ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DU 16 NOVEMBRE 2023 À MADAGASCAR

Rapport de la Mission électorale de la Francophonie

ORGANISATION INTERNATIONALE DE la francophonie

CARTE ADMINISTRATIVE DE MADAGASCAR

SOMMAIRE DU RAPPORT

LISTES DES ABREVIATIONS

I. INTRODUCTION

1. Contexte, Mandat et Composition de la mission
2. Appui de l'Organisation internationale de la Francophonie au processus électoral
3. Déroulement des activités de la mission

CONCLUSION PORTANT CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

LISTE DES ABREVIATIONS

ANRCM : Autorité nationale de Régulation de la Communication médiatisée
BCNUDH : Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'Homme
BV : Bureau de vote
CADHP : Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples
CADHP-PF : Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples se rapportant aux droits des femmes
CDH : Comité des droits de l'Homme
CEC : Commission Electorale Communale
CED : Commission Electorale de District
CEDEF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CENI : Commission électorale nationale indépendante
CEP : Commission Electorale Provinciale
CER : Commission Electorale Régionale
CID : Centre Informatique de District
CIEDR : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CLRE : Commission Locale de Recensement des Electeurs (Commission Electorale Locale)
CNTDI : Centre National d'Informatique et de Traitement des Données
COMESA : Marché commun de l'Afrique australe et orientale
DSI : Direction des Services Informatiques
DUDDH : Déclaration universelle des droits de l'homme
GAF : Groupe des Ambassadeurs francophones
FKTN : Fokontany
JSAN : Jugement supplétif d'acte de naissance
OIF : Organisation internationale de la Francophonie
ONG : Organisation non-gouvernementale
ORTM : Office de Radio et de Télévision du Madagascar
OUA : Organisation de l'Unité africaine
PCED : Président de la Commission électorale de district
PCEP : Président de la Commission électorale provinciale
PCER : Président de la Commission Electorale Régionale
PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNUD **:** Programme des Nations Unies pour le Développement
RNM : Radio Nationale Malgache
SADC : Communauté de développement d'Afrique australe
SRMV : Sections chargées de Recensement Matériel des Votes
TVM : Télévision Nationale Malgache
UA : Union africaine
UE : Union européenne

I. INTRODUCTION

1. Contexte, mandat et composition de la mission électorale de la Francophonie

Contexte de déploiement de la mission électorale de la Francophonie :

L'OIF compte quatre-vingt-huit (88) Etats et gouvernements dont cinquante-quatre (54) membres, sept (7) membres associés et vingt-sept (27) observateurs. Madagascar est un Etat membre.

En matière de gouvernance et gestion démocratique, les Etats qui constituent l'OIF ont adopté en novembre 2000, la Déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés, qui fixe comme objectif de *« s'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous».*

L'OIF accompagne les Etats membres dans leurs efforts de mise en œuvre de cette Déclaration. C'est dans ce cadre que l'Organisation reçoit et répond aux demandes des Etats membres pour une assistance électorale ciblée et appropriée aux besoins et attentes identifiés. Depuis 2022, l'OIF accompagne le processus électoral en cours à Madagascar.

Mandat de la mission électorale de la Francophonie :

Cette mission a été déployée du 13 au 20 novembre 2023. Son mandat se présente comme suit :

- Rencontrer et échanger sur place avec les responsables des institutions et organes en charge de l'élection, les acteurs politiques ainsi qu'avec des organisations de la société civile, les partenaires bilatéraux et multilatéraux, sur la préparation et le déroulement du processus électoral ;
- Suivre en tant qu'observateurs, le déroulement des activités préparatoires ainsi que du vote et dépouillement des résultats ;
- Evaluer les conditions de préparation et de tenue de l'élection présidentielle à Madagascar, en application des dispositions de la Déclaration de Bamako du 03 novembre 2000, dont le Chapitre IV-B est consacré à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, formuler des recommandations dont la mise en œuvre pourrait être facilitée par l'OIF ; ces recommandations viseront notamment à consolider le cadre juridique, institutionnel et le dispositif organisationnel des élections à Madagascar.

Composition de la mission électorale de la Francophonie

La mission électorale de la Francophonie était conduite par Madame Micheline CALMY-REY, ancienne Présidente de la Confédération suisse, Envoyée Spéciale de la Secrétaire générale pour le suivi de la situation à Madagascar. Elle était composée de personnalités et experts suivants :

- Madame Shannon PHILLIPS, Députée de l'Alberta (Canada), membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) ;
- Madame Dandi GNAMOU, Professeure de droit, membre de la Cour constitutionnelle du Bénin ;
- Monsieur Didier BERBERAT, Avocat, ancien Sénateur, Suisse ;
- Monsieur Léonard Emile OGNIMBA, Représentant de l'OIF pour l'Océan indien, OIF ;

- Monsieur Nicolas GUINARD, Directeur des Affaires politiques et de la gouvernance démocratique (DAPG), OIF ;
- Monsieur Ronsard MALONDA NGIMBI, Expert électoral et rapporteur de la mission, RDC ;
- Monsieur Saidou KANE, Chef du Pôle Démocratie (DAPG), OIF.

2. Appui de l'Organisation internationale de la Francophonie au processus électoral

Pour rappel, dès le début de ce processus qui a abouti à la tenue de cette élection présidentielle, l'OIF était présente à Madagascar, à la demande des autorités et institutions concernées, pour accompagner les activités préparatoires.

L'OIF avait déployé, en octobre 2022, une mission d'évaluation des besoins d'assistance, et en décembre de la même année une mission de suivi du processus électoral.

Lors de la refonte des listes électorales et du registre électoral national de Madagascar, et à la demande de la CENI, l'OIF avait déployé à Antananarivo une mission d'audit des listes électorales et du registre électoral national en deux phases, du 15 au 24 mars 2023 et du 14 au 26 juillet 2023. Ce travail d'audit a permis d'évaluer les cadres juridique et opérationnel et la base de données électorale pour déterminer les forces et les faiblesses du registre électoral national issu de la refonte électorale, menée du 1er octobre 2022 au 17 juillet 2023. Le 27 juillet 2023, un rapport de synthèse de cet audit avait été rendu public.

A la suite des recommandations des missions précédentes et conformément à son objectif de promotion de la démocratie, des droits de l'Homme, de la participation citoyenne et de l'égalité des genres dans les pays membres, l'OIF a apporté un appui financier à deux catégories d'activités, à savoir la sensibilisation des jeunes et femmes malgaches et la formation et déploiement des observateurs électoraux nationaux malgaches.

Concernant le premier type d'activités, le financement de l'OIF a été octroyé aux activités de sensibilisation menées par la société civile à travers différents projets comme :

- Le « HAOGNA ou Mouvement de mobilisation de la société civile : implication des femmes et des jeunes dans le processus électoral » : ce projet a consisté en une campagne de sensibilisation à l'inscription massive des femmes et des jeunes malgaches sur les listes électorales dans le cadre de la refonte électorale. Ces activités se sont étalées entre novembre 2022 et juin 2023. Le projet a été porté par l'Association CEDII, une association partenaire de la Coalition Mouvement et Leadership Féministe et KMF-CNOE et membre fondateur de l'Observatoire SAFIDY, qui sont des structures importantes de la société civile malgache, associées à la mise en œuvre dudit projet.
- Le projet de sensibilisation et de renforcement de capacités des jeunes et des femmes à la vie politique à Madagascar porté par le Conseil national des femmes de Madagascar (CNFM), dont les activités se sont déroulées entre les mois de juin et d'octobre 2023.

Concernant l'appui à l'observation électorale locale malgache, l'appui financier de l'OIF a porté sur le projet « Observation de l'élection du 16 novembre 2023 » exécuté en partenariat avec l'association KMF/CNOE – Education des citoyens, pour une transparence électorale à Madagascar. Ces activités ont été mises en œuvre à travers la formation et le déploiement des

observateurs électoraux nationaux malgaches et à l'observation du déroulement du processus électoral.

Enfin, l'OIF a financé et contribué au renforcement des capacités des journalistes et responsables de médias en vue de la couverture professionnelle des activités politiques et électorales et de la lutte contre la désinformation et les discours de haine, en période électorale. Les besoins avaient été identifiés au cours d'une mission d'évaluation déployée en septembre 2022. En dépit de la disponibilité de l'OIF à contribuer à la mise en place d'une autorité de régulation des médias, le cadre juridique y afférent n'est pas adopté.

Toutes ces activités financées et appuyées par l'OIF ont fait l'objet de rapports appropriés établis par les organisations partenaires.

3. Déroulement des activités de la mission électorale de la Francophonie

Mardi 14 novembre 2023 : après une première réunion d'échanges et d'information, la MEF a assisté à une rencontre d'information, organisée par la CENI, sur la situation générale et les préparatifs du scrutin. La CENI a porté à la connaissance des observateurs internationaux et nationaux les réalisations et défis du processus électoral ainsi que le cadre et modalités de l'observation électorale. Des documents ont été remis aux participants.

Mercredi 15 novembre 2023 : la MEF a tenu une réunion introductive et de cadrage. Présidée par la cheffe de la mission, Madame Micheline CALMY-REY, cette réunion a permis de faire une revue des objectifs, du mandat et du programme des rencontres avec les autres institutions nationales et internationales présentes à Antananarivo.

La MEF a rencontré successivement le président de la CENI Madagascar, le président de la République de Madagascar par intérim et le ministre des Affaires étrangères.

La MEF a également échangé avec le collectif des candidats à l'élection présidentielle, la présidence de l'Assemblée nationale, le Groupe de médias et presse, le Conseil œcuménique des églises de Madagascar (FFKM).

Toutes ces réunions ont eu pour objectif de s'informer sur le climat général avant le jour du scrutin, de l'état d'avancement des préparatifs des élections et des difficultés rencontrées.

Il a été relevé, au cours de ces rencontres, une assurance de la CENI sur le bon déroulement des préparatifs techniques et les efforts en cours pour que les élections se déroulent dans la paix, la transparence et la sérénité, en toute conformité avec les lois. La délégation a reçu de la CENI toutes les accréditations nécessaires pour assister, le jour du scrutin, au déroulement des opérations de vote et de dépouillement dans les bureaux de vote.

Par ailleurs, les inquiétudes et récriminations ont été vivement perçues de la part de plusieurs partenaires et parties prenantes au processus électoral rencontrés sur les cas de violence, les irrégularités et violations des lois, les problèmes liés aux listes électorales et aux cartes d'électeur, les restrictions des libertés publiques, les Fokontany et bureaux de vote fictifs. Ces différentes raisons auraient été parmi des causes de la suspension, à une semaine de la date de scrutin, de la campagne électorale de 10 candidats à l'élection présidentielle en cours et à leur boycott du scrutin du 16 novembre 2023.

Jeudi 16 novembre 2023 : Le jour du scrutin a commencé très tôt par la descente des trois équipes de la mission électorale de la Francophonie sur le terrain pour visiter quelques bureaux de vote de la ville d'Antananarivo, la capitale, et ses environs. La quatrième équipe, celle de la Cheffe de mission, a participé à la tournée électorale, organisée par la CENI et regroupant les missions diplomatiques et Chefs des missions électorales.

Les trois équipes de la MEF ont couvert des axes distincts de la ville et de ses environs dans l'optique de se donner une bonne cartographie représentative de toute la ville. Un échantillon d'une cinquantaine des bureaux de vote du centre-ville et des quartiers périphériques, choisis au hasard, a ainsi été couvert.

En milieu de journée, les équipes se sont retrouvées pour échanger sur les observations et constats faits.

Dans l'après-midi et toute la soirée, les équipes ont poursuivi l'observation du déroulement du vote et du dépouillement et annonce, par voie d'affichage, des résultats de chaque bureau de vote. Très tard dans la nuit, après le retour des équipes, un compte rendu les constats de la journée a été consolidé pour fonder les analyses et la déclaration préliminaire de la MEF.

Pour conforter son appréciation et ses observations, la MEF a maintenu un contact étroit avec des équipes et missions d'observation électorale nationales formées et déployées par des structures de la société civile malgaches partenaires de l'OIF.

Vendredi 17 novembre 2023 : La journée a été dédiée au partage des observations avec les autres missions d'observation et les institutions nationales et internationales impliquées dans l'organisation ou dans l'accompagnement du processus électoral :

- La HCC de Madagascar ;
- Echanges des missions électorales et corps diplomatiques (NU, la MEF, l'Union européenne, l'Union africaine, la SADC et les missions et représentations diplomatiques présentes au Madagascar). Ces différents partenaires ont créé et animé un groupe whatsapp pour partager des informations et documents, à partir du 14 novembre ;
- Les autres missions d'observation électorale internationales accréditées dont la mission conjointe Union africaine – Marché commun de l'Afrique australe et orientale (UA-COMESA) et de la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ;
- Les organisations de la Société civile malgache (KMF—CNOE, Observatoire Safidy, Association TOLOTSOA, Plateforme des Femmes).

Ces différentes réunions ont permis à la mission électorale de la Francophonie d'échanger les informations, les constats et analyses avec les institutions et personnalités rencontrées, sur les différentes phases du scrutin (situation politique, vote, dépouillement et publication des résultats). Toutes les institutions ont pris acte de la tenue de ce scrutin, du déroulement apaisé et régulier du vote et du dépouillement des suffrages ainsi que du taux de participation.

La préoccupation la plus largement partagée par les institutions nationales et internationales concernait la gestion de l'environnement socio-politique de l'après scrutin et la préservation de la paix et de la stabilité du pays. Des recommandations ont été respectivement faites à cette fin.

C'est dans ce cadre que les missions internationales ont émis la recommandation de rédiger et publier un communiqué conjoint. Le projet de communiqué n'a pas finalement été signé par toutes les parties prenantes. En revanche, les missions électorales internationales ont décidé d'organiser une conférence de presse conjointe pour délivrer leurs déclarations préliminaires.

Samedi 18 novembre 2023 : la journée a été consacrée à la rédaction et à la publication des déclarations préliminaires de trois mission internationales électorales présentes au Madagascar, à savoir : la mission électorale de la Francophonie, la mission d'observation électorale de l'UA-COMESA et la mission électorale de la SADC. Ces déclarations ont été lues à l'occasion d'une cérémonie unique, suivie d'une série des questions et échanges avec des journalistes et autres participants.

CONCLUSION PORTANT CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

La Mission électorale de la Francophonie (MEF) a été déployée à Tananarive du 13 au 20 novembre 2023, en réponse à l'invitation du gouvernement malgache, dans le cadre de la tenue de l'élection présidentielle du 16 novembre 2023 dans cet Etat membre. Elle était conduite par Madame Micheline CALMY-REY, ancienne Présidente de la Confédération suisse et Envoyée spéciale de la Secrétaire générale de la Francophonie pour le suivi de la situation à Madagascar. Cette mission était composée de huit membres dont des personnalités politiques et experts de haut niveau, provenant de pays francophones.

Conformément à son mandat, cette mission s'est entretenue avec les parties prenantes au processus électoral, notamment le Président de la République par intérim, le ministre des Affaires étrangères, la Commission électorale nationale indépendante (CENI), la Haute Cour constitutionnelle (HCC), les responsables des partis politiques et des organisations de la société civile. Elle a également échangé avec les Chefs des missions électorales de l'Union africaine – Marché commun de l'Afrique australe et orientale (UA-COMESA), de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et les experts de l'Union européenne (UE) ainsi qu'avec le Groupe des ambassadeurs francophones (GAF) et des partenaires internationaux représentés à Madagascar, dont l'Organisation des Nations Unies.

Pour rappel, à la demande des autorités et institutions concernées, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) avait eu à accompagner dans ses étapes antérieures le processus électoral en cours en procédant à l'audit du fichier électoral et en apportant un appui financier, d'une part, à la sensibilisation ainsi qu'à la promotion de la participation des femmes et des jeunes à la vie politique et, d'autre part, à la formation et au déploiement des observateurs électoraux nationaux.

Par ailleurs, l'OIF a contribué au renforcement des capacités des responsables des médias en vue de la couverture professionnelle des activités politiques et de la lutte contre la désinformation et les discours de haine.

Conformément à son mandat, la MEF s'est attachée à évaluer les conditions de préparation et de tenue de l'élection présidentielle à Madagascar, en application des dispositions de la Déclaration de Bamako dont le Chapitre IV-B est consacré à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

En ce qui concerne l'élection présidentielle du 16 novembre 2023, la Mission s'est déployée sur le terrain le jour du scrutin et a suivi le déroulement du vote, du dépouillement ainsi que du comptage des voix dans quelques bureaux de vote, à Antananarivo et ses environs. Les membres de la délégation se sont répartis en trois (3) équipes couvrant des axes distincts de la ville et de ses environs. Un échantillon indicatif d'une cinquantaine de bureaux de vote a été ainsi couvert.

Pour conforter son appréciation et ses observations, la MEF s'est appuyée également sur les constats et observations des missions d'observation nationale partenaires, notamment l'Association TAMAMPIRAMPI, l'Association KMF-CNOE qui ont, avec l'appui francophone, déployé près de 1 850 observateurs sur le territoire malgache.

Ainsi, sur la base de ces observations ainsi que des analyses des textes et activités préparatoires et des entretiens avec les organes et acteurs du processus électoral, la Mission électorale de la Francophonie a établi des constats et des recommandations dont la quintessence est retranscrite ci-dessous.

Synthèse des constats sur le processus électoral

Par rapport au contexte général de l'organisation du processus électoral

- Le processus électoral ayant abouti à la tenue de l'élection présidentielle du 16 novembre 2023 est le troisième sous la quatrième République, après ceux de 2013 et 2018. Il s'est déroulé dans un climat politique et électoral marqué par de fortes divergences et méfiances entre les acteurs politiques en général et en particulier par des suspicions et une crise de confiance des partis de l'opposition envers les institutions de l'Etat, y compris celles en charge des élections, notamment la CENI et la HCC ;

- Le processus n'a connu la participation d'aucune femme comme candidate à l'élection présidentielle, les candidatures féminines, n'ayant pas rempli toutes les conditions légales (dossiers incomplets) et financières (caution), ont été invalidées par la HCC. Par ailleurs, deux anciens présidents (M. Marc RAVALOMANANA et M. Hery RAJAONARIMAMPIANINA) ainsi que le Président sortant, M. Andry RAJOELINA étaient candidats à cette élection ;

- La scène politique jusqu'à la veille du jour de scrutin, a été cristallisée essentiellement autour de trois actualités majeures impactant le processus électoral, à savoir : la décision de la HCC sur la question de la double nationalité du président sortant et candidat à sa propre succession, la régularité de l'intérim du Président de la République démissionnaire du fait de sa candidature pour un deuxième mandat et l'absence de consensus autour du registre électoral national et de la cartographie des bureaux de vote devant servir à l'organisation du scrutin présidentiel ;

- Au lendemain du processus électoral, les tensions étaient palpables entre l'opposition et la majorité présidentielle, suscitant des manifestations et violences.

Par rapport au cadre juridique électoral

- Le processus électoral en cours à Madagascar est régi par un arsenal juridique bien fourni. Ce cadre juridique est constitué tant des textes internationaux dûment ratifiés par Madagascar, qu'un ensemble de textes nationaux composés de la Constitution de 2010, des

lois organiques et ordinaires, des décrets du gouvernement et des délibérations prises par la CENI. Tous ces textes encadrent suffisamment le déroulement du processus ;

- Les textes juridiques qui encadrent le recensement et l'inscription des électeurs restent lacunaires et anachroniques en ce qu'ils ne prévoient pas l'usage de la biométrie et n'édictent pas à suffisance des bases susceptibles de garantir l'unicité des électeurs, dans un contexte dominé par de fortes suspicions et contestations des listes électorales ;

- Les textes légaux et réglementaires électoraux malgaches constituent un socle important qui nécessite d'être amélioré et enrichi sur certains points notamment :
  - la limitation de la majorité électorale à la date de la clôture de l'établissement des listes électorales ;
  - la non-légifération de la collecte des informations biométriques des électeurs ;
  - la subordination du recensement à la présentation des seules cartes nationales d'identité dont la procédure de délivrance est sous la responsabilité d'autres institutions.

- La richesse de l'arsenal juridique électoral constatée découle de la panoplie des textes ci-dessus évoqués. Cependant, le fait que ces textes ne soient pas rassemblés dans un document unique ne facilite pas leur connaissance, leur vulgarisation, leur consultation et leur exploitation.

- Il est remarqué que ces textes sont tous peu vulgarisés et peu connus des parties prenantes au processus électoral.

Par rapport à l'administration électorale

- La Commission électorale nationale indépendante, son bureau et ses démembrements sont effectivement installés à travers le pays, au niveau national, au niveau des provinces et des districts conformément au cadre juridique en vigueur. Elle est dotée d'un Secrétariat Exécutif.

- Le cadre organisationnel, opérationnel et technique de prise en charge des activités du processus électoral est, quant à lui, assuré par un personnel professionnel et dévoué, mu par la volonté, la conscience, la détermination à bien accomplir les tâches et activités planifiées suivant des procédures et outils simples et clairs.

- La CENI et ses démembrements souffrent cependant d'un déficit d'infrastructures adéquates : pas d'espaces d'entreposage appropriés, installations électriques et informatiques de fortune ou presqu'inexistantes, entassement des matériels et documents de tous genres en promiscuité avec les équipements réseaux et informatiques.

- Dans cet environnement contraignant, il est décelé le souci et un effort manifeste des acteurs malgaches pour que tous les citoyens remplissant les conditions pour être électeurs, aient la possibilité d'exercer leur droit de vote le jour des scrutins, en conformité avec les exigences internationales sur l'organisation d'élections démocratiques.

Par rapport aux activités préélectorales : listes électorales, bureaux de vote, candidats

- Le processus électoral en cours a commencé par la refonte des listes électorales et du registre électoral national malgache, du 1er octobre 2022 au 17 juillet 2023. Cette opération a été

menée par 19 340 Commissions Locales de Recensement des Electeurs (CRLE) installées au sein de chacune des 19 340 Fokontany (villages) et a permis de centraliser au niveau national, après traitement, un total de 11 043 836 électeurs dont 5 360 757 femmes (48,54%) et 5 683 079 hommes (51,46%). Ces listes ont été auditées par des experts nationaux et par des experts internationaux de l'OIF. Si le fichier électoral a servi à l'élection présidentielle, il reste néanmoins qu'il ne fait pas l'objet d'un consensus de la part de toutes les parties prenantes du processus électoral ;

- Après l'arrêtage définitif des listes électorales le 20 juillet 2023, la CENI a imprimé 11 043 836 cartes d'électeur correspondant au nombre total d'électeurs inscrits. Conformément aux textes en vigueur, la CENI a procédé à l'inscription des électeurs omis, après décision des tribunaux, et à la suppression des doublons. A la veille de scrutin, la CENI a estimé que 91% de ces cartes d'électeur ont été distribuées avant le jour du vote. La distribution s'est poursuivie le jour du scrutin dans les sites de vote par les responsables de Fokontany. Les électeurs qui n'ont pas reçu, le jour du vote, leurs cartes d'électeur mais porteurs de leur carte nationale d'identité, étaient autorisés à voter ;

- Pour la tenue du vote, la CENI a créé un total de 27 375 bureaux de vote installés au niveau des 19 340 Fokontany et aménagés dans des écoles et salles de classe. La cartographie portant codification et adresse complète de ces bureaux de vote, a été publiée en format téléchargeable, sur le site web de la CENI. Cette cartographie qui coïncide avec la structure des bases des données informatiques de la CENI et des emplacements physiques connus et vérifiables, publiées plus de 70 jours avant le jour du scrutin, constitue une avancée notable de la CENI et un outil important pour la transparence et la crédibilité du processus électoral. Cependant, sur le terrain, il a été constaté un manque de locaux adéquats au déroulement aisé du vote. Dans certains cas, le vote s'est déroulé dans des locaux et bâtiments privés ;

- La formation des agents électoraux devant animer les bureaux de vote et le déploiement des matériels électoraux vers ces bureaux, a été organisée graduellement, du 9 octobre au 14 novembre 2023. La sécurité a été assurée par les forces de l'ordre malgaches en collaboration avec les responsables territoriaux ;

- Le dépôt des candidatures pour l'élection présidentielle a été fait, conformément aux textes juridiques, auprès de la HCC, du 23 août au 6 septembre 2023. Un total de vingt-huit (28) dossiers de candidature a été réceptionné auprès du Greffe de la HCC. Après examen, treize (13) candidatures ont été validées par cette juridiction à travers sa Décision n°10-HCC/D3 du 9 Septembre 2023.

Par rapport à la Campagne électorale

- Initialement et légalement prévue pour 30 jours, c'est-à-dire du 10 octobre au 07 novembre 2023, la campagne électorale ouverte officiellement le 10 octobre 2023 n'a pris fin que le 15 novembre 2023 à minuit. Cela est dû à un report d'une semaine de la date du scrutin, décidé par la HCC à la suite d'une requête d'un des candidats, blessé au cours des manifestations de l'opposition ;

- En cours de campagne, les candidats membres du collectif des dix (opposition) ont décidé d'interrompre leur participation au processus électoral et donc leur campagne électorale. La

campagne électorale a ainsi souffert du retrait du processus électoral de 10 candidats de l'opposition. Finalement, trois (3) candidats sur les treize (13) ont effectivement mené des activités de campagne. En dépit de leur retrait, les dix candidats étaient sur le bulletin unique et ont recueilli des suffrages des électeurs ;

- Les médias traditionnels, les réseaux sociaux et l'organisation de rassemblements ont été des outils de campagne privilégiés par les candidats. Les médias du service public notamment : la Télévision Nationale Malgache (TVM) et la Radio Nationale Malgache (RNM) ont diffusé les activités de campagne des candidats. La CENI, en l'absence d'une autorité de régulation des médias, a assuré la répartition de l'accès des candidats sur ces chaînes publiques avec des émissions électorales quotidiennes équitables de cinq minutes (5 min) par candidat. Cependant, la radio a constitué la principale source d'informations surtout en zone rurale. Un débat télévisé contradictoire a été organisé le lundi 13 novembre durant lequel les trois (3) candidats en campagne ont débattu à la TVM.

- Il a été noté en outre, l'usage d'affiches, de banderoles et de panneaux géants au niveau des carrefours et autres lieux publics. Certains candidats, par leurs délégués de campagne, ont fait du porte-à-porte ou ont tenu des rencontres publiques au niveau de leurs sièges de partis pour sensibiliser et informer leur électorat ;

- Des heurts ont été enregistrés durant la campagne électorale, opposant les forces de l'ordre aux candidats et à leurs militants à l'occasion des marches et manifestations ;

- Il a été relevé l'absence dans les textes juridiques, de dispositions qui encadrent les activités politiques des candidats et partis politiques avant la période officielle de la campagne électorale ainsi que le plafonnement des dépenses relatives à la campagne électorale, mesures qui auraient permis de prévenir les tensions avant la campagne et d'équilibrer les moyens financiers des candidats.

Par rapport à la journée du scrutin du 16 novembre 2023

- Les bureaux de vote ont ouvert, en général, à l'heure légale, c'est-à-dire à 6 h. Les agents électoraux étaient présents et au complet. Les matériels et documents électoraux étaient disponibles, en quantité nécessaire et suffisante, dans tous les bureaux de vote visités. Les isoloirs assuraient le secret du vote et les urnes étaient transparentes ;

- Quelques électeurs n'avaient pas reçu leurs cartes d'électeur et ont dû voter en présentant leurs cartes d'identité nationales ;

- Les femmes et les jeunes étaient fortement représentés dans les bureaux de vote comme agents et parmi les électeurs ;

- Le vote s'est déroulé dans le calme. Aucun incident n'a été relevé et les électeurs ont exercé leur droit en toute indépendance et liberté. Cependant, en réaction aux menaces de destruction de « bureaux de vote », les autorités ont instauré un couvre-feu, du 15 au 17 novembre de 21 h à 4 h du matin ;

- Les bureaux de vote ont fermé aux heures légales malgré quelques retards mineurs relevés dans quelques bureaux et dans la plupart des cas, les membres des bureaux de vote, composés

conformément aux textes en vigueur (majoritairement de femmes et de jeunes), ont fait preuve d'une bonne maîtrise des procédures de vote ;

- La mobilisation des électeurs était relativement faible et en deçà de l'élection de 2018, selon les agents électoraux rencontrés et les constats faits ;
- Les forces de l'ordre, présentes discrètement dans tous les centres de vote, se tenaient à distance raisonnable des bureaux de vote et faisaient preuve de neutralité et de professionnalisme ;
- Les observateurs nationaux et internationaux étaient présents dans plusieurs centres et bureaux de vote visités, de même que les délégués de candidats avec en moyenne, deux (2) par bureau de vote ;
- La clôture des opérations de vote, le dépouillement du vote ainsi que la compilation des résultats se sont déroulés, dans les bureaux visités par la MEF, en présence des observateurs, représentants de candidats et des populations malgaches.

Synthèse des recommandations

La Mission électorale de la Francophonie appelle les institutions malgaches dont la Commission électorale nationale indépendante, la Haute Cour constitutionnelle, le Gouvernement et l'Assemblée nationale, à appliquer les recommandations contenues dans le rapport d'audit du fichier électoral effectué par l'OIF et à en évaluer régulièrement le niveau d'application. Ces recommandations portent sur le cadre juridique, l'environnement technique et opérationnel couvrant les activités préparatoires aux scrutins.

En sus de ces recommandations, la MEF recommande, en vue de leur mise en œuvre visant à renforcer le système électoral et les prochaines élections, à l'ensemble des acteurs politiques et institutions impliquées dans le processus électoral, ce qui suit :

S'agissant de l'environnement politique et électoral

- Communiquer davantage autour du processus électoral pour donner au public la bonne information en temps opportun et accroitre ainsi la transparence, créer et consolider la confiance des parties prenantes sur le processus et réduire les suspicions et la désinformation ;
- Renforcer la concertation et le dialogue entre parties prenantes et les acteurs politiques en vue de l'inclusivité du processus électoral et de l'apaisement de l'environnement politique et électoral ;
- Créer et consolider la confiance entre les acteurs politiques et les institutions en charge de, et intervenant dans, la gestion, de la supervision et du contrôle des élections ;
- Encourager à travers l'éducation politique et électorale et des mécanismes de sanctions positives, l'engagement des femmes et des jeunes en politique et leur participation comme candidats aux élections.

S'agissant du cadre juridique électoral

- Améliorer et compléter le cadre juridique électoral existant dans le souci de garantir en pratique l'exercice équitable de droit de vote à toute personne ayant atteint dix-huit ans à la date du scrutin, l'égalité des conditions de campagne électorale à travers le plafonnement des fonds de campagne et renforcer ainsi l'inclusivité des listes électorales, des candidatures et de l'ensemble du processus électoral ;

- Revoir l'option d'impression et distribution différées des cartes d'électeur. Compte tenu de la sensibilité et de la délicatesse que revêtent les élections et parfois les écarts minimes pouvant séparer certains candidats et afin d'éviter le constat des cartes d'électeurs non distribuées, il est recommandé que, dans les prochaines campagnes de refonte des listes électorales avec la perspective de l'introduction de la biométrie en 2024, il soit procédé à l'impression et la livraison de la carte d'électeur, instantanément après l'inscription de l'électeur. Chaque électeur recevrait alors sa carte, immédiatement après son inscription ;

- Adopter la loi sur le financement des activités politiques et le contrôle y afférent ;

- Recenser exhaustivement tous les textes se rapportant au processus électoral, les regrouper et les publier sous le format d'un Code électoral c'est-à-dire en un compendium des textes bien agencés et reliés regroupant la Constitution, les lois, les décrets, les décisions et les délibérations se rapportant au processus électoral malgache ;

- Vulgariser et éduquer les parties prenantes sur les textes juridiques qui encadrent le processus électoral.

Par rapport à l'administration électorale et autres institutions en charge du processus électoral

- Améliorer les conditions de travail et de fonctionnement des institutions en charge des élections, en mettant à leur disposition, dans des délais convenables, les ressources humaines et financières nécessaires ;

- Instaurer un contrôle citoyen régulier et périodique des activités de ces institutions et encourager les activités de transparence et de vulgarisation du travail qu'elles réalisent et sanctionner tout manquement aux principes de bonne gestion et de transparence ;

- Alléger les modalités et mécanismes de saisine de ces institutions par tout citoyen en quête d'informations ou pour tout recours administratif ou juridictionnel.

Par rapport aux activités préélectorales et électorales

- Désigner les animateurs et mettre effectivement en place l'Autorité nationale de régulation des communications médiatisées (ANRCM) ainsi que légiférer sur les activités des acteurs politiques avant la campagne électorale et sur le plafonnement des dépenses de campagne, pour améliorer le climat général de toute campagne électorale prochaine et assurer un accès égal aux médias publics et un monitoring conséquent des activités de campagne. S'assurer des moyens en place afin de préserver l'intégrité de l'information ;

- Stabiliser durablement la cartographie des BV par l'identification ou la construction de bâtiments devant abriter des BV. La CENI devra également procéder à une opération de

géolocalisation de ses sites opérationnels (centres de vote et bureaux de vote), en collectant les coordonnées GPS permettant à tout acteur de retrouver et d'accéder à chaque site ;

- Accélérer les efforts et achever la distribution des cartes d'électeur avant la tenue des élections législatives ;
- Renforcer la formation des membres des bureaux de vote, relativement aux procédures de dépouillement.

La Mission électorale de la Francophonie a pris acte de la tenue de l'élection présidentielle du 16 novembre. Elle estime qu'elle s'est déroulée dans un contexte tendu et de forte méfiance, marqué par la restriction des droits et libertés, la contestation de la CENI et de la HCC, le boycott de certains candidats d'opposition et l'instauration d'un couvre-feu avant, pendant et après le scrutin. Cependant, le scrutin est resté conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur et s'est passé de manière paisible, libre. Le jour du scrutin, les opérations de vote (de leur ouverture à leur clôture), de dépouillement des suffrages et de compilation des résultats se sont déroulées dans le calme et la transparence, avec toutefois une participation relativement faible, de près de 46%, soit environ 7% de moins qu'en 2018.

La MEF fait le constat, à l'issue de ce processus, d'une société malgache divisée et exprime sa profonde préoccupation quant à la phase postélectorale avec des risques élevés de contestations et de tensions persistantes.

La mission appelle par conséquent tous les acteurs et actrices, parties prenantes au processus électoral malgache, à contribuer au rétablissement de la confiance entre elles et au renforcement de l'Etat de droit. Elle les invite à privilégier la concertation et le dialogue en vue de créer les conditions d'un retour à une vie politique plus apaisée, gage de la préservation de la paix, de la stabilité et du développement intégral et durable de Madagascar.

Madagascar faisant partie de l'Organisation Internationale de la Francophonie et partageant les mêmes valeurs, la mission a réaffirmé la disponibilité de l'Organisation internationale de la Francophonie à accompagner les actrices et acteurs malgaches dans leurs efforts en vue du renforcement de la paix et de la démocratie.