



Déclaration préliminaire de la Plateforme Mahitsy Fijery Elections présidentielles du 25 octobre 2013

La Plateforme Mahitsy Fijery est constituée de cinq organisations de la société civile malgache : le KMF CNOE, CDA, CRM, ZahaVato, et WYLD/Liberty32.

La plateforme a déployé 1926 observateurs à travers les 119 districts, couvrant environ 3000 bureaux le jour du scrutin.

Une mise en commun de la plateforme Mahitsy Fijery avec les équipes techniques du CNOE financées par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et National Democratic Institut (NDI) a permis de combiner l'observation à court et long terme du scrutin, en partenariat avec Projet d'Appui à la Crédibilité et à la Transparence des Elections (PACTE), OIF, NDI, et le monitoring medias.

Avant tout nous tenons à féliciter le peuple Malgache ainsi que tous les acteurs du processus électoral qui ont veillé à la réalisation de ce scrutin. Nous remercions également l'Union Européenne, PACTE, l'OIF, NDI, les observateurs ainsi que tous les bénévoles ayant appuyé l'observation électorale.

Le scrutin du 25 octobre s'est déroulé sans incident majeur, mais a été entaché par une liste électorale incomplète et le nombre conséquent de citoyens s'estimant privés de leur droit de voter.

Les électeurs malgaches ont participé activement à l'élection présidentielle et ont montré un réel intérêt pour le scrutin. De nombreux citoyens sont revenus dans les bureaux de vote en fin de journée pour assister aux opérations de dépouillement, et les électeurs ont su garder leur calme malgré les nombreuses absences de la liste électorale.

I. Environnement politique

La date de l'élection, annoncée initialement pour le 8 mai et le 3 juillet 2013, a été reportée à deux reprises. Ces reports ont été dus en grande partie à la validation initiale de la liste des candidats sur une base politique et non juridique, certains candidats autorisés à concourir par la Cour Electorale Spéciale (CES) n'ayant pas respecté la législation en vigueur. La CES a été recomposée en conseil des ministres spécial le 9 août 2013, et le 21 août 2013, le Président de la nouvelle CES a rendu publique la liste définitive des candidats. Les reports de date du scrutin, les changements de la liste de candidats et des membres de la CES ont créé beaucoup de confusion et d'incertitudes jusqu'au dernier moment sur la tenue ou non des élections, ainsi que la suspension provisoire du financement de l'élection.

II. Cadre juridique et institutionnel des élections

Deux nouvelles institutions ont été mises en place pour cette élection : La Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T) pour la gestion de l'ensemble du processus électoral et la CES chargée du contentieux et de la proclamation des résultats définitifs.

Dans l'ensemble, le cadre juridique permet la tenue d'élections libres, bien que certaines dispositions des textes relatifs au cadre politique en général et aux activités électorales proprement dites soient contradictoires¹. Par ailleurs, il existe un vide juridique total concernant le plafonnement des dépenses de campagne, ainsi que les sanctions relatives à l'obligation des candidats de déclarer leurs sources de revenus et dépenses électorales.

Il convient également de remarquer que le code électoral a prévu un délai de 10 jours après le scrutin pour les recours. Ce délai est relativement court. Les requêtes ou contestations devront ainsi être déposées avant la publication des résultats provisoires, c'est-à-dire, avant la fin du processus de comptage des voix.

III. Campagne électorale et couverture médiatique

Couverture médiatique

Les activités relatives à l'administration électorale ont été amplement et régulièrement couvertes dans les médias, qui ont fait l'effort d'informer les citoyens sur les principaux aspects du processus, et notamment l'utilisation du bulletin unique et les opérations de vote. Cependant, des erreurs ou confusions ont été entendues, notamment à la radio (clôture du vote à 18h par exemple), malgré les formations organisées à l'intention des professionnels des médias.

Des espaces d'antenne gratuits ont été prévus dans les chaînes d'audiovisuel public pour permettre aux candidats de présenter leur projet de société et de débattre avec leurs concurrents, conformément aux dispositions adoptées par la CENIT. Les chaînes publiques ont cependant été fortement limitées dans leur autonomie et liberté éditoriales. La visibilité des candidats sur les radios et les télévisions privées était disparate et basée sur leur popularité et sur les moyens financiers mobilisés pour l'achat d'espaces

¹ L'article 45 du Code électoral interdit à l'autorité politique de faire la propagande en contradiction de l'art.2 du Décret 2013-593 du 16 avril par exemple.

publicitaires. La couverture dans certains journaux ou groupes de médias reflétait fortement les tendances des candidats qui en sont les propriétaires.

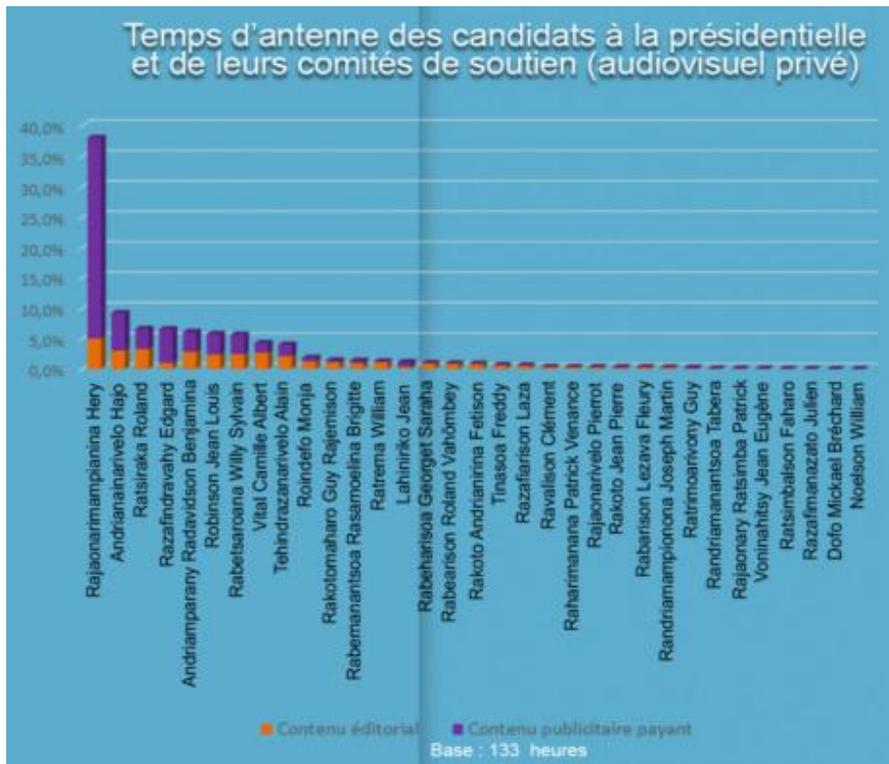


Figure 1: Source Monitoring Media, PACTE

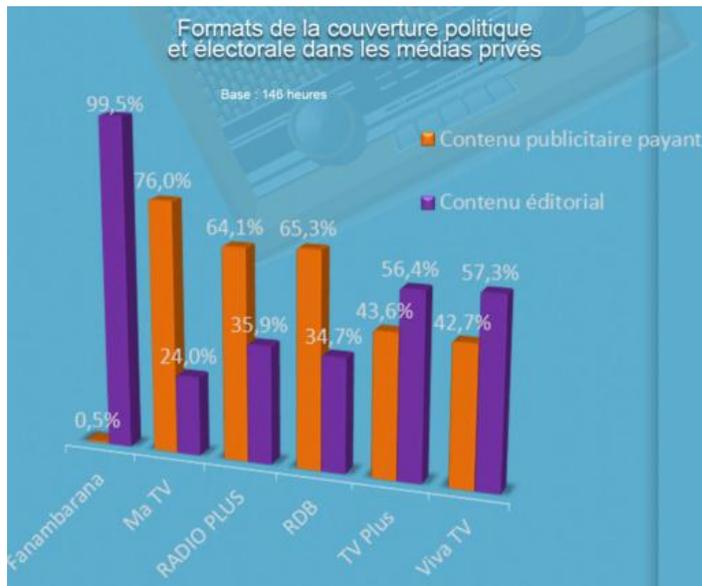


Figure 2: Source Monitoring media, PACTE

Le recours massif à la publicité électorale, l'absence de signaux clairs indiquant la nature publicitaire de certaines émissions de propagande adoptant une production type éditoriale, et le manque de capacité de certains médias à questionner, analyser et parfois, discuter de manière critique et en profondeur les différentes propositions politiques des candidats, ont réduit l'accès des électeurs à des informations objectives, impartiales et désintéressées et les ont empêchés de se construire une appréciation détaillée des projets de société des candidats.

Activités de campagnes

La campagne électorale s'est déroulée sans incidents majeurs, même si la différence de moyens entre candidats a été flagrante. De nombreux candidats ont mené des précampagnes avant le début officiel de la campagne électorale, fixé au 24 septembre 2013. Certains candidats ont profité de l'incertitude autour de la date finale des élections pour utiliser les prérogatives de leur poste.

La majorité des candidats n'a pas contribué à la sensibilisation sur l'utilisation du bulletin unique, se contentant d'inciter les électeurs à cocher leur case. De nombreux candidats ont eu recours au monnayage de figurants, payés à la journée et déplacés en car d'une localité à l'autre pour les acclamer. Des personnes ont aussi été recrutées pour déchirer les affiches et détériorer le matériel de campagne des concurrents— bien que la loi interdise ce type de pratique. Les candidats se sont livrés à des pratiques d'affichage illégales. Cependant, il est à noter que les tableaux d'affichage de la CENI-T faisaient souvent défaut en nombre et en qualité (taille).

Aucune sanction n'a été appliquée à ce jour pour le non-respect de la législation en matière de campagne électorale. Celles-ci seraient néanmoins nécessaires pour assurer une meilleure tenue des campagnes et plus d'équité entre les candidats.

IV. Administration électorale

La création de la Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T), en charge de tous les aspects du processus électoral pour l'organisation des élections, constitue une avancée positive pour la confiance des électeurs envers le processus électoral. Cependant, la CENI-T ne dispose pas d'une autonomie financière du fait de sa dépendance au Projet d'Appui au Cycle Electoral à Madagascar (PACEM), qui la rend assujettie à des contraintes politiques et affecte l'organisation du processus. Par exemple l'impression des bulletins uniques a été fortement retardée suite à la suspension du financement des élections (voir contexte politique), ainsi que la mise en place des démembrements de la CENI-T au niveau des communes.

Problèmes relatifs à la liste et à la carte d'électeurs

Le jour du scrutin, de nombreuses défaillances ont été constatées concernant la liste électorale et les cartes d'électeurs. Les cas observés sont : (i) Citoyens sur la liste mais ne disposant pas de carte ; (ii) Citoyens recensés (disposant de récépissé) mais non inscrits sur la liste ; (iii) Citoyens détenteurs de cartes mais non inscrits sur la liste ; (iv) Doubleton : des citoyens inscrits dans deux localités et qui sont titulaires de deux cartes ; (v) Doubleton : une seule inscription mais deux cartes d'électeur ; (v) Les citoyens inscrits, détenteurs de carte avec des erreurs matérielles ; (vi) Les citoyens qui ne sont ni recensés, ni inscrits.

Il existe un nombre important d'électeurs qui ont été recensés, ou qui ont fait des réclamations, mais qui n'étaient pas sur la liste finale, bien que ce chiffre soit aujourd'hui difficilement quantifiable.

Liste électorale

Malgré les efforts de la CENI-T en matière d'inscription des électeurs, le nombre d'électeurs inscrits pour cette élection s'élève à 7,8 millions de personnes, une faible augmentation par rapport aux 7,3 millions d'électeurs inscrits pour l'élection présidentielle de 2006. Ces chiffres auraient pu alerter la CENI-T sur les éventuels problèmes liés à une liste électorale incomplète, au-delà de l'obligation de chaque électeur de s'inscrire.

De nombreux Fokontany ont recensé le nom de personnes absentes de la liste électorale du premier tour, en leur indiquant qu'ils pourront voter au 2^e tour, alors que la CENI-T a statué que la liste des électeurs ne serait pas révisée, ce qui risque de créer des frustrations supplémentaires et de perturber le prochain scrutin.

Carte d'électeur

Certains citoyens non recensés étaient titulaires de leur carte d'électeur mais non inscrits sur la liste définitive. C'est le cas par exemple à Antsiranana et Mahajanga, où des responsables tamponnaient déjà les cartes d'électeurs alors que la liste des électeurs n'était pas encore clôturée. Par ailleurs, beaucoup de cartes d'électeur comportent des erreurs matérielles. Certaines réclamations consignées dans le registre n'ont pas été prises en compte à la délivrance de la carte.

De plus, tout électeur ayant participé au vote a le droit de porter plainte devant la juridiction compétente (CES dans le cas actuel), et sa requête doit être accompagnée d'une copie légalisée de sa carte d'électeur ou d'une attestation délivrée par la CENI-T ou ses démembrés au niveau territorial, selon le cas. Malgré de nombreux cas d'électeurs sans carte, la CENI-T n'a pas communiqué de mesures pour la délivrance d'une attestation, ce qui constitue un obstacle à l'exercice du droit de réclamation et de contestation, or le délai de recours n'est que de 10 jours après le scrutin (jusqu'au lundi 5 octobre 2013).

Sensibilisation des électeurs

Dans les précédents codes électoraux, l'inscription était un droit. Actuellement c'est un devoir. Ce changement de dispositif aurait dû être accompagné d'une campagne de sensibilisation intensive qui a pourtant fait défaut: quand s'inscrire, quand vérifier que le nom est bien sur la liste, comment faire une réclamation ? Les caravanes de sensibilisation partant des chefs lieux de région sont restées dans les localités environnantes sans couvrir tous les districts de la région. Les efforts de sensibilisation ont surtout été menés à travers des spots radio et TV, mais peu de personnes ont accès à la TV².

L'appui à la sensibilisation (PACTE, PACEM, EISA) est important comparé aux précédentes élections. Cependant, la sensibilisation pourrait encore être intensifiée sur l'utilisation du bulletin unique et les procédures de vote. Le report des dates des élections a d'ailleurs créé une confusion sur la date limite de la consultation de la liste électorale. Il a été noté que le flyer de sensibilisation avait omis la

² Les ruraux malgaches n'ont quasiment jamais accès aux journaux ou à la télévision et ne sont que 56% à écouter les informations à la radio au moins quelques fois par semaine. Afrobaromètre 2013

vérification du pouce à l'entrée du bureau de vote, qui a rarement été effectué par ailleurs le jour du scrutin et pourrait éventuellement être lié à cela.

V. Le jour du scrutin

A. Opérations de vote

Ouverture

De manière générale, les agents du bureau de vote (BV) étaient sur place à l'heure à l'ouverture du scrutin. Cependant, l'heure de commencement des votes (6h) n'a pas toujours été respectée sur l'ensemble du territoire sans toutefois compromettre les processus de vote : moins de 5% des bureaux de vote observés ont connu plus d'une heure de retard d'ouverture. La cause fréquente de ce retard est la difficulté de manipulation du matériel électoral, les agents du BV ayant souvent effectué la mise en place du matériel le jour du scrutin. Les autres raisons incluent : les rares cas d'arrivée du matériel en retard, des difficultés à mettre en place des scellés sur l'urne, la préparation des markers spéciaux et la fixation du tissu frappé du logo de la CENI-T servant d'isoloir.

Déroulement du scrutin

La répartition des BV a permis leur localisation à des distances raisonnables des électeurs dans les centres urbains, mais très éloignées dans certaines zones rurales. La liste des bureaux de vote a été arrêtée le 9 octobre, après la clôture de la liste électorale, et la communication sur le bureau de vote où chaque électeur doit voter était tardive et limitée³. Les formes variables des isoloirs et dans certains cas un emplacement inadéquat ont été observés, mais en grande partie ils ont permis le secret du vote. Le matériel était disponible dans tous les bureaux de votes observés, mise à part la radio qui a souvent fait défaut. Le port de badge a été globalement respecté, mais ne permet que difficilement d'identifier le président du bureau de vote.

Suite au problème de distribution de cartes, certains électeurs munis de leur seule carte d'identité nationale (CIN) ont été mal orientés et n'ont pas fait la queue au bon endroit. Par ailleurs, le nombre de bureaux de votes était insuffisant dans certaines zones à forte affluence. Dans les bureaux de vote avec plus de 1000 électeurs inscrits, les agents du bureau de vote ont parfois tenté d'accélérer les procédures, et un plus grand nombre d'irrégularités ainsi que des longues queues en fin de journée et un dépouillement tardif ont été observés. Enfin, la répartition des électeurs par bureau de vote était parfois déséquilibrée : dans le centre de vote à Akoronrano Atsinanana par exemple, un bureau de vote était prévu pour 1811 électeurs alors qu'un autre devait seulement en accueillir 306.

³ Art 65 du Code Electoral : La liste et l'emplacement des bureaux de vote doivent être fixés dans tous les cas, par décision du Président du démembrement régional de la Commission Electorale Nationale Indépendante, soixante jours au moins avant la date du scrutin, et portée à la connaissance des électeurs par tous les moyens appropriés, en tenant compte de la densité des électeurs et de leur lieu de résidence.

Beaucoup d'irrégularités observées sont dues à la formation insuffisante des agents de bureau de vote (qui serait d'1h30) ; par exemple, le vote a été interrompu momentanément dans certains bureaux de vote pour une mise au point. Certains agents des bureaux de vote ont suspendu les opérations de vote pour déjeuner. Cette lacune au niveau de la formation s'est également traduite par un défaut de contrôles « systématiques » avant le vote : oubli de vérifier l'encre sur le doigt, de tamponner/ signer carte électorale après le vote, de vérifier le nom sur la liste d'émargement avant de passer à l'isoloir. Des contrôles ont souvent été effectués une fois le bulletin de l'électeur inséré dans l'urne et avant émargement de la liste. Des bulletins en nombre supérieur aux émargements ont dû être retranchés au moment du dépouillement.

Le mode d'application de l'encre diffère d'un bureau de vote à un autre, et peut être effacé suivant qu'il touche l'ongle ou non. Il y a parfois eu confusion entre l'encreur à mettre dans l'isoloir et l'encre indélébile. Cependant, l'encrage du doigt a constitué une mesure de dissuasion dérisoire contre les fraudes puisque rarement vérifié. Il y a par exemple eu une double tentative de vote à Mananjary, détectée grâce aux papiers d'identité et non de l'encrage du doigt.

B. Dépouillement

Le dépouillement a eu lieu tardivement dans certains bureaux de votes, et peu de Procès Verbaux (PV) ont été contestés. Certaines irrégularités ont été notées, en particulier la pré-signature de fiches de résultats. Il a été souvent noté que les PV n'ont pas été affichés à l'extérieur des bureaux de votes. Dans plus des $\frac{3}{4}$ des cas, les observateurs de Mahitsy Fijery (MF) ont pu obtenir une copie du PV. Il convient de noter qu'il arrive que des exemplaires destinés à la CENI-T ou à la CES sont délivrés aux observateurs. Vu l'importance du nombre d'électeurs assignés à certains BV, une calculatrice aurait été nécessaire pour le comptage des voies. La compilation commune des votes nuls et blancs dans les PV ne permet pas de discerner le nombre de bulletins comportant des erreurs alors que le vote blanc peut être considéré comme un choix délibéré.

C. Acheminement SRMV

La législation accorde aux observateurs le droit d'assister aux travaux de la Section de Recensement du Matériel de Vote (SRMV), dispositif important pour la crédibilité du processus de vote. Dans la pratique, les observateurs de MF ont pu assister aux travaux sur la réception des documents électoraux, la vérification des PV. Cependant, la compilation des résultats est difficilement accessible et les pratiques diffèrent. Certains SRMV mettent à disposition des totaux uniquement au niveau District, d'autres une compilation par Commune ou Fokontany. Quelques SRMV mettent tout de même à disposition les résultats par Bureau de Vote et ces efforts de transparence méritent d'être soulignés, tel est le cas du district d'Ambatolampy, de Tuléar I ou encore d'Ifanadina.

D. Comptage et publication résultats provisoires

De nouvelles mesures positives ont été adoptées par la CENI-T pour le comptage et la publication des résultats provisoires, et notamment le scan des PV pour remontée au niveau central pour la saisie et la vérification. La vérification grâce au scan du PV permet de réduire les erreurs, bien que cela crée des lenteurs pour la publication des résultats provisoires.

L'initiative de rendre les informations disponibles par site internet au fur et à mesure était également positive et devrait être poursuivie avec une meilleure sécurisation du site internet.

VI. Communication

Les échanges entre les Organisations de la Société Civile (OSC) et la CENI-T ont permis l'obtention d'informations pendant la phase préparatoire et le déroulement du scrutin. La CENI-T a globalement facilité le travail des OSC, même si les échanges n'ont pas toujours été fluides ou rapides. Le numéro vert a permis de relayer rapidement au niveau central les informations remontées par les observateurs sur terrain, permettant ainsi de remédier à certains incidents (manque de bulletins, manque d'encre ...). Cependant, les opérateurs du numéro vert devraient être mieux informés, et leur incapacité occasionnelle à répondre à certaines questions laisse penser à un défaut de communication ou de cohérence interne au sein de la CENI-T.

VII. Transparence budgétaire et redevabilité

De nombreuses contestations ont été exprimées par les agents des bureaux de vote par rapport à leur faible indemnisation. Cet aspect est à reconsidérer pour assurer la motivation de la base et pour améliorer la qualité de la tenue de l'élection.

Recommandations à court terme

- 1. La pré-campagne devrait être réglementée pour les futures élections, et le plafonnement des fonds de campagne rendu obligatoire, afin d'assurer une plus grande égalité des chances entre les candidats. Les budgets et sources de financement des campagnes électorales devraient être rendus publics.*
- 2. Bien que la révision de la liste électorale avant le prochain tour engendrerait des difficultés pour mener à bien toutes les opérations susceptibles d'augmenter l'inclusivité tout en préservant l'intégrité de la liste, le cas des personnes disposant d'une carte d'électeur ou d'un récépissé de recensement devrait être régularisé afin de leur permettre de voter le 20 décembre. Des formations supplémentaires des agents de bureaux de vote devraient être effectuées afin de réduire les irrégularités relatives aux opérations de vote.*
- 3. Dans certains cas, une répartition plus équitable des électeurs entre les bureaux de vote permettrait de rendre les opérations de vote plus fluides.*
- 4. Des marques de visibilité pour les membres des bureaux de vote, tels que un T-shirt ou brassard, permettrait de les distinguer plus facilement des délégués de candidats et de minimiser les risques d'influence.*
- 5. Les bureaux de vote à forte affluence devraient être dotés d'une calculatrice pour le décompte des voix.*
- 6. La compilation des voix devrait distinguer les votes nuls des votes blancs.*
- 7. La CENI-T devrait réévaluer les indemnisations au niveau de ses démembrements et en particulier des agents de bureau de vote.*

Recommandations à long terme

1. *Révision des textes pour éliminer les contradictions et élaborer un cadre juridique sur le financement des campagnes.*
2. *Adoption d'une législation sur le financement des partis politiques et la transparence des fonds de campagne (et de précampagne) pour éliminer les dérives.*
3. *Lorsqu'une candidature est officiellement annoncée, la démission du poste officiel devrait être effective, afin d'éviter l'utilisation de fonds publics ou des prérogatives liées au poste pour les campagnes.*
4. *La CENI-T devrait être dotée d'une plus grande autonomie financière*
5. *La CENI-T devrait rendre sa gestion financière plus transparente, et en particulier sur la répartition des fonds entre le siège et les démembrements.*

Fait à Antananarivo, le 06 novembre 2013

La plateforme Mahitsy Fijery