



Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme

**ELECTIONS LEGISLATIVES ANTICIPEES
DU 23 SEPTEMBRE 2007 A MADAGASCAR**

**RAPPORT
DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA FRANCOPHONIE**

I. Mandat de la mission

Pour donner suite à la dissolution de l'Assemblée Nationale, le gouvernement de la République de Madagascar a décidé d'organiser des élections législatives anticipées, dont la tenue a été fixée au 23 septembre 2007. C'est dans ce cadre que répondant à la demande que lui ont adressée les Autorités malgaches, par courrier du Ministre des Affaires étrangères, S.E. Monsieur Marcel RANJEVA, en date du 10 août 2007, en vue d'une assistance de l'Organisation Internationale de la Francophonie par l'envoi d'observateurs internationaux, S.E. Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de la Francophonie, a décidé de dépêcher dans ce pays, membre de notre Communauté, une mission francophone d'information.

Cette mission, qui a séjourné à Madagascar entre du 18 au 25 septembre 2007, conduite par l'ancien Premier Vice président du Sénat de la Mauritanie, Maître SALECK Ould Abdel JELIL, était composée de la manière suivante :

Monsieur Florent MBA SIMA
Sénateur
GABON

Monsieur Blagoj ZASOV
Ancien Ambassadeur
Vice-président de la section nationale de l'APF à l'Assemblée Nationale
EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE

Monsieur Stefan TAFROV
Ancien Ambassadeur
BULGARIE

Monsieur Siaka BAMBBA
Ancien Vice-président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)
COTE D'IVOIRE

La coordination de la mission était assurée par Monsieur Ntole KAZADI, Chargé de mission à la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme.

A la différence des missions d'observation des élections qui, généralement, rendent publique par communiqué leur appréciation sur le déroulement du processus électoral, la Mission d'information de l'OIF dépêchée à Madagascar à l'occasion des élections législatives anticipées du 23 septembre 2007 avait pour mandat de prendre contact avec les principaux acteurs nationaux impliqués dans ce processus, d'évaluer l'organisation du scrutin et d'assurer une étroite concertation avec les partenaires internationaux présents sur le terrain à cette occasion, afin de recueillir des informations pertinentes et de présenter au Secrétaire

général de la Francophonie un rapport circonstancié portant sur le contexte et les enjeux politiques de cette échéance électorale. La Mission devait également analyser l'état de préparation des élections ainsi que les conditions de leur réalisation, en rapport notamment avec les textes en vigueur dans ce domaine et les attentes de la classe politique, de la société civile et de la population malgache.

II. Déroulement de la mission

Les activités de la mission de la Francophonie ont essentiellement consisté, d'une part, en des rencontres et des réunions de travail ou d'échanges avec les acteurs nationaux et internationaux impliqués dans le processus électoral malgache et, d'autre part, en la visite d'un certain nombre des bureaux de vote, le jour du scrutin, afin de s'informer sur le déroulement des opérations électorales.

A – Les rencontres et les réunions de travail ou d'échange

La Mission de la Francophonie, appuyée par Mme Monique Rakotoanosy, correspondante nationale de l'OIF à Madagascar, a défini préalablement un programme de rencontres avec les autorités politiques, les responsables des principales institutions chargées de l'organisation, de la supervision et du contrôle des opérations électorales, les candidats aux élections législatives, les représentants de la société civile, les Hommes d'affaires et les universitaires malgaches, les représentants du corps diplomatique et ceux des organisations internationales présents à Antananarivo. La délégation a également prévu des rencontres avec les représentants des missions d'observation présentes sur place.

Sur la base du programme établi, la délégation de l'OIF a pu échanger avec:

1. Autorités politiques et responsables d'organes chargés des élections

- ✓ le Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Réforme administrative, **S.E. Monsieur Charles RABEMANANJARA**, qui a réuni, le 20 septembre 2007, l'ensemble des observateurs et des missions diplomatiques afin de les informer des enjeux et de l'état de préparation des élections du 23 septembre. Tout de suite après cette réunion, le Premier ministre a accordé une audience à la délégation de la Francophonie. De même, le 25 septembre, il a bien voulu recevoir le chef et le coordonnateur de la mission de la Francophonie afin de

faire un point général sur le processus électoral et de tirer quelques enseignements.

- ✓ le Ministre des Affaires étrangères, S.E. Monsieur **Marcel RANJEVA**, qui a remercié la Francophonie et son Secrétaire général d'avoir répondu à l'invitation du gouvernement et de cette manière manifesté la solidarité de l'OIF envers Madagascar.
- ✓ la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), en présence de tous ses membres, pour un exposé, par son Président Monsieur Jean-Michel **RAJAONARIVONY**, et des échanges sur l'état de la préparation par cette haute juridiction du traitement des résultats des votes et du contentieux électoral, ainsi que sur le sentiment de la Cour sur la législation électorale en vigueur.
- ✓ le Président du Conseil National Electoral (CNE), Monsieur Théodore **RANDREZASON**, les autres membres étant déjà déployés sur le terrain pour la supervision des opérations électorales.

2. Candidats et leaders des partis politiques

- ✓ Monsieur Mamy RAKOTOARIVELO, vice-président de l'Assemblée nationale sortante et candidat du Parti Tiako I Madagaskara, parti du Président de la République.
- ✓ Monsieur Norbert RATSIRAHONANA, ancien Président de la République par intérim, Responsable du parti AVI, précédemment associé au TIM et passé dans l'opposition depuis les élections présidentielles de décembre 2006.
- ✓ Monsieur Maurice BERANTO, candidat du Fiomonana Demokraty Malagasy.
- ✓ Des responsables de l'AREMA, parti de l'ex-Président Didier RATSIRAKA.
- ✓ Des responsables du parti MONIMA, opposition.

3. Responsables d'organisations de la Société civile

- ✓ Madame Madeleine RAMAHOLIMIHASO, présidente de l'Observatoire de la vie publique, ancienne présidente du CNOE.
- ✓ KMF-FANABEAZANA-OLOM-PIRENENA CNOE-EDUCATION DES CITOYENS.
- ✓ Le Père Pedro OPEKA, responsable de l'ONG AKAMASOA

4. Les Hommes d’Affaires malgaches

- ✓ Naina ANDRIANTSITHAINA, président du Groupe d’Entrepreneurs de Madagascar (GEM).
- ✓ Monsieur Simon RAKOTONDRAHOVA, président de la Chambre du Commerce, de l’Industrie, de l’Agriculture et de l’Artisanat.

5. Partenaires internationaux

- ✓ La représentation du PNUD
- ✓ La représentation de l’Union Européenne
- ✓ La mission d’observation de l’Union Africaine
- ✓ Monsieur Alain LE ROY, Ambassadeur de France à Madagascar
- ✓ La mission d’observation de la COMESA
- ✓ La mission d’observation de la Commission de l’Océan Indien

B – La visite des bureaux de vote

La mission de l’OIF n’avait pas, en réalité, pour mandat d’observer le scrutin. Néanmoins, elle a choisi de visiter un certain nombre de bureaux de vote, en s’efforçant de diversifier les centres visités, suivant les tendances politiques signalées des électeurs. A cet effet, les membres de la délégation se sont répartis en deux équipes.

Au final, la mission francophone a visité plus de trente bureaux de vote dans les deux villes, et le long de la route qui les séparent.

III. Constats et recommandations de la mission

A – Les constats

1. Sur le contexte social et sécuritaire

La mission a noté que le processus électoral se déroulait dans un contexte généralement apaisé et sécurisé, mis à part quelques actes de banditisme perpétrés par des prisonniers évadés, notamment dans certaines régions du pays. Les différents candidats ont ainsi pu mener, sans entraves, leur campagne électorale. La situation de paix générale qui a prévalu dans l’ensemble du pays a été confirmée par l’absence d’incidents majeurs durant le séjour de la Mission francophone à Madagascar.

Selon le Premier ministre malgache, cet apaisement de la vie politique du pays, au-delà du fait que le peuple malgache a su s'approprier les pratiques démocratiques positives, est lié aussi à la détermination de celui-ci de contribuer à la réussite du Plan de développement, MAP (Madagascar Action Plan), initié par le Président de la République, qui implique une large responsabilité de gestion au niveau régional et local.

En effet, lors de son entretien avec la Mission francophone, le Premier ministre, ministre de l'Intérieur et de la Réforme administrative, a largement insisté sur la volonté et la détermination des Autorités malgaches d'organiser des élections libres, justes et démocratiques. Il a souligné que les enjeux de cette échéance électorale anticipée étaient à appréhender plus au niveau régional et local qu'au niveau national, ce conformément aux nouveaux principes d'organisation et de gestion du territoire fixés par la Constitution et le « MAP ». Ainsi, la dissolution de l'Assemblée traduit, selon lui, la volonté des Autorités malgaches de doter leur pays d'une nouvelle majorité parlementaire qui, à la fois, serait conforme à la nouvelle représentation nationale, fondée sur les régions et non sur les provinces et de créer, avec notamment l'adoption de la loi budgétaire 2008, les conditions nécessaires à la mise en œuvre du « MAP ».

L'importance accordée enjeux économiques et locaux de ces élections a fait que quelques semaines avant leur organisation, le gouvernement a organisé une réunion de sensibilisation des 17 000 chefs de Fokontany (quartier, village) du pays, véritables relais locaux pour la mise en œuvre du « MAP » qui, comme la mission a pu le constater, jouent un rôle de plus en plus important dans le processus électoral.

Cependant, la mission a noté une certaine inquiétude à la fois de l'opposition et de la société civile qui craignent la montée du pouvoir de ces chefs de Fokontany dont le mode de désignation n'obéit pas nécessairement aux principes démocratiques. Par ailleurs, il n'est pas exclu que le pouvoir en place privilégie plus des considérations d'ordre économique au détriment des progrès dans le domaine de la démocratie et de l'Etat de droit. D'ailleurs, les partenaires internationaux rencontrés, qui apportent leur soutien aux efforts du gouvernement en vue d'une croissance économique et la réduction de la pauvreté, ont fait état de leurs efforts à amener celui-ci à faire la part des choses entre les objectifs de développement définis par le « MAP » et le processus politique en cours.

3. Sur le cadre juridique.

Le premier et le plus important enseignement que la mission a eu à tirer de ses différents entretiens avec les acteurs malgaches et les partenaires internationaux est que les principales recommandations formulées dans le cadre des élections présidentielles de décembre 2006 par les partenaires au développement, les missions internationales d'observation et les organisations de la société civile malgache, relatives à la réforme du système électoral, n'ont pu connaître une suite favorable en dépit des revendications des partis politiques de l'opposition.

Ces recommandations, consignées par la Mission de la Francophonie dans son rapport d'observation de l'élection présidentielle de décembre 2006, portent essentiellement sur la nécessité de :

- révision du code électoral.
- révision et la poursuite de l'informatisation des listes électorales.
- mise en place d'un organe indépendant chargé de l'organisation des élections.
- accès libre et équitable des candidats et des partis politiques aux médias publics en période de campagne électorale.
- financement des partis politiques légalement constitués par l'Etat et adoption d'un statut pour l'opposition.

Sur la question de la révision du code électoral, il y a lieu de relever d'énormes divergences entre les positions tranchées des institutions impliquées dans le processus électoral, les partis politiques et les organisations de la société civile.

Pour certains partisans du parti au pouvoir, par exemple, le code électoral, hérité de l'ancien régime, n'a pas besoin de révision et n'est pas un obstacle à la tenue d'élections démocratiques et crédibles. Cet avis est d'ailleurs partagé par la Haute Cour Constitutionnelle, qui juge ce texte conforme à la Constitution et parfaitement adapté à la situation politique malgache actuelle. En revanche, réclame une refonte substantielle du code électoral.

Quant au Conseil National électoral (CNE), il exprime la nécessité d'ouverture d'un débat sur la question et demande que la révision souhaitée par l'opposition ne se fasse sous une quelconque pression liée notamment aux besoins ou aux impératifs d'une échéance électorale particulière.

Comme pour faire avancer ce débat, la société civile, représentée par le CNOE et les églises, a mis au point et présenté une proposition de réforme du code électoral, qui est parvenu à l'Assemblée Nationale avant sa dissolution. Le Premier ministre s'est montré ouvert et pense que la prochaine Assemblée pourrait se pencher sur cette question.

Au-delà de la difficulté liée à la question de la réforme de la loi électoral, la Mission de la Francophonie, ainsi que celles des autres organisations internationales présentes à Madagascar à l'occasion des élections législatives du 23 septembre 2007, ont salué les progrès réalisés depuis le dernier scrutin présidentiel, notamment en ce qui concerne l'informatisation, la révision et la tenue du fichier électoral, la distribution des cartes d'électeurs et la mise en place des centres informatiques régionaux, qui ont facilité et crédibilisé le traitement des résultats des élections.

4. Sur le financement des campagnes électorales

La Mission a constaté que les pouvoirs publics ne prenaient pas en charge l'impression de leurs bulletins de et leur acheminement vers les structures régionales et locales chargées de les mettre dans les bureaux de vote. De même l'accès inégal aux médias des candidats n'était pas assuré. Cette situation, à l'évidence, crée des inégalités entre les candidats.

5. Sur l'implication de la communauté internationale dans le processus électoral malgache

La non prise en compte des recommandations émises par les missions internationales dans le cadre de l'élection présidentielle de décembre 2007 et des revendications des partis de l'opposition a poussé certains partenaires au développement à ne pas s'impliquer davantage dans l'observation et l'assistance électorales.

Ainsi, le PNUD, après avoir rompu le dialogue avec le gouvernement malgache sur les questions électorales, a pris part à ces élections à titre « d'information », en se limitant à assurer ses « fonctions naturelles » : coordinations des missions d'observation ; renforcement des capacités des institutions impliquées dans le processus électoral.

Quant à l'Union Européenne, elle n'a pas envoyé d'observateurs électoraux et n'a pas non plus apporté de contributions financière au gouvernement malgache pour la préparation et la tenue de ces élections.

Sur les préparatifs et la tenue des élections

L'une des principales plaintes des candidats de l'opposition et des organisations de la société, a été que la période électorale fixée pour ces élections législatives a été trop courte et de ce fait, n'a pas permis aux candidats de mieux s'organiser. Le caractère contraignant du chronogramme électoral s'expliquait, en effet, par la dissolution inattendue de l'Assemblée nationale et des contraintes constitutionnelles liées à cette dissolution dont notamment celle concernant le respect des délais pour l'organisation de nouvelles élections (30 jours au moins et 60 jours au plus après la dissolution).

Par ailleurs, ces élections législatives ne semblent pas avoir connu une très forte mobilisation citoyenne. Le taux de participation est resté en dessous de la moyenne (46% selon le Conseil National Electoral), comme lors du référendum constitutionnel du 4 avril 2007 (43.72% de participation) et même en baisse par rapport au scrutin présidentiel du 5 décembre 2006 (61.93% de participation).

Les raisons de cette faible participation des citoyens aux élections législatives pourraient être à la fois l'absence d'un véritable débat politique et la désaffection de la population à l'égard de la classe politique dans son ensemble.

S'agissant du déroulement des opérations de vote, la Mission a pu constater les efforts considérables consentis par le gouvernement, en ce qui concerne l'acquisition du matériel électoral et la formation du personnel des bureaux de vote, alors qu'il n'a pas bénéficié véritablement de l'aide extérieure.

Sur le plan technique, la tenue des législatives du 23 septembre, de l'ouverture des bureaux de vote au dépouillement, en passant par la mise à disposition du matériel électoral, la maîtrise des opérations par les membres des bureaux de vote et le comportement des électeurs, a été d'un niveau très appréciable.

La Mission a également pu constater absence totale des forces de l'ordre dans les lieux de vote, ce qui confirme une fois de plus le caractère apaisé du contexte général dans lequel se sont déroulées ces élections législatives et la preuve que le citoyen malgache s'est approprié les mécanismes d'exercice de son droit de vote.

B. Les recommandations

De manière générale, il est apparu à la Mission francophone d'information que Madagascar se trouve à un tournant crucial dans ses choix économiques et politiques. Les élections législatives anticipées du 23 septembre 2007, se situant dans la suite logique de la révision constitutionnelle et du lancement de la mise en œuvre du « MAP », constituent un moment essentiel de ce tournant.

La coloration de la prochaine Assemblée Nationale sera décisive pour la suite que celle-ci donnera aux recommandations des partenaires au développement et de la société civile concernant le processus électoral. De même, l'articulation qui sera faite entre les nécessités de développement et les engagements politiques en faveur de la démocratie et de l'Etat de droit, détermineront à terme la vie politique à Madagascar.

A cet égard, la Mission de l'OIF fait les recommandations suivantes de manière à contribuer au renforcement de l'ancrage de la vie démocratique à Madagascar :

- la nécessité pour le pouvoir comme pour l'opposition de maintenir un espace de dialogue.
- la révision du code électoral. A ce sujet, il est souhaitable que la Francophonie continue de joindre ces efforts à ceux de ses partenaires de la Communauté internationale et accompagne le gouvernement dans cette voie.
- la nécessité de donner les moyens adéquats et de crédibiliser davantage les organes chargés de l'organisation, de la supervision et du contrôle des opérations électorales.
- l'ouverture des médias publics à tous, en période électorale comme en temps normal, afin de favoriser le débat politique et l'information adéquate de la population.
- la prise en charge par l'Etat de l'impression et de la distribution des bulletins de vote, afin d'assurer l'égalité entre les citoyens qui se présentent aux élections.
- la mise en place d'un statut de l'opposition et, à terme, le financement des activités des partis politiques légalement constitués.