

RECUEIL DE RECOMMANDATIONS



Actes de l'atelier de réflexion sur les leçons apprises et les recommandations de la CENI sur le processus électoral 2017-2019

13 Octobre - 2021



Publié par ECES avec le soutien financier de
l'Organisation Internationale de la Francophonie

ECES

Avenue Louise 222
1050 Bruxelles - Belgique

Site web : www.eces.eu

ECES Madagascar

Contact : + 261 32 11 026 90

Mise en page : Fanny Rakotomamonjy

Contact : 034 14 248 64

© ECES, Octobre 2021

Réalisé en partenariat avec
la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI)



Dans le cadre du Projet d'Appui au
développement et à la consolidation de la démocratie
et de l'État de droit à Madagascar



TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations.....	5
Le mot du Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI).....	6
Le mot de l'Ambassadeur, Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie pour l'océan Indien (OIF)	7
Avant-propos.....	9
Partie 1 : Le cadre légal	
I-1. Le rôle des chefs fokontany dans la phase d'enrôlement des électeurs.....	13
I-2. Le défi de la biométrisation de la liste électorale.....	14
I.3 L'exercice du droit de vote à la diaspora.....	15
I-4 Administration électorale : de l'indépendance administrative et financière de la CENI.....	17
I.5 Campagne électorale : les constats d'irrégularité.....	17
I.6 Le défi de la régulation des médias en période de campagne électorale	20
I.7 Le défi de la sincérité des résultats	20
Partie 2 : La gestion du budget électoral	
II-1 Les défis de l'indépendance financière de la CENI.....	31
II-2 Les défis de la transparence sur la gestion du budget électoral.....	33
Partie 3 : Le fichier électoral	
III-1.La fiabilisation du fichier électoral.....	41
III-1.1 Le défi de la révision annuelle de la liste électorale	41
III.1.2. Le défi de la CENI face à la tenue du registre de recensement de la population.....	42
III.1.3. Le défi face à la nécessité de structuration d'une base de données de l'état civil.....	43
III.1.4. Le défi de la modernisation des procédures d'enregistrement des électeurs	43
III.2. Les actions immédiates à entreprendre dans le cadre de la démarche de fiabilisation de la liste électorale.....	44
Partie 4 : L'éducation civique électoral	
IV-1. Les défis de la participation des citoyens au processus électoral.....	51
IV.1.1 L'enregistrement des électeurs sur la liste électorale	51
IV.1.1 L'incitation au vote	54
IV-2. Les défis de la régulation des médias.....	56
Bibliographie.....	60
Annexes.....	63

LISTE DES ABRÉVIATIONS

TERMES	DEFINITIONS
AN	Assemblée nationale
ANRCM	Autorité nationale de régulation de communication médiatisée
BV	Bureau de vote
CEC	Commission électorale communale
CED	Commission électorale de district
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEP	Commission électorale provinciale
CER	Commission électorale régionale
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
CID	Centre informatique de district
CLRE	Commission locale de recensement des électeurs
CNI	Carte nationale d'identité
CNTDI	Centre national de transmission des données informatiques
HCC	Haute cour constitutionnelle
JIRAMA	Société nationale de distribution d'eau et d'électricité (Jiro sy rano malagasy)
JSAN	Jugement supplétif d'acte de naissance
LE	Liste électorale
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
OGE	Organisme de gestion électorale
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
RALE	Révision annuelle de la liste électorale
RECEF	Réseau des compétences électorales francophones
SACEM	Soutien au cycle électoral à Madagascar

LE MOT DU PRÉSIDENT

de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI)

Durant les six dernières années, la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) a assuré sa mission dans un contexte assez difficile. Elle a rencontré de nombreux obstacles alors que les moyens mis à sa disposition ont été limités. Toutefois, elle a réussi à relever les défis et a mis en place à l'issue des différentes élections organisées depuis 2018 toutes les Institutions de l'État dans un climat d'apaisement, respectant le principe d'alternance démocratique. Indépendance, impartialité, intégrité, légalité, transparence et professionnalisme sont les impératifs du quotidien des membres du Bureau Permanent et de toute l'équipe de notre Institution, durant l'accomplissement de notre mission.

Durant notre mandat, l'équipe a initié différentes activités afin de résoudre les problèmes rencontrés. En application de la nouvelle loi organique de 2018 régissant les élections, elle a aussi apporté des innovations pour répondre aux exigences des acteurs. Nombreux sont les acquis techniques et les bonnes pratiques tirées de ces expériences. Cependant, beaucoup de chantiers restent à entamer pour parfaire le processus électoral. Dans un esprit de continuité et de capitalisation, notre équipe estime qu'il est nécessaire de les transmettre à la nouvelle composition de la CENI.



Hery Rakotomanana
Président de la CENI

D'où, la pertinence de ces travaux diligentés par l'ECES, financés par l'OIF, qui va nous donner l'opportunité de transmettre quelques recommandations sur des aspects auxquels les enjeux sont importants. Notre objectif est toujours d'améliorer le processus électoral à Madagascar. Pour terminer, nous tenons à adresser nos remerciements à tous les participants et particulièrement à l'endroit du Centre Européen d'Appui Electoral (ECES) pour sa participation à la conduite de ces travaux aboutissant à la conception de ce document. Enfin, nous tenons à présenter notre profonde gratitude à l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) pour le soutien qu'elle a daigné apporter à la CENI tout au long de ce cycle notamment le financement de ces travaux. Sa contribution est inestimable pour la réussite du processus électoral. Nous vous souhaitons une bonne lecture !



LE MOT DE L'AMBASSADEUR, Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie pour l'Océan Indien (OIF)

Depuis de nombreuses années maintenant, l'OIF contribue à l'ancrage de la démocratie, à l'enracinement de l'État de droit et à la préservation de la paix dans l'espace francophone, conformément aux dispositions pertinentes de la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000 et confortée en 2006 par la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. C'est dans la continuité de cet engagement que l'OIF s'est investi dans l'accompagnement de la République de Madagascar dans la promotion et la consolidation de la paix, la démocratie et la bonne gouvernance y compris électorale, à travers un partenariat dynamique et soutenu avec les acteurs concernés, locaux, régionaux, et internationaux. Cette publication témoigne de la collaboration fructueuse qui s'est nouée avec les institutions en charge de la consolidation de la démocratie et avec des partenaires spécialisés dans ce domaine comme le Centre Européen d'Appui Electoral (ECES).

Les dernières élections qui se sont déroulées à Madagascar ont constitué une phase déterminante dans l'ancrage démocratique de ce pays. L'évaluation qui en a été faite par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a néanmoins

révélé l'existence de nombreux défis qui ne pourront être dûment relevés que si nous bâtissons sur les leçons apprises des expériences passées

pour mieux nous positionner dans la bonne conduite du prochain cycle électoral.

De ce point de vue, le présent recueil constitue une importante référence grâce aux recommandations pertinentes issues de "l'Atelier de réflexion sur les leçons apprises et les recommandations de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) sur le processus électoral", lesquelles portent, en priorité, sur le cadre légal, le fichier électoral, l'éducation, la sensibilisation et l'information électorale, ainsi que sur la gestion du budget électoral.

Une telle initiative traduit l'expression renouvelée de

l'engagement en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance électorale dont a constamment fait montre la CENI, sous la direction de son Président, Monsieur Hery Rakotomanana, au cours de son mandat qui arrive à son terme. Nous sommes particulièrement reconnaissants à l'auguste institution, pour la précieuse collaboration dont l'OIF a bénéficié de sa part tout au long de ce mandat et pour le partenariat solide, exemplaire



**SEM Léonard
Emile Ognimba**

*Ambassadeur, Représentant
de l'Organisation Internationale
de la Francophonie
pour l'océan Indien*

et fructueux qui en est issu, dans la conduite du processus électoral à Madagascar.

Cette initiative s'inscrit de façon logique dans l'historique des initiatives appuyées par l'OIF à Madagascar en se référant à son expertise dans le domaine de l'appui aux processus électoraux et de démocratisation qui ont été ponctuées par une série d'actions telles que la révision du cadre juridique des élections, l'audit du fichier électoral, la sensibilisation à la déontologie journalistique, le rapprochement entre les institutions concernées pour l'appropriation commune des textes, des actions de renforcement de capacités, la mise à disposition d'un expert en régulation des médias.

A quelques jours de la fin de leur mandat, je tiens au nom de l'OIF, à remercier vivement le

Président et son équipe pour le travail remarquable accompli. Leur abnégation, leur engagement et leur intégrité qui ont conduit à la réussite, unanimement reconnue, des élections démocratiques et à la consolidation de la paix dans le pays, gage de son développement social et économique, méritent toute notre reconnaissance.



AVANT-PROPOS

Le présent document contient les actes de l'atelier de réflexion sur les leçons apprises et les recommandations de la CENI sur le processus électoral, qui s'est tenu le 13 octobre 2021 à Antananarivo, et qui s'inscrit dans le cadre du Projet d'appui au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit à Madagascar (PADEM) mis en œuvre par ECES avec l'appui financier de l'OIF, et en collaboration avec ses partenaires de la société civile malgache dont Communication Idea Development (CID).

L'atelier vient conclure les évaluations du processus électoral de 2017-2019, et accompagner le rapport de fin de mandat de la CENI dont le mandat arrive à terme ce 29 octobre 2021.

Les observateurs des élections ont tous noté la crédibilité et la transparence de ce processus électoral, et relevé le climat apaisé dans lequel il s'est tenu, confortant le processus de sortie de crise sur lequel s'était engagé Madagascar depuis 2013. A ces acquis s'ajoutaient un inventaire de défis, et des recommandations objectives, visant à l'amélioration des élections, et que l'atelier bilan du cycle électoral 2017-2019, organisé par la CENI avec la participation de toutes les parties prenantes du processus électoral et l'appui du projet « Soutien au cycle électoral de Madagascar » (SACEM) mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le Développement, a confirmé dans son rapport réalisé en 2020.

A ce moment particulier où la CENI s'apprête à livrer les conclusions de sa mission de six années au service de l'organisation des élections, et que se profilent à l'horizon de nouveaux défis pour le prochain cycle électoral, comme le vote de la diaspora pour ne citer que celui-ci, une révision s'imposait. Il s'agissait de revoir l'ensemble des conclusions des évaluations, d'en vérifier la cohérence, de s'assurer de leur complétude, d'ajouter des précisions complémentaires, et d'offrir à tous les membres de la commission un moment d'échanger une

dernière fois leurs points de vue. C'est ainsi, voulant également transmettre à la CENI entrante des recommandations fortes pour le prochain cycle, que cet atelier a été organisé. Les différents documents mentionnés dans la bibliographie, issus des différentes évaluations réalisées tout au long du cycle électoral, ont servi de base à l'exercice de synthèse réalisé à travers les échanges avec le personnel clé de la CENI actuelle, notamment le président, les vice-présidents et les commissaires, le secrétaire exécutif, le secrétaire exécutif adjoint, les directeurs et les chefs de services (la liste complète des participants se trouve en annexe de ce document).

Il est apparu que quatre domaines prioritaires devaient servir de périmètre de l'étude, regroupant en effet les principaux sujets que la CENI actuelle estimait importante à transmettre à la prochaine CENI.

Il s'agit notamment des domaines suivants:

- Le cadre légal
- La gestion du budget électoral
- Le fichier électoral
- L'éducation civique électorale

Il est à souligner que la réalisation de ce document s'inscrit dans le cadre d'un partenariat solide entre la CENI et ECES qui s'est manifesté le long du processus électoral. Dans ce contexte, ECES remercie l'OIF qui a identifié le besoin d'accompagnement et de soutien dans le domaine de la consolidation des acquis démocratiques pour renforcer l'État de droit et le respect des Droits de l'Homme à Madagascar, condition essentielle à l'instauration d'une paix et d'une stabilité durables et à la promotion du développement. C'est à travers ce projet que s'est réalisé cet atelier dont les actes suivent.



PARTIE 1

LE CADRE LÉGAL

I-1. Le rôle des chef fokontany dans la phase d'enrôlement des électeurs p.13

I-2. Le défi de la biométrisation de la liste électorale p.14

I-3. L'exercice du droit de vote par la diaspora p.15

I-4. Administration électorale : de l'indépendance administrative et financière de la CENI p.17

I-5. Campagne électorale : les constats d'irrégularité p.18

I-6. Le défi de la régulation des médias en période de campagne électorale p.20

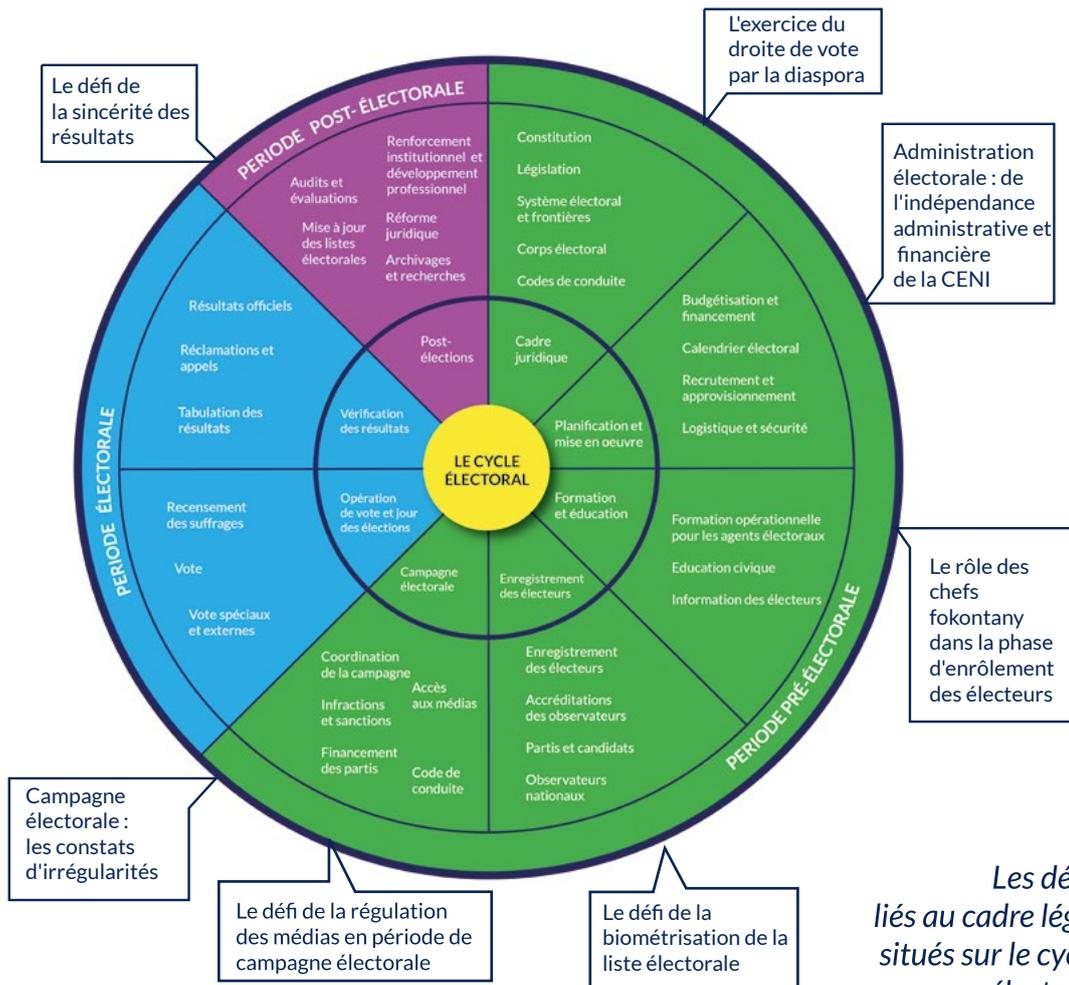
I-7. Le défi de la sincérité des résultats des élections p.20

II- LE CADRE LÉGAL

Une gestion électorale efficace et efficiente repose sur un cadre légal qui allie clarté et praticité. En d'autres termes, les textes régissant le processus doivent préciser chacune de ces phases en vue de prévenir tout risque d'anomalies et de pallier les actes illégaux susceptibles de remettre en question la fiabilité des opérations. Ainsi, les autorités électorales doivent fonctionner selon les particularités socio-politiques du pays ou de la région. Et pour remplir leurs fonctions, en vertu des principes généraux qui régissent les processus électoraux, celles-ci sont investies de pouvoirs institutionnels : certitude, légalité, indépendance, impartialité, transparence et objectivité. Le cas de Madagascar a fait l'objet d'un

bon nombre de recommandations. A l'approche des échéances électorales, il est constaté que certaines de ces dernières sont restées sans réponse.

Dans le cadre de l'atelier du 13 octobre 2021, les différentes phases du cycle électoral ont été explorées de manière à relever les lacunes ou les incohérences de la loi. Nombreuses ont été les thématiques portant sur le cadre légal des élections à Madagascar, soulevées à travers les rapports d'observation électorale depuis le processus d'enregistrement des électeurs en 2015. Les dispositions relatives au fichier électoral et au système de gestion des élections ont été maintes fois soulignées. Outre la non-effectivité de la mise



en place de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée (ANRCM) assortie des difficultés à faire signer la charte d'engagement pour les journalistes, la question du vote de la diaspora devrait également se retrouver au centre des préoccupations des prochains responsables de la CENI. A noter que dans la mesure où le cadre légal se trouve à la base du processus électoral, l'ensemble des recommandations y afférentes ont été formulées pour être réalisées à court terme.

I-1. Le rôle des chefs fokontany dans la phase d'enrôlement des électeurs

Parmi les défis évoqués par les participants à l'atelier du 13 octobre, le cas de la législation se rapportant à l'enrôlement des électeurs apparaît comme étant prioritaire. L'exhaustivité, la complétude et la fiabilité de la liste électorale dépendent fortement de la qualité de l'enregistrement à la base. Cette phase du processus détermine considérablement la participation active de tout un chacun dans les élections à venir. Cela renvoie à l'importance du travail opéré par les Commissions locales de recensement des électeurs (CLRE), les agents du fokontany et le chef de fokontany.

Objectif à atteindre

Préciser les modalités et les conditions de délimitation des fokontany.

D'un point de vue légal, le défi se situe au niveau de la délimitation et du nombre des fokontany. En effet, la problématique de la délimitation des circonscriptions administratives relevant du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation est déterminante en ce que celle-ci présente des discordances avec les constatations sur terrain relevées par les agents des démembrements territoriaux de la CENI.

Recommandation 1.1

Réduire la dépendance de la CENI vis-à-vis du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation concernant l'élaboration et la révision de la liste électorale. Les chefs de fokontany ont en effet une double casquette, en ce qu'ils sont à la fois agents électoraux et agents du MID.

Recommandation 1.2

Etablir un mode de délimitation exact des fokontany et ajuster la liste des fokontany selon ce mode de délimitation, afin que la CENI s'en serve de base à l'établissement de la liste électorale en vue des opérations électorales.

Recommandation 1.3

Trouver une alternative dans le cas où la liste alphanumérique est maintenue. Lorsque le rôle d'agent électoral et agent du MID est séparé, le premier n'a pas accès à la base de données. Dans le sens inverse, l'indépendance de l'agent électoral est en cause.

I-2. Le défi de la biométrisation de la liste électorale

La nécessité de procéder à la dématérialisation des procédures administratives des élections a été mise en lumière par les participants à l'atelier du 13 octobre 2021. Il s'agit d'une proposition pour l'ajustement du cadre légal afin de prévoir un basculement du système alphanumérique vers un régime biométrique. Cette initiative allègera de manière substantielle la CENI dans la manipulation du fichier électoral, notamment.

Objectif à atteindre

Adopter des dispositions permettant à la CENI de maîtriser le cycle d'enrôlement dans le cadre du basculement vers la biométrisation de la liste électorale

Le non respect par les citoyens de la procédure d'immigration et d'émigration reste une problématique à laquelle l'organe de gestion des élections fait face à chaque nouveau cycle. Les intervenants au sein de la commission "cadre légal" de l'atelier du 13 octobre ont expliqué que si cette difficulté demeure, c'est en raison notamment des nouvelles décisions relatives aux divisions administratives, lesquelles instaurent parfois de nouvelles délimitations des communes. En conséquence, une des communes concernées par la scission ne s'attribue pas toujours le nouveau code commune distinct de l'autre commune, en ce qui concerne les Cartes nationales d'identité (CNI). En effet, une CNI comporte un numéro dans lequel est toujours inclus le code de la commune où réside le concerné. Par ailleurs, la biométrisation reste un concept flou qui nécessite de faire l'objet d'une

définition claire. Pour Madagascar, la loi ne précise pas clairement la nature des données biométriques. Il a été noté que bien que la biométrisation constitue un moyen pour améliorer la fiabilité de la liste électorale, elle ne permet pas d'éliminer complètement les risques de doublons. Il est apparu de ce fait que le basculement vers la biométrisation de la liste électorale est un chantier dont les fondations ne sont pas encore déterminées. Ainsi, afin que Madagascar réussisse cette transition, l'édification d'un cadrage légal clarifiant la notion et prévoyant les aspects aussi bien techniques que financiers est impérative.

Recommandation 1.4

Définir et inscrire dans l'ordonnance juridique, la notion et les éléments constituant la biométrisation.

Recommandation 1.5

Anticiper les éventuelles implications financières et budgétaires pour la mise en place de la biométrisation.

Recommandation 1.6

Engager le processus de biométrisation avec la refonte prévue pour 2022.

Recommandation 1.7

Mettre en place un système d'inscription d'office sur la liste.

Recommandation 1.8

Élaborer un système de vérification approprié pour pallier l'apparition des inscriptions multiples et autres "anomalies."

Recommandation 1.9

Informatiser la délivrance de la carte nationale d'identité.

I-3. L'exercice du droit de vote par la diaspora

La question du droit de vote des Malgaches résidant à l'étranger est au centre des débats depuis plusieurs cycles maintenant. En effet, la diaspora malgache n'a jamais raté une occasion pour faire part de son désir de participer aux élections. Ce fut le cas en 2017, lors du déplacement en France du président de l'époque, Hery Rajaonarimampianina. Au cours d'une rencontre avec des ressortissants malgaches résidant en métropole, l'ancien Président de Madagascar avait exprimé sa volonté de se pencher sur la question. Toutefois, face aux difficultés pratiques, politiques mais aussi et surtout financières de la mise en

effectivité de cette démarche, les responsables ont été contraints de reléguer l'octroi du droit de vote à la diaspora au second plan. Les dernières revendications en la matière remontent au mois d'août de l'année 2021. Ainsi, lors de son déplacement en France, le président Andry Rajoelina, élu aux derniers scrutins, a fait savoir que les Malgaches de France pourraient jouir de leurs droits de vote dès 2023. Si cette démarche s'inscrit dans le respect des dispositions de l'Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme stipulant que : "Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis", il est essentiel de garder en tête qu'une révision du cadre juridique est incontournable. La liste électorale, elle aussi devra faire l'objet d'un certain nombre de modifications afin de permettre l'intégration des résidents malgaches à l'étranger. S'ajoute à cela la nécessité de trouver un système de vote adapté à la situation. En réponse à cette problématique, Lalatiana Rakotondrazafy, ministre de la Communication et porte-parole du gouvernement a expliqué qu'il s'agirait plutôt d'un système de vote électronique, afin de réduire les coûts. Revenant aux dispositions de la loi, force est de rappeler que le code électoral met l'accent sur le lieu de résidence comme étant une condition essentielle pour être inscrit sur la liste électorale. Pourtant, la Constitution dans son article 5 dispose que "tous les nationaux des deux sexes jouissant de l'exercice de leurs droits civils et politiques possèdent la qualité d'électeur". Ainsi, cette dernière ne se perd que par une décision de justice devenue définitive. En d'autres termes, en élisant domicile à l'étranger, aucune décision de justice n'enlève aux membres de la diaspora la qualité d'électeur comme défini à l'Art. 3 de la loi organique 2018-008. Quoiqu'il en soit, la question du recensement des résidents malgaches à l'étranger demeure un défi à relever aussi bien sur le plan opérationnel que juridique.

Recommandation 1.10

Déterminer les critères pour la reconnaissance de la qualité de diaspora, les conditions d'éligibilité et d'électorat, puis de délimitation des circonscriptions administratives et électorales correspondantes.

Recommandation 1.11

Étudier la faisabilité de mise en place de Bureaux de votes auprès des ambassades pour le vote de la diaspora.

Recommandation 1.12

Mettre en place un cadre légal prévoyant une obligation d'établissement de la liste électorale assurée par la CENI, la prévision des modalités de scrutins, l'établissement par la CENI de la liste des bureaux de vote 60 jours avant le scrutin et applicable aux modalités d'organisation du scrutin de la diaspora. La méthodologie de comptage de voix exprimées doit par la suite être précisée et prise en charge par la CENI.

Recommandation 1.13

Prévoir une uniformité de la réglementation par rapport à la mise en œuvre du processus électoral au niveau national et pour le scrutin de la diaspora.

Recommandation 1.14

Maintenir la condition d'éligibilité particulière d'exigence de résidence minimum de 6 mois à Madagascar.

Recommandation 1.15

Élucider les questions en suspens telles la notion de résidents de fokontany, les conditions de naturalisation des Malgaches ayant un conjoint à l'étranger.

I-4. Administration électorale : de l'indépendance administrative et financière de la CENI

La CENI est un organe constitutionnel *suis generis*. Cependant, les dispositions légales n'ont pas été adaptées selon ce statut distinct. En ce qui concerne l'indépendance administrative, les ressources humaines de la CENI, notamment celles des démembrements sont nécessairement issues des départements ministériels. En ce qui concerne la législation financière, depuis 2017, le budget propre de la CENI est assigné par les lois de finances. Le processus de déblocage des fonds alloués à la CENI ne garantit pas suffisamment son indépendance structurelle et fonctionnelle. Si aux termes de l'article 106 de la loi n°2015-020 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée "Commission Électorale Nationale Indépendante", celle-ci bénéficie au titre de la loi des finances "d'une ligne budgétaire propre pour le fonctionnement de la Commission Électorale Nationale Indépendante et le cas échéant des crédits spécifiques pour l'organisation des opérations électorales", il se trouve que l'application sur le terrain des principes et des règles classiques des finances publiques constitue souvent un facteur de blocage à la réalisation des activités de la CENI. En effet, le statut de la CENI, en tant qu'organe constitutionnel, la contraint à se soumettre au Système intégré de gestion des finances publiques. Le paiement des fonds par les services du Trésor public est pourtant conditionné par la délivrance des titres d'engagement financier des dépenses émanant du Ministère des Finances et du Budget après demande d'engagement soumise par les comptables assignataires du Trésor auprès de la CENI. Cette dépendance constitue

particulièrement une entrave à l'opérationnalité du déroulement du processus électoral dans la mesure où la lenteur du processus d'exécution budgétaire classique complexifie le déblocage des fonds de la CENI. A titre d'exemple concret, la CENI avait planifié des activités de formation en cascade des membres des bureaux électoraux et des Sections de recensement matériel des votes (SRMV), concernant 800 personnes au niveau des régions et 146 542 personnes au niveau des communes. Les formations étaient planifiées selon un chronogramme établi en cohérence avec une première formation des formateurs au niveau central appuyée par le projet SACEM. Les responsables des démembrements de la CENI au niveau local (en l'occurrence au niveau des districts) chargés d'assurer la mise en œuvre de ce programme de formation avaient théoriquement accès aux ressources financières auprès des services déconcentrés relevant de la Direction générale du Trésor. Cependant, en raison des règles classiques inhérentes au déblocage des crédits du budget de l'État pour les rubriques correspondant aux formations, ces dernières n'ont pu être réalisées.

Objectif à atteindre

Ajuster les dispositions légales en tenant davantage compte du statut de la CENI en tant qu'organe indépendant jouissant effectivement de son autonomie administrative et financière

Recommandation 1.16

Préciser sur le plan légal, le statut juridique de la CENI en tant qu'organe constitutionnel.

Recommandation 1.17

Changer en loi en organique la loi instituant la CENI parce qu'elle est un organe constitutionnel. Ceci est important pour la stabilité et sécurité juridiques de la CENI.

Recommandation 1.18

Dans la mesure où la CENI n'est pas considérée comme une "institution", mais comme un organe constitutionnel indépendant, il serait important d'assouplir les procédures administratives et financières en matière de déblocage des financements de la CENI.

Recommandation 1.19

Prévoir une autorité spéciale de contrôle et d'audit de la CENI pour préserver son indépendance.

I-5. Campagne électorale : les constats d'irrégularité

La délimitation dans le temps de la campagne électorale ainsi que le plafonnement des budgets de campagne des candidats relèvent de débats récurrents à chaque cycle électoral. Le flou juridique concernant ces volets et la méconnaissance des électeurs des rôles et des limites de la compétence de la CENI place constamment la commission au cœur des critiques. L'article 43 de la loi n° 2015 - 020 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante » dote la CENI d'un pouvoir d'interpellation écrite de tous les responsables concernés à quelque niveau qu'il soit, pour toute anomalie constatée aux différentes étapes du processus électoral et de saisine des juridictions compétentes. L'article 48 ajoute qu'elle est habilitée à présenter devant les juridictions compétentes: soit une lettre de dénonciation déposée au parquet, soit une requête en contestation, soit une plainte en répression, soit une requête contentieuse des élections.

Objectif à atteindre

Mettre en place un cadrage plus précis de la régulation de la campagne électorale et du financement des campagnes, et notamment du plafonnement des financements.

Recommandation 1.20

Préciser davantage la période de campagne électorale et les périodes qui n'y figurent pas sont d'office hors campagne.

Recommandation 1.21

Prévoir une réglementation électorale plus contraignante par rapport aux sanctions des violations aux dispositions de régulation des campagnes, particulièrement pour la définition de l'élément légal de l'infraction et des autorités de poursuite. A titre d'exemple, définir de manière exhaustive l'élément constitutif de l'achat de vote afin de permettre une poursuite effective des infractions par les Officiers de Police Judiciaire et les agents verbalisateurs de la CENI.

Recommandation 1.22

Débuter la campagne officielle dès la date de la publication de la liste officielle des candidats à l'élection.

Recommandation 1.23

Adopter des mesures complémentaires pour rendre effective la capacité des agents verbalisateurs de la CENI en matière de poursuite des infractions se rapportant au processus électoral et à la réglementation électorale, sans pour autant que cela nuise à l'indépendance de la CENI.

Recommandation 1.24

Instituer des sanctions, à part les sanctions pénales, qui soient dissuasives et aient des répercussions réelles sur les résultats des élections.

Recommandation 1.25

Ouvrir les procédures répressives aux particuliers car ils sont aussi informés des réalités sur terrain. En réalité, le Ministère public peut s'auto-saisir en matière de poursuite d'infractions pénales et la CENI peut aussi saisir le ministère public.

Recommandation 1.26

Aménager les dispositions relatives au mécanisme de contrôle du financement des campagnes électorales de la loi organique sur le régime général des élections, afin que celles-ci soient en phase avec les dispositions de la loi 2011-012 relative aux partis politiques, en instituant des modalités de sanctions en cas d'infraction.

Recommandation 1.27

Plafonner les fonds de campagnes électorales, dans un souci d'équité entre les candidats et inclure dans le montant des comptes des dépenses, toutes les dépenses durant la période de campagne.

I-6. Le défi de la régulation des médias en période de campagne électorale

Le cadre normatif général demeure incomplet avec une Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée qui n'est toujours pas fonctionnelle. Pourtant l'instauration de cette entité est clairement prévue par le chapitre II de la loi sur la communication médiatisée. En effet, les articles 51 à 53 de la Loi n°2016-029 du 14 juillet 2016 portant Code de la communication définissent les missions,

la composition et le fonctionnement de l'ANRCM. Ainsi, en l'absence de cette structure de régulation, ses fonctions sont provisoirement assurées par l'organe de gestion des élections. Durant le cycle 2017-2020, c'est donc la CENI qui a assuré, à titre transitoire, la régulation des médias et de la communication à défaut de l'ANRCM. La CENI garantit, donc selon l'article 110 de la loi électorale, le droit d'accès à tous les services de radiodiffusion et de télévision publics pour tous les candidats dans le respect du principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinions politiques.

Objectif à atteindre

Assurer l'existence d'un système de régulation des médias fonctionnel et efficace

Recommandation 1.28

Limiter la portée du terme transitoire dans les dispositions légales relatives aux élections.

I-7. Le défi de la sincérité des résultats des élections

En matière d'élections communales, le défaut de délimitation légale du délai de traitement des contentieux présente de nombreux inconvénients. D'une part, des conséquences indésirables engendrées par l'intervention tardive des décisions des juridictions électorales, sur le respect de la Démocratie et de la sincérité des voix des électeurs, sont à déplorer. Démocratie, dans le sens où la liste des électeurs

pour les sénatoriales est parfois constituée de maires élus avant que les contentieux ne soient épuisés, ou incomplète, car les communales partielles ne sont pas encore organisées. En effet, il a été rapporté qu'à plusieurs reprises, la décision des juges électoraux était rendue seulement des années après la proclamation des résultats officiels. En dehors des potentielles confusions dans l'esprit des électeurs, cette situation pourrait donner lieu à des difficultés pratiques de discontinuité de gestion administrative des affaires de la collectivité publique. Mais d'autre part, ce vide juridique peut gravement compromettre l'organisation d'autres élections. En effet, selon les témoignages des participants à l'atelier du 13 octobre 2021, la liste électorale pour les sénatoriales n'a par moment pu être établie à temps en raison de l'existence de dossiers en cours d'instance pour les élections communales. Pour y remédier, l'arrêt temporaire de la proclamation des résultats des élections communales afin d'arrêter la liste des grands électeurs a été décidée suite à une concertation entre la CENI, le Conseil d'État et la Haute Cour Constitutionnelle.

Par ailleurs, ce silence des textes revêt des conséquences anti-démocratiques sur deux plans. D'un côté, la sincérité du vote des électeurs n'est pas respectée pendant le traitement des recours contentieux dans la mesure où la prise de fonction est entamée dès la proclamation des résultats officiels. D'un autre côté, en raison de l'opportunité de procéder aux dernières élections sénatoriales, l'existence des recours en instance pour les élections communales a été mise sous silence et n'a pas donné lieu à des répercussions sur la tenue des élections sénatoriales. Par conséquent, ces derniers, en tant que grands électeurs censés représenter le peuple, se sont vu dépourvus de leurs droits de vote. C'est le cas pour certains gouverneurs de Région, des Conseillers régionaux). En effet, suivant une autre conception partagée lors des débats, une telle impossibilité d'inscription sur la liste électorale, en dépit de leurs droits, ne saurait exclure

l'inscription des conseillers municipaux et des maires, qui en disposent également. En d'autres termes, il convient de tempérer en ce que l'application faite de la logique opérationnelle de l'établissement de la liste électorale et l'exclusion des dispositions transitoires déployées lors des élections sénatoriales de 2015, a permis de contourner ce vide juridique.

Objectif à atteindre

Recherche de la transparence
des opérations électorales et de la
sincérité des suffrages exprimés

Recommandation 1.29

Définir un délai légal pour le traitement des contentieux communaux au niveau du Conseil d'Etat.

Recommandation 1.30

Définir un délai légal pour les élections communales à refaire (partielles).

Recommandation 1.31

Définir un délai légal pour l'établissement de la liste des grands électeurs.

Recommandation 1.32

Edicter légalement la mise en place effective des grands électeurs avant d'entamer les élections sénatoriales.

Recommandation 1.33

Encadrer le recours à la procédure de confrontation des procès-verbaux et des bulletins de votes et à la délimitation des conditions ultimes de sa mise en action (le recours à la vérification des matériaux de vote ne doit en l'occurrence intervenir que suite à une confrontation des procès-verbaux infructueuse).

Acquis à pérenniser

- L'autonomie administrative et l'autonomie décisionnelle de la CENI sont effectives.
- L'effectivité des compétences de la CENI à établir des rapports ou des propositions se rapportant au cadre légal. Il est toutefois indispensable de préciser la portée de ces rapports dans la mesure où la CENI est un organe indépendant non soumis à un quelconque contrôle politique.
- La généralisation de la pratique de la dotation des smartphones au niveau de chaque bureau de vote, tel qu'opérée au niveau de la Circonscription de la Commune urbaine d'Antananarivo, lors des élections communales de 2018 pour la confrontation des procès – verbal et cela dans un objectif de prévenir les fraudes électorales.
- La CENI est habilitée à sanctionner à travers des astreintes et des verbalisations. Mais elle a choisi de conserver son impartialité et de ne pas user des de cette prérogative. Mais cela n'implique pas que cette prérogative doit lui être enlevée.

Synthèse des recommandations

	Recommandations	Dispositions légales visées
<i>Phase pré-électorale</i>		
<i>Le rôle des chefs fokontany dans la phase d'enrôlement des électeurs</i>	<p>R1.1 Réduire la dépendance de la CENI vis-à-vis du ministère de l'Intérieur e de l'Intérieur et de la Décentralisation concernant l'élaboration et la révision de la liste électorale. Les chefs de fokontany ont en effet une double casquette, en ce qu'ils sont à la fois agents électoraux et agents du MID.</p>	
	<p>R1.2 Etablir un mode de délimitation exact des fokontany et ajuster la liste des fokontany selon ce mode de délimitation, afin que la CENI s'en serve de base à l'établissement de la liste électorale en vue des opérations électorales.</p>	Annexes de la Loi 2018-011 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes
	<p>R1.3 Trouver une alternative dans le cas où la liste alphanumérique est maintenue. Lorsque le rôle d'agent électoral et agent du MID est séparé, le premier n'a pas accès à la base de données. Dans le sens inverse, l'indépendance de l'agent électoral est en cause.</p>	
<i>Le défi de la biométrisation de la liste électorale</i>	<p>R1.4 Définir et inscrire dans l'ordonnancement juridique, la notion et les éléments constituant la biométrisation.</p>	Titre Ier-Chapitre II de la Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

	<p>R1.5 Anticiper les éventuelles implications financières et budgétaires pour la mise en place de la biométrie.</p>	Loi de finances 2022
	<p>R1.6 Engager le processus de biométrie avec la refonte prévue pour 2022.</p>	
	<p>R1.7 Mettre en place un système d'inscription d'office sur la liste.</p>	
	<p>R1.8 Élaborer un système de vérification approprié pour pallier l'apparition de doublons et autres "anomalies."</p>	
	<p>R1.9 Informatiser la délivrance de la carte nationale d'identité.</p>	Article 4 du Décret n° 2018-1032 portant sécurisation de la Carte Nationale d'Identité de citoyen Malagasy
<i>L'exercice du droit de vote par la diaspora</i>	<p>R1.10 Déterminer les critères pour la reconnaissance de la qualité de diaspora, les conditions d'éligibilité et d'électorat, puis de délimitation des circonscriptions administratives et électorales correspondantes.</p>	Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums, notamment en son Titre I - Chapitre II.
<i>L'exercice du droit de vote par la diaspora</i>	<p>R1.11 Étudier la faisabilité de mise en place de Bureaux de votes auprès des ambassades pour le vote de la diaspora.</p>	
	<p>R1.12 Mettre en place un cadre légal prévoyant une obligation d'établissement de la liste électorale assurée par la CENI, la prévision des modalités de scrutins, l'établissement par la CENI de la liste des bureaux de vote 60 jours avant le scrutin et applicable aux modalités d'organisation du scrutin de la diaspora. La méthodologie de comptage de voix exprimées doit par la suite être précisée et prise en charge par la CENI.</p>	
	<p>R1.13 Prévoir une uniformité de la réglementation par rapport à la mise en œuvre du processus électoral au niveau national et pour le scrutin de la diaspora.</p>	

<i>Administration électorale : de l'indépendance administrative et financière de la CENI</i>	R1.14 Maintenir la condition d'éligibilité particulière d'exigence de résidence minimum de 6 mois à Madagascar.	
	R1.15 Élucider les questions en suspens telles la notion de résidents de fokontany, les conditions de naturalisation des Malgaches ayant un conjoint à l'étranger.	
	R1.16 Préciser sur le plan légal, le statut juridique de la CENI en tant qu'organe constitutionnel.	Article 5 alinéa 2 de la Constitution de la IVème République
	R1.17 Changer en loi en organique la loi instituant la CENI parce qu'elle est un organe constitutionnel. Ceci est important pour la stabilité et sécurité juridiques de la CENI.	Titre Premier concernant les dispositions générales de la loi n° 2015-020 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante »
	R1.18 Dans la mesure où la CENI n'est pas considérée comme une "institution", mais comme un organe constitutionnel indépendant, il serait important d'assouplir les procédures administratives et financières en matière de déblocage des financements de la CENI.	
	R1.19 Prévoir une autorité spéciale de contrôle et d'audit de la CENI pour préserver son indépendance.	
<i>Campagne électorale : les constats d'irrégularité</i>	R1.20 Préciser davantage la période de campagne électorale et les périodes qui n'y figurent pas sont d'office hors campagne.	Titre II Chapitre II de Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums
	R1.21 Prévoir une réglementation électorale plus contraignante par rapport aux sanctions des violations aux dispositions de régulation des campagnes, particulièrement pour la définition de l'élément légal de l'infraction et des autorités de poursuite. A titre d'exemple, définir de manière exhaustive l'élément constitutif de l'achat de vote afin de permettre une poursuite effective des infractions par les Officiers de Police Judiciaire et les agents verbalisateurs de la CENI.	Titre VI Chapitre II de la Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums

	<p>R1.22 Débuter la campagne officielle dès la date de la publication de la liste officielle des candidats à l'élection.</p>	
	<p>R1.23 Adopter des mesures complémentaires pour rendre effective la capacité des agents verbalisateurs de la CENI en matière de poursuite des infractions se rapportant au processus électoral et à la réglementation électorale, sans pour autant que cela nuise à l'indépendance de la CENI.</p>	<p>Article 238 alinéa 2 de la Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums</p>
	<p>R1.24 Instituer des sanctions, à part les sanctions pénales, qui soient dissuasives et aient des répercussions réelles sur les résultats des élections.</p>	<p>Titre VI Chapitre de la loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums</p>
	<p>R1.25 Ouvrir les procédures répressives aux particuliers car ils sont aussi informés des réalités sur terrain. En réalité, le Ministère public peut s'auto-saisir en matière de poursuite d'infractions pénales et la CENI peut aussi saisir le ministère public.</p>	<p>Titre II Chapitre II Section 2 relative au financement de la campagne électorale de la Loi organique 2018-008 sur le régime général des élections et des référendums</p>
	<p>R1.26 Aménager les dispositions relatives au mécanisme de contrôle du financement des campagnes électorales de la loi organique sur le régime général des élections, afin que celles-ci soient en phase avec les dispositions de la loi 2011-012 relative aux partis politiques, en instituant des modalités de sanctions en cas d'infraction.</p>	
	<p>R1.27 Plafonner les fonds de campagnes électorales, dans un souci d'équité entre les candidats et inclure dans le montant des comptes des dépenses, toutes les dépenses durant la période de campagne.</p>	

Phase post-électorale

<i>Le défi de la régulation des médias en période de campagne électorale</i>	R1.28 Limiter la portée du terme transitoire dans les dispositions légales relatives aux élections.	Article 240 de la Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums
<i>Le défi de la sincérité des résultats des élections</i>	R1.29 Définir un délai légal pour le traitement des contentieux communaux au niveau du Conseil d'État.	
	R1.30 Définir un délai légal pour les élections communales à refaire (partielles).	
	R1.31 Définir un délai légal pour l'établissement de la liste des grands électeurs.	
	R1.32 Edicter légalement la mise en place effective des grands électeurs avant d'entamer les élections sénatoriales.	
	R1.33 Encadrer le recours à la procédure de confrontation des procès-verbaux et des bulletins de votes et à la délimitation des conditions ultimes de sa mise en action (le recours à la vérification des matériaux de vote ne doit en l'occurrence intervenir que suite à une confrontation des procès-verbaux infructueuse).	Titre V relatif aux contentieux électoraux de la Loi organique 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums

- Le rapport des activités que doit présent comprend deux volets (*réf. Article 62 de la 020 du 19 Octobre 2015*) :
- Un volet moral avec les impacts des interven
- Un volet administratif et financier (*en 3^{eme} p*
- Le volet moral est structuré en trois program
Programme 1 : Administration et coordination
Programme 2 : Mise en œuvre du processus é
Programme 3 : Education civique éle
communication
grandes réalisations avec leurs impacts :

PARTIE 2

LA GESTION DU BUDGET ÉLECTORAL

II-1. Les défis de l'indépendance
financière de la CENI p.31

II-2. Les défis de la transparence
sur le budget électoral p.33

II. LA GESTION DU BUDGET ÉLECTORAL

Théoriquement, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) propose trois modèles de gestion électorale à savoir le modèle indépendant, le modèle mixte et le modèle gouvernemental.¹ Un Organisme de Gestion Électorale (OGE) indépendant est "institutionnellement indépendant et autonome par rapport à la branche exécutive du gouvernement et dispose de son propre budget qu'il gère".

Les modèles de gestion électorale se différencient surtout en ce qui a trait à leurs dispositifs institutionnels, la mise en œuvre du processus électorale, leurs responsabilités, leurs pouvoirs, leur composition, leurs mandats et leur budget².

Parmi les 32 OGE du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), 20 adoptent le modèle indépendant, dont Madagascar.

Les dispositions de la loi 2015-020 du 19 octobre 2015 définissent la CENI comme étant une structure dotée d'une personnalité juridique jouissant d'une autonomie administrative et financière. Son statut sui generis consacrée par la loi sus citée fait de la CENI un organisme unique en son genre. Les dispositions financières de ladite loi stipulent en son article 106 que "la loi de finances prévoit annuellement une ligne budgétaire propre pour le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante et le cas échéant, des crédits spécifiques pour l'organisation des opérations électorales". Néanmoins, la mise en application de cette disposition ne s'est faite de manière graduelle qu'à partir de la loi de finances rectificative de 2016³. Ainsi, depuis 2017, le budget propre de la CENI est assigné par les lois de finances.

Concernant la gestion de la CENI, le financement des élections est inscrit dans le cadre du programme "mise en œuvre du processus électorale" au titre du projet "gestion des opérations électorales" dans le Budget général de l'Etat. Ce budget électorale est mis en place et géré au niveau du Siège de la CENI. En vue de la prise en charge des dépenses électorales opérées au niveau des Commissions Électorales Provinciales, Commissions Électorales Régionales et Commissions Électorales de District (y compris celles des Commissions Électorales Communales et des fokontany), des crédits budgétaires prélevés sur le budget électorale géré au niveau du siège sont mis à la disposition de ces démembrements de la CENI par un mécanisme dit de délégation de crédit. Néanmoins, ce mécanisme n'étant autorisé par la réglementation financière que pour les localités dépourvues de Contrôle financier, par décret n°2018-1296 du 18 octobre 2018 fixant le régime de gestion, d'utilisation et de contrôle des crédits des démembrements territoriaux au niveau de la CENI, le Gouvernement en a étendu l'usage à tous les démembrements territoriaux de la CENI pour les élections.

Si en 2015, le fonctionnement de la CENI et les dépenses relatives à l'organisation des élections sénatoriales du 29 décembre de la même année ont été entièrement financés par l'État malgache, la commission a bénéficié de l'appui financier du Programme des Nations Unies pour le Développement en 2016 et du SACEM en 2017. Le financement des activités relatives aux opérations électorales, durant le cycle 2017-2019, provient de plusieurs sources dont le principal reste celui du Gouvernement malgache. Concernant les partenaires, leurs contributions sont apportées soit, par versement de fonds dans le basket fund du projet SACEM, soit, par la mise à disposition de fonds directement à la CENI, soit, par la prise en charge d'activités de la CENI, dont le montant n'est

1 Miriam Hatabi, « Les organismes de gestion électorale francophones. Un survol comparatif », Réseau du savoir électorale - ACE, Réseau des compétences électorales francophones - RECEF, 2018.

2 Ibid.,p.9

3 Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan de travail pluri-annuel 2016-2021 de la CENI, Commission électorale nationale indépendante (CENI), Septembre 2017, p.44.

pas habituellement communiqué, soit, enfin, par des donations de matériel à la CENI, généralement non évaluées⁴.

II-1. Les défis de l'indépendance financière de la CENI

Les participants à l'atelier du 13 octobre 2021 ont unanimement reconnu l'autonomie administrative et décisionnelle de la CENI. Toutefois, ils estiment que son indépendance financière reste à acquérir. Théoriquement, l'autonomie financière de la CENI transparaît au travers de l'ouverture d'une ligne budgétaire propre. Néanmoins, la gestion du budget de la CENI est assujettie aux règles de la comptabilité publique. Cette dernière exigence constitue parfois une entrave à l'opérationnalité du déroulement du processus électoral dans la mesure où la lenteur du processus d'exécution budgétaire classique complexifie le déblocage des fonds de la CENI et notamment de ses démembrements.

Objectif à atteindre

Une plus grande autonomie financière de la CENI pour garantir son opérationnalité

Comme il a été évoqué par les participants à l'atelier, la mise en cohérence avec son statut des règles financières et des modalités pratiques d'exécution budgétaire constitue une des difficultés inhérentes à la concrétisation de l'indépendance fonctionnelle et structurelle de la CENI.

⁴ Rapport de l'organisation des élections communales de novembre 2019, CENI Madagascar, Janvier 2020, p.58.

Recommandation 2.1

A MOYEN TERME

Pour alléger et distinguer la gestion des fonds alloués à la CENI, assigner la tenue de ses comptes à un comptable public mis à la disposition de la CENI par le ministère des Finances, tel que prévu par l'article 111 de la loi 2015-020.

En matière de gestion budgétaire, l'application de l'article 106 de la loi n° 2015-020 s'est concrétisée par l'inscription par rubrique de dépenses des allocations attribuées par le gouvernement à la CENI. Tout mouvement d'ajustement du budget nécessite une procédure lourde et longue, mais surtout l'intervention des structures du ministère en charge du budget. La CENI n'est pas habilitée à prendre un arrêté d'aménagement de crédit budgétaire inscrit dans la loi de finances. Les activités électorales ayant pourtant la particularité de se réaliser dans une période relativement courte, et répondant à un chronogramme non négociable, ce mode d'allocation du budget à la CENI peut constituer une difficulté, voire un blocage, pour une bonne organisation du scrutin.

Recommandation 2.2

A MOYEN TERME

Allouer à la CENI une enveloppe globale pour qu'elle puisse adapter son utilisation aux besoins des opérations électorales. Concrètement, une seule ligne budgétaire doit être allouée à la CENI, pour que cette dernière puisse organiser en interne son programme d'emploi.

En effet l'absence de dispositions juridiques particulières, concernant la gestion budgétaire et financière de la CENI a particulièrement été abordée durant l'atelier. Cette dernière, un organe constitutionnel, est assimilée actuellement à une Institution de l'État, voire à un département ministériel. D'autre part, le système d'arbitrage budgétaire constitue un des obstacles majeurs à la réalisation des activités électorales. Il en est ainsi, pour la préparation du projet de loi de finances initiale de 2022, de la décision du Gouvernement de ne pas autoriser les investissements immatériels excluant de ce fait toute opération électorale (refonte de la liste électorale, impression de la liste électorale, élections communales partielles, ...).

Recommandation 2.3

A MOYEN TERME

Revoir le cadre légal et les modalités de gestion budgétaire de la CENI, pour qu'ils soient cohérents avec son statut d'organe autonome et indépendant. Dans cette optique, il ne faut pas aligner la CENI aux structures de l'Exécutif dans le processus budgétaire et financier.

Recommandation 2.4

A COURT TERME

Revoir le système d'arbitrage budgétaire pour ne pas constituer un obstacle à la réalisation des plans d'activités de la CENI et notamment des opérations électorales prescrites par la loi.

Par ailleurs, l'atelier du 13 octobre 2021 a été une occasion pour la commission de souligner l'insuffisance des budgets qui lui sont attribués. Les participants aux travaux de commission ont à la fois évoqué l'insuffisance du budget de fonctionnement et celui des opérations électorales, handicapant parfois la CENI dans la réalisation des activités prévues. Corollairement, cette situation limite la performance et l'atteinte des résultats escomptés. Durant le cycle 2017-2019 particulièrement, le manque de budget a par exemple limité l'organisation de formations à cause

de l'insuffisance de ressource budgétaire pour la nomination des agents techniques et des antennes de district, une seule et même personne est obligée d'assurer les tâches normalement assignées à plusieurs postes. Une telle situation est pourtant nuisible au bon déroulement des activités et à l'opérationnalité requise des démembrements de la CENI. Qui plus est, l'insuffisance de financement constitue un frein à l'éducation civique et électorale des citoyens.

Recommandation 2.5

A MOYEN TERME

Faire un plaidoyer pour augmenter le budget alloué à la CENI, afin que cette dernière soit financièrement indépendante.

Le Ministère de l'Economie et des Finances est omniprésent dans la gestion du budget de la CENI, puisque l'organisme ne dispose pas de son logiciel de gestion propre. Elle est astreinte à l'utilisation des logiciels du Ministère (SIIGFP, SALOHY, SIIGTA, SIIGMP, AUGURE, ...) D'ailleurs, du point de vue technique, cette démarche constitue une contrainte qui réduit l'indépendance financière de la CENI.

Recommandation 2.6

A MOYEN TERME

Elaborer un logiciel spécifique à la gestion budgétaire de la CENI.

Recommandation 2.7

A MOYEN TERME

Maintenir la structure de contrôle financier et assigner la tenue des comptes à un comptable public affecté auprès de la CENI pour garantir le droit de regard du ministère des Finances sur la gestion budgétaire et financière de la CENI.

Recommandation 2.8

A COURT TERME

Afin de garantir l'indépendance financière de la CENI, seuls les organes juridictionnels, en l'occurrence la Cour des comptes, doivent procéder au contrôle des comptes de la CENI.

II-2. Les défis de la transparence sur la gestion du budget électoral

La problématique de la transparence sur la gestion du budget électoral a expressément été abordée d'un point de vue communicationnel. Il a été relevé que malgré les efforts déployés par la CENI pour renforcer sa transparence et sa crédibilité, un manque de communication a été relevé par certains observateurs. C'est ainsi le cas de SAFIDY qui, dans son rapport technique a évoqué "le manque de communication

(de la CENI) sur les communiqués et décisions, sur le budget et sur la nomination des membres des démembrements"⁵ ce qui va, selon lui, à l'encontre des dispositions stipulées dans l'article 9 de la loi sur le mode de fonctionnement de la CENI. La même OSC déplore le manque de communication publique du budget détaillé relatif à la tenue des élections et le manque de transparence quant aux communications sur la gestion du budget et le montant nécessaire à la tenue des élections législatives sur les réseaux sociaux et internet de la CENI⁶.

Objectif à atteindre

Renforcer la crédibilité de la CENI à travers la transparence sur la gestion du budget électoral

Recommandation 2.9

A COURT TERME

Diversifier les supports de communication pour une meilleure transparence sur la gestion du budget électoral. Concrètement, il s'agit d'améliorer la communication faite par la CENI sur l'opération électorale en utilisant tous les moyens de communication, afin de garantir la transparence de la communication sur l'utilisation des fonds pour l'organisation des élections.

5 « Rapport technique de l'observatoire des élections SAFIDY - Résultats et constats issus de l'observation des élections législatives 2019 -Madagascar », Observatoire SAFIDY, Juillet 2019, p.7

6 Rapport technique de l'observatoire des élections SAFIDY - Résultats et constats issus de l'observation des élections législatives 2019 -Madagascar », Observatoire SAFIDY, Juillet 2019, p. 21

D'autre part, les participants aux travaux de commission portant sur la gestion du budget électoral lors de l'atelier du 13 octobre 2021 ont souligné l'indisponibilité des dépenses effectuées sur le basket fund à chaque étape du cycle électoral ne permettant pas de ce fait leur communication dans les rapports présentés par la CENI à chaque élection.

Recommandation 2.10

A MOYEN TERME

Le basket fund faisant partie du budget électoral, pour plus de transparence, envisager et requérir une communication des dépenses réalisées pour chaque élection et à chaque étape du processus électoral.

Acquis à pérenniser

Présentation de rapports détaillés par souci de transparence en matière de gestion du budget électoral comprenant :

- le financement des activités relatives aux différentes opérations électorales dont les crédits budgétaires alloués par l'État Malagasy dans la loi de finances,
- la contribution des bailleurs pour financer le processus électoral, ainsi que les délégations de crédit opérées par nature de dépenses pour le paiement des charges engagées au niveau des démembrements de la CENI, l'exécution du budget "Élections" par compte et par activité.

Synthèse des recommandations

	Recommandations	Echéances
Les défis de L'indépendance financière de la CENI	R2.1 Pour alléger et distinguer la gestion des fonds alloués à la CENI, assigner la tenue de ces comptes à un comptable public mis à la disposition de la CENI par le ministère des Finances, tel que prévu par l'article 111 de la loi 2015-020.	A moyen terme
	R2.2 Allouer à la CENI une enveloppe globale pour qu'elle puisse adapter son utilisation aux besoins des opérations électorales. Concrètement, une seule ligne budgétaire doit être allouée à la CENI, pour que cette dernière puisse organiser en interne son programme d'emploi.	A moyen terme
	R2.3 Revoir le cadre légal et les modalités de gestion budgétaire de la CENI, pour qu'ils soient cohérents avec son statut d'organe autonome et indépendant. Dans cette optique, il ne faut pas aligner la CENI aux structures de l'Exécutif dans le processus budgétaire et financier.	A court terme
	R2.4 Revoir le système d'arbitrage budgétaire pour ne pas constituer un obstacle à la réalisation des plans d'activités de la CENI et notamment des opérations électorales prescrites par la loi.	A court terme
	R2.5 Faire un plaidoyer pour augmenter le budget alloué à la CENI, afin que cette dernière soit financièrement indépendante.	A court terme
	R2.6 Elaborer un logiciel spécifique à la gestion budgétaire de la CENI.	A moyen terme
	R2.7 Maintenir la structure de contrôle financier et assigner la tenue des comptes à un comptable public affecté auprès de la CENI pour garantir le droit de regard du ministère des Finances sur la gestion budgétaire et financière de la CENI.	A moyen terme
	R2.8 Afin de garantir l'indépendance financière de la CENI, seuls les organes juridictionnels, en l'occurrence la Cour des comptes, doivent procéder au contrôle des comptes de la CENI.	A court terme

<i>Les défis de la transparence sur le budget électoral</i>	R2.9 Diversifier les supports de communication pour une meilleure transparence sur la gestion du budget électoral. Concrètement, il s'agit d'améliorer la communication faite par la CENI sur l'opération électorale en utilisant tous les moyens de communication, afin de garantir la transparence de la communication sur l'utilisation des fonds pour l'organisation des élections.	A court terme
	R2.10 Le basket fund faisant partie du budget électoral, pour plus de transparence, envisager et requérir une communication des dépenses réalisées pour chaque élection et à chaque étape du processus électoral.	A moyen terme



PARTIE 3

LE FICHER ÉLECTORAL

III-1. La fiabilisation du fichier électoral p.41

II-2. Les actions immédiates à entreprendre dans le cadre de la démarche de fiabilisation de la liste électoral p.44

III. LE FICHER ÉLECTORAL

L'enrôlement au fichier électoral définit, en théorie, l'admissibilité des électeurs à participer à l'exercice du vote. S'agissant d'une étape clé du processus électoral, l'édification du fichier électoral nécessite le déploiement de moyens conséquents, aussi bien financiers qu'infrastructurels et humains. Elle présente ainsi des enjeux de taille car la bonne conduite des opérations à ce niveau aide à assurer la légitimité du processus. Si le système d'inscription comporte des lacunes, la légitimité du processus électoral peut être fortement remise en question. Maintenant, il est intéressant de déterminer si l'inscription électorale constitue une obligation, une responsabilité du citoyen, ou un droit de citoyenneté que chacun peut exercer à sa guise. En identifiant la nature de cet exercice, il est plus facile d'envisager les procédures administratives à mettre en œuvre pour la réalisation de l'enrôlement des électeurs. Si certaines constitutions disposent que le vote est une obligation et une responsabilité du citoyen, à Madagascar, l'exercice des urnes constitue un droit plutôt qu'une obligation. En clair, l'inscription est une option que chaque électeur exerce à sa propre discrétion.

La Constitution malgache marque une distinction franche entre le droit de vote et le droit à être électeur. Si l'article 5 alinéa 1er de la loi fondamentale conçoit le premier comme étant un droit constitutionnellement garanti, le droit à être électeur est, quant à lui, soumis à "des conditions déterminées par la loi". Néanmoins, le caractère volontaire de l'inscription sur la liste électorale est indéniable, ce qui laisse au législateur le soin de mettre en œuvre le droit à être électeur. Ainsi, le principe constitutionnel ne peut s'appliquer indépendamment de la loi. L'inscription sur la liste électorale constitue donc une condition de l'effectivité du droit de vote de chaque citoyen. L'article 7 de la Loi organique relative au régime général des élections nous rappelle que : "La liste électorale est un document administratif, dressé au

niveau de chaque fokontany, qui recense l'ensemble des électeurs ayant rempli les conditions fixées par la loi électorale". Ces fichiers électoraux sont par la suite centralisés au niveau de la CENI dans le Registre Électoral National. Ce dernier est « national, permanent et public ».

Il fait l'objet d'une révision annuelle selon les conditions émises par les articles 33 et suivant de la Loi organique relative au régime général des élections et des référendums. Aux termes de dix (10) années, le fichier est soumis à une refonte. L'actuel Registre électoral national arrive aux termes de cette période prévue par la loi en 2022. Les nouveaux membres de l'organe de gestion des élections seront face à un défi de taille. En effet, les conditions dans lesquelles cette refonte doit être réalisée reste pour l'heure, incertaines. Elle apparaît pourtant essentielle si la future CENI veut s'avancer vers de nouveaux procédés destinés à améliorer le fichier électoral.

De nombreux acteurs de la vie publique ont d'ailleurs formulé l'importance de la réalisation de cette refonte en vue des prochaines échéances électorales. Cette nécessité a également été formulée par les membres de l'actuelle CENI au cours de l'atelier par le biais duquel le présent document a été produit. Tous s'accordent pour dire que cette démarche permettrait d'assainir le registre afin de repartir sur de bonnes bases. Avec cette refonte, plusieurs aspects se rapportant à l'enrôlement des électeurs pourront être réajustés et ainsi permettre une réelle inclusivité du fichier électoral, à l'instar de l'informatisation de l'État civil et de la protection des données auprès des Centres informatiques de districts (CID).

La fiabilisation de la liste électorale se retrouve donc au centre des défis à relever pour les prochains responsables au sein de la CENI. Pour y parvenir, quelques problématiques nécessitent d'être solutionnées au plus tôt.

Objectif à atteindre

Obtention d'un fichier électoral fiabilisé, apuré et régulièrement mis à jour au niveau des différents démembrements.

III-1. La fiabilisation du fichier électoral

La fiabilisation de la liste électorale n'est possible que si le recensement des électeurs au niveau des fokontany est il aussi fiabilisé. La démarche part de la révision annuelle de la liste électorale, dont la période débute le 1er décembre de l'année en cours et prend fin le 15 mai de l'année suivante. La refonte de la liste électorale pour sa part doit être réalisée tous les 10 ans, selon la loi 2018-008 du 11 mai 2018. Il est à rappeler que la dernière refonte de la liste électorale à Madagascar a eu lieu en 2012. Pendant les six années du mandat de l'ancien bureau permanent, la CENI a réalisé, successivement, 5 révisions annuelles de la liste électorale à savoir: 2016-2017 ; 2017-2018 ; 2018-2019 ; 2019-2020 ; 2020-2021. Au cours de cette période, la croissance du taux d'inscription à la liste électorale est restée régulière. La CENI conçoit cependant qu'un travail est à opérer afin de pallier toute nouvelle contestation de la fiabilité de la liste électorale. Bien que la qualité du fichier n'ait cessé de croître, certaines anomalies persistent toujours comme l'existence des citoyens désirant s'inscrire dans la liste électorale mais dont le numéro de la CNI existe déjà dans la base de données. La CENI a modifié l'application de façon à ce que le nouvel électeur titulaire d'une CNI puisse être acceptée par les logiciels après vérification.

Les causes de ces défaillances ont été identifiées à

travers les travaux de commissions opérées dans le groupe ayant travaillé sur le Fichier électoral.

III-1.1. Le défi de la révision annuelle de la liste électorale

Le processus d'enrôlement des électeurs est miné par plusieurs problématiques. La plus saillante étant la période de la Révision annuelle de la liste électorale (RALE) qui se retrouve en pleine saison de pluie. Cette situation constitue, en effet, un frein aux opérations d'enrôlement dans la mesure où certaines localités enclavées, en l'occurrence les fokontany, rencontrent des difficultés à inciter les électeurs à s'enregistrer. Le taux d'inscriptions se trouve ainsi amoindri dans ces zones. Par ailleurs, la mutation des délégués administratifs en pleine période de la RALE perturbe l'organisation déjà mise en place au début. Cette situation est aggravée par le manque de compétences de certaines personnes assignées à la réalisation de la RALE. Bien qu'une formation de ces responsables apparaisse comme essentielle, elle est reléguée au second plan par manque de moyens financiers.

Au cours de cette période de RALE, il a également été souligné que les électeurs ne sont pas assez sensibilisés sur leur devoir de vérifier leur inscription dans les 20 jours après le dépôt de la liste électorale arrêtée provisoirement au niveau des fokontany. Cette démarche est pourtant cruciale pour s'assurer de l'exactitude des informations.

En outre, il a été constaté que certains agents électoraux tendent à privilégier leurs intérêts politiques au détriment du bon déroulement des opérations. En effet, ces agents vont omettre délibérément l'inscription de certains électeurs potentiels qui sont soupçonnés appartenir au camp adverse à leur parti d'obédience. Parfois, ces agents électoraux vont jusqu'à opérer la radiation des partisans de leurs concurrents.

Recommandation 3.1

A COURT TERME

En cas de maintien de la liste alphanumérique :
Ouvrir la liste électorale de manière permanente et renforcer la supervision des opérations de collecte et de saisie des informations sur les électeurs.

III.1.2. Le défi de la CENI face à la tenue du registre de recensement de la population

La tenue du registre de recensement de la population au niveau des fokontany a souvent été à l'origine des anomalies dont souffre le fichier électoral. En effet, conformément aux dispositions de l'article 17 de la Loi organique n°2018-008 du 11 mai 2018, la liste électorale est censée contenir tous les citoyens remplissant les conditions pour être électeurs et inscrits dans le registre de recensement du fokontany. Revenant aux défaillances se rapportant à la tenue du registre de recensement de la population, plusieurs facteurs sont à prendre en compte. La première raison étant les retards répétés dans la mise à jour périodique de ce document. Cela peut s'expliquer par le fait que les responsables auprès du fokontany ne procèdent pas dans l'immédiat à la retranscription des différents mouvements et évolutions de la population dans leur circonscription. Il s'agit notamment de la radiation des personnes décédées et des personnes ayant quitté et de l'inscription des nouveaux arrivants. Cela reflète certes la mauvaise gestion de l'immigration et de l'émigration des citoyens par les responsables locaux, néanmoins, il est essentiel de préciser que cette lacune dans la mise à jour des

registres de recensement est également tributaire du manque de discipline des citoyens. Ces derniers, omettent souvent de signaler leurs mouvements entre les fokontany ce qui entraîne une inexactitude de la liste électorale. L'omission de déclaration de décès est par ailleurs à l'origine de la conservation des noms des défunts dans le registre du fokontany.

Recommandation 3.2

A COURT TERME

Améliorer la gestion du mouvement migratoire de la population d'un fokontany à l'autre et la radiation des personnes décédées par la tenue régulière du registre de recensement de la population.

Recommandation 3.3

A COURT TERME

Détecter systématiquement les inscriptions multiples.

Recommandation 3.4

A COURT TERME

Repérer en temps réel la position géographique de l'électeur et sa nouvelle résidence. Dans ce contexte, obtenir l'autorisation légale pour le traitement continu des inscriptions multiples même après arrêlage définitif du registre le 15 mai jusqu'à son apurement.

III.1.3. Le défi face à la nécessité de structuration d'une base de données de l'état civil

Les informations sur « l'état civil » des électeurs contiennent beaucoup d'erreurs d'écriture. Des informations imprécises et des informations manquantes ont été constatées dans les registres de recensement. Les électeurs déjà enrôlés ayant perdu leur CNI ne font pas de déclaration de perte pour obtenir un duplicata, mais profitent des jugements supplétifs d'actes de naissance pour en obtenir une nouvelle et sont donc enregistrés une seconde fois. L'existence de plusieurs CNI d'électeurs ayant des numéros identiques est également à l'origine des inscriptions multiples.

Recommandation 3.5

A MOYEN/LONG TERME

Proposer la constitution d'une base de données unique pour l'état civil / CNI / registre électoral national et l'enregistrement systématique des nouveaux électeurs.

III.1.4. Le défi de la modernisation des procédures d'enregistrement des électeurs

La modernisation de l'ensemble des procédures intervenant dans le cadre de l'enregistrement des électeurs est apparue comme une nécessité absolue en vue de la fiabilisation du fichier électoral. Plusieurs aspects sont à prendre en compte dans le cadre de cette modernisation. Outre le renforcement

du système informatique, la recherche de solutions fiables en vue du basculement vers un système biométrique a été discutée.

Les participants à l'atelier ont tenu à mettre l'accent sur les problèmes de coupures récurrentes d'électricité ainsi que le défaut de connexion internet suffisante et assez puissante pour assurer la réalisation des opérations au niveau des démembrements de la CENI. Souvent, l'accès internet ne permet pas de recevoir et d'envoyer en temps réel les diverses correspondances dont : rapport circonstancié, acheminement et réception de la base de données, diverses directives, divers renseignements, etc. Le matériel informatique au niveau des branches concernées sont également désuets ce qui contribue au retard des opérations.

Recommandation 3.6

A COURT TERME

Doter le Centre national de traitement des données informatiques (CNTDI) et les 119 Centres informatiques de district (CID) de nouveaux matériels informatiques afin d'assurer l'opérationnalité de ses démembrements.

Recommandation 3.7

A COURT TERME

Doter ces centres mentionnés dans R3.6 d'un antivirus performant est également une priorité. La circulation des informations en temps réel entre la CENI et les Démembrements étant également une nécessité tout au long du processus, il serait souhaitable de mettre en place un intranet pour assurer les échanges, l'acheminement des directives et des différentes données électorales. À défaut d'un système intranet, l'effectivité, l'interconnexion des CID avec le CNTDI durant la RALE requiert la dotation des CID de crédits internet, tandis que les démembrements seront dotés de crédits téléphoniques et de connexion internet en fonction des activités programmées.

Recommandation 3.8

A COURT TERME

Authentifier et sécuriser les données électorales.

Recommandation 3.9

A COURT TERME

Appuyer la mise à jour périodique du logiciel de gestion du fichier électoral.

Recommandation 3.10

A COURT TERME

Initier la transition progressive vers le système biométrique du registre électoral, compte tenu de l'imminence de la refonte totale de la liste électorale en 2022 (Cf article 11 de la Loi Organique 2018 - 008 du 11 mai 2018).

Après la formulation des recommandations ci-dessus, les participants à l'atelier ont estimé qu'en dehors des actions à entreprendre à court terme, des démarches sont à réaliser dans le "très court terme". Les recommandations ci-dessous sont donc des travaux à exécuter dans l'immédiat afin de jeter les bases d'une réelle fiabilisation de la liste électorale.

III.2. Les actions immédiates à entreprendre dans le cadre de la démarche de fiabilisation de la liste électorale

L'atelier du 13 octobre 2021 a permis de faire le point sur les actions concrètes qui sont indispensables à mettre en œuvre, sans délai. Bien que le budget fasse encore défaut, certaines actions urgentes ne devraient pas attendre. Le cas de la refonte fait partie de ces chantiers prioritaires. Il est à noter que c'est à partir de la refonte que toutes les anomalies relevées dans les fichiers précédents peuvent être redressées.

Recommandation 3.11

A COURT TERME

Trouver le budget nécessaire pour démarrer la refonte dès le 1er janvier 2022.

Recommandation 3.12

A TRÈS COURT TERME

Augmenter le nombre d'agents recenseurs dans tous les fokontany et leur octroyer des formations en cascade sur le recensement des électeurs.

Recommandation 3.13

A TRÈS COURT TERME

Renouveler le parc informatique au niveau des CID.

Recommandation 3.14

A COURT TERME

Mettre en place une Commission interministérielle intégrant le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Population, le Ministère de l'Économie et du Budget ainsi que la CENI. Cette structure permettrait à ces acteurs d'œuvrer de manière conjointe au basculement du registre électoral national vers le système biométrique.

ACQUIS A PÉRENNISER

- L'audit du fichier électoral est une opération qui renforce la confiance des différentes parties prenantes en sa fiabilité. Il est important que la CENI continue à solliciter l'intervention de la communauté internationale pour la mise en œuvre périodique de cette opération. Pour rappel, la CENI a formulé une demande à l'Organisation Internationale de la Francophonie afin que celle-ci opère un audit sur la liste électorale. Le travail a été mis en œuvre en 2018 et a permis de mettre en confiance l'ensemble des acteurs sur la fiabilité du fichier.
- La liste électorale tend progressivement vers plus d'inclusivité et plus d'exhaustivité grâce à l'utilisation des nouveaux systèmes de traitement informatique de données sur les électeurs appelé "Système de gestion de base de données ORACLE" et de l'opérationnalisation des Démembrements à cinq niveaux.
- Le registre électoral national a été mis en place en 2018. Il est essentiel de garder cette structure en place afin de mieux sécuriser les données tout en permettant à l'OGÉ de garder une entière maîtrise du fichier électoral.
- Le taux de nouveaux électeurs inscrits lors de la RALE 2016 à 2021 a nettement augmenté surtout les jeunes entre 18 et 35 ans ainsi que les femmes. Pour rappel, les résultats de la RALE 2016 – 2017 accusaient un total de 8 676 107 électeurs inscrits, tandis que la RALE 2020-2021 avait permis d'inscrire 10 572 419 électeurs.
- Une collecte périodique des informations a été initiée pour les besoins de la RALE 2017-2018.
- Systématisation de l'enregistrement des nouvelles CNI faisant corps avec l'opération Jugement supplétif d'acte de naissance (JSAN) dans le cadre de la mise en œuvre de l'opération carte nationale d'identité.
- Traitement de données relatives aux électeurs ayant le même numéro de Carte CNI.
- Normalisation des bureaux de vote : le nombre d'électeurs par bureau de vote a été limité à 700 depuis le cycle 2017-2019. Grâce à cette nouvelle disposition, les opérations au niveau des BV sont plus harmonisées. Il y a moins de file d'attente et les dépouillements se font plus rapidement. La normalisation des BV concerne également le désenclavement des circonscriptions électorales éloignées ou difficiles d'accès. Le découpage électoral a été fait de telle sorte à inscrire les électeurs dans les BV à proximité de leur lieu de résidence.

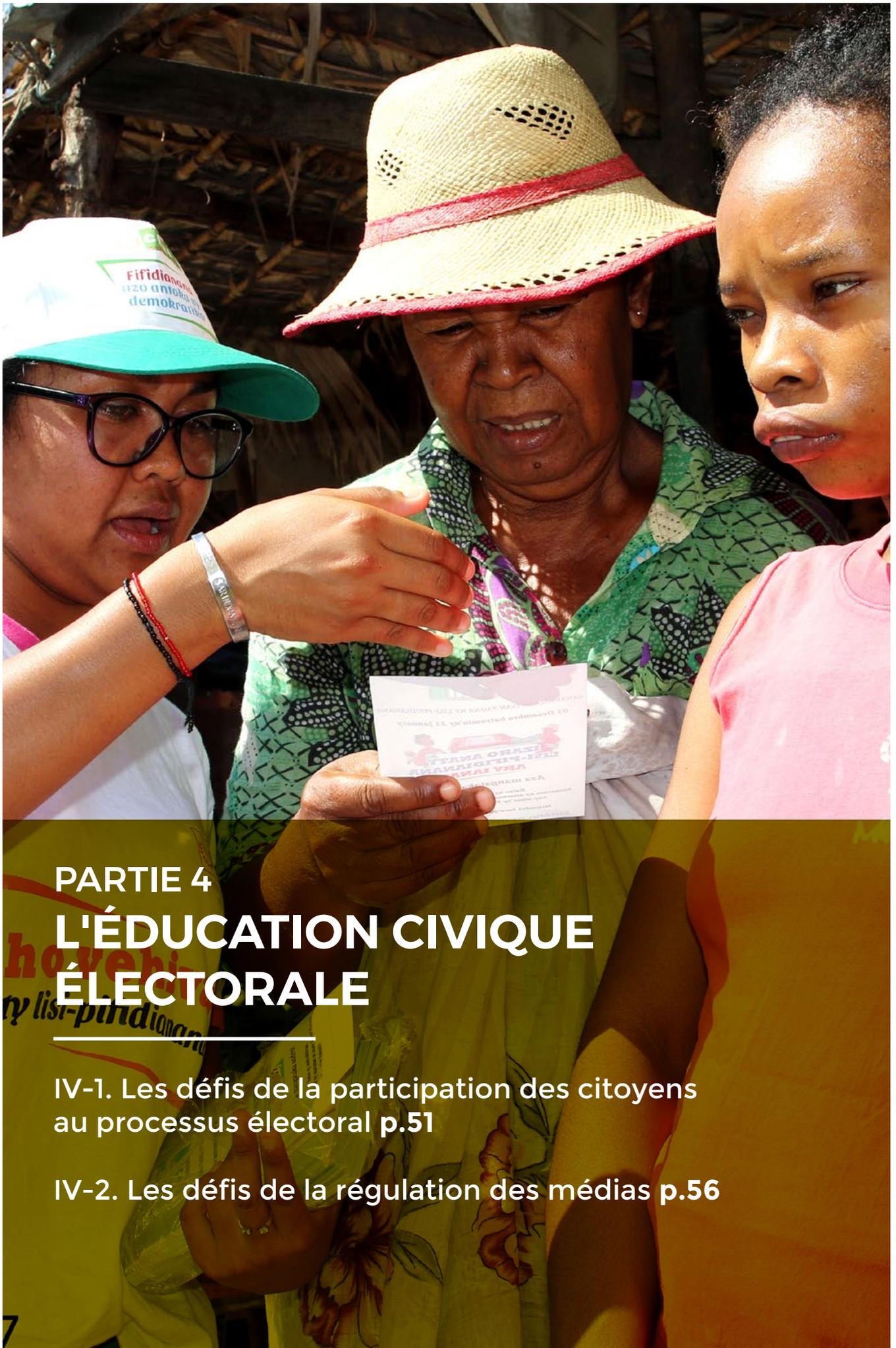
Synthèse des recommandations

	Recommandations	Echéances
<i>La fiabilisation du fichier électoral</i>		
<i>Le défi de la Révision annuelle de la liste électorale</i>	R3.1 En cas de maintien de la liste alphanumérique : Ouvrir la liste électorale de manière permanente et renforcer la supervision des opérations de collecte et de saisie des informations sur les électeurs.	A court terme
<i>Le défi de la CENI face à la tenue du registre de recensement de la population</i>	R3.2 Améliorer la gestion du mouvement migratoire de la population d'un fokontany à l'autre et la radiation des personnes décédées par la tenue régulière du registre de recensement de la population.	A court terme
	R3.3 Détecter systématiquement les inscriptions multiples.	A court terme
	R3.4 Repérer en temps réel la position géographique de l'électeur et sa nouvelle résidence. Dans ce contexte, obtenir l'autorisation légale pour le traitement continu des inscriptions multiples même après arrêtagé définitif du registre le 15 mai jusqu'à son apurement.	A court terme
<i>Le défi face à la nécessité de structuration d'une base de données de l'état civil</i>	R3.5 Proposer la constitution d'une base de données unique pour l'état civil / CNI / registre électoral national et l'enregistrement systématique des nouveaux électeurs.	A court/moyen terme
<i>Le défi de la modernisation des procédures d'enregistrement des électeurs</i>	R3.6 Doter le Centre national de traitement des données informatiques (CNTDI) et les 119 Centres informatiques de district (CID) de nouveaux matériels informatiques afin d'assurer l'opérationnalité de ses démembrements.	A court terme

<i>Le défi de la modernisation des procédures d'enregistrement des électeurs</i>	R3.7 Doter ces centres mentionnés dans R3.6 d'un antivirus performant est également une priorité. La circulation des informations en temps réel entre la CENI et les Démembrements étant également une nécessité tout au long du processus, il serait souhaitable de mettre en place un intranet pour assurer les échanges, l'acheminement des directives et des différentes données électorales. à défaut d'un système intranet, l'effectivité, l'interconnexion des CID avec le CNTDI durant la RALE requiert la dotation des CID de crédits internet, tandis que les démembrements seront dotés de crédits téléphoniques et de connexion internet en fonction des activités programmées.	A court terme
	R3.8 Authentifier et sécuriser les données électorales.	A court terme
	R3.9 Appuyer la mise à jour périodique du logiciel de gestion du fichier électoral.	A court terme
	R3.10 Initier la transition progressive vers le système biométrique du registre électoral, compte tenu de l'imminence de la refonte totale de la liste électorale en 2022 (Cf article 11 de la Loi Organique 2018 – 008 du 11 mai 2018).	A court terme

Les actions immédiates à entreprendre dans le cadre de la démarche de fiabilisation de la LE

	R3.11 Trouver le budget nécessaire pour démarrer la refonte dès le 1er janvier 2022.	A court terme
	R3.12 Augmenter le nombre d'agents recenseurs dans tous les fokontany et leur octroyer des formations en cascade sur le recensement des électeurs.	A très court terme
	R3.13 Renouveler le parc informatique au niveau des CID.	A très court terme
	R3.14 Mettre en place une Commission interministérielle intégrant le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Population, le Ministère de l'Économie et du Budget ainsi que la CENI. Cette structure permettrait à ces acteurs d'œuvrer de manière conjointe au basculement du registre électoral national vers le système biométrique .	A court terme



PARTIE 4 L'ÉDUCATION CIVIQUE ÉLECTORALE

IV-1. Les défis de la participation des citoyens
au processus électoral p.51

IV-2. Les défis de la régulation des médias p.56

IV- L'ÉDUCATION CIVIQUE ÉLECTORALE

Théoriquement, l'éducation électorale est une composante de l'éducation civique. "L'éducation électorale a pour but d'aider les administrateurs électoraux à mener des élections libres, justes, efficaces et rentables. Elle englobe l'information de base aux électeurs que tout électeur doit avoir afin d'arriver préparé au bureau de vote et voter les jours du scrutin prévus. L'éducation électorale sensibilise aussi les électeurs sur l'importance de participer aux élections. Grâce à l'éducation électorale, les citoyens acquièrent des connaissances et développent des attitudes et des comportements qui stimulent et consolident la démocratie"¹. Le principal enjeu de l'éducation électorale réside dans la compréhension et dans la participation citoyenne au processus électoral. Le rôle de la CENI dans l'éducation civique et électorale est définie par les articles 39 et 87 de la loi n° 2015 - 020 relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission Électorale Nationale Indépendante ». Ils soulignent notamment que "la CENI procède, avec le concours de l'État, (...) à la sensibilisation des électeurs à participer aux élections" en ajoutant que "les démembrements territoriaux contribuent aux activités d'information et de sensibilisation des électeurs en vue d'une large participation aux scrutins".

Depuis 2016, la commission s'est dotée d'un document de "stratégie nationale d'éducation civique et de sensibilisation" visant à garantir un cadre programmatique, une professionnalisation, une permanence et une cohérence des activités d'éducation et de sensibilisation sur l'éducation civique électorale et la sensibilisation. Ce dans le but de favoriser une participation massive de la population aux processus électoraux².

1 L'Encyclopédie ACE : Education civique et électorale ", Le réseau du savoir francophone, 2013, p. 12

2 Stratégie nationale d'éducation civique et électorale et de sensibilisation, CENI, Décembre 2016, p.13

La mise en place de ce document stratégique a contribué au bilan positif des actions d'éducation civique et électorale durant le cycle 2017-2019, marqué notamment par le cap franchi des 10 millions d'électeurs inscrits sur la liste électorale en 2019 et par l'intérêt accru des électeurs, et particulièrement, des jeunes et des femmes, pour les élections³.

Malgré ces avancées notoires, force est de constater que le contexte propre à l'éducation civique électorale et à la sensibilisation à Madagascar reste caractérisé par une diminution progressive du taux de participation⁴ aux élections et par un taux d'enrôlement des électeurs qui reste relativement faible. A cela s'ajoute un paysage médiatique caractérisé par un manque de pluralisme politique, notamment durant les périodes électorales, et la non mise en place d'Autorité nationale de la Régulation de la Communication médiatisée (ANRCM) prévue par le Code la communication en 2016.

Parmi les principales recommandations des observateurs figure "la pérennisation de la sensibilisation, de l'information et de la communication sur le cadre légal des élections et les dispositions pertinentes de la gouvernance démocratique afin de garantir son appropriation par tous et assurer la sécurité juridique des élections". Corollairement, elle doit être appuyée par la poursuite et l'intensification des financements apportés à la fois par les Partenaires techniques et financiers (PTF) et par l'État, pour étendre les activités d'éducation civique et de sensibilisation tout au long du processus électoral. En outre les observateurs insistent sur le maintien de la

3 Rapport final projet SACEM soutien au cycle électoral de Madagascar 2017-2020, p.113

4 La diminution progressive du taux de participation aux élections à Madagascar peut s'apprécier à travers les statistiques relatives aux taux de participation aux présidentielles de 2006 à 2018. Le taux de participation au premier tour en 2006 est évalué à 61,93%. En 2013, ce taux descend à 61,76% au premier tour et à 50,72% au second tour. Le taux de participation à la présidentielle de 2018 est de 54,23% au premier tour et de 48,09% au second tour.

collaboration de la CENI avec les Organisations de la société civile (OSC), les médias et les partis politiques pour une plus grande implication des populations dans le processus électoral. Ils suggèrent notamment le renforcement des capacités des OSC, particulièrement l'élaboration des outils de sensibilisation plus axés sur le cadre légal en partenariat avec les juridictions électorales et les législateurs⁵. Dans la même lignée, ils recommandent le renforcement du rôle des partis politiques pour qu'ils puissent rehausser les débats autour des enjeux électoraux auprès des citoyens⁶. A long terme, tous sont unanimes sur la finalisation du processus d'insertion du volet "éducation civique électorale" dans le programme scolaire⁷.

Au-delà de la pérennisation des acquis, les nouveaux membres de la CENI feront face à un défi de taille qu'est le démarrage imminent de la refonte de la liste électorale les obligeant à penser aux stratégies d'enrôlement des électeurs.

IV-1. Les défis de la participation des citoyens au processus électoral

La participation citoyenne au processus électoral est au cœur même de la consolidation de la démocratie. Cette participation peut prendre deux formes à savoir l'enregistrement sur la liste électorale et la participation au vote. Il convient ainsi de relever deux rôles distincts de la CENI en matière d'éducation civique et électorale, à savoir, la sensibilisation des

citoyens à s'inscrire sur la liste électorale et l'incitation au vote durant les périodes électorales.

Les participants à l'atelier ont évoqué l'utilité de se pencher particulièrement sur la sensibilisation des électeurs à s'inscrire sur la liste électorale qu'ils jugent comme étant la vocation première de la CENI.

IV.1.1. L'enregistrement des électeurs sur la liste électorale

Depuis 2015, la CENI s'est posée comme objectif l'augmentation notoire du taux d'inscription sur la liste électorale, surtout en ce qui concerne les jeunes et les femmes. La commission a atteint son objectif relatif à l'inscription de 10 millions d'électeurs avant les consultations populaires de 2018-2019. Cette augmentation concerne particulièrement les jeunes et les femmes. Cette situation est due en grande partie à la synergie entre les différentes actions en matière d'éducation et de sensibilisation électorale menées par la CENI et les différents partenaires nationaux et internationaux comme l'illustre l'organisation des deux grandes campagnes nationales de sensibilisation et d'éducation civique menées grâce à l'appui du SACEM. A titre de rappel, la première a été menée par les OSC en lien avec la CENI et le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, de décembre 2017 à mai 2018. "Se déroulant dans le cadre de la RALE et de l'initiative de délivrance de jugements supplétifs d'actes de naissance entreprise par le Ministère de l'Intérieur, en 2018, elle s'est focalisée sur la sensibilisation de la population aux principes fondamentaux de la démocratie, aux enjeux du processus électoral et aux procédures de vote ainsi qu'à leurs droits et devoirs en matière électorale"⁸. Se déroulant entre le mois d'octobre 2018 et le mois de mai 2019, la deuxième campagne, quant à elle, visait d'une part l'appropriation des principes fondamentaux de la

5 Rapport de l'Organisation des élections législatives de 2019, Commission électorale nationale indépendante - CENI, p. 43 - 44 / Rapport de l'atelier bilan du cycle électoral 2017-2019, élections présidentielle, législative et locales, HCC, CENI, SACEM, PNUD, 2020, p.65

6 Rapport technique de l'observation des élections SAFIDY, p.68

7 Rapport technique de l'observation des élections SAFIDY, p.67 / Rapport de l'organisation des élections communales de novembre 2019, Commission électorale nationale indépendante - CENI, janvier 2020, p.61

8 Rapport final projet SACEM. Soutien au cycle électoral de Madagascar 2017-2020, p.96

démocratie et de la paix durable par les citoyens et à les sensibiliser sur leurs droits et leurs devoirs. En outre, elle voulait permettre aux électeurs d’avoir une bonne compréhension des différentes étapes du processus électoral, dont l’utilisation du bulletin unique⁹.

Concrètement, ces actions ont permis de sensibiliser 2 544 782 électeurs¹⁰ et d’enrôler 1 240 114 citoyens sur la liste électorale, de sensibiliser 14 151 citoyens et d’enregistrer 9 005 nouveaux électeurs dans 107 fokontany localisés dans 8 districts ayant enregistré le taux le moins élevé d’enrôlement de femmes et de jeunes¹¹, d’enregistrer une hausse considérable du taux d’enregistrement des jeunes passant de 31% en 2017 à 41,9% lors de la révision annuelle de la liste électorale de 2018 et d’enregistrer un taux de participation supérieur à 50% lors du premier tour de la présidentielle de 2018¹².

La CENI, pour sa part, met en exergue les impacts positifs de la mise en œuvre de la stratégie nationale d’éducation civique et de sensibilisation qui a permis l’organisation de cadres de concertation et la signature des conventions de partenariat avec des OSC et des départements ministériels dont le Ministère de la Communication et l’Office de la radio et télévision de Madagascar (ORTM). Elle a également permis de mener des campagnes spécifiques sur l’importance de l’inscription sur la liste électorale auprès de jeunes issus d’universités publiques et privées, notamment dans le cadre de la RALE 2018.

Le principal enjeu pour l’équipe entrante sera de pérenniser l’évolution positive du taux d’inscription des électeurs sur la liste électorale.

9 Rapport final projet SACEM. Soutien au cycle électoral de Madagascar 2017-2020, p.105

10 Rapport de l’Organisation des élections législatives de 2019, Commission électorale nationale indépendante - CENI, p. 41

11 Idem

12 « Rapport de la Mission d’Observation Electorale de l’Union africaine: Madagascar 2018 », Union Africain, 2018 p.26

Objectif à atteindre

L'augmentation progressive du taux d'inscription des électeurs sur la liste électorale.

Les échanges durant l’atelier du 13 octobre 2021 ont mis en lumière la persistance de plusieurs problématiques liées à l’inscription des électeurs sur la liste électorale. Durant les RALE successives, la CENI a relevé le désintéressement croissant des citoyens au contexte politique en général. Cette situation est due à plusieurs facteurs. Parmi les problèmes évoqués dans les différents rapports et réitérés durant l’atelier figure la subsistance de barrières psychologiques et culturelles limitant les impacts des campagnes d’éducation et de sensibilisation menées dans certaines régions de l’île. A titre d’exemple concret, la participation des femmes au processus électoral en général, et à l’inscription sur la liste électorale en particulier, est freinée par les us et coutumes perpétués dans certaines localités du sud exigeant des femmes qu’elles demandent

Recommandation 4.1

A COURT TERME

Concevoir des contenus de sensibilisation et d’éducation électorale adaptés selon les différentes régions / cibles (dans le respect par exemple des dialectes et prenant en considération les us et coutumes).

Recommandation 4.2

A COURT TERME

Mener une réflexion sur la considération de l'éducation et la sensibilisation électorale dans le PTA

Recommandation 4.3

A COURT TERME

Pérenniser la collaboration de la CENI avec les médias locaux, relais de l'éducation et de la sensibilisation électorales.

Recommandation 4.4

A MOYEN TERME

Parallèlement à la recommandation émise concernant la suggestion d'ouverture de la liste électorale : mener également des campagnes de sensibilisation à l'inscription sur la liste électorale durant toute l'année ou du moins durant une période plus élargie.

Selon les explications recueillies, l'indifférence manifestée par les citoyens trouve également sa cause dans la méconnaissance des mécanismes du processus électoral et des attributions de la CENI. Certes, la commission a pu engager des efforts conséquents dans l'élargissement des campagnes de sensibilisation dans le cadre des RALE, grâce à l'appui des différents partenaires. Néanmoins, le manque de moyen reste un facteur pénalisant dans la formation des démembrés de la CENI, dans l'organisation de cadres d'information ou de concertation, dans le recrutement de personnel qualifié et surtout dans la diffusion des messages d'éducation et de sensibilisation. En effet, les membres actuels rappellent que la mise en œuvre des campagnes d'éducation et de sensibilisation électorales reste tributaire de l'allocation de fonds par les PTF. Afin de pallier ces difficultés, la CENI suggère de miser particulièrement sur le renforcement des collaborations avec les médias privés et les institutions culturelles. Durant le mandat de la CENI 2015-2021, elle a pu bénéficier de plages horaires gratuites conséquentes sur les chaînes radio et audiovisuelles nationales. La convention de partenariat signée entre les deux parties, à savoir la CENI et l'ORTM, stipulait la diffusion prioritaire des messages de la CENI. Toutefois, tous reconnaissent l'audience limitée des chaînes nationales, bien qu'elles enregistrent un taux de pénétration important sur tout le territoire. Comme il a été évoqué lors de l'atelier, les chaînes nationales attirent moins l'audience jeune qui représente pourtant une cible prioritaire des campagnes d'éducation et de sensibilisation à l'inscription sur la liste électorale.

Recommandation 4.5

A COURT TERME

Renforcer l'engagement des différents acteurs dans l'éducation et la sensibilisation électorale : mener des négociations auprès des médias privés pour qu'ils accordent des plages à l'éducation et la sensibilisation électorale surtout durant les périodes électorales.

Recommandation 4.6

A COURT TERME

Inciter les organes culturels à participer à l'éducation électorale, notamment à la sensibilisation des électeurs sur leurs responsabilités citoyennes.

Sur le plan opérationnel, le caractère non-obligatoire de l'inscription sur la liste électorale combiné à l'éloignement des bureaux des fokontany renforce l'indifférence des citoyens. Comme il a été expliqué lors de l'atelier, les citoyens sont peu enclins à se déplacer et perçoivent le déplacement auprès des bureaux administratifs comme une charge. Comme stratégie, la CENI mise sur une approche basée sur la proximité.

Recommandation 4.7

A COURT TERME

Renforcer les moyens financiers pour permettre à la CENI de déployer les agents électoraux au niveau des ménages.

Recommandation 4.8

A MOYEN TERME

Mettre en place un système d'émulation entre les différents CED dans le cadre des campagnes de la RALE : primer les CED ayant enregistré les meilleurs résultats en matière d'inscription sur la liste électorale.

IV.1.1. L'incitation au vote

Le rôle de la CENI dans l'incitation au vote est un volet qui a été peu abordé lors de l'atelier du 13 octobre 2021 du fait que les participants ont jugé peu pertinent de se baser sur le taux de participation au vote pour apprécier la performance de la CENI. Comme il a été précisé lors des échanges, l'incitation au vote relève d'une responsabilité partagée entre les partis politiques, les OGE et les organismes intermédiaires (médias, OSC, etc.). Ce volet reste néanmoins important dans la mesure où il relève du rôle de la commission.

Concernant ce point en particulier, la CENI s'est posée comme objectif d'organiser une élection "crédible, transparente et dont les résultats seront acceptés par tous" lors des élections présidentielle et législatives de 2018 et 2019. Elle a focalisé ses efforts sur l'organisation de séances et d'ateliers de formation de formateurs et de renforcement de capacité des acteurs dans le but d'atteindre le maximum de cibles. En outre, grâce à l'appui des partenaires, notamment de l'Union Africaine, du PNUD/SACEM et de l'ECES, la CENI a pu produire et diffuser des spots de sensibilisation d'incitation au vote et d'information sur le rôle de la CENI. Ces actions ont permis de mettre en place une meilleure synergie entre les OSC et la CENI et de mieux impliquer les partis politiques, ce qui a contribué à générer un intérêt croissant des électeurs pour les élections. Les personnes sensibilisées, en particulier, les jeunes, sont de plus en plus conscientes du rôle qu'elles ont à jouer pour que se tiennent des élections crédibles. La notion de vote comme acte de responsabilité et de devoir semble de plus en plus intégrée, particulièrement durant les élections législatives de 2019¹³.

Objectif à atteindre

Une conscientisation accrue des électeurs sur l'importance de leur participation au vote.

Malgré les avancées, l'atelier du 13 octobre 2021 a été encore une fois une occasion de dépeindre le contexte électoral malgache, marqué par une baisse constante du taux de participation au vote et par des taux d'abstention flagrants à chaque nouvelle

¹³ Rapport final. Projet SACEM. Soutien au cycle électoral de Madagascar (2017-2020), Janvier 2017 - Mars 2020, p.113-114

élection. Deux principales causes ont été discutées durant les échanges dont le niveau d'intérêt différent que les citoyens portent aux types d'élection. Le peu d'engouement des citoyens à participer aux élections locales a été mis en exergue. Cette situation est en grande partie causée par la défaillance des partis politiques en matière d'éducation électorale. Comme il a été mis en avant, les formations politiques investissent prioritairement dans la sensibilisation au vote en leur faveur qu'à celle relative à l'inscription au vote ou à la promotion du vote responsable. Une analyse plus approfondie de la question invite à s'interroger sur la qualité de l'offre politique et sur la culture politique existante.

Recommandation 4.9

A COURT TERME

Élargir le rôle de la CENI pour que son rôle ne s'arrête pas à la "coordination" des activités d'éducation et de sensibilisation électorale mais pour qu'elle ait une plus grande possibilité d'implication dans ces domaines.

Recommandation 4.10

A COURT TERME

Pérenniser les cadres de concertation multi acteurs et par acteurs / un focus sur le maintien des cadres d'information.

Recommandation 4.11

A COURT TERME

Renforcer le plaidoyer relatif à l'institutionnalisation de l'éducation électorale : intégrer le volet électoral dans la politique nationale de l'éducation civique.

IV-2. Les défis de la régulation des médias

Comme indiqué dans la partie sur le cadre légal, la non-effectivité de l'ANRCM a contraint la CENI à assurer, à titre transitoire, la régulation des médias durant le cycle 2017-2019, en application à l'article 240 de la loi n°2018-008 portant régime général des élections et des référendums autorisant la CENI à "exercer la plénitude des attributions qui sont conférées à toute Autorité de régulation". Cette situation a occasionné une surcharge de travail pour l'équipe de la commission. Toutefois, des résultats positifs ont été enregistrés dont le respect des dispositions de la CENI par les médias publics pendant la campagne électorale du premier tour de la présidentielle de 2018 et le contrôle effectif des spots de propagande conformément aux dispositions légales. Malheureusement, les attributions de la CENI dans la régulation de la communication en période électorale ne s'appliquent pas aux stations privées, créant d'importantes disparités de traitements entre les candidats. Toujours dans le même registre, un manque de pluralisme politique au niveau des médias audiovisuels privés de la capitale a été constaté¹⁴.

¹⁴ Résultats du monitoring des médias. Élection présidentielle 2018, Projet d'Appui à la prévention et la gestion de conflits et violences potentiels liés aux élections (PEV Madagascar), ECES, 2018, p.25

Objectif à atteindre

Une meilleure égalité d'accès aux médias privés par les candidats durant les périodes électorales.

A l'aube du prochain cycle électoral, force est de constater que la mise en place de l'ANRCM n'est pas encore une réalité, renforçant ainsi la probabilité selon laquelle la CENI entrante devra une fois encore s'atteler à la régulation des médias durant le prochain cycle électoral. Le principal enjeu sera ainsi de tirer profit des expériences passées pour améliorer la régulation des médias lors des prochaines consultations publiques.

Recommandation 4.12

A COURT TERME

Intensifier le plaidoyer sur la mise en place de l'ANRCM avant la tenue des prochaines élections.

Recommandation 4.13

A COURT TERME

Mettre en place une structure provisoire pour la régulation des médias en partenariat avec le ministère de la Communication, l'ORTM, les médias privés, et les médias locaux.

Recommandation 4.14

A COURT TERME

Mener une réflexion sur l'égalité d'accès aux médias privés par les candidats en tirant des expériences des autres pays.

ACQUIS A PÉRENNISER

- Mise en place d'un document de stratégie d'éducation et de sensibilisation électorale.
- Officialisation du lancement de la RALE au niveau des différents districts.
- Maintien d'un chargé d'éducation / chef d'antenne au niveau des CDE.
- Négociation de plages horaires conséquentes auprès des médias audiovisuels nationaux grâce à un accord de partenariat établi entre la CENI et l'ORTM.
- Renouvellement d'une convention avec la coalition des radios pour la consolidation de la paix à Madagascar pour la diffusion des messages de sensibilisation.
- Collaboration de la CENI avec les radios locales qui ont accepté de diffuser gratuitement les messages de sensibilisation de la commission.
- Création de supports et de matériels divers pour la sensibilisation.
- Mise en place de cadres de concertations et de partage d'informations multi acteurs et par acteurs spécifiques (femmes, personnes en situation de handicap, etc).
- Mise en œuvre d'une réunion mensuelle au niveau des CDE pour informer et mobiliser les personnes au niveau local.
- Signature de convention avec certaines OSC les engageant à mener des campagnes / actions de sensibilisation et à être un point de relais de la CENI auprès des citoyens. En contrepartie la CENI s'engage à fournir les informations nécessaires et les lignes directrices.
- Adoption d'un système décentralisé permettant aux démembrements de prendre des initiatives en matière d'éducation et de sensibilisation électorale.

Synthèse des recommandations

	Recommandations	Echéances
<i>Les défis de la participation des citoyens au processus électoral</i>		
<i>L'enregistrement des citoyens sur la liste électorale</i>	R4.1 Concevoir des contenus de sensibilisation et d'éducation électorale adaptés selon les différentes régions / cibles (dans le respect par exemple des dialectes et dans la considération des us et coutumes).	A court terme
	R4.2 Mener une réflexion sur la considération de l'éducation et la sensibilisation électorale dans le PTA	A court terme
	R4.3 Pérenniser la collaboration de la CENI avec les médias locaux, relais de l'éducation et de la sensibilisation électorales.	A moyen terme
	R4.4 Parallèlement à la recommandation émise concernant la suggestion d'ouverture de la liste électorale : mener également des campagnes de sensibilisation à l'inscription sur la liste électorale durant toute l'année ou du moins durant une période plus élargie.	A court terme
	R4.5 Renforcer l'engagement des différents acteurs dans l'éducation et la sensibilisation électorale : mener des négociations auprès des médias privés pour qu'ils accordent des plages à l'éducation et la sensibilisation électorale surtout durant les périodes électorales.	A court terme
	R4.6 Inciter des organes culturels à participer à l'éducation électorale, notamment à la sensibilisation des électeurs sur leurs responsabilités citoyennes.	A court terme
	R4.7 Renforcer les moyens financiers pour permettre à la CENI de déployer les agents électoraux au niveau des ménages.	A court terme
	R4.8 Mettre en place un système d'émulation entre les différents CED dans le cadre des campagnes de la RALE : primer les CED ayant enregistré les meilleurs résultats en matière d'inscription sur la liste électorale.	A moyen terme

<i>L'incitation au vote</i>	R4.9 Élargir le rôle de la CENI pour que son rôle ne s'arrête pas à la "coordination" des activités d'éducation et de sensibilisation électorale mais pour qu'elle ait une plus grande possibilité d'implication dans ces domaines.	A court terme
	R4.10 Pérenniser les cadres de concertation multi acteurs et par acteurs / un focus sur le maintien des cadres d'information.	A court terme
	R4.11 Renforcer le plaidoyer relatif à l'institutionnalisation de l'éducation électorale : intégrer le volet électorale dans la politique nationale de l'éducation civique.	A court terme

Les défis de la régulation des médias

	R4.12 Intensifier le plaidoyer sur la mise en place de l'ANRCM avant la tenue des prochaines élections.	A court terme
	R4.13 Mise en place d'une structure provisoire pour la régulation des médias en partenariat avec le ministère de la Communication, l'ORTM, les médias privés, et les médias locaux.	A court terme
	R4.14 Mener une réflexion sur l'égalité d'accès aux médias privés par les candidats en tirant des expériences des autres pays.	A moyen terme

BIBLIOGRAPHIE

1 - Documents de la CENI

- Rapport de l'organisation de l'élection présidentielle anticipée de 2018 1er et 2e tours, CENI Madagascar, Janvier 2019.
- Rapport annuel des activités 2018, CENI Madagascar, Janvier 2019.
- Rapport de l'organisation des élections législatives de 2019, CENI Madagascar, Juillet 2019.
- Rapport de l'organisation des élections communales de novembre 2019, CENI Madagascar, Janvier 2020.
- Rapport de l'organisation des élections sénatoriales de décembre 2020, CENI Madagascar, Janvier 2021.
- Maria Raharinarivonirina, Liliane Ravaoharinirina, La promotion du genre au sein de la CENI Madagascar, Présentation lors de l'atelier de partage d'expériences terrain et pistes d'actions, CENI Madagascar.
- Les activités de la CENI depuis sa mise en place en 2016 en matière d'éducation et de sensibilisation électorales : "volet genre", document interne, CENI Madagascar.
- Stratégie nationale d'éducation civique et électorale et de sensibilisation, CENI, Décembre 2016.

2 - Textes et lois

- Constitution de la IVème République de Madagascar, 2010.
- Loi n°2015-020 Relative à la structure nationale indépendante chargée de l'organisation et de la gestion des opérations électorales dénommée « Commission électorale nationale indépendante »
- Loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

3 - Rapports d'observation nationaux

- Rapport d'Audit du processus d'enregistrement des électeurs à Madagascar 2015, Programme DINIKA, Appui à la Société civile malagasy financé par l'Union européenne, 2015.
- Rapport technique de l'observatoire des élections SAFIDY - Résultats et constats issus de l'observation des élections législatives 2019 –Madagascar, Observatoire SAFIDY, Juillet 2019.
- Cycle électoral 2018-2019 : observations et suggestions, Communiqué du Séhatra Fanaraha-maso ny Fiainam-pirenena ou Observatoire de la vie publique (SeFaFi), décembre 2019.

4- Rapports d'observation internationaux

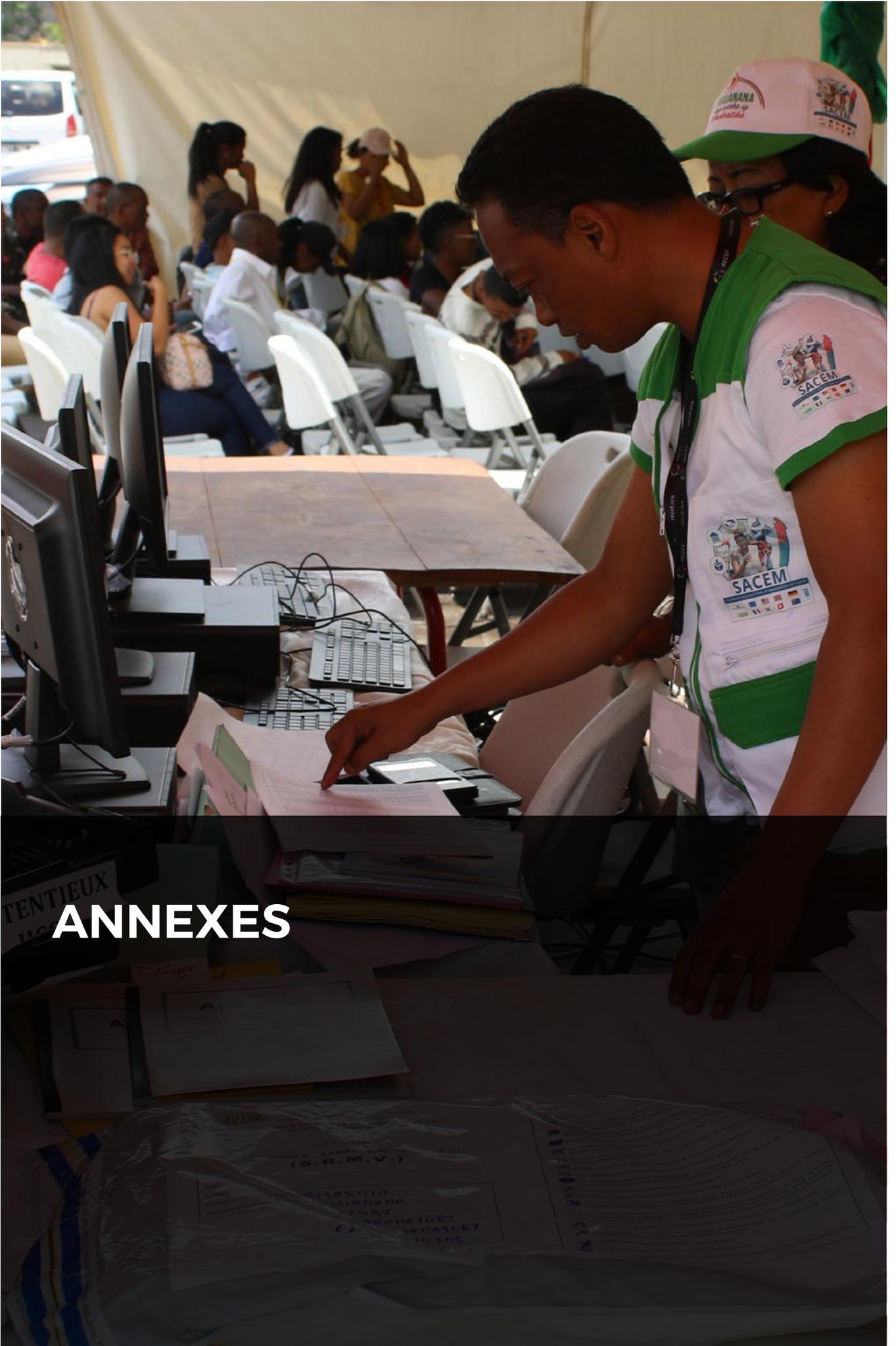
- Rapport final : mission d'information et de contacts de l'Organisation Internationale de la Francophonie à l'occasion des élections législatives à Madagascar - Antananarivo, du 23 au 31 mai 2019, Organisation Internationale de la Francophonie, 2019.
- Mission d'information et de contacts de l'Organisation Internationale de la Francophonie pour le 1er tour de l'élection présidentielle du 7 novembre 2018 à Madagascar - Antananarivo, du 2 au 10 novembre 2018,

Organisation internationale de la Francophonie, 2018

- Synthèse des travaux d'audit du fichier électoral de Madagascar suite à la révision annuelle 2017/2018, Mission conduite par des experts de l'OIF.
- Alexandra Hovelacque, "Rapport d'étape. Mission d'information et de contacts de l'Organisation Internationale de la Francophonie pour le 1er tour de l'élection présidentielle du 7 novembre 2018 à Madagascar", Novembre 2018.
- Général Siaka Sangare, "Mission d'Audit du Fichier électoral de Madagascar", Organisation internationale de la Francophonie, Octobre 2017.
- Rapport final projet SACEM soutien au cycle électoral de Madagascar 2017-2020.
- Rapport de l'atelier bilan du cycle électoral 2017-2019, élections présidentielle, législative et locales, HCC, CENI, SACEM, PNUD, 2020.
- Mission d'observation électorale de l'Union Africaine de l'élection présidentielle des 7 Novembre et 19 Décembre 2018 - République de Madagascar.
- Rapport final. Élection Présidentielle et Elections législatives, mission d'observation électorale Madagascar Union européenne, 2014.
- Rapport Final Union européenne, Mission d'Observation électorale de l'Union européenne, Madagascar, Novembre 2018.
- Rapport final élection Présidentielle et Élections Législatives, Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne, 2013.
- Résultats du monitoring des médias Élection présidentielle 2018, Projet d'Appui à la prévention et à la Gestion de conflits et violences potentielles liées aux élections (PEV Madagascar), Centre européen d'appui électoral (ECES), 2018.
- Analyse du phénomène de violence électorale Madagascar. Cas de l'élection présidentielle 2018, Projet d'Appui à la prévention et à la Gestion de conflit et violences potentielles liées aux élections (PEV Madagascar), Centre européen d'appui électoral (ECES).
- Partageons les expériences, Projet d'Appui à la prévention et à la Gestion de conflits et violences potentielles liées aux élections (PEV Madagascar), Centre européen d'appui électoral (ECES), 2018-2019.
- Rapport de monitoring. La communication politique sur Facebook durant la campagne électorale des législatives de 2019 à Madagascar, PEV Madagascar, Centre européen d'appui électoral (ECES), 2019.

5 - Autres documents

- Charte africaine de la Démocratie, des élections et de la gouvernance, Union africaine.
- L'Encyclopédie ACE : Cadre juridique, Projet ACE, le réseau du savoir électoral, Première édition en 1998, révision 2013.
- L'Encyclopédie ACE : Education civique électorale, Projet ACE, le réseau du savoir électoral, Première édition en 1998, révision 2012.



ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PARTENAIRES



Le Centre Européen d'Appui Électoral (ECES) est une fondation privée à but non lucratif établie à Bruxelles qui a pour objectif de promouvoir, avec l'ensemble de son réseau interne d'experts internationaux, le développement démocratique durable, l'État de droit et les droits humains au niveau international à travers un service de conseils, de formation, d'appui opérationnel ainsi que de gestion de projets et de fonds commun en faveur des processus électoraux et de gouvernance démocratique avec une attention particulière pour la prévention de crises. Pour ce faire, ECES travaille avec tous les acteurs électoraux, qu'il s'agisse des organes de gestion des élections (OGE), des organisations de la société civile en charge de l'éducation civique et électorale, des partis politiques, des médias, des forces de sécurité ou encore des institutions juridiques impliquées dans la résolution des conflits électoraux. ECES collabore aussi avec les institutions élues en se basant sur l'expertise des anciens parlementaires et élus locaux faisant partie de ses ressources humaines.

Fondé en 2010, ECES a mis en œuvre plus de 90 contrats d'appui aux processus électoraux et de renforcement des institutions démocratiques et ce, dans plus de 50 pays, majoritairement en Afrique et au Moyen-Orient.

En 2016, ECES a développé la stratégie la "Réponse européenne à l'Appui au Cycle électoral - EURECS" qui souligne les leçons apprises en matière d'appui électoral et de processus démocratiques avec une attention particulière pour la restauration de la confiance envers les processus électoraux et les institutions élues. Ce mécanisme est aussi conçu pour aider à prévenir, atténuer et gérer les conflits liés aux élections, conformément aux obligations, aux standards internationaux et aux engagements politiques. L'approche inclusive d'EURECS permet d'assurer une démarche globale et durable. Dans la mise en œuvre de ses activités, ECES s'adapte au contexte d'intervention, tout en se référant aux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, favorisant l'inclusion des politiques et décisions nationales avec une attention particulière au renforcement de la participation des femmes et des jeunes. La nouvelle édition d'EURECS sera présentée au Forum de Paris pour la Paix en novembre 2021.

A Madagascar, ECES a une expérience bien établie à travers la mise en œuvre de plusieurs projets en appui au cycle électoral et au processus de démocratisation, la consolidation de la paix et la stabilité. A travers ces projets, ECES a accompagné la Commission électorale nationale indépendante (CENI) dans ces différentes missions, a formé les membres de la société civile dans le domaine de la sensibilisation, éducation et observation électorale, mais aussi en termes de prévention de conflit et de consolidation de la paix. Des formations ont également été fournies aux journalistes pour renforcer leurs capacités dans la production des émissions et une équipe d'analystes des médias a été formée pour faire le suivi de la couverture médiatique. ECES a également mené des projets spécifiques dans le domaine de la promotion de la participation politique des femmes et de la lutte contre les violences basées sur le genre. Ainsi, à travers ces différentes

activités, ECES a pu accumuler à la fois des expériences dans le domaine de renforcement de capacités des acteurs impliqués dans le processus électoral, de démocratisation et de la paix à Madagascar et à consolider son approche d'une organisation d'accompagnatrice des dynamiques locales en développant une fonction d'appui-conseil sans se substituer à elles et de les valoriser afin qu'elles puissent s'impliquer librement dans la vie politique et associative.



CID, Communication Idea Development ou Haiserasera Manonga Dia, est une organisation non-gouvernementale, créé en 2016 par une équipe de jeunes communicateurs, désireux d'apporter une contribution active au renforcement du processus de démocratisation et au maintien d'un climat apaisé à Madagascar. Si le développement des médias et la participation citoyenne sont les vocations de ses actions, elle a pu étendre son domaine d'intervention dans plusieurs secteurs depuis sa mise en place, notamment, dans celle de la consolidation de la paix, de prévention de conflit et de la gouvernance. CID n'est affiliée à aucun parti politique, ni à aucun groupement confessionnel et inscrit ses actions dans une démarche innovante et rassemblées autour de valeurs fortes, à savoir l'initiative, la créativité, l'intégrité et le professionnalisme. Les membres fondateurs sont majoritairement issus de l'Unité de Monitoring des Médias du projet INCIPALS (Initiative Citoyenne pour la Consolidation de la Paix, Leadership et Stabilité), et précédemment du projet PACTE (Projet d'Appui à la Crédibilité et la Transparence des Elections à Madagascar).

ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS À L'ATELIER DU 13 OCTOBRE 2021

Nom et prénom(s)	Fonction
Rakotomanana Yves Herinirina	Président
Ramahadison Olivier	Vice-Président
Benaivo Andrianaly Narcisse	Vice-Président
Andriamanantsoa Philbert Hervé	Vice-Président
Razafindraibe Ernest	Rapporteur
Rakotondrazaka Fanomezana Espéré	Rapporteur
Rakotonirina Fanomezantsoa	Conseiller
Randriamanana Charles	Conseiller
Raharinarivonirina Maria Sylvie	Conseiller
Raveloson Jean de Dieu	Directeur du Cabinet du Président
Rasolonjatovo Jean Victor Nirina	Secrétaire Exécutif
Ravaoharinirina Hanitriniaina Liliane	Secrétaire Exécutif Adjoint
Boto André Juckely	Directeur de Etudes, de la Planification, du Suivi-Evaluation et de la Formation
Ratsimbazafy Haja	Directeur des Affaires Administratives et Financières
Ravojaharison Andriamamitiana Faramanana	Directeur des Opérations Electorales
Rakotonirainy Louis de Gonzague	Directeur de l'Education Electorale et de la Communication
Ramangasoaray Norbert	Directeur de la Sécurité
Rakotovao Heriniaina	Directeur du Système d'Information
Raoilijon Rakotoniaina François d'Assise Marie	Adjoint du Directeur du Système d'Information
Randriamiarimanana Safidinirina Onisoa	Chef du Service des Etudes et de la Règlementsation (DEPSEF)

Ranaivonirina Rainilaiharivony Carl	Chef du Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (DEPSEF)
Zakarison Rakotondrainibe	Chef du Service des Opérations de Scrutin et Post Electorales (DOE)
Randrezarilala Mamisoa Nadia Christelle	Chef de Service des Opérations Pré-électorales (DOE)
Razafindrakoto Herisandratana Lantoarijao	Chef du Service du Système Réseau et de la Gestion du Parc Informatique (DSI)
Raboba Julie Viviane	Chef de Service de la Gestion de la Base de données (DSI)
Ravoahangy Tojo Naina Andriamasimanana	Chef du Service de Monitoring des Médias (DIREELCOM)
Rakotoson Hoby Andriamiraho	Chef du Service de l'Education et de la Sensibilisation électorale (DIREELCOM)
Rakotoniary Mahefarison Andrianaly	Chef du Service de la Programmation Budgétaire (DAAF)
Randrianantoandro Stanislas	Chef du Service de la Gestion Financière (DAAF)

ANNEXE 3 : LISTE DES FACILITATEURS

Noms et prénom(s)	Fonction
Eva Palmans	Directrice des programmes, Coordinatrice du projet PADEM
Kader Irchad Barry	Chargé de projet, Expert électoral
Dina Ranaivo	Chargée de communication
Mirana Razafindrazaka	Expert formateur
Manitra Ala Ratsimbazafy	Expert Processus électoral
Rado Ravalison	Expert formateur/animateur
Tsivery Faniry Rakotomamonjy	Expert graphic designer

ANNEXE 4 : RETOUR EN IMAGES SUR L'ATELIER DU 13 OCTOBRE 2021



*Quelques images de la séance
d'ouverture de l'atelier de
réflexion sur les
leçons apprises et les
recommandations
de la CENI sur le processus
électoral à Talatamaty*





Les participants à l'atelier



*Échanges et discussions
autour des thèmes : le cadre
légal, la gestion du budget
électoral, le fichier électoral
et l'éducation civique et
électorale*



