

AFRICAN UNION  
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE  
UNIÃO AFRICANA

---

**MISSION D'OBSERVATION DE L'UNION AFRICAINE A L'OCCASION DE  
L'ELECTION PRESIDENTIELLE DU 25 OCTOBRE 2013 EN REPUBLIQUE  
MADAGASCAR**

**Déclaration préélectorale  
21 octobre 2013**

## **Introduction**

L'élection présidentielle du 25 octobre 2013 en République de Madagascar s'inscrit dans le cadre du processus de rétablissement de l'ordre constitutionnel qui a été interrompu lors du soulèvement populaire de 2009. Cette crise politique, qui a duré quatre ans, a mis à mal les institutions nationales et a fortement contribué à la dégradation des conditions de vie des citoyens. Cette crise n'est pas la première à laquelle Madagascar a été confronté.

En effet, l'histoire politique de Madagascar est caractérisée par une succession de violentes alternances au pouvoir depuis la fin de la colonisation. Entre 1959 et 1975, le pays a connu cinq présidents dont l'ascension au pouvoir et la chute ont été le résultat de soulèvements populaires. La transition démocratique amorcée au début des années 90 est également marquée par la violence politique. La violence ayant accompagné l'élection présidentielle de 2002 et le soulèvement populaire contre le gouvernement en 2009 ont compromis les efforts de consolidation de la démocratie à Madagascar.

Après plusieurs tentatives de sortie de crise, les efforts de médiation en vue de rétablir l'ordre constitutionnel à Madagascar ont abouti à la signature de la feuille de route le 11 Septembre 2011 et son incorporation dans l'architecture juridique nationale.

La feuille de route définit les conditions de la résolution de la crise politique ainsi que la mise en place d'institutions de la transition. Elle prévoit également la tenue des élections libres et transparentes en vue de mettre fin à la transition et de rétablir l'autorité de l'Etat ainsi que la légitimité des institutions nationales. Il y a lieu de rappeler toutefois que ces élections ont été reportées à plusieurs reprises avant d'être finalement programmées pour le 25 octobre 2013 (premier tour) et l'éventuel second tour à coupler avec les élections législatives le 20 décembre 2013.

### **1. Déploiement de la mission de l'UA**

En plus des efforts déjà consentis en vue d'appuyer et d'accompagner le processus politique, l'Union Africaine a été invitée à observer les élections. A cet effet, l'Union Africaine a déployé une équipe d'observateurs électoraux. Ce déploiement s'est effectué en deux temps : un premier déploiement d'observateurs de long terme depuis le 24 septembre 2013; puis un deuxième déploiement d'observateurs de court terme depuis le 17 octobre 2013.

Les observateurs de l'Union Africaine suivront les opérations électorales jusqu'à la proclamation définitive des résultats.

Le présent rapport reprend les principales observations faites par la Mission avant le scrutin du 25 octobre 2013.

## **2. Contexte politique**

L'élection présidentielle du 25 octobre 2013 a lieu à la suite d'une série de consultations et d'accords avec les principaux acteurs politiques et sociaux du pays. Le contexte politique général est donc relativement apaisé. L'Union Africaine et l'ensemble de la communauté internationale ont engagé des actions en vue de la résolution de la crise. Ces efforts ont abouti à un ensemble de décisions qui ont globalement permis aux autorités de mettre en place le gouvernement et les institutions de transition et de prendre des mesures pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel. Malgré quelques difficultés dans la mise en œuvre de la Feuille de Route, les autorités et les populations Malgaches sont déterminées à mettre fin à la crise politique et à relancer le développement socio-économique du pays. Les enjeux de ces élections sont nombreux ainsi que les défis à surmonter dans l'organisation du scrutin.

Malgré ces difficultés, la majorité des acteurs politiques et la population malgache souhaitent que le scrutin du 25 octobre et les autres subséquents offrent l'opportunité d'une réelle sortie de crise et garantissent les conditions de transparence et de crédibilité du processus qui réconcilieront le pays avec lui-même.

## **3. Cadre légal**

L'élection présidentielle s'organisera dans un cadre légal international, régional et national dont l'objectif est d'assurer le respect des principes démocratiques, gage de la cohésion nationale. Ces instruments sont : la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique AHG/Decl.1 (XXXVIII) adoptée en juillet 2002 par la Conférence, les Directives de l'Union Africaine pour les Missions d'observation et de suivi des élections ainsi que la Constitution et les lois de la République de Madagascar. Ces textes sont complétés par la Charte sur la Démocratie, les Elections et la Gouvernance rentrée en vigueur le 15 Février 2012.

En plus du cadre légal international auquel Madagascar a librement adhéré, les élections du 25 Octobre seront régies par la Constitution malgache de 2013, la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant code électoral, divers textes législatifs et réglementaires relatifs aux élections de sortie de crise à Madagascar, notamment la loi organique n° 2012-015 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République.

En vertu de l'article 45 de la Constitution de la Quatrième République, le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

Le contentieux électoral échoit à une chambre spéciale ad hoc au sein de la Haute Cour Constitutionnelle dénommée Cour Electorale Spéciale (CES) mise en place le 30 juillet 2012.

La CES a entre autres la responsabilité de valider les candidatures à la Présidence de la République. Sur cet aspect, il convient de souligner que l'enregistrement des candidatures à l'élection présidentielle a connu des rebondissements. En effet, la première liste des candidats publiée par la première Cour Electorale Spéciale a été annulée sous la pression de la Communauté internationale. La nouvelle Cour Electorale Spéciale a publié une nouvelle liste définitive des 33 candidats dont deux femmes. Certains représentent des partis politiques tandis que d'autres se présentent comme des candidats indépendants.

Cette juridiction est également chargée du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs des élections. Il est important de noter qu'il s'agit d'une initiative qui a été prise dans le but d'organiser des élections transparentes et crédibles afin de sortir le pays de la crise. Cette initiative contribue également à la restauration de la confiance des acteurs dans le système judiciaire.

#### **4. Organe de gestion des élections.**

La Constitution du 11 décembre 2010 et la loi n°2011/014 du 28 décembre 2011 portant insertion dans l'ordonnancement juridique de la Feuille de Route signée par les acteurs politiques Malgache le 17 Septembre 2011 a mis en place une Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition (CENI-T). La CENI-T remplace l'ancienne commission Nationale Electorale Indépendante (CENI) qui n'avait pour prérogative que la supervision des élections. L'organisation des élections elles-mêmes étaient, à l'époque, confiée au Ministère de l'Intérieur. Les acteurs politiques n'avaient plus confiance en cette CENI, d'où la nécessité de la mise en place de la nouvelle structure.

La CENI-T est chargée de l'organisation et de la gestion de l'ensemble du processus électoral pendant la période de transition en vertu de la loi n° 2012-004 du 1<sup>er</sup> février 2012 fixant son organisation, son fonctionnement et ses attributions. Elle est également chargée de la proclamation provisoire des résultats des scrutins.

Cette loi garantit l'autonomie administrative et financière de la CENI-T qui, par ailleurs, est tenue d'adopter une démarche strictement indépendante, neutre et impartiale.

Elle est composée de vingt-trois (23) membres représentant les acteurs sociaux et politiques. Cela permet une cohésion qui, à la fois, facilite la concertation entre ses membres et renforce sa légitimité. Dans sa mission, la CENI-T s'appuie sur les démembrements au niveau des régions (CER), des districts (CED) ainsi que des communes (CEC).

Il convient par ailleurs de souligner que la CENI-T bénéficie du soutien des partenaires techniques et financiers internationaux.

Depuis sa mise en place, la CENI-T a déployé des efforts importants pour la bonne conduite du processus électoral. Cependant, quelques difficultés sont observées sur le terrain.

En effet, les difficultés de fonctionnement des démembrements de la CENI-T soulignent la question de l'inadéquation des moyens alloués. L'acheminement des documents et du matériel électoral rencontre des obstacles au regard non seulement de l'étendue du territoire national mais aussi en raison de l'enclavement de certaines régions.

Par ailleurs, la formation des agents électoraux a été considérée par certains des bénéficiaires comme insuffisante et courte.

## **5. Partis Politiques**

Les partis politiques sont régis par la loi n°2011-012. Cette loi a été votée dans l'objectif de permettre la création, l'émergence et le fonctionnement des partis politiques et leur contribution à la pluralité d'opinions libres nécessaires à la consolidation de la démocratie. La création des partis politiques obéit à des conditions classiques de création d'une association avec la possibilité de contester tout refus de reconnaissance d'un parti politique en justice. Les coalitions de partis sont autorisées par la loi n°2011-012 précitée en son article 24. Les réunions et manifestations des partis politiques sont libres (article 28 de la loi précitée). Leur dissolution ne peut être prononcée que par le Conseil d'Etat de la Cour suprême et dans des conditions bien définies (article 30 de la loi).

Cette loi fixe par conséquent un cadre acceptable pour la participation des partis politiques au processus électoral ouvert.

## **6. Genre, personnes âgées et personnes vivant avec handicap**

Les lois Malgaches prennent en considération les droits des femmes et leur participation à la vie socio-économique et politique du pays. La participation des femmes peut être relevée à divers niveaux. Leur présence est d'abord remarquée au niveau de la CENI-T et de ses démembrements. Il convient de souligner que c'est une femme qui préside aux destinées de la CENI-T. De même, beaucoup de CER et de CED sont dirigées par des femmes.

Dans la perspective de l'élection présidentielle, plusieurs programmes ont été conçus dans l'objectif de favoriser la participation politique des femmes. L'impact de ces programmes est toutefois limité dans certaines régions en raison des problèmes de coordination, de retard dans leur exécution et de choix même des bénéficiaires. La faiblesse du nombre de femmes candidates aux élections présidentielles (2 sur 33) reflète toutefois la difficile émergence des femmes sur l'échiquier politique national.

S'agissant des personnes vivant avec un handicap et des personnes âgées, force est de reconnaître l'absence d'une stratégie particulière en vue de leur implication dans le processus électoral. Aucun aménagement spécial n'a été mis en place pour faciliter leur participation au processus électoral d'une façon générale et pour la participation au vote d'une façon particulière.

## **7. Société civile**

La création des associations à Madagascar est régie par l'Ordonnance n°60-163 du 10 octobre 1960. Les conditions très libérales de création de ces associations ont favorisé leur foisonnement. Cependant, beaucoup d'entre elles souffrent de problèmes de gouvernance interne, d'ancrage sur le plan local et surtout de manque de moyens. A l'instar de leurs consœurs du continent africain, elles sont largement dépendantes de financements extérieurs.

Dans le processus électoral en cours, plusieurs organisations de la société civile sont impliquées avec l'aide des partenaires techniques et financiers.

Malgré cette aide, la société civile malgache rencontre des difficultés à assumer avec succès la mission de sensibilisation et d'éducation sur l'utilisation du bulletin unique et sur divers aspects du processus électoral. Si les derniers jours préalables à la tenue du scrutin ne sont pas mis à profit pour accroître l'échelle des sensibilisations populaires par ces organisations, il pourrait survenir de nombreuses difficultés et incompréhensions de la part des électeurs le jour du vote.

## **8. Fichier électoral et cartes d'électeur**

La révision systématique du fichier électoral est garantie par le décret n°2012-614 du 6 juin 2012 fixant la période de révision systématique de la liste électorale. La liste provisoire a été publiée depuis mai 2013 pour amendement. Ce processus de révision a officiellement été arrêté le 7 septembre 2013. Il est prévu que les électeurs votent sur présentation de la carte d'électeur et de la carte nationale d'identité. Mais à défaut de la carte d'électeur, la carte nationale d'identité suffira.

La mission note que sur cet aspect particulier l'innovation majeure demeure la constitution, à l'occasion des futures élections, d'un fichier électoral national unique, en remplacement des fichiers régionaux en vigueur préalablement.

L'élaboration du fichier électoral est manuelle. Dans la perspective des élections présidentielles, législatives et locales, des agents recenseurs ont été recrutés pour mener à bien cette mission. Pour favoriser une inscription massive des citoyens, le Gouvernement de transition avec l'appui de la Communauté internationale avait décidé de faciliter l'obtention de la Carte nationale d'identité. Bien que des efforts aient été consentis à l'effet de doter les citoyens des cartes d'identité leur permettant de prendre part au scrutin, certains citoyens continuent de se plaindre de ne pas avoir obtenu leurs cartes à ce jour.

Le nombre d'inscrits sur la liste électorale est estimé à environ 7.822.836 électeurs. L'on remarque que ce nombre n'a pas réellement évolué par rapport aux élections de 2006. La CENI-T a fait savoir que cela peut s'expliquer par le fait que le fichier électoral de 2006 avait comporté environ un million et demi de doublons. Par ailleurs, l'inscription sur les listes électorales n'est pas obligatoire à Madagascar. Ces deux éléments expliqueraient que le nombre d'électeurs ne soit pas très différent de 2006 à 2013.

Il est cependant évident que la tenue incertaine du scrutin par le passé, marquée par les reports successifs, a contribué à décourager de potentiels électeurs qui ne se sont pas inscrits à temps. A cela se sont ajoutés des problèmes logistiques et financiers, ainsi que des dysfonctionnements dans la transmission des documents entre les fokontany, les districts et les communes. Certains électeurs ont simplement refusé de s'inscrire sur des cahiers suite à la rupture du stock de carnets spécialement conçus pour l'inscription sur les listes électorales.

A l'instar des autres aspects relevés ci-dessus, il y a urgence que des mécanismes soient mis en place afin que tous les électeurs qui y ont droit puissent recevoir tous les documents d'identification nécessaires à l'effet de participer au vote. L'impossibilité pour certains des électeurs qui se présenteront dans les bureaux de vote d'accomplir leur devoir civique, pour des raisons diverses, pourrait faire peser des risques sur l'issue du scrutin, soit au niveau national, soit au niveau des bureaux de vote.

## **9. La campagne électorale**

Conformément à la section 1 du chapitre V de la loi organique N°2012-015 relative à l'élection du premier Président de la Quatrième République en ses articles 17 18 et 19 la campagne électorale a commencé trente (30) jours avant la date du premier tour soit le 24 Septembre 2013 et prendra fin vingt quatre heures (24H) avant la date du scrutin soit le Mercredi 23 Octobre 2013.

La CENI-T, conformément au code électoral, a supervisé la répartition des temps d'antenne gratuits et payants ainsi que leur programmation pour diffusion à la Radio et à la Télévision Nationales (RTM) et à leurs antennes régionales pour permettre à chaque candidat de faire campagne et de mobiliser leurs électorats respectifs.

A ce jour et à l'exception de quelques incidents isolés, la campagne se déroule dans un calme relatif. Les dispositions du code de bonne conduite des partis politiques et des candidats relatives au comportement à adopter pendant la période officielle des campagnes électorales semblent être suivies par les formations politiques.

Toutefois, quelques insuffisances et dysfonctionnements méritent d'être relevés. Il s'agit de l'absence de réglementation relative au financement public et privé, qui est préjudiciable au principe de l'égalité des candidats et des partis politiques, et à la transparence du financement de

la campagne électorale. Des cas d'achats de conscience par des dons en espèces ou en nature dans certaines régions ont été relevés ainsi que des cas de distribution publique d'argent pendant les meetings politiques. L'absence d'affiches de certains candidats sur les panneaux prévus à cet effet dénote de l'inégalité des forces et surfaces financières des candidats. Enfin, l'on a constaté l'anarchie dans les affichages des posters de campagne et des actes du vandalisme à l'encontre de certaines affiches de campagne.

## **10. La sensibilisation des électeurs**

La CENI-T, la société civile et les partis politiques se sont impliqués dans la sensibilisation des électeurs. L'on doit à cet égard souligner un certain engouement des citoyens soucieux de sortir de la crise politique que traverse le pays. Les autorités ont également pris des initiatives en vue de sensibiliser les électeurs sur les procédures de vote et l'utilisation du bulletin unique.

A l'épreuve du terrain, de nombreuses difficultés ont été constatées dans la conduite de la sensibilisation. Elles tiennent pour l'essentiel aux moyens limités affectés à cette opération et par conséquent à la faiblesse des appuis à la société civile, bien que la CENI-T ait une présence médiatique importante.

Bien qu'il y ait un engouement perceptible sur l'étendue du territoire national, il n'est pas certain que toutes les populations reçoivent les messages qui leur permettraient d'avoir le comportement civique approprié aux élections dans un contexte.

Madagascar fait sa première expérience de l'usage du bulletin unique, innovation majeure à saluer. Mais les électeurs doivent être suffisamment sensibilisés sur l'usage de ces bulletins en vue d'éviter un nombre important des bulletins non pris en compte dans le comptage final des voix, en raison de mauvais usages. Encore une fois, les derniers jours précédant les élections doivent connaître une intensification des messages de sensibilisation et d'appel à la paix.

## **11. Les médias**

Les médias sont régis par la loi n°90-031 du 21 décembre 1990 sur la communication qui garantit la liberté de la presse. En son article 2, cette loi dispose que « toute personne a le droit d'exprimer son opinion et ses idées par voie de presse quel qu'en soit le support matériel ».

Cette liberté a favorisé l'émergence d'une presse multiple et plurielle.

Les modalités d'accès aux médias pendant la campagne électorale sont définies par le code électoral en son article 48. La loi prévoit ainsi l'aménagement de tranches gratuites et de tranches payantes sous le contrôle de la CENI-T.

La couverture médiatique de la campagne électorale par la presse a été jugée globalement satisfaisante par les différents acteurs.



Toutefois des limites ont été notées dans l'application du principe de l'égal accès aux médias. L'aménagement, par exemple, des tranches payantes a introduit une certaine rupture dans l'égal accès des candidats notamment aux médias d'Etat. Les candidats qui ont plus de moyens auront évidemment une plus grande couverture médiatique.

Des tentatives de pression sur les journalistes des médias d'Etat ont été dénoncées par des associations de journalistes.

## **12. Sécurité et Elections**

La sécurité représente une question cruciale pour la bonne tenue de l'élection présidentielle au regard du contexte de crise à Madagascar. Il convient de rappeler que les élections à Madagascar ont été souvent accompagnées de violence surtout aux lendemains des résultats. Pour s'en prémunir, une Commission interministérielle pour la sécurisation du processus électoral a été mise en place. Elle est co-présidée par la CENI-T et la Primature.

Un budget a été alloué aux forces de l'ordre et de sécurité afin qu'elles puissent s'acquitter convenablement de leur mission. Sur le plan opérationnel et à l'échelle des régions, les forces de sécurité et de défense (Armée, Police et Gendarmerie) ont mis en place des Cellules de veille et des états-majors mixtes. Alors que la Cellule de veille prend en charge la sécurité de la période préélectorale et le jour du scrutin, l'état-major mixte est lui chargé du suivi de la période post-électorale considérée comme une période très sensible.

Dans les districts, la sécurité est assurée en règle générale par les Organes mixtes de conception (OCM).

Un dispositif particulier a été mis en place pour les meetings. Il est ainsi prévu que la sécurité des meetings est d'abord interne et est assurée par les organisateurs, les forces de l'ordre ayant en charge de la sécurité externe.

En dépit de ces mesures, des insuffisances ont été relevées notamment dans les régions du Sud-ouest où règne une insécurité liée à la présence de bandes armées les «Foroches» et d'autres criminels comme les « Dahalo ». Cette situation a poussé les populations à mettre en place des groupes d'autodéfense.

En raison de l'histoire de violence électorale dans le pays, la présence de ces bandes criminelles mais également le risque de désordres civils localisés ou généralisés doivent faire l'objet d'une étroite surveillance avant, pendant et après les élections.

### **13. Recommandations**

Forts de ces constats précédents, la Mission de l'Union Africaine recommande :

#### **Au Gouvernement de transition :**

- De renforcer la sécurité du scrutin et des populations surtout dans les zones jugées à risques

#### **A la CENI-T:**

- D'observer une stricte neutralité à l'égard des candidats
- D'apporter aux électeurs toutes les informations dont ils ont besoin
- de veiller à l'égal accès des candidats aux médias d'Etat
- d'appliquer en toute transparence les règles et procédures électorales prévues à cet effet
- de respecter les chaînes et délais de transmission des résultats

#### **Aux candidats**

- De respecter le verdict des urnes et en cas de contestation d'utiliser les voies de droit aménagées à cet effet
- De s'abstenir de toute déclaration prématurée sur l'issue du scrutin

#### **Aux populations**

- De sortir massivement et d'exercer leur droit de vote dans la paix et dans le respect mutuel des opinions

### **Conclusion**

Malgré les insuffisances constatées, le cadre institutionnel et juridique mis en place au regard du contexte qui prévaut permet la tenue d'une élection transparente et crédible.

L'UA encourage l'ensemble des acteurs du processus électoral notamment, le peuple malgache, le Gouvernement de transition, la CENIT, les candidats, les acteurs politiques, la société civile dont l'engagement a rendu possible cette élection. Elle exhorte à prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de la réussite du scrutin. Elle les invite à œuvrer pour le bon déroulement de ce scrutin historique.