de vote ayant un nombre important d'électeurs/dans les chefs-lieux de districts ou régions/ les circonscriptions où les effectifs des forces de l'ordre sont aussi plus conséquents. Ils n'ont toutefois intervenu que rarement, seulement dans 1,5% des BV, car très peu d'incidents leur ont été remontés et/ou signalés le jour J : interventions constatées dans les circonscriptions des grandes villes comme Antananarivo II, Antananarivo_IV, Manandriana, Antananarivo I, Toliary I, Antananarivo III et Taolanaro. Très peu de Présidents de BV (environ 5% des BV concernés) ont utilisé de formulaires écrits pour demander l'intervention des forces de l'ordre.

8.3. Fermeture des Bureaux de vote et comptage des voix

95,2% des BV dans les zones d'intervention de SAFIDY ont fermé à l'heure légale, c'est-à-dire à 17h et cela s'est amélioré par rapport au deuxième tour (85,4%). Très peu de BV ont fermé très tard, c'est-à-dire après 18h. Le principal problème constaté lors de la fermeture des BV était toujours la faible capacité de gestion des électeurs tardifs qui ont fait la queue dans 7,7% des BV. Ces retardataires ayant fait la queue ont pu voter dans 78% des BV concernés au cours des législatives, taux en augmentation de 6 % par rapport aux 72% des cas au 2^{ème} tour des présidentielles.



Image 6. Les observateurs de SAFIDY ont assisté aux comptages des voix

99% des comptages de voix dans les BV ont été assistés par au moins 3 membres de BE et dans la grande majorité des BV (99,4% des BV), le comptage des voix a été effectué publiquement. Cependant, le comptage des voix lors des législatives a suscité moins d'enthousiasme que lors des présidentielles car c'est seulement dans 2% des BV que le comptage a été assisté par plus de 10 personnes autres que les membres des BV, les observateurs et les délégués. Les femmes ont représenté le quart ou 25% du public ayant assisté le comptage des voix avec des faibles participations dans les districts d'Antalaha, Ambato-Boeny, Ihosy, Marovoay, Mahabo et Ankazobe. Cette assistance au comptage de voix a été plus conséquente avec un taux de 40% chez les jeunes mais dans les districts d'Antalaha et d'Ambato-Boeny, la participation des jeunes a été aussi faible (Moins de 30%).

Il a été constaté que l'urne était bien close avant son ouverture pour comptage des voix dans 99,6 % des BV observés. Pour 96% des BV observés, le comptage des voix a été assuré par 4 scrutateurs.

8.3.1. La coupure d'électricité/délestage

Force est de constater une légère amélioration en matière d'absence de coupures d'électricité/délestage. En effet, 3,2% des BV seulement ont connu une coupure au moment du comptage des voix contre 3,4% au 2ème tour des présidentielles et 4,4% au 1er tour. Les circonscriptions les plus touchées avec plus de 10% des BV concernés sont celles d'Arivonimamo, Antananarivo-Atsimondrano et Antananarivo I. Mais, on a constaté que la région d'Analamanga et particulièrement Antananarivo Renivohitra a plus souffert en matière de coupures d'électricité.

8.3.2. Comptage des voix proprement dite

L'Observatoire a constaté un écart peu significatif entre le nombre des bulletins uniques dans l'urne, et le nombre des émargements contenus dans la liste pour 4,4% de BV avec les circonscriptions les plus concernées à Soalala, Ihosy, Mahabo, Fénérive-Est et Fianarantsoa. En effet, pour 52% de BV, les bulletins excédentaires ont été soustraits par tirage au sort, pour 13% de BV, les surplus d'émargements ont été déclarés nuls, pour les autres BV (35%), d'autres mesures⁵⁹ ont été prises.

Pour 1% des BV observés il a été constaté que la somme des voix obtenues par l'ensemble des candidats ne correspond pas au nombre total de votes valides. Dans ces cas, les mesures prises ont porté sur le recomptage des voix pour 52,5% des BV concernés ; la mention de l'anomalie dans le PV pour 32,5% des BV et d'autres mesures comme le tirage au sort (ou simplement rester sans rien faire) ont été prises pour 15 % des BV.

En résumé, sur le plan de l'organisation du jour du scrutin, la situation s'est globalement améliorée en comparaison avec les élections présidentielles surtout sur l'aspect logistique des matériels de vote. Cette amélioration peut être attribuée aux efforts faits par la CENI dans les formations (recyclage à temps) et l'organisation plus aboutie tenant compte des acquis des élections précédentes.

Les aspects ayant dégradé ou les faiblesses persistantes constatées comme le retard des membres des BV à l'ouverture ainsi que le comptage non public des voix, les problèmes liés aux matériels de vote (retard, manque, insuffisance), la non-maîtrise des procédures électorales (pas de tirage au sort, autorisation de vote de certains électeurs non-inscrits, ambiguïté dans la définition des bulletins de vote blancs et nuls, liste électorale d'un autre BV), **sont causés par le manque de professionnalisme et de rigueur** aggravés par des fortes pluies sévissant dans quelques districts. Ce manque de rigueur est souvent le résultat d'une désignation de membres de BV incompetents par népotisme/corruption, et/ou de difficultés d'apprentissage et aussi par la mauvaise appropriation de la formation par certains membres des BV.

⁵⁹ Exemple : ajout dans la liste ; Inscription dans le PV ou un autre papier; sans rien faire,

Chapitre 9. Cellule de veille de SAFIDY

Comme pour les élections présidentielles 2018, durant le Jour du scrutin, un centre de veille a été mis en place et a été opérationnel au niveau du quartier général de Safidy à Ambatonakanga. Ce, dans le but de trouver des solutions à temps réel aux problèmes rapportés par les observateurs ou collectés à travers des signalements des citoyens via les téléphones verts disponibles. Ce sont les problèmes déjà recoupés par les équipes techniques dans le centre d'appel et de saisie et dans le centre de traitement et qui n'y sont pas résolus, qui sont transférés et traités au niveau du centre de veille.

Le centre de veille a été composé de : trois cadres de l'observatoire SAFIDY, trois officiers supérieurs de la Gendarmerie Nationale, trois officiers supérieurs de la Police Nationale, un représentant de la CENI, un représentant du projet PEV et un représentant de la CNIDH. Le centre de veille a ainsi travaillé 36 heures d'affilée (durant les jours J et J+1 des élections).

Ce dispositif a eu pour mission de collecter, relayer et résoudre les problèmes d'opérations électorales, les questions d'ordre de sécurité et d'autres constats portant atteinte au respect des droits humains, y compris la violence électorale.

Le centre de veille a siégé le jour du scrutin du 27 Mai 2019 et a continué pour cesser le lendemain matin car aucun incident majeur concernant les opérations électorales et sur le plan sécuritaire n'a été signalé.

Vingt-cinq cas recoupés antérieurement ont été traités : un seul concernait la sécurité, à savoir une attaque de *Dahalo* dans le district de Manandriana (Région Amoron'i Mania), survenue tôt le matin du scrutin, rapidement prise en charge par les FDS locales.

Les autres (24) étaient relatifs aux opérations électorales et de nature variée : allant du problème de liste électorale (impossibilité de certains électeurs de voter, contrairement aux élections présidentielles 2018) à la possibilité de voter avec la carte électorale seulement, en passant par l'empêchement des observateurs de travailler dans les bureaux de vote et l'auto-proclamation par une candidate à la clôture du scrutin , et bien d'autres.



Image 7. Visite de SEM l'Ambassadeur de l'UE à la cellule de veille

Chapitre 10. Transfert, saisie, traitement et analyse des données

10.1. Observation au niveau des SRMV

SAFIDY a fait un suivi permanent des opérations au niveau de 26 SRMV. Il a particulièrement suivi l'arrivée des PV des différents BV ou centres de vote ainsi que les modes d'opérations au niveau des SRMV. Il a été constaté que le nombre moyen des membres du SRMV était de 8,36. De manière générale, les opérations dans les SRMV observés se sont passées sans incidents majeurs.

Les membres des SRMV ont été dans la majorité au grand complet. Le Magistrat, le PCED, le CED et le chef CID ont été présents dans tous les SRMV observés. Par contre, le PCEC était présent à hauteur de 88,40%.

Pendant les législatives, **dans 84% des SRMV observés, au moins un jeune** est membre de la SRMV et cette proportion est à **plus de 95% des SRMV pour les femmes**. Aucun changement n'est constaté par rapport à l'élection présidentielle sur cette représentativité.

Le poste de CED est le plus occupé par les jeunes (61.54%) tandis qu'ils ont moins occupé celui du PCED de l'ordre de moins de 20%. Les femmes sont moins représentées comme Chef CID (11.54%) tandis que 84.62% proviennent des CED. En effet, les postes de haute responsabilité comme le PCED ou Magistrat sont moins confiés aux femmes et aux jeunes.

Au cours des législatives 2019, les observateurs internationaux et nationaux, les délégués des candidats ont pu entrer dans les SRMV. Cependant, SAFIDY a relevé :

- 8.33% des observateurs nationaux et 16% des internationaux n'ont pas pu entrer dans les SRMV dont la plupart pour cause d'exiguïté des locaux du SRMV
- 73,91% des délégués de candidats ont pu entrer dans les SRMV

Il a été aussi constaté que 28,57% des observateurs ont relevé l'ouverture des plis hors du SRMV et il a été remarqué que la majorité des observateurs SAFIDY n'ont pas pu avoir accès/ voir la salle de scan. 29,17% seulement ont pu voir effectivement la salle de scan.

31,82% des observateurs de SAFIDY seulement ont obtenu un PV de vérification au niveau du SRMV. Ceci représente une baisse par rapport au dernier tour des élections présidentielles (84%). Sur les 68,18% n'ayant pas obtenu de PV, la cause évoquée est l'épuisement des PV et/ou de l'absence de modèle de PV destiné aux observateurs.

Au niveau des SRMV observés, 36,84 % ont produit des PV de carence car les résultats n'ont pas été livrés à temps. Ainsi, il a été relevé que :

- 4% des SRMV observés ont été fermés le 02/06/19
- 4% des SRMV observés ont été fermés le 28/05/19
- Le jour du 31 mai 2019 soit 04 jours après le jour du scrutin, 44% des SRMV ont été fermés. Ceci représente le pic pour la clôture des SRMV, qui est encore dans les limites prévues par la loi.

Des perturbations ont été relevées dans 22,73% des SRMV observés.

10.2. CENI

Dans le but de pouvoir procéder à une comparaison des résultats des BV collectés par la CENI et ceux au niveau de SAFIDY, l'équipe a demandé les données sous format Excel des résultats provisoires des élections législatives. Cette comparaison aurait permis d'identifier les discordances sur les résultats des BV et de procéder à une requête sur les résultats (contentieux sur les résultats). Le délai réglementaire pour ce type contentieux est de 2 jours franc à partir de la proclamation des résultats provisoires. Cependant, SAFIDY n'a pu exploiter à temps les données car celles-ci ont été transmises par la CENI tardivement : l'après-midi du 18 Juin 2019, date limite de dépôt des requêtes sur les résultats. Il en va de même pour la publication de la délibération n°044 /CENI/D/2019 portant arrêtoage et publication des résultats provisoires des élections législatives du 27 mai 2019 mettant en lumière différentes irrégularités et discordances constatées par la CENI. La délibération n'a été disponible sur le site web de la CENI qu'après le 18 Juin 2019.

Malgré le retard de transmission de données exploitables par la CENI, SAFIDY a effectué des comparaisons et a constaté que sur les quelques 4000 BV, les données publiées par la CENI ne présentent pas d'erreurs par rapport aux PV/Fiches d'observations de SAFIDY.



Image 8. Observation à la CENI

10.3. HCC

En date du 20 juin 2019, SAFIDY a transmis une lettre⁶⁰ demandant à la HCC l'autorisation d'observer auprès de la Cour avant la publication des résultats officiels. Cependant, SAFIDY n'a pas pu observer vu l'affluence des requêtes reçues par la Cour. Cette dernière a invité l'observatoire à attendre les données publiées sur le site web de la HCC. Ainsi, les travaux réalisés par la HCC ont été inaccessibles à l'observatoire qui s'est limité à analyser la liste des recours après coup, c'est-à-dire après la proclamation des résultats officiels des élections législatives, le 02 juillet 2019. SAFIDY ne peut donc corroborer l'exactitude de la vérification systématique des plis électoraux de tous les bureaux de vote souvent répétée par la HCC.



Image 9. Proclamation des résultats des élections législative par la HCC

⁶⁰ Demande d'autorisation d'effectuer des travaux d'observation auprès de la HCC, réf : SAFIDY/2019/001

Chapitre 11. Contentieux électoraux

La Haute Cour Constitutionnelle est la juridiction compétente en matière de contentieux électoral pour les élections législatives⁶¹ à Madagascar. Par ailleurs, le Tribunal de première instance traite les infractions électorales constatées, à travers l'auto-saisine du ministère public, la HCC, la CENI, ou autres autorités administratives.⁶²

SAFIDY a noté les efforts de vulgarisation de lois et des procédures contentieuses en matière électorale⁶³ faits par la HCC dans les médias et les réseaux sociaux. Le guide sur le contentieux électoral pour les élections législatives a été mis en ligne dans les deux langues dans son site web à travers un communiqué datant du 15 mai 2019. Ce dernier a été relayé par la CENI et les autres parties prenantes aux élections dans les réseaux sociaux notamment sur Facebook. Notons cependant que **les preuves tangibles demandées dans les requêtes n'y sont pas précisées.**

SAFIDY estime cependant que l'initiative prise quant à la vérification systématique des plis électoraux de tous les bureaux de vote et la prise de mesure⁶⁴ y afférente en cas de doute constaté est importante pour l'intégrité des résultats de vote.

La HCC a respecté le délai⁶⁵ prescrit par la loi pour la proclamation des résultats officiels et le traitement des requêtes reçues malgré le nombre conséquent de ces dernières. En effet, SAFIDY a compté, 656⁶⁶ requêtes traitées par la HCC et dont les résultats ont été compilés dans cinq arrêts⁶⁷ différents selon la décision de la HCC ou leur objet.

11.1. Précontentieux relatif à l'enregistrement de candidatures

En ce qui concerne l'enregistrement des candidatures pour les élections législatives, la loi prévoit des voies de recours pour les candidats dont la candidature a été refusée au niveau de l'OVEC. En effet, le candidat peut saisir par simple déclaration écrite la CENI dans un délai de 48h à partir de la notification de l'OVEC à la CED. Cette dernière statue dans un délai de 24h00. Si la décision ne satisfait pas le candidat, celui-ci peut saisir la HCC dans le même délai qu'au niveau de la CENI. La HCC a un délai de 24h00 pour statuer en dernier ressort.

SAFIDY a noté que sur les 855 candidatures enregistrées au niveau des OVEC, 45 ont été refusées pour divers motifs. Parmi ces candidatures refusées, 21 candidats ont saisi la CENI pour les recours administratifs. La HCC a traité 13 recours introduits contre le rejet de candidature par les candidats. Parmi ces 13 requêtes, 3 ont été déclarées irrecevables pour défaut de saisine préalable de la CENI et non-respect des délais règlementaires. Les 10 recevables ont été rejetés pour défaut de présentation de la quittance de paiement de la caution (i), non-respect des délais légaux ayant un caractère impératif (ii), présentation d'une liste incomplète par un candidat indépendant souhaitant candidater dans une circonscription comportant deux sièges à pourvoir⁶⁸ (iii), bulletin N°3 d'un candidat présentant des cas de condamnation pénales (iv)⁶⁹

⁶¹ Art 200 loi 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums

⁶² Art 238 loi 2018-008 ibidem

⁶³ Art 201 à 207 loi 2018-008 ibidem

⁶⁴ Recountage des voix obtenus pour confirmer ou reformer les résultats, recountage des bulletins blancs et nuls avec une validation des bulletins exprimant le choix de l'électeur, communiqué HCC

⁶⁵ Date de la proclamation des résultats définitifs : 2 juillet 2019, date de la publication des résultats provisoires par la CENI : 15 juin 2019 soit 16 jours, tel que prévu par la loi

⁶⁶ Après comptage manuel des requêtes reçues figurant dans les annexes des arrêts de la HCC

⁶⁷ Arrêt n°40-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à l'irrecevabilité des requêtes concernant les élections législatives du 27 mai 2019 ; Arrêt n°41-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à des rejets de requêtes pour insuffisance ou absence de preuve ; Arrêt n°42-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à des infractions pénales ; Arrêt n°43-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à des requêtes en disqualification des candidats ; Arrêt n°44-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif aux demandes de vérification des documents électoraux

⁶⁸ Arrêt n°11 HCC/AR du 20 mars 2019

⁶⁹ Arrêt n°5 HCC/AR du 19 mars 2019

11.2. Les décisions rendues sur les requêtes reçues par la HCC dans le cadre du contentieux électoral

Concernant les requêtes reçues et traitées par la HCC :

- 27,65%⁷⁰ sont déclarées irrecevables car les conditions de formes n'ont pas été remplies. Il s'agit notamment du défaut de présentation du carte d'électeur, du défaut d'indication de l'identité et/ou du domicile du requérant, du défaut d'indication du bureau de vote contesté. D'autres requêtes ont été également déclarées irrecevables comme le cas des requérants qui n'ont pas pris part au vote et les dossiers à caractère non contentieux⁷¹
- 54,76%⁷² sont déclarées recevables mais non fondées pour absence ou insuffisance de preuve⁷³ ou pour production de preuves non probantes⁷⁴
- 7,38%⁷⁵ constituent des infractions pénales qui ne relèvent pas de la compétence de la HCC mais du Tribunal de Première Instance à travers la saisine du Ministère public
- 8%⁷⁶ constituent des requêtes en disqualification d'un candidat. Elles ont été rejetées car les moyens évoqués ne constituent pas des motifs de disqualification prévus par la loi selon la Cour.⁷⁷
- 3,07% des requêtes sont relatives à des demandes de vérification de documents électoraux et elles ont été rejetées car la Cour de Céans estime que la législation électorale ne prévoit plus ce type de vérification à leur niveau et que les procès-verbaux des BV et des SRMV constituent des documents authentiques faisant foi⁷⁸.

SAFIDY constate qu'aucune des requêtes déposées par les candidats, les électeurs, et les observateurs n'ont eu gain de cause. Si le nombre élevé des requêtes irrecevables indique la non maîtrise des procédures en contentieux électoral, par les parties prenantes, la moitié du nombre total des requêtes reçues ont été rejetées à cause de l'administration des preuves **qui auraient dû être mieux précisées à travers un texte d'application ou dans le guide sur le contentieux électoral, et non laissées en l'état dans la loi.**

Malgré les efforts de vulgarisation des procédures, celles-ci restent insuffisantes si l'on tient compte des résultats.

11.3. Annulation de certains suffrages et certains résultats de bureaux de vote

La HCC a procédé à l'annulation de certains suffrages⁷⁹ et résultats dans certains bureaux de vote à la suite de la constatation de certaines irrégularités remettant en cause leur validité. Ces mesures ont surtout été prises sur la base des rapports faits par les SRMV à travers l'établissement des PV de carence et la délibération de la CENI évoquant certaines anomalies. La HCC a annulé au total 67 résultats des bureaux de vote concernés.⁸⁰

SAFIDY constate qu'aucune requête en annulation de résultats issus d'autres acteurs électoraux n'a abouti à une annulation de suffrages ou annulation de résultats de BV devant la Cour de Céans.

11.4. Le sort des infractions pénales en matière électoral

Selon les dispositions de la loi en vigueur, la poursuite des infractions pénales en matière électorale relève de la juridiction de droit commun à travers la saisine du ministère public par les chefs des juridictions

⁷⁰ 180 requêtes/656 irrecevables Tableau 1- à 4 Annexe 40

⁷¹ Art 1 à 4 de l'arrêt n°40-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à l'irrecevabilité des requêtes concernant les élections législatives

⁷² 356/656 recevables mais non fondées pour absence, insuffisance de preuves ou preuves non probantes

⁷³ Annexe 1 et 1 bis de l'arrêt 41-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à des rejets de requêtes concernant les élections législatives du 27 mai 2019 pour insuffisance ou absence de preuves

⁷⁴ Annexe 2 et 2 bis de de l'arrêt 41-HCC/AR du 2 juillet 2019 IBIDEM

⁷⁵ 48/656 irrecevables car constituent des infractions pénales. Annexe AR-42-19 HCC

⁷⁶ 52/656 requêtes en disqualification de candidat rejetées, Annexe 1 et 2 AR-43-19

⁷⁷ Arrêt 43-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à des requêtes en disqualification de candidats lors des élections législatives du 27 mai 2019 pour insuffisance ou absence de preuves

⁷⁸ Arrêt 42-HCC/AR du 2 juillet 2019 relatif à des demandes de vérification des documents électoraux

⁷⁹ BV n°440 114 040 101 du fokontany ambatomainty dans la commune de Bejofo à la suite de la constatation de l'utilisation de quarante-huit (48) photocopies de BU non signées par le bureau électoral

⁸⁰ 60 BV dist Tuléar 2 à cause de l'incendie de la SRMV, 7 autres BV (cochage identique, empreinte digitale pareils)

électorales, la CENI, ou toute autre autorité administrative⁸¹. Ces derniers peuvent être saisis au préalable, par tout citoyen, candidat ou autres acteurs électoraux qui constatent les infractions.

SAFIDY a relevé que plusieurs infractions pénales en matière électorale ont été dénoncées auprès des institutions électorales notamment la CENI et la HCC.

Pendant les préparatifs électoraux, SAFIDY a noté, le cas du président de la Commission Electorale du district d'IHOSY placé sous mandat de dépôt le mardi 7 mai 2019⁸². Il a été impliqué dans des fraudes relatives à la liste électorale pour avoir enregistré des noms d'électeurs fictifs dans la circonscription de base au niveau du Fokontany.

Dans sa délibération, la CENI a reporté des suspicions de fraudes majeures dans certaines circonscriptions. Il s'agit notamment, d'un cas de falsification du PV des opérations électorales du bureau de vote n°310 211 060 101 du Fokontany d'Analamanana dans la circonscription électorale d'Ambositra⁸³. Un cas de bourrage d'urne a également été constaté à Tsihombe⁸⁴. Selon la CENI, elle a porté plaintes en répression devant la juridiction compétente pour ces deux cas et 3 autres cas/plaintes sont en cours de traitement.

Par ailleurs, la HCC a également reçu plusieurs requêtes relatives à des infractions pénales. A travers l'arrêt de rejet n°42-HCC/AR du 2 juillet 2019, la Cour a rappelé la compétence du ministère public dans le déclenchement de l'action pénale à partir de l'alerte du juge électoral.

SAFIDY a compté 48 requêtes relatives à des dénonciations de cas de fraudes électorales (falsification de PV, bourrage d'urnes, distribution d'argent), de violation des lois en vigueur (réalisation de campagne électorale pendant le jour de silence et jour du scrutin, participation des agents publics aux campagnes électorales, utilisation des biens publics) et des cas de violences électorales (menaces, agression, injures) dans certaines circonscriptions⁸⁵. Il est nécessaire de suivre les cas/requêtes qui seront envoyés par la HCC auprès de la juridiction compétente.

SAFIDY considère que le nombre de plaintes et de dénonciations réellement envoyées auprès du Ministère Public est minime par rapport aux dénonciations des violations flagrantes des lois électorales par les parties prenantes.

SAFIDY préconise le renforcement de l'application effective des dispositions pénales en matière électorale par les institutions concernées pour éviter la persistance de l'impunité électorale.

11.5. Les requêtes déposées par SAFIDY déclarées recevables mais non fondées:

L'Observatoire SAFIDY a utilisé son droit de recours auprès de la Haute Cour Constitutionnelle dans le cadre du contentieux électoral. Au total, SAFIDY a déposé 6 requêtes en annulation de voix des candidats qui ont été assistés par le Président de la République et un ministre lors des campagnes électorales. Les motifs de rejet de ces requêtes sont basés surtout sur la production de preuves non probantes.

En effet, malgré que les faits portés par SAFIDY aient été vus et/ou connus⁸⁶ par presque toute la population, la Cour estime que, selon une jurisprudence constante, la production de photos ne constitue pas une preuve tangible pour fonder une requête⁸⁷.

11.6. Refus de réception de candidat et observateurs pendant le traitement des résultats officiels et des recours au niveau de la HCC

Par un communiqué datant du 7 juin 2019⁸⁸, la HCC a mis en garde les candidats souhaitant s'entretenir avec les membres de la Cour et de ses agents avant la proclamation des résultats officiels car elle estime

⁸¹ Art 237-238 loi n°2018-008 sur le régime général des élections et des référendums

⁸² Suite à la décision du Parquet du Tribunal de Première instance de Ihosy, 7 mai 2019

⁸³ Délibération n°044 portant proclamation des résultats provisoires CENI, p7

⁸⁴ Les membres du BV n°610 406 070 101 du Fokontany Maroakalo, Commune de Nikoly ont avoué avoir procédé au bourrage de l'urne utilisé le jour des élections

⁸⁵ Annexe 42.AR/HCC relatif à des rejets de requêtes concernant les infractions pénales lors des élections législatives du 27 mai 2019

⁸⁶ Faits faisant la une de la plupart des médias

⁸⁷ Annexe 2 arrêt 14-19 HCC

⁸⁸ <http://www.hcc.gov.mg/election/communiqu-24/>

que cela relève du trafic d'influence. Elle a rappelé par cette occasion, que les candidats doivent suivre la procédure normale du contentieux électoral.

SAFIDY considère qu'à travers ce communiqué, la HCC a voulu déclarer haut et fort son indépendance et son impartialité dans l'exercice de ses attributions.

Par ailleurs, la demande de l'Observatoire SAFIDY à réaliser des observations directes auprès de la Cour a également été refusée car elle estime que le traitement des requêtes relève du secret de l'instruction.

Chapitre 12. Suivi de la charte de bonne conduite et d'intégrité « Toky Nomena » des candidats aux élections législatives 2019, outil complémentaire aux observations de SAFIDY

Comme pour la dernière élection présidentielle de 2018, SAFIDY a capitalisé sur ses bonnes pratiques et a réitéré l'élaboration, l'adhésion et le suivi du respect de la charte de bonne conduite et d'intégrité des candidats aux élections législatives, dénommé « Toky Nomena ».

12.1. « Toky Nomena », une initiative du Comité Paritaire pour la Charte (CPC) pour éclairer les électeurs pour le choix de députés « Vonona, Vanona, Sahy ary mendrika »

La charte « Toky Nomena » est un ensemble de 29 engagements (08 avant le jour du scrutin, 04 pendant le jour du scrutin, 02 après le jour du scrutin et 14 après l'élection du candidat) reposant sur cinq piliers : (i) le respect des droits humains et des principes démocratiques (ii) les valeurs malgaches (Aina, Fanahy et Fihavanana) (iii) la transparence des sources de financement des dépenses de campagne (iv) l'acceptation des résultats et (v) le maintien de la stabilité. L'initiative a été portée comme pour l'élection présidentielle par le CPC, composé par 7 institutions (CFM, HCCDDED, CENI, CSI, BIANCO, SAMIFIN et CNIDH) et par 05 organisations de la société civile (Projet FANDIO, Transparency International – Initiative Madagascar, le Mouvement ROHY, ONG Tolotsoa et Justice et Paix).

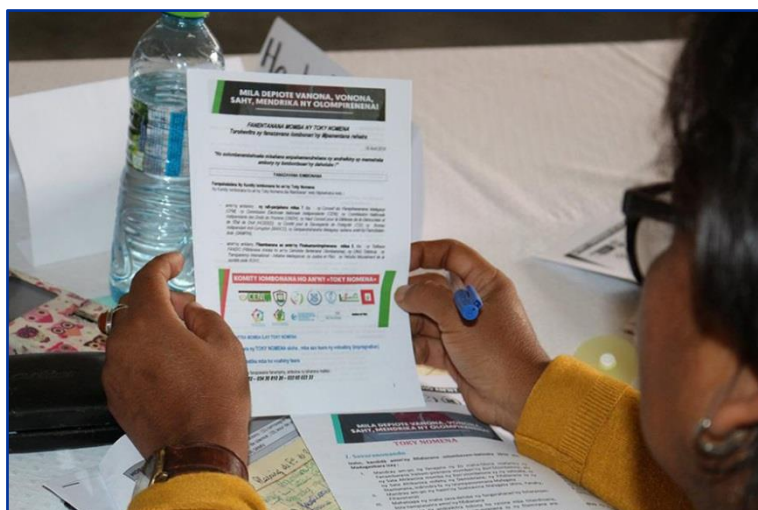


Image 10. Les engagements sont résumés dans un dépliant disséminés dans tout Madagascar

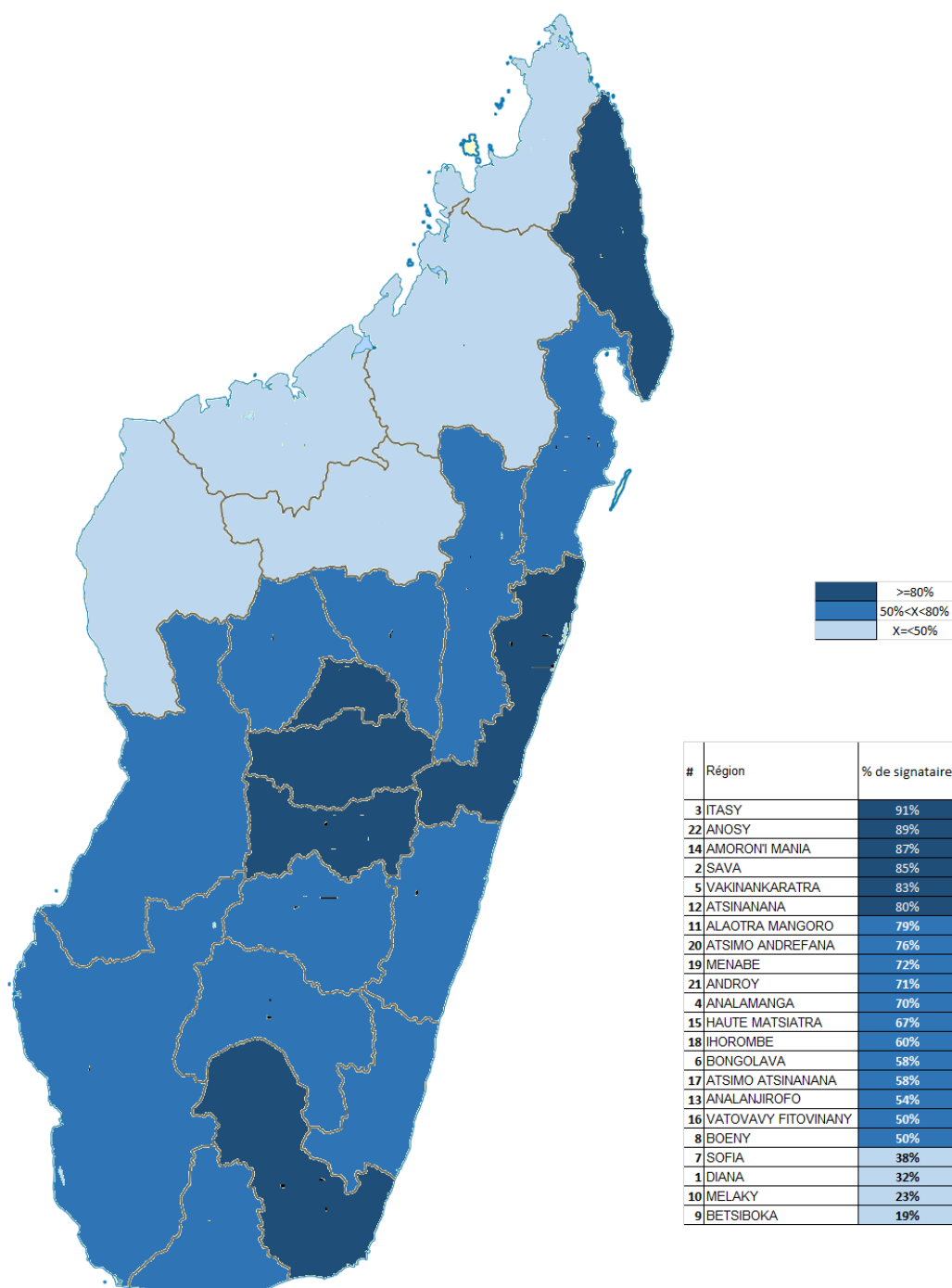
12.2. Une méthodologie bien rodée sur l'élaboration, l'adhésion et le suivi du respect du « Toky Nomena »

A l'instar des élections présidentielles, la méthodologie utilisée a été la même que pour les élections législatives. Plus spécifiquement, le CPC s'est inspiré du contenu de la charte de bonne conduite et d'intégrité dans l'élaboration de Toky Nomena. Par la suite, le CPC a publié le « Toky Nomena » à travers une conférence de presse qui s'est tenu le 12 mars 2019. Puis, le CPC central a envoyé la charte auprès de ses démembrements pour recueillir les signatures des candidats dans toutes les circonscriptions aux élections législatives de 2019.

12.3. Une hausse de 38% du taux d'adhésion à la charte par rapport aux élections présidentielles

Après la collecte des signatures au niveau des différentes régions, le CPC a pu recenser l'adhésion de 553 candidats sur 810 dont 528 titulaires et 25 mandataires, soit la signature de 68% des candidats. En

comparaison avec les élections présidentielles qui a eu un taux d'adhésion de 30%, une hausse de 38% a été relevée. La cartographie ci-après récapitule l'adhésion des candidats par région.



Carte 2. Adhésion des candidats à Toky Nomena, par Région

12.4. Suivi du respect du Toky Nomena

Sur la base des signalements citoyens à travers les numéros verts, des signalements issus du projet PEV, des sources recoupées des médias, le CPC a recueilli du 06 mai à 28/06/2019, 94 violations des engagements du « Toky Nomena ». Les détails sont présentés dans la figure suivante :

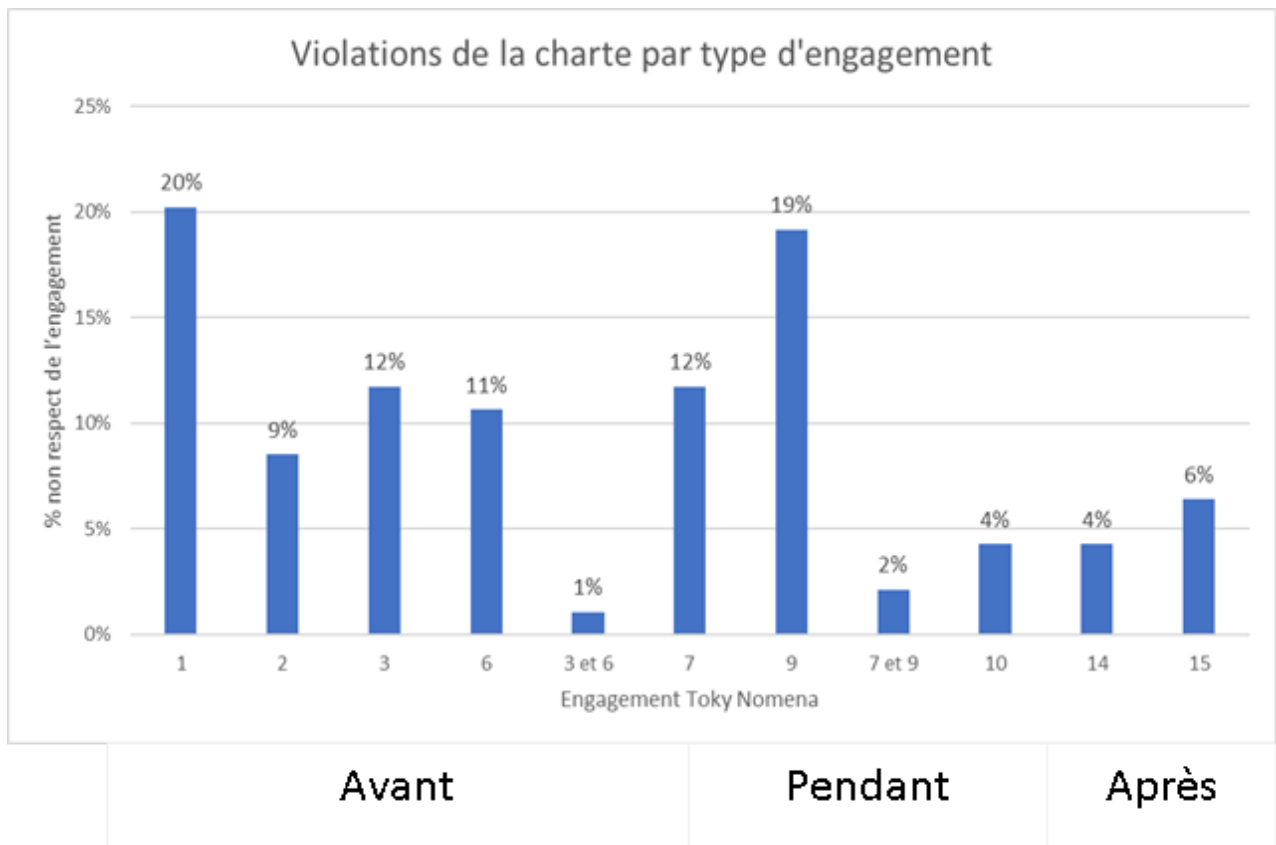


Figure 9. Violation des engagements du Toky Nomena suivant les périodes (Avant, pendant et après le jour du scrutin)

Source : Projet FANDIO

- 64% des violations des engagements du Toky Nomena portent sur la période de campagne et précampagne, c'est-à-dire, avant le jour du scrutin. Une grande partie des violations se rapportent au non-respect des règles régissant les périodes de campagne et de précampagne. Les candidats ont profité des vides juridiques régissant la campagne électorale (cf. lacunes et vides juridiques supra).
- 30% des violations portent sur les irrégularités et fraudes constatés durant le jour du scrutin. Ces violations concernent en grande partie la modification des résultats des votes par les ratures et surcharges des PV. Il en est ainsi par quelques BV dans les circonscriptions de Soalala, Arivonimamo, Betafo, Ambositra, Amparafaravola et Toliara II. Des suspicions de fraude ont été également relevés à l'exemple de falsification des PV des opérations par le bureau électoral du BV n°310 211 060 101 et un cas de bourrage d'urne au niveau BV N° 610 406 070 101 du fokontany de Maroakalo, Commune de Nikoly par le bureau électoral du fokontany d'Analamanana, Commune d'Antoetra.
- 6% des violations ont été constaté après scrutin ». Il s'agit notamment de contestation de résultats, des manifestations suite à la remontée progressive des résultats au niveau des SRMV et à la constatation d'irrégularités confirmées par la CENI lors de la publication des résultats provisoires.

12.5. Violation des engagements par entité

Toujours sur la base des signalements reçus par le CPC, il a été constaté que 54% des auteurs des violations du « Toky Nomena » n'ont pu être identifié car la constatation n'intervient qu'après les faits, à l'exemple de la modification par ratures et surcharges des PV. De façon générale, les principaux candidats enfreignant les engagements du TN sont principalement issus du groupement politique IRD (29%) et des indépendants (19%) ainsi que montre la figure ci-après :

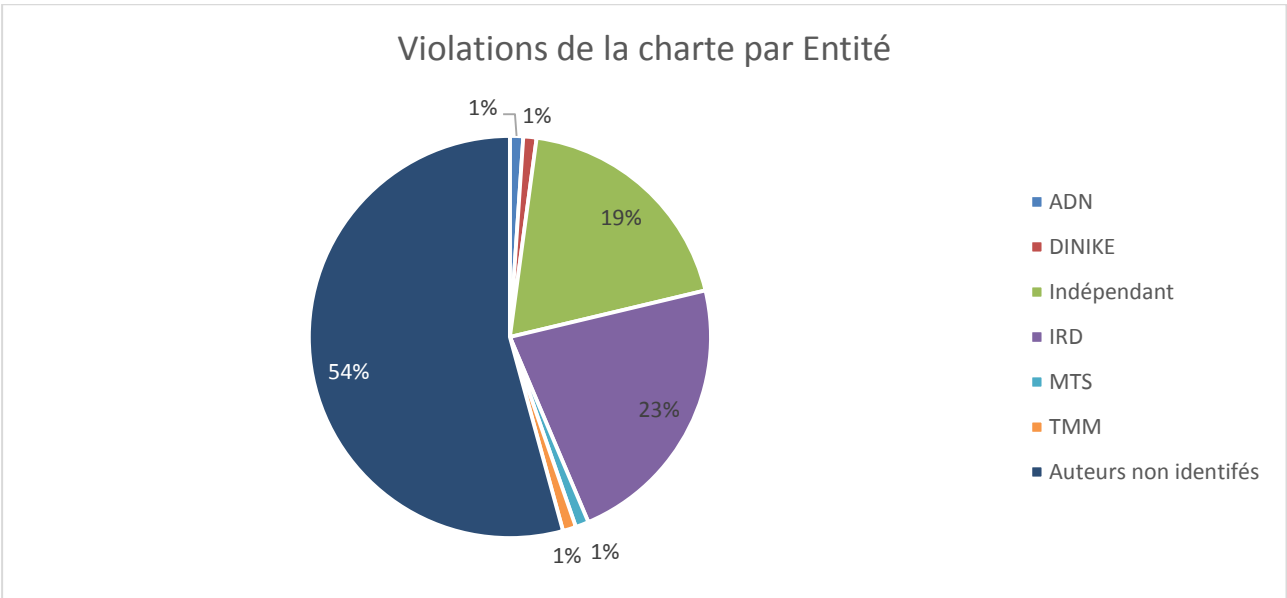


Figure 10: Violations du Toky Nomena par entité



Sampana Anarahamaso
ny Fifidianana, Ivon'ny
Demokrasia Ifarimbonana

Observatoire des élections au coeur de la démocratie participative

Rapport technique de l'observatoire des élections « SAFIDY »

RECOMMANDATIONS POUR LES PROCHAINES ELECTIONS

Élaboré et édité par :

Observatoire SAFIDY – Janvier 2019

Personne Contact : Harijaona ANDRIAMORANIAINA,
Chef de Projet de l'Observatoire

Rue Rahamefy, Ex-Cite Ambatonakanga
safidy.observatoire@gmail.com; +261 34 44 019 16



Ce projet est financé par
l'Union Européenne

L'observatoire SAFIDY est mis en œuvre par le consortium d'organisations de la société civil malagasy



Chapitre 13. Recommandations

Les recommandations de SAFIDY sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. Il est le fruit de la consolidation des suggestions émises dans les différentes parties du présent rapport, et de celles formulées par SAFIDY dans le rapport final d'observation des présidentielles en 2018. Ces recommandations sont complémentaires.

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
Objectif (RALE) : Inscrire les électeurs en âge de voter et supprimer les erreurs dans la liste électorale			
<p><i>Insuffisance des engagements des parties prenantes : CENI, OSC, Partis politiques, MID/Chef Fokontany citoyens)</i></p> <p>1. Renforcer l'engagement et les moyens déployés par toutes les parties prenantes : CENI, OSC, Partis Politiques et MID/Fokontany dans la RALE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avec le leadership des Chefs de Fokontany, les OSC locales et partis politiques peuvent convoquer et organiser des réunions communautaires par hameaux ou quartiers pour sensibiliser et donner les informations nécessaires par rapport à l'inscription à la liste électorale. - Utilisation des agents mobiles de proximité (Ciné-mobile, mégaphones/ sono-mobiles, les différents Agents communautaires, vulgarisateurs agricoles, leaders traditionnels, leaders confessionnels, etc.) pour les zones reculées. - Envoi des SMS de rappel fréquent à travers les opérateurs de téléphonie mobile 	<p>CENI et démembrements, Chef District et Fokontany, Responsables des OSC et des partis politiques</p>	<p>CT</p>	<p>Les OSC locales et les partis politiques, doivent aussi mobiliser leurs membres à prendre part et travailler en collaboration avec les Chefs Fokontany dans les travaux des CLRE. SAFIDY et les autres OSC agréées doivent mobiliser ses OLT au niveau Communes et districts ainsi que ses OCT au niveau Fokontany à participer dans le CLRE.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Insuffisance ou inadéquation des outils déployés et utilisés par la CENI au niveau de ses démembrements et des Fokontany.</i> <i>Manque de traçabilité de toutes les opérations de la RALE.</i></p> <p>2. Améliorer (harmoniser et simplifier) les outils utilisés et procédures suivies par les Fokontany et CLRE pour la mise à jour de la liste durant la RALE. (renvoyer aux Fokontany les cahiers après saisie du CID pour contrôle, fournir un récépissé pour les citoyens qui s'inscrivent dans la liste électorale)</p> <p>3. Renforcer le contrôle d'intégrité et de validité des données après la saisie informatique au niveau du CID par une entité technique externe et indépendante de la CENI.</p>	CENI	CT	<p>Cahiers d'enregistrement et les cahiers de réclamations, ou même production des fiches ou cahiers spécifiques en 3 exemplaires feuillets autocopiants. Les Fokontany doivent disposer de moyens pour vérifier que leurs propositions de nouvelles inscriptions ou de corrections ont été prises en compte ou non.</p> <p>Le niveau et l'efficacité de contrôle interne fait par la CENI a montré ses limites durant les deux élections précédentes.</p>
<p><i>Membres de CLRE non motivés et n'ayant pas les capacités nécessaires pour mener à bien leurs rôles.</i></p> <p>4. Renforcer la formation des membres des CLRE en ciblant les FKT ayant les plus grandes anomalies dans la liste.</p> <p>5. Accompagner par des campagnes d'informations sur le média audiovisuel et les outils NTIC les formations reçues.</p> <p>6. Améliorer la condition de travail du CLRE</p>	CENI	CT	<p>Les formations doivent être suivies de plans d'actions à atteindre par les CLRE et un système de motivation des CLRE en fonction du niveau d'objectifs atteints.</p>
<p><i>Personnels du MID non motivés à suivre les ordres/instructions sur la RALE car quelquefois minimisant l'autorité de la CENI ou sans contrainte de résultats</i></p> <p>7. Émettre des Instructions claires provenant du Ministère de l'Intérieur et de la CENI sur les attitudes et tâches attribuées et objectifs atteindre auprès des Chefs de district, Chefs d'arrondissement et Chefs de Fokontany</p>	MID	CT	<p>Note/Circulaire de service émis par le MID accompagné par un manuel élaboré par la CENI.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Manque de motivation et de redevabilité des chefs Fokontany envers les citoyens pour la RALE ; Chefs Fokontany favorisant le parti/candidat du pouvoir</i> <i>Chefs Fokontany influençables par les autorités.</i></p> <p>8. Élection des Présidents de Fokontany pour accroître ses responsabilités et sa redevabilité envers les citoyens. Le manque de prise de responsabilité sur ce point pourrait se traduire à MT par une perte de confiance des citoyens et donc le non réélection pour un nouveau mandat. L'élection du Président de FKT a d'ailleurs des conséquences positives sur plusieurs domaines : sécurité, social, etc.</p>	Gouvernement, MID, Assemblée Nationale (AN) (modification des lois)	MT ou LT (Au courant de l'année 2020)	Un Président de FKT élu se soucie des réactions des citoyens et l'argument de manque de motivations/indemnités pour ne pas faire ses tâches ne tient plus car on ne l'a pas forcé/désigné à devenir Chef Fokontany mais il s'est porté ou a accepté d'être élu comme Chef Fokontany.
<p><i>La liste électorale utilisée pour une élection est fermée pendant une très longue période (6 mois) dans l'année</i></p> <p>9. Rouvrir la liste de manière permanente.</p>	Gouvernement (MID), CENI, Assemblée Nationale (modification des lois)	CT	Révision de la loi. Cette révision doit être accompagnée d'un contrôle et engagement mutuel des parties prenantes notamment les partis politiques et les OSC. La révision à insérer dans la prochaine session parlementaire.
<p><i>Informations sur les citoyens et électeurs présentant des erreurs et difficiles à tracer, RALE non stable car informations sur l'État Civil instables.</i></p> <p>10. État Civil /CIN biométrique à la fois carte électorale comprenant les informations sur les élections</p>	Gouvernement (MID), CENI, Assemblée Nationale (modification des lois)	Moyen terme (avant 2022)	Ayant des effets positifs au niveau de plusieurs secteurs au-delà de la liste électorale et des élections.

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
Objectif (Campagne électorale) : Fournir la même opportunité à tous les candidats de vulgariser leur programme dans le respect des lois et de l'éthique démocratique et aux citoyens d'avoir des informations permettant de faire des choix éclairés sans la pression de l'argent ni de la corruption.			
<p><i>Prolifération des affichages sauvages sans aucune mesure de sanctions; incapacité pour les lecteurs de connaître les programmes des candidats ayant des moyens modestes ; Affiches focalisées sur les personnes mais pas leur programme. Inégalité de chances entre les candidats</i></p> <p>11. Améliorer les tableaux d'affichage (emplacement, fréquence/nombre, qualité) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer et coordonner la production/la diffusion/la pose des affiches des candidats avec des formats « officiels» mis en cohérence permettant d'exposer leur programme/promesse électorale. <p>Afficher systématiquement les informations sur les élections en valorisant les panneaux d'affichages</p>	CENI	MT ou LT Avant les élections 2022	<p>Ces mesures pourraient être associées à une contribution financière égale des candidats.</p> <p>La CENI donne l'exemple en utilisant elle-même les panneaux d'affichages officiels.</p>
<p><i>Cellule de veille sans les professionnels des médias/journalistes (Ordre des journalistes) et des OSC œuvrant pour l'éducation et l'observation électorale et n'assurant pas complètement ses responsabilités de régulation par la prise de sanctions contre les médias qui contreviennent aux lois et règlements établis</i></p> <p>12. Améliorer la composition et la façon de travailler de la Cellule de veille, une structure mise en place en son sein en attendant la mise en place de l'ANCRM.</p>	CENI MCRI	CT	<p>Après la révision du code de la communication, prioriser la mise en place de l'ANRCM indépendante et renforcer la transparence en son sein.</p> <p>À moyen terme, la CENI collaborer avec l'ANCRM.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Insuffisance de mécanismes et d'espaces médiatiques permettant aux citoyens d'avoir des informations fiables.</i> <i>Abondance des informations tendancieuses fournies par les médias privés affiliés aux partis politiques</i></p> <p>13. Continuer et renforcer le partenariat entre les médias publics (ORTM, RNM, TVM) national/ local et les OSC avec la facilitation de la CENI pour l'équilibre des informations fournies aux citoyens à partir des expériences de l'émission FIERA avec la RNM et TVM et les projets FANOA/FANDIO.</p>	CENI, MCRI, ORTM/RNM/TV M	CT	Le partenariat est à titre gracieux ou à prix très abordable mais le professionnalisme doit être de rigueur entre les deux parties
<p><i>Non-respect de la loi ; impunité électorale</i> <i>Manque de sanctions face aux mesures mises en place par rapport aux abus de puissance publique</i> <i>Mécanisme insuffisant et non vulgarisé pour la dénonciation des citoyens</i></p> <p>14. Compléter les mesures réduisant l'abus des prérogatives de puissance publique comme l'obligation de couleur rouge des plaques d'immatriculation des véhicules publics/de l'État par l'instauration de mécanismes de suivis, de plaintes et de sanctions plus stricts, (Comité de suivi spécifique, Boite de doléances anonymes au niveau des Services Techniques de l'État et/ou des démembrements de la CENI, Numéros verts, etc.).</p>	CENI, Gouvernement	CT	Comité formé par différents acteurs et après recoupements, plaintes à traiter de manière régulière et sanctions adéquates prises pour les cas avérés de non- respect des mesures prises. Cette mesure doit être accompagnée de l'instauration d'un mécanisme de protection des dénonciateurs
<p><i>Non- respect de la date d'ouverture officielle de la campagne électorale</i></p> <p>15. Introduction de dispositions sur la précampagne électorale dans l'arsenal juridique des élections et l'adoption de sanction contraignante</p>			
<p><i>Informations biaisées sur les rôles et attributions des élus</i></p> <p>16. Améliorer, poursuivre/intensifier l'organisation des débats d'idées et sur des programmes dans les médias publics (RNM/TVM national ou local) pour l'initiation des malagasy/Citoyens aux débats d'idées et par rapport aux programmes.</p>	CENI, MCRI, ORTM/RNM/TV M	CT	Pour les élections communales, les débats sont à organiser au niveau des RNM/TVM locaux dans les districts.

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Faible représentativité des jeunes et des femmes dans les candidatures</i></p> <p>17. Incitation des jeunes et des femmes dans le processus électoral et dans la vie politique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insertion de quota de représentation en faveur des jeunes et des femmes ; (Loi sur la parité) - Révision du montant de la caution de candidature ; - Soutien des initiatives visant à favoriser la participation des jeunes et des femmes. - Capitalisation et renforcement des réseaux de jeunes au sein de l'Assemblée Nationale (Parlement Nationale des Jeunes) ; <p>Renouvellement de la classe politique à travers une campagne de recrutement des partis politiques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Partis politiques Assemblée Nationale 	<p>CT et MT</p>	
<p><i>Insuffisance de comportements éthiques et intègres les partis/Candidats/ élus</i></p> <p>18. Poursuivre les efforts menés par le Comité Paritaire sur la Charte de bonne conduite et d'intégrité « Toky Nomena » pour faire respecter l'éthique politique au sein de l'assemblée nationale</p> <p>Poursuivre la sensibilisation des candidats aux élections en vue de leur adhésion à la charte de bonne conduite adoptée.</p>	<p>Comité Paritaire entre les Institutions et les - OSC</p>	<p>CT</p>	<p>Intensifier les plaidoyers pour l'élaboration et l'adhésion des députés au code de conduite</p> <p>Elaborer une charte de bonne conduite pour les candidats aux élections communales</p>
<p><i>Seuls les médias publics souvent dominés et manipulés par le pouvoir en place couvrent le territoire national; Insuffisance de pluralisme des informations fournies aux citoyens (sources multiples, diversifiées et à cout réduit)</i></p> <p>19. Permettre et autoriser les médias privés disposant les moyens d'extension d'avoir une couverture nationale de leur émission pour renforcer l'éducation/sensibilisation aux élections et ainsi accroître la participation citoyenne.</p>	<p>CENI MCRI Medias privés</p>	<p>MT ou LT (Avant l'échéance électorale 2022)</p>	<p>Atelier pour la signature de la charte organisé par le CPCA insérer/amender dans les lois régissant les medias (Code de communication).</p> <p>Cela aura des impacts positifs sur d'autres secteurs aussi car les citoyens auront plus d'informations provenant de sources différentes.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Disparité des moyens des candidats traduite à travers la présence médiatique (des candidats ou des partisans)</i></p> <p>20. Mieux règlementer les accès des candidats aux médias publics et privés pour l'équilibre des informations.</p>	<p>CENI, MCRI Medias privés locaux OSCs locales</p>	<p>CT & MT</p>	<p>En revanche, pour compenser et équilibrer les informations fournies au public/Citoyens, il serait judicieux de les susciter/légiférer à fournir des espaces pour l'éducation électorale. À insérer dans les lois.</p>
<p>Objectif (Administration électorale) : Assurer une meilleure organisation des élections à travers la mise en place de structure indépendante dotée des personnels motivés, compétents, intègres et bien outillés au niveau des démembrements de la CENI.</p>			
<p><i>Répétition des mêmes irrégularités et défaillances pendant les élections successives sans mesures d'amélioration pérennes</i></p> <p>21. Faire une analyse des risques et un audit organisationnel et technique indépendant, de la CENI et du mécanisme d'appui des PTFs en analysant l'Organisation et les Capacités du niveau national jusqu'aux démembrements liés à l'organisation des élections selon quelques indicateurs clés (Respect des lois/calendriers, Logistiques, l'opération électorale : Ouverture à temps, Matériels de vote suffisant, Déroulement sans incident, Fermeture à temps, Qualité des PV, etc.)</p>	<p>CENI, PTF</p>	<p>CT</p>	
<p><i>Mesures prises /Réorganisations des démembrements sans transparence (opacité des critères de remplacement) ; forte présence de personnes issues de l'Administration ; Conflits d'intérêts entre membres</i></p> <p>22. Réorganiser les démembrements de la CENI en faisant l'analyse de risques/audit organisationnel, pour garantir au maximum l'opérationnalité et l'indépendance de la CENI</p>	<p>CENI</p>	<p>CT</p>	<p>Parmi les mesures: Identification/ sélection de nouveaux membres selon compétences nécessaires, évitement des conflits d'intérêts, réduction des nombres des Fonctionnaires/Agents de l'État travaillant au niveau des démembrements; Système d'élections locales pour les postes clés de Présidents et Vice- Présidents des BV.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Outils utilisés par les démembrements de la CENI ne fournissant pas les informations nécessaires pour la bonne gestion des élections</i></p> <p>23. Améliorer et compléter les outils et méthodes de travail par exemple le Nombre/Taux de participation des femmes et jeunes. Case/Section spécifique explicite dédiée aux Observateurs dans le PV</p>	CENI	CT	<p>Eviter les formations en précipitation et courtes (1/2 journée) avec des logistiques désorganisées.</p> <p>Formation à réaliser pour tous les membres des BV mais pas seulement quelques représentants.</p> <p>Les OSC observateurs sont à inviter pour assister les formations fournies aux membres des BV.</p>
<p><i>Formations dispensées aux démembrements de la CENI ne répondant pas (durée, contenu) aux besoins et aux normes</i></p> <p>24. Conduire des formations/ Recyclages adéquate après la réorganisation et améliorer le système de suivi et de supervision de l'opérationnalité ou non des démembrements</p> <p>25. Améliorer les formations des membres du BV : augmenter le nombre des formateurs, respecter la logistique et la durée de la formation.</p>	CENI	CT	<p>Eviter les formations en précipitation et courtes (1/2 journée) avec des logistiques désorganisées.</p> <p>Formation à réaliser pour tous les membres des BV mais pas seulement quelques représentants.</p>
<p><i>Divergence des pratiques électorales entre les circonscriptions électorales notamment les OVEC</i></p> <p>26. Harmonisation des procédures au niveau des OVEC</p>	CENI	Court Terme	OVEC

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Manque d'information et de transparence par rapport aux procédures des opérations électorales et de nomination des démembrements de la CENI</i></p> <p>27. Clarifier les procédures de nominations ou de remplacement des démembrements de la CENI</p> <p>28. Documenter et vulgariser les procédures sur les opérations électorales en version Malagasy</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valoriser les acquis avec l'utilisation des sms, réseaux sociaux, média pour la transmission des informations publiques <p>Poursuivre la mise à disposition à temps réel des informations sur les élections (changements, instructions, résultat)</p>	CENI	Court Terme	OVEC, SRMV, BV
<p><i>Manque de sécurisation de l'acheminement des résultats et des matériels de vote</i></p> <p>29. Préciser et documenter les instructions à suivre pour sécuriser les acheminements des matériels de vote</p> <p>Exemples : en cas d'incidents d'insécurité, en cas de nuitée</p>	CENI, FDS, Administration locale, BV, Commune, Société civile	CT	
<p><i>Messages fournis aux citoyens insuffisants et quelquefois ambigus ou qui prêtent à confusion.</i></p> <p><i>Communication sur le budget utilisé par la CENI non transparente.</i></p> <p>30. Améliorer la communication faite par la CENI sur l'opération électorale en utilisant tous les moyens de communication (médias nationaux et locaux, les réseaux sociaux, les démembrements des REGIONS, FB, TVM, sms etc.): Explication en temps opportun des actions et mesures prises par la CENI pour tenir informés les citoyens</p> <p>31. Transparence de la communication sur l'utilisation des fonds pour l'organisation des élections. Large diffusion du budget et du rapport financier de la CENI</p>	CENI	CT	

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Faiblesses et lacunes répétées au niveau de l'élaboration et envoi de PV à cause de manque de capacités des membres des BV surtout dans les zones rurales ;</i></p> <p><i>Incapacité des représentants des partis/Candidats de couvrir tous les BV ;</i></p> <p><i>Absence de double contrôle exhaustif des PVs et matériels de vote</i></p> <p>32. Faire descendre les SRMV au niveau des communes/inter-communes et renforcer ses attributions avec un rôle plus élargi intégrant le contrôle exhaustif et dans la transparence de tous les matériels de vote (vérification, recomptage, délibération, PV au niveau Commune, Saisie directe des résultats).</p> <p>Confrontation obligatoire et systématique de tous les matériels de votes et des PV avant la publication des résultats provisoires.</p> <p>Affichage obligatoire des résultats par BV au niveau des Chefs-lieux des communes</p>	<p>CENI Gouvernement AN</p>	<p>MT ou LT (Élections 2023)</p>	<p>À prévoir dans les lois électorales</p> <p>Donc, on retient pendant deux jours maximum les matériels de votes au niveau des SRMV communes ou intercommunales et les plis sont envoyés directement au niveau de la CENI nationale après saisie.</p>
<p><i>Absence de numéros d'identification/de séries au niveau des BU (partie à cocher).</i></p> <p>33. Numéros par feuillet de tous les BU (souches et parties à cocher)</p> <p><i>Possibilité de vote multiples et d'utilisation d'autres BU dans les BV. BU originaux ou faux (copies) utilisés difficiles à distinguer.</i></p> <p>34. Informations de tous les citoyens sur l'originalité des BU utilisés (Pas seulement le Président de la CENI car il ne peut pas contrôler tous les BU).</p>	<p>CENI</p>	<p>CT</p>	<p>Les mesures prises de ne pas inscrire les numéros de série au niveau de la partie à cocher du BU et d'avoir les deux signataires au dos n'ont pas pu solutionner les votes multiples ou bourrages d'urnes car ce sont les signataires eux-mêmes qui sont manipulés ou usurpation de signatures sans contrôles.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Indépendance de la CENI non effective car leurs démembrements sont souvent des personnels liés et souvent manipulés par l'Administration (les Ministères surtout le MID).</i></p> <p>35. Mettre en place une organisation de travail indépendante de la CENI vis à vis du gouvernement du niveau national jusqu'à la base. La CENI doit avoir ses propres staff, ses propres système/réseau logistique et ne plus dépendre du MID.</p>	CENI, Gouvernement, AN	MT ou LT (Élections 2023)	À prévoir dans les lois électorales
<p><i>Interdiction des sondages d'opinion même faits par des Agences/Cabinets professionnels contre l'existence de tendances fallacieuses véhiculées par les médias partisans des partis et candidats</i> <i>Absence d'informations « fiables » et « neutres » sur les tendances des élections avant le jour J</i></p> <p>36. Autoriser la diffusion et la publication à travers les différents médias les résultats de sondages d'opinion, directement ou indirectement liés aux élections et référendums, ainsi que les études et commentaires journalistiques qui s'y rapportent durant la campagne électorale ou référendaire officielle et pendant la période du silence électoral, la veille du jour de scrutin.</p>	CENI	CT & LT	<p>Les sondages d'opinion sont des pratiques scientifiques internationalement reconnues et appliquées dans plusieurs pays sans créer des troubles.</p> <p>Il n'y a aucune preuve tangible démontrant que les sondages d'opinion bien encadrés provoquent des troubles.</p> <p>L'interdiction résulte de l'ignorance et/ou d'une volonté de limiter les informations qui permettraient aux citoyens d'ajuster leur choix et aux candidats d'orienter leur stratégie de campagnes.</p>
<p><i>Insuffisance de temps pour la production du rapport d'observation (Cf. lois 2018-008 art. 197)</i></p> <p>37. Augmenter la durée de production de rapport d'observation de 10 jours après la proclamation officielle des résultats des élections</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CENI • Gouvernement • Assemblée Nationale <p>HCC</p>	Moyen terme	<p>L'observation des élections couvre tout le processus jusqu'à la proclamation officielle des résultats par la HCC ou la juridiction compétente.</p> <p>Le rapport d'observation exigé 10j après le jour du scrutin ne peut être que provisoire et ne couvre que l'opération jour J et les étapes antérieures.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Faible implication des partis politiques</i></p> <p>38. Participation effective des partis politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans la CLRE ou Comité Locale de Recensement des Electeurs - Implication dans la formation non permanente de la CENI - Participation aux cadres de concertation organisés par la CENI - Participation à la formation organisée par les partenaires techniques et financiers et/ou la CENI <p>Organisation de formation des délégués des partis dans les bureaux de vote</p>	Partis politiques, CENI	Court terme	
<p>Objectif (Amélioration du cadre institutionnel et légal) : Instaurer et appliquer le cadre légal, institutionnel et politiques favorables à l'organisation d'élections crédibles et acceptées par tous.</p>			
<p><i>Très faible application des lois en vigueur surtout contre les acteurs/personnes qui les transgressent, Impunité de ces acteurs/personnes</i></p> <p>32. Renforcer l'application des lois en vigueur</p>	HCC, CENI, Tribunaux	CT, MT, LT	

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Vide juridique ou incohérence des textes sur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>la procédure de remboursement de la caution en cas de refus de candidature</i> - <i>plafonnement des dépenses électorales</i> - <i>obligation d'ouverture de compte bancaire unique</i> - <i>financement de la campagne électorale</i> <p>39. Confection/amélioration des lois régissant les élections</p> <ul style="list-style-type: none"> - Clarification et vulgarisation de la procédure de remboursement de la caution en cas de refus de candidature - Introduction d'un plafond de dépenses pour les candidats dans la loi électorale - Exigence de l'ouverture d'un compte bancaire unique pour chaque candidat ou liste de candidat - Adoption d'un cadre juridique plus contraignant en matière de réglementation du financement de la campagne électorale <p>Révision du montant de la caution sur la base de critères concertés, et la réduction du seuil de remboursement de la caution à un pourcentage plus raisonnable</p>	<p>Assemblée Nationale, CENI, HCC, Gouvernement, partis politiques</p>	<p>MT</p>	
<p><i>Révision tardive des lois électorales empêchant leur assimilation par les acteurs politiques mais aussi limitant les connaissances citoyennes. Vulgarisation des lois électorales très restrictives Manipulation des textes en fonctions des avantages circonstanciés des partis/candidats au pouvoir.</i></p> <p>40. Initier et finaliser le processus de refonte et/ou révision des lois électorales au moins 6 mois avant la convocation des électeurs</p>	<p>CENI, Gouvernement, HCC</p>	<p>MT ou LT</p>	<p>L'appropriation des parties prenantes des lois électorales sont insuffisantes si publication tardive</p> <p>La publication officielle des lois en vigueur à Madagascar est le journal officiel, force de constater que l'accès est très restreint et la publication n'est pas au temps opportun.</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>La tenue des élections tient compte toujours des volontés des bailleurs à allouer des budgets ; Accroissement de l'ingérence par des pays/acteurs étrangers</i></p> <p>41. Accroître le budget pour l'organisation des élections par le fonds propre et ressources internes du Gouvernement Malagasy et réduire la dépendance à des ressources étrangères pour la souveraineté du pays.</p>	Gouvernement Ministère des finances	MT ou LT	À insérer dans les lois de finances pendant les échéances électorales mais aussi dans CDMT
<p><i>Membres du Gouvernement toujours partiaux, favorisant toujours leur parti et/ou candidat engendrant une inégalité de chance, potentielle principale source de contestation, donc de crise post-électorale</i></p> <p>42. Mettre en place un Gouvernement de des techniciens sans affiliation apolitique travaillant pendant 6 mois pour la préparation des futures élections présidentielles. Ce Gouvernement est formé 4 mois avant la fin du mandat du Président en exercice.</p>	Gouvernement Partis/Acteurs politiques Assemblée Nationale HCC	MT ou LT	L'actuel pouvoir termine 5 ans de mandat complet (Jusqu'à Janvier 2024) et un nouveau Gouvernement apolitique de techniciens prépare les prochaines élections vers Mai-Juillet 2024. Ce décalage permettra d'organiser des élections pendant la période sèche.
<p><i>Certains candidats ont profités du vide juridique sur la précampagne pour lancer préalablement leur campagne, ceci entraîne l'inégalité de chances entre les candidats</i></p> <p>43. Étendre la durée de la campagne électorale et référendaire officielle sur une période suffisamment raisonnable. Campagne électorale doit être ouverte à compter de la date de publication de la liste officielle des candidatures enregistrées et prend fin la veille du jour du scrutin à zéro heure pour toutes les catégories d'élection.</p>	Gouvernement CENI Partis/Acteurs politiques Assemblée Nationale HCC	MT ou LT	
<p><i>Cartes électorales non distribuées à temps</i></p> <p>44. Préciser la modalité par laquelle la Commission locale de recensement des électeurs du Fokontany doit effectuer la remise des cartes aux électeurs, afin de ne pas laisser à l'agent distributeur toute latitude de pouvoir agir à son gré dans l'accomplissement de cette mission de distribution.</p>	CENI	CT	Remise des cartes aux électeurs soit réalisée, quinze (15) jours au moins avant la date du scrutin, au niveau du Fokontany par une visite auprès de chaque ménage effectuée par les membres de la

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Cartes électorales exigées pour les votes ; Coût d'élaboration et de diffusion/distribution des cartes électorales très élevé par rapport à leur utilité/utilisation</i></p> <p>45. Ne plus produire et utiliser les cartes électorales actuelles mais plutôt conduire la réforme pour l'élaboration de la CIN et carte électorale biométrique. Vu ce nombre limité, la preuve d'être un électeur pourrait être remplacée par une attestation fournie par la CENI à la HCC après vérification de la liste électorale avec émargement.</p>	<p>Gouvernement CENI Assemblée Nationale HCC</p>	<p>LT (Élections 2024)</p>	<p>Utilisation des cartes pour des recours inefficace (très peu de citoyens font des recours, recours/contentieux n'ayant d'impacts significatifs car ils sont irrecevables et/ou infondées.</p>
<p><i>Dépendance des candidats et des Gouvernants vis-à-vis des intérêts/pays intérêts au détriment des intérêts généraux et des citoyens malagasy, Perte de la souveraineté de l'État/pays.</i></p> <p>46. Interdire la contribution d'État étranger et des personnes physiques ou morales étrangères de droit privé pour le financement des dépenses électorales. En d'autres termes, aucun candidat ne doit recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale ou physique de droit étranger.</p>	<p>Gouvernement CENI Assemblée Nationale HCC</p>	<p>LT (Élections 2024)</p>	<p>Déjà prévu initialement par les articles 74 et 75 du projet de Loi organique n° 05/2018 du 21 février 2018 relative au régime général des élections et des référendums (confer supra).</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
Objectif (contentieux électoral) : Garantir l'effectivité du droit de recours des acteurs/observateurs/citoyens sur les fraudes électorales et réduire l'impunité électorale.			
<p><i>Fraudes/irrégularités constatées par plusieurs observateurs, preuves difficiles à collecter, citoyens ayant peur car menacés de représailles si faisant des recours.</i> <i>Requêtes irrecevables ou recevables et non fondées.</i> <i>Impunité des partis/candidats et personnes pratiquant des fraudes et irrégularités durant les élections</i></p> <p>47. Alléger et poursuivre la vulgarisation des textes électoraux notamment sur le contentieux électoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir la veille citoyenne dans le suivi du traitement des requêtes - Promouvoir la redevabilité des institutions en matière de traitement des requêtes déposées <p>48. Faire un Atelier d'échanges multi- acteurs avec les membres de la HCC, la CENI y compris les démembrements/membres des BV, les OSC/Observateurs, les Avocats, etc. pour discuter des fraudes, irrégularités et anomalies constatées et les preuves qui pourraient les soutenir</p> <p>49. Conduire une série d'Ateliers de formation spécifiques dans les régions pour les OSC/Observateurs, la CENI/Démembrements et autres acteurs sur les procédures à suivre et les preuves à fournir pour dénoncer/Faire des recours par rapport aux irrégularités/anomalies.</p>	<p>HCC, TF, TPI, CENI, professionnels du système judiciaire, OSC, Partis politiques, Medias</p> <p>HCC, CENI, professionnels du système judiciaire, OSC, Partis politiques</p> <p>HCC, CENI, professionnels du système judiciaire, OSC, Partis politiques,</p>	<p>CT (élections législatives)</p> <p>CT (élections législatives)</p> <p>CT (élections législatives)</p>	<p>Revue de la validité des preuves admises pour soutenir les requêtes</p>

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p>50. Conduire une campagne d'informations et de communication pour mobiliser les citoyens à oser dénoncer par des moyens réglementaires et légaux les irrégularités/Anomalies et fraudes et sur les différents mécanismes/opportunités existants (lignes vertes, Observatoire et Antennes dans les régions, Accompagnement judiciaire par des Avocats, etc.) mis en place par les acteurs (CENI, OSC ; etc.) qui facilitent ces dénonciations/recours légaux ou les protègent.</p> <p>51. Engager des Groupes de professionnels du système judiciaire (Groupes d'avocats et de magistrats) dans l'accompagnement des contentieux électoraux faits par les OSC et conduire des échanges/formations avec ces professionnels, collaboration des observateurs des OSC avec ces groupes de professionnels de manière bénévole</p>	<p>HCC, CENI, professionnels judiciaire, OSC, Partis politiques, Medias</p> <p>Professionnels du judiciaire, OSC/ Observateurs</p>	<p>CT (élections législatives)</p> <p>CT (élections législatives)</p>	
<p><i>Le délai de traitement des requêtes au niveau de la HCC dépend de la publication des résultats provisoires par la CENI</i></p> <p>52. Rallonger le délai de traitement des requêtes au niveau de la HCC. Ce délai doit être déterminé en fonction du temps nécessaire pour traiter les documents électoraux.</p>	<p>HCC, CENI, professionnels du système judiciaire,</p>	<p>LT</p>	

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>L'impunité en matière d'infractions électorales reste considérable, l'impossibilité des électeurs de saisir directement le ministère public en cas de constatations d'infraction pénale ne permet pas de faire respecter les lois et l'égalité de chance comme il se doit</i></p> <p>53. Renforcer les dispositions de traitement et de prise en compte des infractions pénales constatées ou signalées. Les différentes autorités compétentes doivent à cet effet, renforcer les dispositions mises en place pour recevoir les plaintes des citoyens sur les violations flagrantes de la loi et appliquer les sanctions telles que prévues par la loi. Donner la faculté aux citoyens de saisir directement le ministère public pour les signalements se rapportant aux infractions électorales peut constituer une option</p>	<p>HCC, CENI, professionnels du système judiciaire</p>	<p>LT</p>	

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
Objectif : Améliorer l'efficacité d'éducation et de campagne électorale			
<p data-bbox="136 296 1055 368"><i>Le manque de confiance aux changements que les résultats des élections peuvent apporter à leur vie quotidienne et à la vie publique</i></p> <p data-bbox="136 368 1055 448">54. Améliorer la stratégie d'éducation et de la communication électorale :</p> <ul data-bbox="197 448 1055 1125" style="list-style-type: none"> - Baser la stratégie sur une meilleure analyse du contexte électoral et mieux considérant les différentes barrières à la participation électorale et d'autres facteurs culturels, sociologiques, le niveau d'éducation ou d'alphabétisation - Mieux intégrer les OSCs et autres acteurs ancrés à la base dès la conception jusqu'à sa mise en œuvre de la stratégie (réseaux d'OSC et de plateformes, ONG, organisations communautaire (VOI), agents communautaire, volontaires, partis politiques, organisations confessionnelles, etc. - Mieux outiller les OSC dans la mise en œuvre d'activités de sensibilisation à la participation électorale (intégration de la thématique dans leurs activités quotidienne, meilleure collaboration avec les médias) - Multiplier les débats publics à tous les niveaux consacrés aux enjeux électoraux et d'autres activités qui suscitent plus d'interactions et d'intérêts aux électeurs - Multiplier les éducations aux procédures de vote et à l'usage du bulletin unique, allant même jusqu'à l'appropriation du processus électoral par les citoyens 	<p data-bbox="1055 296 1357 344">Société civile</p> <p data-bbox="1055 344 1357 424">Médias publics et privés</p> <p data-bbox="1055 424 1357 472">CENI</p> <p data-bbox="1055 472 1357 520">Partis politiques</p> <p data-bbox="1055 520 1357 568">MEN</p>	<p data-bbox="1357 296 1547 504">Long terme (au minimum trois ans avant les périodes électorales)</p>	<p data-bbox="1547 296 2089 408">La faiblesse du taux de participation est l'effet conjugué de plusieurs facteurs datant d'avant les élections, entre autres :</p> <ul data-bbox="1547 408 2089 823" style="list-style-type: none"> - Le climat de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions étatiques et de la structure chargée d'organiser les élections, - Le degré d'importance de l'exercice des droits civils et politiques par les citoyens - Le redressement du taux implique la mise en œuvre de mesures à longue durée et débutant bien avant les périodes électorales.




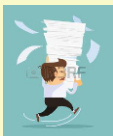



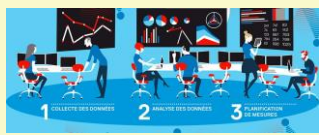



Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Manque de cadre plus étendu sur l'éducation civique et la vie démocratique</i></p> <p>55. Revalorisation de l'éducation civique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réintégration des cours d'éducation civique dans le programme scolaire⁸⁹ ; - Réforme du code de la communication pour que les médias publics et privés (TV, Radio) aient une obligation d'éducation électorale dans leurs programmes - Campagne d'inscription à l'état civil. 	<p>Société civile</p> <p>Médias publics et privés</p> <p>CENI</p> <p>Partis politiques</p> <p>MEN</p>	<p>Long terme (au minimum trois ans avant les périodes électorales)</p>	
<p><i>Le manque de confiance de la population envers les institutions électorales à cause des impunités face aux violations des lois et aux mauvaises pratiques</i></p> <p>56. Mieux informer les citoyens des différentes actions entreprises par les institutions électorales et les OSCs pour crédibiliser les élections</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vulgarisation du rôle des parlementaires (proposition et vote des lois, contrôle de l'action du gouvernement, évaluation des politiques publiques) ; - Elaboration d'un code d'éthique et de bonne conduite des députés intégrant les engagements du « Toky Nomena » - Monitoring des activités parlementaires (suivi de l'assiduité des députés, des votes, etc.) - Accroissement de compte-rendu auprès des citoyens - Constitution d'une opposition au sein de l'Assemblée Nationale. 	<p>Assemblée Nationale</p> <p>Partis Politiques</p> <p>Société civile</p> <p>Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)</p>	<p>CT (après l'investiture de la nouvelle législature)</p>	<p>Selon une étude menée par le CSI en 2007, l'Assemblée Nationale et l'Exécutif sont les institutions les moins cotées par les citoyens. Il importe alors de rétablir la confiance des citoyens en promouvant plus de transparence et de redevabilité.</p>

⁸⁹ Le cours d'éducation civique a été supprimé et le contenu a été éparpillé dans les autres matières (Histoire-Géographie)

Problématiques et recommandations	Institutions responsables	Période/ Calendrier	Observations (remarques, instruments internationaux, etc.)
<p><i>Messages véhiculés par les partis politiques peu efficaces</i></p> <p>57. Renforcement du rôle des partis politiques dans l'éducation et la sensibilisation électorale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les partis politiques pour qu'ils puissent rehausser les débats autour des enjeux électoraux auprès des citoyens - Réforme des lois électorales : conditionner la participation des partis politiques aux élections par la sensibilisation et l'éducation électorale. - Mise en place et opérationnalisation de l'ANRCM 	<ul style="list-style-type: none"> - Partis politiques - CENI - MID <p>Gouvernement</p>	<p>CT (après les élections législatives)</p>	<p>Les activités de sensibilisation et d'éducation électorale des partis politiques sont insuffisantes et se limitent aux activités de campagne. Ces dernières sont d'ailleurs partisans et interviennent uniquement en période électorale</p>

Chapitre 14. ANNEXES

Annexe 1 : Organisation des tâches et circuit des données Jour du Scrutin

<h3>1. Bureau de vote (OCT BV)</h3> <p>Observation</p> <ul style="list-style-type: none"> * Prêt à 05:00 * Observer * Remplir les fiches <ul style="list-style-type: none"> - Ouverture, - Déroulement - Fermeture * Maka ny PV 		 032 32 032 32; 034 30 810 20; 033 65 023 33	<p>Appel TEL</p> <p>ATTENDRE l'appel TEL des AGENTS DU CENTRE D'APPEL TNR</p> <ul style="list-style-type: none"> - 06:30 - 08:00 : Ouverture BV - 12:30 - 14:00 : Déroulement <p>Appel TEL pour SIGNALEMENTS des incidents/mauvaises pratiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - NUM VERT 032 32 032 32 034 30 810 20; 033 65 023 33 - OLT Commune ou OLT District 	<p>Remettre fiches et PV</p> <p>à l'OLT Commune</p> 
<h3>2. OLT Commune</h3> <p>Observation de 2 à 4 BV</p> <ul style="list-style-type: none"> * Prêt à 05:00 * Observer * Remplir les fiches <ul style="list-style-type: none"> - Ouverture, - Déroulement - Fermeture 		<p>Appel TEL</p> <p>Appel TEL des OCT BV sous sa responsabilité pour supervisions ou eventuels signalements</p> <p>Appel TEL pour SIGNALEMENTS des incidents/mauvaises pratiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - NUMERO VERT 032 32 032 32 034 30 810 20; 033 65 023 33 - OLT District ou PF/OLT Région 	<p>Collecter toutes les fiches et PV et les Remettre</p> <p>à l'OLT District</p> 	
<h3>3. OLT District + OLT Région/National</h3> <p>Observation 1 BV</p> <ul style="list-style-type: none"> * Prêt à 05:00 * Observer * Remplir les fiches <ul style="list-style-type: none"> - Ouverture, - Déroulement - Fermeture 		<p>Appel TEL</p> <p>Appel TEL des OLT Communes concernant les problèmes ou mauvaises pratiques</p> <p>Appel TEL- CENI pour prise de responsabilité et solution</p> <p>APPEL TEL du Siège et de PF Région pour compte-rendu</p>	<p>Observation au niveau du SRMV</p> <p>Le soir à partir de 20:00 Observation au niveau du SRMV</p>  <p>Collecter les Fiches et PV et Saisie (Du 20 au 24/12/18)</p>  	
<h3>4. SIEGE SAFIDY</h3> <p>1. Centre d'appel et saisie</p>  <p>06:30-09:00 Appel TEL des OCT ou OLT sur l'Ouverture</p> <p>12:30-15:00 Appel TEL des OCT ou OLT sur le déroulement</p> <p>Jour J+1 : Saisie des Fiches issues des BV TANA et des appels TEL effectués</p>		<p>Traitement et Analyse</p>  <ol style="list-style-type: none"> 1) Equipe Informatique pour le traitement informatique 2) Equipe de contrôle et d'analyse des données (Statistique, SIG) 3) Cellule Technique Observatoire pour les interprétations et préparation de la publication 	<p>Réunion stratégique (Situation room)</p> <p>CENI, Forces de l'ordre, CNIDH, SAFIDY</p>  <p>Déclaration et publication Jour J à 10:00 et à 16:00</p>  <p>Help desk (09:00 - 17:00)</p> 	

Annexe 2 : Guide pour les OCT pendant le Jour J

1. Fisokafan'ny biraom-pifidianana



Amin'ny 5 ora maraina :

Vonona eny amin'ny biraom fandatsahambato ny mpanara-maso miaraka amin'ny fitaovana :
FISY ~ BADGE ~ KARATRA ~
STYLO & CRAYON ~ GILET

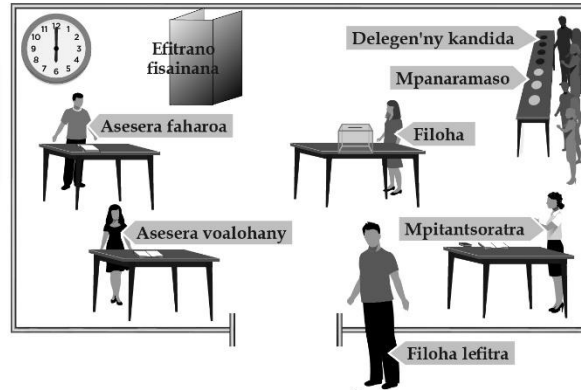


Raha misy olana

Oh. : biraom tsy misokatra ara-potoana, fitaovana tsy ampy na ny mpikambana BV, korontana, sns.



MIANDRY ANTISO TEL AVY AMIN'NY OLT KAOMININA na ny FOIBE
06:30 - 09:00



2. Fizotran'ny fifidianana



Raha misy olana



MIANDRY ANTISO TEL AVY AMIN'NY OLT KAOMININA na ny FOIBE
12:00 - 14:30



TOHIZO NY FANARAHAMASO

3. Fikatonana sy fanisam-bato



FENOY IHANY KOA NY PV marihana izay olana mafonja voaresaka ao anaty fisy

ATERO EO NO HO EO ANY AMIN'NY MPANDRINDRA NY KAOMININA NY FISY FENO REHETRA MIAMPY NY PV OFISIALY.
Azo aterina vao maraim-be ihany koa raha alina loatra na noho ny tsy fahandriam-pahalemana

RAHA MISY OLANA TOKONY HO VAHANA MAIKA DIA MIANTSOA NY OLT DISTRIKA NA NY OLT KOMININA NA NY FOIBE



Mpandrindra kaominina /Tel _____ / (na) Mpandrindra distrika /Tel _____ / (na) Biraom foibe /Tel _____ /



a) Na misy tsy fetezana tsikaritrao aza dia FADIO ny manao na inona na inona na miteny na mandrara na manome soson-kevitra ao amin'ny Biraom iasanao fa antsoy TEL ny mpandrindra hitady vahaolana.

b) Raha mihoatra ny 3 ny mpanara-maso ao anaty biraom fandatsahambato dia tsy maintsy mifandamina sy mifandimby izany.

d) Fenoy tsara ny fisy ary ATAO TSARA SORATRA mora vakiana.



Rapport technique de l'observatoire des élections « SAFIDY »

RÉSULTATS ET CONSTATS ISSUS DE L'OBSERVATION
DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES 2019 – Madagascar –
Janvier 2019

Rue Rahamefy, Ex-Cite Ambatonakanga – Antananarivo 101 – MADAGASCAR