

DÉLÉGATION À LA PAIX, À LA DÉMOCRATIE
ET AUX DROITS DE L'HOMME

Rapport d'évaluation du processus électoral à Madagascar

Rapport d'étape

Septembre 2011

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE

la francophonie

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 5 |
| Chapitre 1. L'encadrement juridique du processus électoral | 7 |
| I. La préservation de la hiérarchie des normes dans l'ordonnement juridique de la Transition | 8 |
| 1. Des problèmes de contrariété des compétences sur le plan de la procédure législative | 9 |
| 2. Des problèmes avérés de conformité des normes sur le plan du droit matériel | 10 |
| II. La cohérence du droit électoral de la Quatrième République | 12 |
| 1. De la cohérence interne des dispositions du droit électoral | 12 |
| a) De la pertinence de l'édiction d'une Loi organique spécifique pour l'élection du premier président de la République de la Quatrième République | 12 |
| b) Une évocation désordonnée de la place accordée à la Cour électorale spéciale | 13 |
| 2. De la cohérence externe de la législation électorale dans son articulation avec d'autres branches du système juridique | 14 |
| a) L'opportunité de l'adoption de la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales | 14 |
| b) Le droit de vote des femmes ayant acquis la nationalité malagasy par mariage et les conditions d'éligibilité des étrangers naturalisés malagasy | 15 |
| c) L'inéligibilité automatique pour cause de condamnation pour crimes ou délits, face au principe de la légalité des peines | 16 |
| III. Le défi de la modernisation de la vie politique | 18 |
| 1. La rationalisation du champ partisan | 18 |
| 2. Le Parlement, cadre privilégié d'exercice des droits de l'opposition | 19 |
| IV. Conclusions et recommandations | 21 |
| Chapitre 2 : La Commission électorale nationale indépendante (CENI) au sein de l'administration électorale | 23 |
| I. Des difficultés de structuration | 24 |
| 1. Des difficultés de la CENI à définir des objectifs stratégiques réalistes et à les décliner en plans d'action opérationnels | 24 |
| 2. Des difficultés dans la réalisation des activités planifiées | 26 |
| a) Une planification stratégique mal établie | 26 |
| b) « L'offre de services » de l'administration pour la réalisation du recensement électoral, une inflexion à l'indépendance de la CENI ou une mesure de sauvegarde du processus engagé ? | 28 |
| - La nature des appuis pouvant être apportés par les collectivités territoriales décentralisées à la CENI | 30 |
| - La répartition des tâches à effectuer entre la CENI et l'administration | 30 |
| c) Des difficultés de l'appropriation des exigences mêmes de la planification stratégique par le personnel de la CENI et de ses démembrements | 32 |
| II. Des difficultés d'ordre structurel | 33 |
| 1. Des faiblesses des capacités matérielles | 33 |
| 2. Les contraintes liées aux pesanteurs des procédures de mise à disposition des fonds de la CENI par le ministère des finances | 34 |
| III. Conclusions et recommandations | 35 |
| Chapitre 3 : de l'élaboration du fichier électoral | 37 |
| I. Des modalités de mise en œuvre du recensement électoral | 38 |
| II. Des constats et des observations sur le déroulement des opérations de recensement électoral | 39 |
| 1. le système national d'identification | 40 |
| 2. La procédure de travail des agents électoraux | 41 |

| | | |
|---------------------|---|-----------|
| 3. | La répartition des compétences entre les responsables des démembrements de la CENI et le chef de Fokontany | 41 |
| 4. | Les documents d'accompagnement du recensement électoral | 43 |
| 5. | L'environnement de travail des agents de la CENI : les conditions et qualité de saisie des listes électorales | 43 |
| 6. | Le paiement des indemnités du personnel œuvrant à la confection des listes électorales | 44 |
| 7. | La nécessité de créer un centre national de traitement informatiques, et des modifications à apporter au logiciel SIGEM | 44 |
| 8. | L'état provisoire de la révision systématique des listes électorales au 30 juillet 2011 | 45 |
| III. | Conclusions et recommandations | 48 |
| 1. | Des actions urgentes | 49 |
| 2. | Des actions pour l'amélioration du système de traitement des listes | 50 |
| a) | L'adoption d'une nouvelle architecture | 50 |
| b) | La mise en place d'un centre national de traitement des données au sein de la CENI | 50 |
| c) | La consolidation des listes électorales | 51 |
| d) | L'équilibrage des bureaux de vote | 53 |
| e) | L'impression des listes électorales et des cartes d'électeur dans les centres informatiques régionaux (CIR) | 55 |
| Chapitre 4 : | la centralisation et le traitement des résultats électoraux | 57 |
| I. | Les dispositions du Code électoral relatives au traitement des résultats | 57 |
| II. | La codification des bureaux de vote | 57 |
| III. | Un état des lieux des Télécoms et des équipements informatiques | 58 |
| 1. | Les équipements disponibles à la CENI | 58 |
| 2. | Les infrastructures de télécommunications | 58 |
| 3. | Le problème de l'énergie | 59 |
| 4. | Les équipements bureautiques | 59 |
| 5. | Les applications de collecte et de centralisation | 59 |
| IV. | Les propositions techniques | 59 |
| V. | Recommandations | 61 |

Introduction

Dès la résolution adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie, réuni en session extraordinaire sur la situation à Madagascar le 2 avril 2009, la Francophonie a souligné que la tenue d'élections libres, fiables et transparentes constitue la voie indiquée pour le retour à un ordre constitutionnel dans ce pays membre. Dans cette même résolution, les membres du Conseil permanent de la Francophonie « *invitent le Secrétaire général de la Francophonie (...) à maintenir un dialogue avec tous les acteurs politiques et sociaux malgaches ainsi qu'avec les partenaires internationaux en vue de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes dans les délais les plus rapides, et de la restauration d'un Etat de droit démocratique* ». Ce qu'a confirmé le XIIIe Conférence des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, qui s'est tenue à Montreux du 23 au 24 octobre 2010. A cette occasion, les Chefs d'État et de gouvernement, à travers les dispositions de la Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone qu'ils ont adoptée, et pour ce qui concerne la situation à Madagascar, « (demandent) *à nouveau à l'ensemble des acteurs malgaches, des sphères politique et civile, de tout mettre en œuvre pour favoriser un climat apaisé et de faire aboutir, de bonne foi, un dialogue ouvert à tous pour définir, dans un esprit de consensus, les modalités réalistes d'une sortie de crise et la tenue, dans les délais les plus proches, d'élections libres, fiables et transparentes, acceptées par toutes les parties et soutenues par la communauté internationale* »¹.

C'est dans ce contexte, et conformément aux dispositions du chapitre 5 de la Déclaration de Bamako, l'instrument de référence qui définit le cadre d'action de la Francophonie en matière de démocratie, de paix et des droits de l'Homme, que s'inscrit le mandat des quatre missions qui ont été dépêchées par le Secrétaire général de la Francophonie à Madagascar de février à août 2011.

Le mandat des missions francophones

Toutes ces missions ont eu pour objet de procéder, à des moments distincts de l'avancement du processus électoral de sortie de crise, à des évaluations sectorielles et périodiques de celui-ci. Il s'agissait, principalement, d'apprécier si, dans les préparatifs, les conditions effectives pour la tenue de scrutins conformes aux exigences des normes internationales sont réellement remplies et respectées.

Cet objectif général se déclinait en six objectifs spécifiques :

- a) une évaluation de l'encadrement juridique du processus électoral ;
- b) une évaluation du fonctionnement et des capacités de la Commission électorale indépendante (CENI) ;
- c) une évaluation du dispositif de précontentieux et du contentieux électoral ;
- d) une évaluation du processus de recensement électoral et de révision des listes électorales par rapport aux exigences des normes et principes internationaux d'un processus électoral libre, fiable et transparent ;
- e) une évaluation des capacités et structures impliquées dans le processus électoral par rapport à leurs rôles et attributions respectifs ;
- f) une évaluation des conditions de mise en œuvre d'un Cadre d'action de la Francophonie pour l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise à Madagascar.

¹ Voir, http://www.francophoniemontreux2010.ch/medias/SOM_XIII_RESOL2_Crises_LOGO_1.pdf

La méthodologie des missions francophones

Afin de mener à bien leur mandat, les différentes missions se sont appuyées sur une exploitation des données documentaires disponibles, procédant à une lecture approfondie et à une étude des textes encadrant juridiquement le processus électoral, ainsi qu'à une analyse systématique de documents qui lui ont été transmis par des institutions malgaches tels que la CENI et l'Institut national de la statistique (INSTAT); mais aussi par des évaluations établies par les précédentes missions francophones dépêchées à Madagascar depuis 2009.

A cette étude documentaire, viennent s'ajouter une série de rencontres avec les autorités politiques malgaches, les représentations diplomatiques et organisations internationales accréditées auprès de la République malgache, et les organisations représentatives de la société civile à travers les Raïamandreny Mijoro, la Coordination nationale de la société civile (CNOSC), le KMF-CNOE; des séances de travail tenues avec les principales institutions nationales en charge de la mise en œuvre du processus électoral (la CENI, la Haute Cour Constitutionnelle).

Par ailleurs, et afin d'avoir une compréhension au plus près des réalités quotidiennes du processus électoral, des missions de terrain ont été conduites dans plusieurs Régions malgaches. Les Régions visitées ont été : *Analamanga, Anosy, Boeny, Diana, Itasy, Atsimo Andrefana, Atsinanana, Haute Matsiatra, Ihorombe et Vakinankaratra.*

Le présent document se propose de faire la synthèse, actualisée, des différents travaux et rapports commis par la Délégation et les missions francophones d'évaluation dépêchées à Madagascar depuis février jusqu'au mois d'août 2011. Il aborde, en autant de chapitres, les quatre domaines qui y ont été examinés :

- l'encadrement juridique du processus électoral malgache ;
- la Commission électorale nationale indépendante au sein de l'administration électorale ;
- l'élaboration du fichier électoral ; et
- le système de centralisation et de traitement des résultats électoraux.

Des premières recommandations sont proposées en conclusion de chacun des chapitres.

Chapitre 1 : L'encadrement juridique du processus électoral malgache

La conjonction de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution de la Quatrième République du 11 décembre 2010 se rapportant au phénomène électoral, et celle des paragraphes 10 à 14 de la « Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar » concernant le « cadre électoral », appelle à une vaste refonte de l'encadrement juridique du processus électoral à Madagascar.

D'emblée, il est à souligner que la dynamique nouvelle des institutions de la Quatrième République, telles qu'elles sont prévues par la Constitution du 11 décembre 2010² requiert, légitimement, un réaménagement de la législation électorale. Celui-ci exige la réécriture d'un certain nombre de textes traitant directement de la matière électorale, ou participant à son environnement, dont notamment :

- l'ordonnance n° 2001-002 du 31 août 2001, portant Loi organique relative à l'élection du président de la République ;
- la Loi organique n°2002-004 du 3 octobre 2002 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ;
- l'ordonnance n° 92-039 du 14 septembre 1992, sur la communication audio-visuelle ;
- la loi n° 90-031 du 31 décembre 1990 relative à la communication ;
- le décret n°2010 – 142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale Nationale Indépendante.

Mais, dans le contexte particulier du processus de sortie de crise, il est tout aussi important de relever que la « *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar* », en ses paragraphes 10 à 14, a, elle aussi, prévu un réajustement de l'encadrement juridique du processus électoral à un double niveau. Elle prévoit, certes à ce titre, l'élaboration ou la révision de certains textes expressément énoncés ; mais la révision d'autres instruments s'avère tout aussi nécessaire afin qu'ils soient conformes au nouveau contexte politique et normatif dans lequel s'inscrit le processus électoral de sortie de crise.

Dans la première catégorie de textes à élaborer figurent :

- la révision du Code électoral (Paragraphe 10 b. de la Feuille de route) ;
- l'adoption d'un texte requis pour la mise en place de la « Cour électorale spéciale », devant « être créée à titre exceptionnel et provisoire, (...) qui sera chargée du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles et législatives. Le fonctionnement, la composition et la compétence de ladite Cour seront fixés par une loi adoptée par le Parlement de Transition » (Paragraphe 11 de la Feuille de route) ;
- l'adoption de nouvelles lois sur les partis politiques et le statut de l'opposition (Paragraphe 12 de la Feuille de route) ;
- la ratification d'une loi d'amnistie par le Parlement de la Transition. La Feuille de route en fait un préalable à toute consultation électorale en soulignant expressément que, « aucune élection ne devra avoir lieu avant cette ratification » (Paragraphe 18 de la Feuille de route) ;
- l'adoption par le Parlement de la Transition d'un texte devant organiser la composition, le fonctionnement, la gestion et la compétence du « Conseil de la Réconciliation Malagasy » (Paragraphe 25 de la Feuille de route).

L'encadrement juridique du processus électoral malgache appelle ainsi à un vaste chantier législatif. Il a débuté avec l'adoption par le Conseil des ministres du projet de loi portant Code électoral, le 28 avril 2011 ; puis a été l'objet principal de la première session ordinaire du Parlement de la Transition cette année 2011 (du 3 mai 2011 au 23 juillet 2011) et des trois sessions extraordinaires convoquées

² Voir le décret n° 2010-994 portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République du 11 décembre 2010, *Journal officiel*, n° spécial 3.350, 20 janvier 2011, pp. 85-119.

par le président de la Transition du 25 juillet au 30 août 2011. Toutefois, il demeure ouvert et inabouti au moment de la rédaction du présent rapport. **A ce jour, seule la loi n°2011-008 du 26 août 2011 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale nationale indépendante a intégré le droit positif**³. Sept autres textes, bien qu'ayant été adoptés par le Parlement de la Transition, demeurent à l'orée de la législation électorale, attendant d'être soumis au contrôle de constitutionnalité de la Haute Cour Constitutionnelle, avant de faire l'objet d'une promulgation.

Il s'agit de :

- la Loi organique n°2011-004 relative à l'élection du premier président de la Quatrième République, adoptée par le Congrès de la Transition le 16 juin 2011 et par le Conseil supérieur de la Transition le 21 juin 2011⁴ ;
- la Loi organique n°2011-007 portant Code électoral, adoptée en troisième et dernière lecture par le Congrès de la Transition le 29 juin 2011⁵ ;
- la Loi organique n°2011-009 relative à la Cour électorale spéciale, adoptée par le Congrès de la Transition le 7 juin 2011 et par le Conseil supérieur de la Transition le 2 août 2011⁶ ;
- la Loi organique n°2011-010 relative aux élections législatives, adoptée en troisième et dernière lecture par le Congrès de la Transition le 9 août 2011⁷ ;
- la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales, adoptées par le Congrès de la Transition et le Conseil supérieur de la Transition simultanément, le 23 août 2011⁸ ;
- la loi n°2011-012 relative aux partis politiques, adoptée par le Congrès de la Transition en troisième et dernière lecture le 18 août 2011⁹ ;
- la loi n°2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition, adoptée par le Congrès de la Transition et le Conseil supérieur de la Transition en leur séance respective en date du 17 août 2011 et du 18 août 2011¹⁰.

Cet exercice d'élaboration et de révision de l'encadrement juridique du processus électoral est d'une importance cruciale car la qualité des instruments qui en procèdent et leur légitimité aux yeux de l'ensemble des parties prenantes à la compétition électorale, représentent les premiers gages de la crédibilité du processus électoral considéré, tout comme elles constituent un déterminant essentiel pour rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs impliqués dans celui-ci. La lecture de l'ensemble des textes de loi adoptés appelle, toutefois, à faire quelques observations aussi bien sur le fond que sur la forme qui leurs sont conférés.

I. LA PRESERVATION DE LA HIERARCHIE DES NORMES DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE DE LA TRANSITION

Dans sa configuration présente, la situation de la Transition malgache présente une singularité notoire avec la cohabitation d'une nouvelle constitution et d'un accord politique où, contrairement à la pratique commune des situations de Transition, le nouveau texte constitutionnel a précédé l'adoption de l'accord politique. De la lecture combinée de la Constitution du 11 décembre 2010 avec

³ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-008.pdf> Voir la Décision n° 08-HCC/D3 du 24 août 2011 concernant la loi n°2011-008 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale nationale indépendante, accessible sur le site : http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=289&Itemid=32

⁴ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-004.pdf>

⁵ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-007.pdf>

⁶ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-009.pdf>

⁷ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-010.pdf>

⁸ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-011.pdf>

⁹ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-012.pdf>

¹⁰ Texte accessible sur le site : <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2011-013.pdf>

la Feuille de route, il ressort un problème évident de conformité de certaines dispositions de l'accord politique par rapport à la Loi fondamentale. A maints égards, il a été constaté, entre ces deux instruments, aussi bien des problèmes de contrariété des compétences à l'endroit de la procédure d'élaboration législative qu'ils attribuent concurremment au président et au Parlement de la Transition ; que des problèmes avérés de conformité des normes sur le plan du droit matériel.

1. Des problèmes de contrariété des compétences sur le plan de la procédure législative

Dans leur version présente, tous les textes de lois adoptés s'inscrivent dans la logique de la procédure législative d'adoption par les deux chambres du Parlement de la Transition, en application des dispositions des paragraphes 11, 12 et 25 de la Feuille de route, lesquelles accordent au Parlement de la Transition, en certaines matières, une pleine compétence de législateur. La démarche qui a été privilégiée, ainsi que la procédure d'édiction des textes de Loi adoptés retenue par les autorités de la Transition, sont contraires aux prescriptions de l'article 165 in fine de la Constitution nouvellement adoptée. Aux termes de celles-ci, il est indiqué que, « (...) *les textes à caractère législatif relatifs à la mise en place des institutions et organes, ainsi que les autres lois d'application prévues par la présente Constitution seront pris par voie d'ordonnances* ». Ainsi, tous ces textes de lois adoptés sont non conformes à la Constitution du 11 décembre 2010.

Il est toutefois à observer que la Haute Cour Constitutionnelle dans la Décision n° 08-HCC/D3 du 24 août 2011 concernant la loi n°2011-008 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission Electorale Nationale Indépendante a totalement éludé la question de la portée des prescriptions de l'article 165 in fine de la Constitution du 11 décembre 2010. Dans le contrôle qu'il effectue, le juge constitutionnel fait l'impasse sur ces dispositions. Il n'aborde aucunement la question de la compétence législative du Parlement de la Transition, semblant le lui accorder de manière implicite. La Haute Cour fonde sa décision de la constitutionnalité de ladite loi uniquement sur le seul examen de la nature législative ou non de l'objet de la loi¹¹.

Dans le respect des dispositions de la Constitution du 11 décembre 2010, les ordonnances prises en application de l'article 165 devraient être débattues et prises en Conseil des ministres (article 55), signées par le président de la Transition, qui exerce les fonctions de chef de l'Etat « *jusqu'à l'investiture du nouveau président de la République* » (article 167 alinéa 3). Elles devront, par la suite, être contresignées par le Premier ministre et le cas échéant par les ministres concernés (article 62), et soumises, avant leur publication, à un contrôle de conformité à la Constitution auprès de la Haute Cour Constitutionnelle (article 116 et 117 alinéa 1^{er}).

Certes, en indiquant expressément dans les dispositions du paragraphe 9 de la Feuille de route que, « (...) *le Parlement de Transition sera (...) chargé de la ratification des ordonnances adoptées pendant la Transition, en particulier celles qui concernent le processus électoral* », l'accord politique semble accréditer la compétence de l'exécutif de la Transition à légiférer par voie d'ordonnances en matière

¹¹ A contrario, il est intéressant de relever que dans une autre décision, la Décision n° 06-HCC/D3 du 3 août 2011 concernant une ordonnance portant réglementation et répression des infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène (http://www.hcc.gov.mg/index.php?option=com_content&task=view&id=287&Itemid=1), la Haute Cour Constitutionnelle a tenu à argumenter de manière plus structurée aux fins de reconnaître la compétence du président de la Haute autorité de la transition à légiférer par voie d'ordonnance, et justifier son habilitation « à exercer des fonctions telles que prévues par les textes législatifs et réglementaires en vigueur régissant la transition, à condition que ceux-ci n'entrent pas en violation avec les dispositions de la Constitution de la Quatrième République ». Dans le 12^{ème} Considérant de sa décision, le juge constitutionnel invoque expressément les dispositions de l'article 165 in fine, alors que, par son objet, l'ordonnance soumise à son contrôle ne saurait figurer parmi « les textes à caractère législatifs relatifs à la mise en place des institutions et organes, ainsi que les autres lois d'application prévues par la présente Constitution (lesquels) seront pris par voie d'ordonnances ».

électorale¹² ; mais celle-ci est aussitôt circonscrite lorsque la Feuille de route, au sein de la même disposition, énonce une compétence du Parlement de la Transition pour « *la proposition et (...) l'adoption de la législation pertinente* ». On aurait pu en conclure que seule, selon l'accord politique, la matière électorale trouverait application des dispositions de l'article 165 de la Constitution du 11 décembre 2010, et soustraire les autres domaines de l'autorité de la Loi fondamentale. Mais cette lecture, qui prend quelques libertés par rapport aux exigences de la Constitution, mais ouvrant la possibilité de permettre deux procédures distinctes d'adoption des textes requis pour la mise en œuvre de la Constitution et de la Feuille de route, n'a pas été retenue par les autorités de la Transition.

2. Des problèmes avérés de conformité des normes sur le plan du droit matériel

Ces problèmes sont constatés, à différents niveaux et principalement à travers le texte de Loi organique adopté pour la mise en place d'une Cour électorale spéciale (CES), comme l'annonce l'article 168 alinéa 2 du texte de Loi organique adopté (mais non effectif) portant Code électoral.

Il est préalablement à rappeler qu'au-delà des aspects spécifiques de procédure qui caractérisent le mode d'élaboration de la Loi organique, celle-ci se définit aussi par sa destination. Elle est, tout d'abord, adoptée pour organiser la mise en œuvre de la Constitution ; mais elle a aussi vocation à organiser la mise en place des institutions les plus importantes du régime constitutionnel considéré. De manière expresse, la Constitution du 11 décembre 2010, dans les dispositions de l'article 88, énumère les matières relevant de la Loi organique. Selon les principes classiques du droit constitutionnel, une Loi organique ne pourrait intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution. Force est alors de constater qu'aucune de ces caractéristiques procédurales et matérielles requises pour l'adoption d'une Loi organique n'est vérifiée pour justifier et légitimer le recours à une Loi organique pour la mise en place d'une Cour électorale spéciale (CES) annoncée par le texte de Loi organique adopté par le Congrès de la Transition le 29 juin 2011 portant Code électoral.

Mais, il est aussi à relever que, par les attributions qui lui sont conférées par le paragraphe 11 de la Feuille de route, la mise en place de cette juridiction « *à titre exceptionnel et provisoire* » est, en droit, contraire aux dispositions de la Constitution. Rappelons, en effet, que parmi les compétences juridictionnelles de la Haute Cour Constitutionnelle, telles que la Constitution du 11 décembre 2010 les prévoit, figurent ses attributions de juge de la régularité « *des opérations de l'élection du président de la République et des élections des députés et sénateurs* » (article 116 4°). Pour ces opérations, la Haute Cour proclame également les résultats officiels (article 116 5°). Ces prérogatives de la Haute Cour Constitutionnelle, qui sont l'expression d'une compétence d'attribution, procèdent expressément de la Loi fondamentale. A ce double titre, elles ne sauraient faire l'objet d'aucune dérogation de quelque nature que ce soit, à moins d'une révision des dispositions de la Constitution qui s'y rapportent. Ce qui, en l'état présent, serait difficile, voire impossible, à mettre en œuvre au regard des conditions très restrictives de la révision de la Constitution telles que définies par les articles 161 et 162 de celle-ci.

¹² Dans ce cas de figure, qui de surcroît s'inscrit dans le respect des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance 2010-010 du 7 octobre 2010 relative à la mise en place du Parlement de la transition (*Journal officiel*, n° 3336, 28 octobre 2010 pp. 2503-2508), et dans le souci d'une meilleure appropriation des textes considérés par l'ensemble des acteurs politiques du moment, et leur conférer en conséquence une plus grande légitimité, l'exécutif aurait tout à gagner d'associer le Parlement de la transition à l'exercice. A cette fin, l'exécutif pourrait procéder à des consultations préalables conduites auprès du Congrès et du Conseil supérieur de la transition. Il devrait, par ailleurs, faire œuvre de pédagogie dans la phase de la consultation préalable, et expliquer à toutes les parties prenantes à celle-ci que, par essence, sinon par définition, la ratification exclut toute idée d'amendement.

Ainsi, en indiquant que la Cour électorale spéciale « *sera chargée du contentieux électoral et de la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles et législatives* », la Feuille de route dessaisit et dépossède la Haute Cour Constitutionnelle de ses compétences constitutionnelles, et, de ce fait, contrevient de manière frontale aux prescriptions de la Loi fondamentale de la Quatrième République. Par ailleurs, en prévoyant que, « *le fonctionnement, la composition et la compétence de ladite Cour seront fixés par une loi adoptée par le Parlement de Transition* », la Feuille de route est en contrariété manifeste avec les dispositions expresses de la Constitution. Il est enfin à relever, qu'en souscrivant à cette récusation par la classe politique des membres de la Haute Cour Constitutionnelle dans leur office de juge électoral, les autorités de la Transition participent à un déclassement fonctionnel d'une institution pivot du dispositif normatif. Cette *capitis diminutio* qui, certes, affecte temporairement la juridiction constitutionnelle, peut lui porter un sérieux discrédit, confinant à une disqualification de la Haute Cour Constitutionnelle, et pouvant affecter l'entière existence d'une institution dont l'existence et le bon fonctionnement sont requis pour la réalité d'un authentique Etat de droit.

Si le souci des autorités de la Transition est celui d'ancrer le nouveau régime constitutionnel de la Quatrième République dans la réalité d'un authentique Etat de droit démocratique où le principe de constitutionnalité et la soumission à la norme constitutionnelle doivent être reconnus, il est alors de sa responsabilité d'en faire respecter les règles. En conséquence, si pour des raisons d'ordre politique, l'institutionnalisation d'une juridiction ad hoc devant connaître du contentieux des premières élections du président de la République et des députés de l'Assemblée nationale, s'impose ; il conviendrait qu'elle s'inscrive dans le respect de la hiérarchie des normes au sein de l'ordonnement juridique de la Quatrième République. A ce titre, la seule et unique voie pour ce faire serait :

- sur le plan matériel, de faire de la Cour électorale spéciale, une chambre ad hoc de la Haute Cour Constitutionnelle, mais de composition distincte, et dont les décisions seront de la sorte prises au nom de celle-ci, comme l'exigent les dispositions de la Constitution ;
- sur le plan procédural, de procéder à l'institutionnalisation de cette juridiction ad hoc par le biais d'amendements apportés à l'ordonnance n° 92-018 du 8 juillet 1992 relative à la Haute Cour Constitutionnelle.

Dans ses dispositions, la Loi organique n°2011-009 relative à la Cour électorale spéciale, adoptée par le Congrès de la Transition le 7 juin 2011 et par le Conseil supérieur de la Transition le 2 août 2011 s'éloigne, à tous points de vue, des prescriptions de la Constitution. Telle situation apparaîtrait alors comme un contournement de l'autorité de la Constitution, et, surtout, laisserait accréditer l'idée d'un détournement de l'esprit de la hiérarchie des normes au sein de l'ordonnement juridique de la Transition malgache. En l'état présent de la démarche suivie pour l'élaboration de Loi organique relative à la Cour électorale spéciale, une conclusion s'impose : en s'affranchissant, *proprio motu*, de leur obligation de préserver l'intégrité de la Constitution du 11 décembre 2010, les autorités de la Transition ouvrent et accordent une légitimité à toute entreprise de déconstruction de la Loi fondamentale de la Quatrième République alors même que celle-ci, quelles que soient ses qualités de rédaction et/ou ses insuffisances, constitue, sur le plan du droit, leur principal acquis. Désormais, et en des termes figurés, la Loi fondamentale ne représente plus, seule, le fondement de validité des ordres normatifs au sein du régime juridique de la Transition. Son autorité cède le pas aux injonctions politiques de la Feuille de route. Face à cette situation, il conviendrait alors de souligner qu'au-delà des manquements aux exigences strictement techniques de la hiérarchie des normes, propres à la chose juridique, les autorités de la Transition doivent prendre conscience et mesurer la portée de l'enjeu qui en procède sur le plan politique et symbolique.

II. LA COHERENCE DU DROIT ELECTORAL DE LA QUATRIEME REPUBLIQUE

En résonance avec la question du respect de la hiérarchie des normes dans l'ordonnement juridique, celle de la cohérence du droit électoral malgache se pose aussi à l'endroit des textes de loi adoptés sous examen, à un double niveau. Celui, d'une part, de la cohérence interne de la législation électorale, quelques distorsions apparaissant entre certains textes adoptés à l'égard d'une même institution ; celui, d'autre part, de la cohérence externe de la législation électorale, notamment dans son articulation avec d'autres branches du système juridique malgache.

1. De la cohérence interne des dispositions du droit électoral

Abordés sous l'angle de la cohésion matérielle et formelle du droit électoral, les textes de Loi adoptés évoquent deux questions essentielles, celle, d'une part de la pertinence de l'édiction de la Loi organique pour l'élection du premier président de la Quatrième République ; et celle, d'autre part, de la confusion du rôle et de la place accordés à la Cour électorale spéciale.

a) *La pertinence de l'édiction d'une Loi organique spécifique pour l'élection du premier président de la République de la Quatrième République*

Hormis la substitution d'une Cour électorale spéciale à la Haute Cour Constitutionnelle dans les attributions de celle-ci en tant que juge de l'élection présidentielle en vertu des dispositions de l'article 116 4° de la Constitution du 11 décembre 2010, l'organisation de l'élection du premier président de la Quatrième République, telle qu'elle ressort de la Loi organique n°2011-004 adoptée à cet effet par le Congrès de la Transition le 16 juin 2011 et par le Conseil supérieur de la Transition le 21 juin 2011, ne déroge à aucune disposition de la Constitution. L'exposé des motifs dudit avant-projet n'évoque d'ailleurs à aucun moment des spécificités de l'élection du premier président de la Quatrième République. Elle renvoie, au contraire et de manière générale, aux dispositions des articles 45 à 53 de la Constitution, lesquelles abordent le mandat, les principales conditions de présentation de candidature et les modalités de l'élection du président de la République, pour fonder le texte de Loi organique visé. Quel est alors la justification de cette Loi organique spécifique ? Ne s'agissait-il pas, tout simplement, d'organiser au sein du nouveau régime constitutionnel, le pendant de l'ordonnance n°2001-002 du 31 août 2001 portant Loi organique relative à l'élection du président de la République applicable sous l'ère de l'ancien ordre constitutionnel ?

La question se pose d'autant plus que pour les élections législatives, il est prévu un texte de Loi organique dont l'objet ne se limite pas aux seules premières élections législatives de la Quatrième République. Ce texte répond davantage à la vocation naturelle de toute Loi organique qui est celle de compléter et/ou de préciser la Constitution. Par ailleurs, le texte de Loi organique relatif à l'élection du premier président de la Quatrième République interpelle en ce sens que les principes classiques du droit constitutionnel excluent toute Loi organique en dehors de celles expressément définies par la Constitution, car le domaine des Lois organiques est un domaine par affectation. Certes, aux termes de l'article 88 1° de la Constitution du 11 décembre 2010, il est clairement indiqué que, « *les règles relatives à l'élection du président de la République* », relève du domaine de la Loi organique ; toutefois, l'on peut se demander pourquoi l'élection du premier président de la Quatrième République fait l'objet d'une législation organique particulière. En effet, à part son caractère inaugural, cette consultation électorale ne repose pas sur une nature juridique distincte ; de même, il n'est aucunement prévu à son endroit, que des mesures d'adaptation nécessitées par une situation spécifique s'imposent.

Une lecture plus attentive dudit texte de Loi organique laisse clairement apparaître que celui-ci a, en réalité, pour objet l'élection de tout président de la République sous l'ère du nouveau régime constitutionnel. Aussi eut-il été plus judicieux que son intitulé traduise et corresponde mieux à son objet et à son contenu. Dans cette perspective, il conviendrait alors de rétablir les attributions dévolues à la Haute Cour Constitutionnelle dans le dispositif du texte de Loi organique, et n'évoquer celles de la Cour électorale spéciale que dans le titre dédié aux dispositions transitoires. L'intervention de cette juridiction ad hoc se fera ainsi, « *à titre exceptionnel pour la première élection présidentielle* », comme l'énonce l'article 169 de la Loi organique adoptée portant Code électoral.

b) Une évocation désordonnée de la place accordée à la Cour électorale spéciale dans le dispositif des avant-projets de Loi organique

D'un point de vue purement formel, il est constaté pour ce qui concerne le texte de Loi organique portant Code électoral, celui relatif à l'élection du premier président de la Quatrième République et, enfin, celui se rapportant aux élections législatives, un désordre certain dans l'évocation de la Cour électorale spéciale, au risque de brouiller la compréhension de son statut. Chacun de ces textes de Loi organique a sa propre présentation du rôle et des fonctions de cette juridiction ad hoc ; ce qui est révélateur d'une démarche différenciée dans leur élaboration.

Ainsi, aux termes du Titre IV du texte de Loi organique portant Code électoral, dédié au contentieux, et conformément aux prescriptions de la Constitution du 11 décembre 2010 (article 116 4° et 5°), la Haute Cour Constitutionnelle est le juge de la régularité des élections présidentielle et législatives (articles 130 à 136 du texte de Loi organique). La référence à la Cour électorale spéciale n'intervient que dans le Titre VI relatif aux dispositions transitoires et finales, où il est précisé que la Cour électorale spéciale a pour attribution, « *à titre exceptionnel, pour les premières élections présidentielle et législatives de la Quatrième République (...) le règlement du contentieux électoral et la proclamation des résultats définitifs* » (article 168).

La présentation de la Cour électorale spéciale au sein de la Loi organique n°2011-004 relative à l'élection du premier président de la Quatrième République, adoptée par le Congrès de la Transition le 16 juin 2011 et par le Conseil supérieur de la Transition le 21 juin 2011, est toute autre. Etabli dans la perspective de la prochaine élection présidentielle pour laquelle la Feuille de route exige la substitution d'une Cour électorale spéciale à la Haute Cour Constitutionnelle pour le règlement du contentieux électoral qui en procèderait, le texte de Loi organique adopté ignore totalement la Haute Cour. Ce texte de Loi organique polarise l'intégralité de l'activité contentieuse se rapportant à cette consultation sur la Cour électorale spéciale, n'évoquant pas une seule fois la Haute Cour.

La Loi organique n°2011-010 relative aux élections législatives, adoptée en troisième et dernière lecture par le Congrès de la Transition le 9 août 2011 propose une troisième version où, la Haute Cour Constitutionnelle et la Cour électorale spéciale se retrouvent dans le dispositif, cohabitants de manière confuse. Dans cette présentation, la compétence de la Cour électorale spéciale en matière contentieuse (articles 53 et 54 du chapitre VIII consacré au contentieux) et pour la proclamation des résultats (article 50 à 52) est exposée, formellement, dans une même temporalité avec les attributions dévolues à la Haute Cour Constitutionnelle. C'est le cas notamment pour :

- constater la démission d'office du député qui outrepassa l'incompatibilité de son mandat avec l'exercice de tout emploi public, à l'exception des activités d'enseignement (article 18 al. 5) ;
- prononcer la déchéance de tout député qui ne se soumet à l'interdiction du nomadisme partisan introduit en droit malgache par l'article 72 de la Constitution de 2010 (article 22 al. 2) ;
- pourvoir un siège laissé vacant (article 55 al. 2).

Mais, il est à souligner que la formulation retenue par le texte de Loi organique adopté pour désigner l'allocation de la compétence contentieuse à la Cour électorale spéciale, ainsi que son emplacement dans le dispositif de la Loi organique, peuvent laisser entendre, à tort, que la juridiction ad hoc est le dépositaire de cette attribution. En raison de l'esprit de la Feuille de route qui fonde l'institutionnalisation de la Cour électorale spéciale, une juridiction temporaire et intervenant « *à titre exceptionnel* », il serait plus indiqué que les dispositions la concernant se retrouvent dans le chapitre X du texte de Loi organique n°2011-010 relative aux élections législatives, consacré aux « *dispositions diverses et finales* », pour compléter et donner un meilleur sens celles de l'article 58. Aux termes de celui-ci, dans une inversion des rôles, la Haute Cour Constitutionnelle succède à la Cour électorale spéciale !

2. De la cohérence externe de la législation électorale dans son articulation avec d'autres branches du système juridique

Dans la dynamique particulière du droit électoral, celui-ci se repose sur d'autres volets du système juridique considéré, dont ceux notamment des droits et libertés fondamentaux et du droit pénal. Ces autres branches du droit jouent un rôle essentiel, notamment dans la détermination de la qualité d'électeur ainsi que des conditions d'éligibilité. La lecture de la Loi organique n°2011-007 portant Code électoral, mais aussi des Lois organiques relatives aux élections du premier président de la République de la Quatrième République et des députés à l'Assemblée nationale, fait apparaître un certain nombre de distorsions entre ces autres facettes du système juridique et le droit électoral malgache en reconstruction.

Mais, la question de la cohérence externe de la législation électorale avec un autre domaine de prédilection du phénomène électoral, le droit des collectivités territoriales décentralisées, est encore plus patente qu'il conviendrait de l'évoquer en premier lieu.

a) L'opportunité de l'adoption de la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales

A l'issue du Conseil des ministres du 18 juillet 2011¹³, celui-ci, après avoir adopté le projet de loi relatif aux élections communales et régionales, décide de la soumettre au vote du Parlement de la Transition. Cette décision ne peut que surprendre, car le droit des collectivités territoriales décentralisées malgaches est encore en chantier depuis la mise en place de la Commission de révision des textes sur la décentralisation, établie par le décret n°2011-0040 du 26 janvier 2011.

¹³ Voir, <http://www.madagascar-presidency.gov.mg/communiqu/>

Depuis mars 2011, cette Commission¹⁴ a entamé un vaste travail de concertation à travers des ateliers qui ont été tenus auprès des 6 Provinces et des 22 Régions. Dans la même dynamique, les ministères, dans une démarche sectorielle, ont été consultés, ainsi que les élus. La réflexion conduite par la Commission a porté notamment sur le nombre et la délimitation des collectivités territoriales décentralisées ; les pouvoirs et compétences dévolus aux collectivités territoriales décentralisées ; le statut de leurs organes ; la représentation au sein des organes des collectivités territoriales décentralisées ; le statut des conseillers communaux et régionaux... Le dernier temps de ce processus de concertation a été la tenue de l'Atelier national pour la finalisation des projets de texte sur la décentralisation qui s'est tenu au Centre de conférences internationales d'Ivato, le 27 juillet 2011¹⁵. C'est-à-dire concomitamment avec l'examen par le Parlement de la Transition du projet de loi relatif aux élections communales et régionales. L'objet de celui-ci portait ainsi sur des institutions dont le propre statut n'a pas encore été déterminé !

Comme le souligne le Rapport d'animation commis à l'issue de l'Atelier de finalisation des textes sur la décentralisation, « *les textes en vigueur relatifs aux Collectivités territoriales remontent déjà au milieu des années 90. Or, depuis ce temps, les escalades de révision constitutionnelle depuis ce temps ont fait que les structures administratives territoriales érigées à l'époque ne correspondent plus aux réalités qui prévalent. La nouvelle Constitution apporte une nouvelle vision de la décentralisation déjà marquée par la superposition de plusieurs textes législatifs et réglementaires en la matière. Par ailleurs, elle prévoit trois Collectivités territoriales : Province, Région et Commune. Ainsi, la révision des textes actuels relatifs à la décentralisation s'avère incontournable.* »¹⁶ On est alors en droit de se poser des questions quant à l'opportunité de l'élaboration et de l'adoption de ce texte de la loi n°2011-011 relative aux élections communales et régionales.

b) Le droit de vote des femmes ayant acquis la nationalité malagasy par mariage et les conditions d'éligibilité des étrangers naturalisés Malagasy

Selon les dispositions de l'article 3 alinéa 2 de la Loi organique n°2011-007 portant Code électoral, le régime juridique gouvernant ces situations relève du Code de la nationalité, et plus précisément des articles 37 à 39 de celui-ci¹⁷. Ce régime juridique est très restrictif. Ainsi, l'étranger naturalisé ne peut

¹⁴ La Commission de révision des textes sur la décentralisation est constituée par des hauts fonctionnaires de l'Etat qui exercent les responsabilités les plus élevées dans les domaines en lien avec la décentralisation. Il s'agit du Directeur des études juridiques de la Présidence de la Haute Autorité de la Transition, du Directeur des études de la Primature ; au titre de la Primature ; au titre du Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation : du Secrétaire général ; du Directeur général de la décentralisation ; du Directeur général de l'aménagement du territoire ; du Directeur général des services fonciers ; du Directeur général du Fonds de développement local. Au titre du ministère de l'Intérieur du Directeur général de l'administration du territoire. Au titre du ministère des finances et du budget : du Directeur général des impôts ; du Directeur général du budget. Au titre du ministère chargé du Plan : du Directeur général du Plan. Au titre du ministère chargé de la fonction publique : du Directeur général de l'Ecole nationale d'administration de Madagascar. Voir le décret n°2011-0040 du 26 janvier 2011 instituant la Commission de révision des textes sur la décentralisation et fixant ses attributions. Document accessible sur le site : http://www.matd.gov.mg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=29&Itemid=42

¹⁵ Sur l'Atelier national pour la finalisation du projet de textes sur la décentralisation du 27 juillet 2011, voir http://www.coopdecmada.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=50:atelier-national-pour-la-finalisation-des-projets-de-textes-sur-la-decentralisation-mercredi-27-juillet-cci-divato&catid=12:categorie-newsletter

¹⁶ Voir le *Rapport d'animation de l'Atelier de finalisation des textes sur la décentralisation*, 8 août 2011. Document accessible sur le site : http://www.matd.gov.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=178:rapport-animation-de-latelier-de-finalisation-des-textes-sur-la-decentralisation&catid=14:information&Itemid=57

¹⁷ Voir l'ordonnance n° 60 - 064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache (*Journal officiel* n° 111 du 23 juillet 1960, p.1305), modifiée par la loi n° 61-052 du 13 décembre 1961 (*Journal officiel* n° 201 du 23 décembre 1961, p.2260), la loi n° 62-005 du 6 juin 1962 (*Journal officiel* , n° 228 du 16 juin 1962, p. 1075), l'ordonnance n° 73-049 du 27

accéder à sa qualité d'électeur qu'après un délai de cinq années à partir du décret de naturalisation. Il n'est éligible qu'à l'issue d'un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation. Il en est de même pour la femme qui a acquis la nationalité par mariage. Exception est néanmoins faite pour le naturalisé qui a rendu des services importants à Madagascar, ou « *celui dont la naturalisation présente pour Madagascar un intérêt exceptionnel* ». Ces derniers peuvent, sur une décision prise par décret en conseil des ministres, être relevés de ces incapacités.

Il est toutefois un fait : ces dispositions du Code de la nationalité auxquelles l'article 3 alinéa 2 de la Loi organique portant Code électoral adoptée renvoie, sont contraires à celles de l'article 6 de la Constitution du 11 décembre 2010, lesquelles écartent toute limitation dans l'exercice des droits et des libertés fondamentaux fondées sur les conditions de l'acquisition de la nationalité. En effet, aux termes de celles-ci, il est indiqué que, « (...) *tous les individus sont égaux en droit et jouissent des mêmes libertés fondamentales protégées par la loi sans discrimination fondée sur le sexe, le degré d'instruction, la fortune, l'origine, la croyance religieuse ou l'opinion* (alinéa 2). *La loi favorise l'égal accès et la participation des femmes et des hommes aux emplois publics et aux fonctions dans le domaine de la vie politique, économique et sociale* (alinéa 3) ». L'acquisition de la nationalité devrait permettre d'accéder immédiatement à l'exercice des droits civiques. Ce que rappelle le premier alinéa de l'article 3 de la Loi organique portant Code électoral ; mais qui est en contradiction avec l'alinéa qui le suit immédiatement.

Il est à observer que cette situation n'est pas inédite. Elle était déjà présente sous l'ère de la Constitution de 1992 révisée en des termes similaires (article 8 de la Constitution), sans que les dispositions de l'article 2 de la l'ordonnance n° 92-041 du 2 octobre 1992 portant Code électoral, ni celles de l'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au Code électoral, reprenant les mêmes dispositions en son article 2, ne soient déclarées inconstitutionnelles par la Haute Cour Constitutionnelle¹⁸.

c) L'inéligibilité automatique pour cause de condamnation pour crimes ou délits, face au principe de légalité des peines

Les dispositions des articles 5 alinéa 2. 5) et 6 de la Loi organique n°2011-004 relative à l'élection du premier président de la Quatrième République¹⁹, et celles des articles 8 et 10 de la Loi organique n°2011-010 relative aux élections législatives²⁰, prévoient une inéligibilité absolue et automatique à l'égard de tout individu qui a fait l'objet d'une condamnation pour crime ou délit. Cette interdiction

août 1973 (*Journal officiel*, n° 934 du 27 août 1973, Edition spéciale, p. 2713.) et par la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 (*Journal officiel*, n° 2341 du 01er janvier 1996, pp. 3 et 13).

¹⁸ Voir la décision n°11-HCC/D3 du 2 octobre 1992, *Journal officiel*, n° spécial 2143 du 5 octobre 1992, pp. 2.324 – 2.325. La position de la Haute Cour Constitutionnelle sera réitérée par la décision n°02-HCC/D3 du 17 mars 2010 à propos de la dernière version du Code électoral aménagée par l'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010. Voir, *Journal officiel*, n° 3.331 du 7 octobre 2010, p. 2.168.

¹⁹ Aux termes de l'article 5 alinéa 2. 5), il est indiqué que, « tout candidat aux fonctions du président de la République, outre les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution, doit (...) 5° : n'avoir pas été condamné pour crimes ou délits ». Dans la même perspective, l'article 6 précise que, « les individus condamnés définitivement et non amnistiés, ne sont ni éligibles ni électeurs ».

²⁰ Selon l'article 8 de l'avant-projet de Loi organique relatif aux élections législatives, « Peut être élu membre de l'Assemblée nationale tout citoyen qui réunit les conditions ci-après énoncées : « (...) - 7°. n'avoir jamais été condamné pour crime ou délit sauf pour les infractions prévues par les articles 319 et 320 du Code Pénal à moins que ces infractions soient connexes ou concomitantes à des délits de conduite en état d'ivresse ou des délits de fuite ». Les articles 319 et 320 traitent de l'homicide, de blessures et coups commis involontairement, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements. L'article 10 de cet avant-projet de Loi organique reprend mot pour mot l'article 6 de l'avant-projet de Loi organique relatif à l'élection du premier président de la Quatrième République.

des droits civiques est incompatible avec un certain nombre de règles essentielles du droit pénal, qui se retrouvent synthétiser dans le principe de la légalité des délits et des peines.

Selon ce principe cardinal du droit pénal, dont la consécration constitutionnelle par la Loi fondamentale de 1992 a été renouvelée par la Constitution de 2010, dans les mêmes termes et aux mêmes articles 13, le législateur est soumis à « *la nécessité de définir les incriminations en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* ». Pour les peines qui leur sont applicables, deux autres exigences sont requises : celles de nécessité et de proportionnalité. Cette législation ne peut, par ailleurs, s'appliquer qu'à des infractions commises postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Sur ces fondements, la juridiction de jugement peut prendre, de manière discrétionnaire, des mesures d'incapacité civique, en lien avec la condamnation pénale prévue par le Code pénal, en tant que peine complémentaire. En ce sens, l'article 28 du Code pénal malgache précise que la condamnation à une peine criminelle emportera « *la dégradation civique* », laquelle consiste entre autres, précise l'article 34 2° du Code pénal, « (...) *dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité, et en général de tous droits civiques et politiques (...)* ».

Toutefois, les condamnations prononcées par le juge, qu'il s'agisse des peines principales ou complémentaires, sont des condamnations temporaires, dont le quantum est fixé par le texte d'incrimination. En raison du principe de légalité des délits et des peines, la durée des interdictions des droits civiques ne sauraient ainsi être, par principe, illimitée ; sauf pour les condamnations expressément indiquées en ce sens. Elles s'éteignent à l'échéance de la peine prononcée, pouvant même, sous certaines conditions, faire l'objet de l'effacement post-sentenciel de la peine et de la condamnation par le biais de techniques particulières telles que le relèvement, l'amnistie ou la réhabilitation. A cet égard, Il faudrait rappeler un autre principe fondateur du droit pénal malgache, hérité du droit français selon lequel, « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* »²¹. Bref, le principe d'une peine *in perpetuum*, énoncée de manière générale, absolue et automatique, comme le souligne les avant-projets de Loi organique relatifs à l'élection du premier président de la Quatrième République et aux élections législatives, est juridiquement impropre, et porte atteinte au principe constitutionnel du droit pénal, de légalité des délits et des peines.

En dernier lieu, et au-delà de la question de fond précédemment développée, il est à observer que la formulation de la cause d'inéligibilité pour le scrutin présidentiel, telle qu'indiquée par l'article 5 - 5° de la Loi organique y afférent, interpelle²². Selon la logique du droit pénal, faut-il le rappeler, ce sont les déchéances des droits civiques prononcées par le juge et non les incriminations retenues qui, en elles même, déterminent les conditions de l'inéligibilité, comme le laisse penser le texte sous examen²³.

²¹ Voir le 12^{ème} Considérant de la décision du Conseil constitutionnel français n° 93-334 DC du 20 janvier 1994 sur la loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale ; accessible sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1994/93-334-dc/decision-n-93-334-dc-du-20-janvier-1994.10556.html>

²² Aux termes de l'article 5 de l'avant-projet de Loi organique, il est indiqué que, « (...) *Tout candidat aux fonctions de président de la République, outre les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution, doit (...) 5° : n'avoir pas été condamné pour crimes ou délits* ».

²³ Il est néanmoins à relever que cette formulation se retrouve déjà dans les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance modifiée n°77-018 du 24 mai 1977 relative à l'Assemblée nationale populaire, évoquant les conditions d'éligibilité des députés sous l'ère de la République démocratique. Il y est indiqué que, « *tout candidat à un mandat de député doit : (...) f) n'avoir jamais été condamné pour crime ou délit (...)* » (Voir, *Journal officiel*, 28 mai 1977, pp. 1.331 et s.). Cette condition fut à l'époque justifiée par les exigences et les qualités d'intégrité auxquelles le candidat et militant de la Révolution socialiste devait se conformer. Sur ce point, voir, *La Charte de la Révolution socialiste malagasy tous azimuts*, pp. 39-40.

Ces éléments principaux du droit pénal ainsi que les missions assignées à la peine, comme il est rappelé précédemment, apparaissent comme autant de règles conformes à ce que doit être le droit pénal dans un Etat de droit, et auxquelles le droit électoral qui s’y adosse doit, lui aussi, souscrire et se soumettre.

III. LE DEFI DE LA MODERNISATION DE LA VIE POLITIQUE

Le texte de la loi n°2011-012 relative aux partis politiques, et celui de la loi n°2011-013 portant statut de l’opposition et des partis d’opposition, s’inscrivent dans la continuité d’une réflexion entamée depuis la fin des années 90, qui a abordé notamment les thèmes de la réduction du nombre des partis politiques, de leur financement public, du statut de l’opposition ou de l’adoption d’un code d’éthique et de déontologie politiques. Cette réflexion s’est progressivement structurée à l’occasion quelques réunions phares dont notamment la Table ronde des partis politiques initiée par le Leader Fanilo à Antananarivo, les 3 et 4 mars 1999²⁴, les Etats-généraux 28 et 29 septembre 2002²⁵ ; la concertation sur l’avant-proposition de loi sur les partis politiques des 30 avril et 27 mai 2004²⁶ et, enfin, la réunion des partis politiques convoquée par Marc Ravalomanana à Iavoloha le 17 décembre 2008. S’inspirant des travaux et des conclusions de ces différentes assises, les avant-projets de loi relatif aux partis politiques, et portant statut de l’opposition mettent l’accent, dans cet exercice de modernisation de la vie politique, sur deux aspects essentiels : la rationalisation du champ partisan, et la vie parlementaire, comme cadre privilégié d’exercice des droits de l’opposition.

1. La rationalisation du champ partisan

Cet aspect de l’exercice est surtout vérifié à travers la loi n°2011-012 relative aux partis politiques, lui-même fortement inspiré par la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009 relative aux partis politiques, le dernier texte de loi adopté par le Parlement sous le régime de Ravalomanana et qui a connu un destin singulier²⁷. Son objectif principal est de circonscrire les travers issus de l’ultralibéralisme dans la création et l’organisation des partis et des organisations politiques ; une situation procédant de l’ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisations politiques²⁸, et à l’origine, pense-t-on, de l’inflation des acteurs du champ partisan²⁹. Selon l’exposé des motifs de la loi n°2011-012, reprenant textuellement celui de la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009, « *(le) nouveau cadre législatif qui s’inspire des principes de la bonne gouvernance et de redevabilité sociale s’impose si l’on veut maîtriser ce multipartisme effréné et débridé et mettre ainsi un terme à la création opportuniste de partis politiques le lendemain de l’annonce de la tenue d’une*

²⁴ Voir les actes de cette table ronde in, KMF/CNOE et le Réseau des Jeunes pour la Démocratie et la Politique, en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Recueil de textes sur la recherche de consensus à Madagascar*, Volume II, pp. 208 – 285. Accessible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/madagaskar/06498.pdf>

²⁵ Voir la « Déclaration des partis dans le cadre des Etats généraux, in *ibid.*, p. 328.

²⁶ Voir les conclusions de cette concertation in *ibid.*, pp. 332 – 340.

²⁷ Adoptée respectivement par l’Assemblée nationale le 13 janvier 2009, et le Sénat, le 15 janvier 2009, ce texte de loi a été soumis, à l’initiative du président de la République, au contrôle de la Haute Cour Constitutionnelle sans que celle-ci ne se soit prononcée, bloquant en conséquence sa publication. Dépourvu d’effectivité, ce texte de loi figure, néanmoins, sur la liste des « lois adoptées » sur le site internet du Congrès de la transition. Voir, en ce sens, <http://www.assemblee-nationale.mg/lois/2009-002.pdf> ou <http://ddata.over-blog.com/xxxxxy/1/35/48/78/Madagascar/loi-2009-sur-les-partis-politiques.pdf>

²⁸ Voir l’ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990 portant régime général des partis ou organisations politiques, *Journal officiel*, n° 1985, 19 mars 1990, pp. 474 – 479 ; et la loi n° 90-11 du 18 juillet 1990 portant ratification de l’ordonnance n°90-001 du 9 mars 1990, *Journal officiel*, 23 juillet 1990, p. 1294.

²⁹ Selon l’exposé des motifs de la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009, « Madagascar compte (à l’époque) plus de cent quatre-vingt partis politiques enregistrés. En 2011, l’exposé des motifs de l’avant-projet de loi, quant à lui, relève qu’il existe « plus de deux cent quatre-vingt partis politiques ».

quelconque élection ». L'avant-projet de loi va ainsi mettre un certain nombre de conditions dans leur création et leur organisation, afin de réduire le nombre des partis politiques, désormais seuls acteurs du champ politique, et d'organiser une « *professionnalisation de la politique* ».

Dans une démarche toute autant volontariste que pédagogique, la loi n°2011-012 relative aux partis politiques adoptée le 18 août 2011 impose aux partis politiques, dont la création repose sur une déclaration simple (article 5), des conditions requises pour recevoir une existence juridiquement reconnue : l'obligation de disposer d'un projet de société (article 2)³⁰ ; d'avoir une organisation structurée articulée autour de statuts clairement établis et d'un règlement intérieur (article 8.1 et 8.3) ; de tenir régulièrement des congrès, au moins tous les cinq ans (article 18)³¹.

Le principe du financement public des partis politiques, proposé par les dispositions de l'article 22 du projet de loi du gouvernement et qui y est présenté comme étant une contrepartie des obligations pesant sur les partis politiques, n'est pas retenu par la loi n°2011-012 relative aux partis politiques adoptée le 18 août 2011 par le Congrès de la Transition. Certes, les dispositions de l'article 35 bis évoquent l'existence d'une « subvention de l'Etat (...), octroyée notamment à titre de participation ; à titre des résultats aux élections et à titre des contributions aux activités éducation citoyenne », sans que les modalités et conditions requises pour en bénéficier ne soient précisées.

Produit d'une maturation acquise sur le long terme, la loi n°2011-012 relative aux partis politiques devrait faire l'objet d'un large consensus auprès des protagonistes du jeu partisan. Toutefois, face à l'accroissement exponentiel du nombre des partis, des associations et plates-formes politiques aujourd'hui constaté dans un contexte particulier en lien avec la mise en œuvre escomptée de la Feuille de route³², les modalités de sa mise en œuvre immédiate, ainsi que les conditions pouvant favoriser la décrue de leur nombre, risquent de se heurter à la réalité des contingences de la Transition.

2. Le Parlement, cadre privilégié d'exercice des droits de l'opposition

Le concept d'opposition est « *une réalité insaisissable, quelque part entre droit et pouvoir, entre le jeu des institutions et celui des rapports de force* »³³. La loi n°2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition, adoptée par le Congrès de la Transition et le Conseil supérieur de la Transition en leur séance respective en date du 17 août 2011 et du 18 août 2011 propose, quant à

³⁰ Une mention est faite à l'article 24 du projet de texte proposé par le gouvernement indiquant que, « (...) *les partis politiques doivent, sous peine de radiation au Registre National (...) 2° disposer d'un projet de société, d'un programme qu'ils envisagent d'exécuter (...)* ». Cette obligation n'a pas été retenue par le Congrès de la transition dans la version finale de l'article 24 de la loi adoptée.

³¹ Il est à relever que le projet de loi gouvernemental, s'inspirant des dispositions de la loi n° 2009-002 du 15 janvier 2009 relative aux partis politiques, aménage un statut différencié selon « *l'envergure nationale, régional ou local* » des partis politiques. Il fait obligation aux partis, « *de participer aux compétitions électorales de portée régionale ou nationale, en rapport avec son « envergure locale ou nationale.*

³² Le communiqué du SeFaFi (Observatoire de vie nationale) du 27 mai 2011, intitulé : « *Société civile, société politique : quelle représentativité ?* », dresse un tableau très critique de cette situation en soulignant qu'« *aujourd'hui pourtant, des chefs de partis limités à la capitale et à quelques grandes villes sont régulièrement consultés par les médias ; d'autres font des tournées à l'étranger, alors que leur formation politique est de création récente et ne s'est jamais présentée à aucune élection. Le problème vient aussi des médias, qui réagissent à une notoriété individuelle supposée, voire à d'autres arguments moins avouables, pour donner la parole aux uns, alors que d'autres sont ignorés. Sont ainsi régulièrement sollicités des politiques qui n'ont strictement rien à dire, qui ne représentent quasiment personne et qui ne brillent ni par leurs écrits ni par leurs actions... La médiocrité politique empire de jour en jour et vient assombrir un peu plus un contexte national déjà difficile* ». Accessible sur : <http://www.madagascar-tribune.com/Societe-civile-societe-politique,15975.html>

³³ Carlos Miguel Pimentel « *L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir* », *Pouvoirs*, 1/2004, n° 108, pp. 45-61. Accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-1-page-45.htm>

elle, une définition plus restrictive. Aux termes de l'article 2 de la loi, « *est d'opposition (...), tout parti légalement constitué ou groupe politique et qui développe pour l'essentiel des positions et des opinions différentes de celles du Gouvernement* ». Ces dispositions sont complétées par celles de l'article 6 selon lesquelles, « *après chaque élection législative, les groupes politiques remplissant les conditions exigées par l'article 2 ci-dessus et qui se déclarent officiellement d'opposition désignent d'un commun accord un Chef de l'opposition officiel* ». Cette définition ancre l'opposition dans la vie parlementaire³⁴. Ce que vient confirmer les dispositions de l'article 6 in fine, en soulignant que, « Si le Chef de l'opposition officiel n'est pas un parlementaire, il bénéficie d'office du statut de député et siège de droit au sein de l'Assemblée Nationale. Aux termes des dispositions de l'article 19 ce chef de l'opposition, bénéficie, de droit, un poste de Vice-Président de l'Assemblée Nationale.

Cette définition de la loi qui participe à une logique de bipolarisation de l'Assemblée nationale, n'est guère satisfaisante, car le cours de la vie parlementaire est autrement plus complexe. La notion d'opposition pose alors un problème politique immédiat : comment tenir compte des partis qui ne sont ni dans l'opposition, telle que définie par l'article 2, ni dans la majorité ? Comment aussi tenir compte de l'hétérogénéité des partis de l'opposition ? Quel sort réserver aux partis minoritaires apparentés aux deux pôles ainsi établis ? Mais la notion d'opposition pose aussi un problème juridique, plus complexe.

Par les termes de son article 14 alinéas 5 et 6, la Constitution de 2010 procède à la consécration institutionnelle de l'opposition, ce qui a pour conséquence la constitutionnalisation des droits de l'opposition. A ce titre, la loi n°2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition organise l'inscription de l'opposition dans le débat parlementaire, aménage sa participation aux organes du travail parlementaire et lui reconnaît ainsi une capacité particulière d'expression, à travers, en particulier, la mise en place d'un office de chef de l'opposition, muni d'un cabinet qui lui est propre (article 5). L'opposition doit apporter, par ce biais, la preuve de l'effectivité de la démocratie représentative, et ce faisant à l'adhésion et à la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions. De même, l'institutionnalisation du statut devrait confirmer que l'Assemblée nationale devienne un authentique lieu de pouvoir. L'attribution d'un statut à l'opposition lui conférerait des droits et des libertés, dont notamment, celui dit du « débat démocratique » (article 23). En vertu de celui-ci, « *Il est institué un débat démocratique entre le Chef de l'opposition officiel et le Premier ministre tous les troisièmes vendredis du mois de janvier et le premier vendredi du mois de juillet. En outre, un débat périodique est organisé entre le Chef de l'opposition officiel et les membres du Gouvernement et qui sera transmis sur les Chaînes de médias publiques.* »

Le bénéfice de ce statut de l'opposition lui permet, dès lors, de disposer des moyens d'exercer pleinement son rôle et de participer ainsi à une revalorisation du Parlement. Mais comment concilier cette situation avec les exigences du parlementarisme rationalisé qui, lui aussi, est mis en place par la Constitution ? Comment dépasser cet antagonisme entre l'émancipation de l'Assemblée nationale ainsi organisée, et son corsetage par les techniques du parlementarisme rationalisé qui, sur le plan constitutionnel, structurent les rapports de l'exécutif et du législatif aussi bien la fonction législative

³⁴ La rédaction proposée par le projet de loi gouvernemental présentait l'avantage d'être plus claire et cohérente en indiquant en son article 2 que, « *est d'opposition au sens de la présente loi, tout parti politique légalement constitué et représenté à l'Assemblée nationale, qui ne soutient pas la politique gouvernementale* ». Dans la logique de cette perspective, la légitimité des acteurs du champ politique devrait procéder du mandat de député qui leur est confié par les électeurs. Comment alors légitimer la possibilité ouverte par les dispositions de l'article 5 alinéa 2 de l'avant-projet de loi selon lesquelles, « *si le Chef de l'opposition n'est pas un parlementaire, il bénéficie d'office du statut de député et siège de droit au sein de l'Assemblée Nationale* » ?

de ce dernier, que dans sa fonction de contrôle^{35? 36}». La loi n°2011-013 portant statut de l'opposition et des partis d'opposition, adoptée par le Congrès de la Transition et le Conseil supérieur de la Transition en leur séance respective en date du 17 août 2011 et du 18 août 2011 n'apporte aucun élément de réponse à ces interpellations.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En l'état présent de l'encadrement juridique du processus électoral à Madagascar, celui-ci demeure largement incomplet. Certes, le travail législatif de rénovation a été largement entamé, mais il demeure inabouti.

La fiabilité et la crédibilité de l'ensemble d'un processus électoral, quel qu'il soit, repose avant tout sur la qualité de son assise et de son encadrement juridiques. C'est ainsi qu'au regard de l'évaluation de l'existant effectué en ces domaines par les différentes missions francophones, il est proposé dans l'objectif d'améliorer l'encadrement juridique du système électoral malgache, de finaliser le travail législatif entamé.

Dans cet exercice, le législateur de la Transition devrait veiller à préserver la cohérence de l'ordonnement juridique, laquelle constitue le fondement même de l'Etat de droit démocratique.

Dans cette mise en cohérence, le contenu des textes à vocation électorale devrait s'inscrire dans le strict respect des normes et standards internationaux en matière d'élections démocratiques. Il s'agit, notamment, des principes de l'égalité du suffrage (comprenant l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des chances) ; de non-discrimination ; du suffrage libre (plus précisément la libre formation et la libre expression de la volonté de l'électeur) ; du suffrage secret ainsi que de la périodicité des élections.

³⁵ Il est à rappeler que toutes les techniques du parlementarisme rationalisé héritées de la conception initiale de la République française de 1958, se retrouvent dans le dispositif de la Constitution malgache du 11 décembre 2010. Parmi celles-ci on peut évoquer la maîtrise par le gouvernement de l'ordre du jour des assemblées, où l'exécutif peut imposer la priorité de l'examen des projets de loi par rapport aux propositions de loi (article 86 de la Constitution) ; la possibilité pour le gouvernement d'opposer aux assemblées parlementaire l'irrecevabilité financière (article 86 alinéa 6) ainsi que l'irrecevabilité législative (article 86 alinéa 7) dans le cours de la procédure législative ; la tradition d'une limitation du domaine de la loi à l'énumération des matières énoncées par le constituant (article 95) - confortée par la non réception par la Haute Cour Constitutionnelle de la notion de « réserve de la loi », et la reconnaissance d'un domaine du règlement autonome en attribuant à l'exécutif l'intégralité des matières non énumérées pour faire partie du domaine de la loi (article 97), l'habilitation du gouvernement à limiter l'initiative dérivée et le droit d'amendement des parlementaires dans la procédure législative devant la Commission mixte paritaire (article 96 alinéa 2), ou de procéder à une procédure accélérée et au vote bloqué pour l'adoption d'un texte de loi (article 98) ; le droit reconnu au premier ministre de poser la question de confiance auprès de l'Assemblée nationale (article 100).

³⁶ Carlos Miguel Pimentel, op. cit.

Chapitre 2 : La Commission électorale nationale indépendante (CENI) au sein de l'administration électorale

L'administration électorale malgache se caractérise par la pluralité de ses acteurs. L'exécutif (le conseil de gouvernement et le président de la République, selon la nature du scrutin envisagé) détient la maîtrise du calendrier électoral, en ayant, seul, la prérogative de convoquer le corps électoral à cet effet. La CENI est chargée de l'organisation et de la supervision des opérations électorales et référendaires. Enfin, troisième catégorie d'intervenant dans l'administration électorale, la Haute Cour Constitutionnelle, les tribunaux administratifs ou le Conseil d'Etat, au titre de juge électoral selon la nature du scrutin. Chacun de ces acteurs devrait intervenir de manière significative dans la gestion du processus électoral au sein du secteur qui lui est assigné. Mais il conviendrait de souligner que les activités de la CENI, qui constitue, aujourd'hui, la cheville ouvrière du processus électoral, représentent un aspect essentiel du système électoral sur lequel les différentes missions francophones d'évaluation périodique du processus électoral de sortie de crise dépêchées à Madagascar, se sont intéressées de manière constante.

De création récente, la CENI dispose d'une expérience à l'aune de son temps d'existence. Elle a, dès son installation jusqu'à présent, cristallisé des commentaires, le plus souvent critiques et peu amènes, de la part des observateurs et des protagonistes du processus électoral. Il conviendrait, toutefois, de les relativiser au regard du contexte particulier dans lequel elle a été mise en place et évolue.

Créée par le décret n°2010 – 142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale Nationale Indépendante³⁷, sur le fondement de l'article 129 de l'ordonnance n°2010 – 003 du 23 mars 2010 portant loi organique relative au Code électoral, la CENI a connu une évolution de son statut avec la promulgation de la loi n°2011-008 du 26 août 2011 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale nationale indépendante³⁸. Cette élévation à un rang législatif du texte qui organise la CENI répond, en partie, à l'une des recommandations proposées par la mission francophone à l'issue de son séjour à Madagascar du 9 au 23 février 2011, et devrait contribuer à mieux asseoir et garantir davantage sa réelle indépendance. La loi n°2011-008 du 26 août 2011 est toutefois en attente de ses textes d'application pour produire pleinement tous ses effets. Ainsi, les développements qui suivent, appréhendent la CENI dans l'organisation et le fonctionnement qui demeurent les siens depuis l'édition du décret n°2010-146 du 24 mars 2010 constatant la désignation des membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante Madagascar³⁹, et leur installation le 26 mars 2010.

Les missions d'évaluation périodique de la Francophonie déployées cette année 2011 ont fait, de manière récurrente, le même constat : la CENI est confrontée à des insuffisances et à des faiblesses de capacités qui affectent le bon déroulement de ses actions et hypothèquent la réalité de son indépendance. A cet égard, il conviendrait, néanmoins, de faire une observation préalable. Tout au long de cette période sous examen, les actions de la CENI s'inscrivent dans le contexte particulier d'une société en recherche de sortie d'une crise politique sévère où, le phénomène électoral, dans

³⁷ Le texte du décret n°2010 – 142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Commission électorale Nationale Indépendante est accessible sur le site : <http://www.ceni-madagascar.mg/?objet=organisation-le-fonctionnement>

³⁸ Op. cit.

³⁹ Le texte du décret n°2010-146 constatant la désignation des membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante Madagascar est accessible sur le site : <http://www.ceni-madagascar.mg/?objet=designation-des-membres>

tous les schémas et démarches évoqués en ce sens, représente un élément central. Dans ce contexte fluctuant, la compatibilité des exigences péremptoires et structurelles de son cadre légal, plus adapté à un environnement social et politique mieux stabilisé, avec celles à vocation plus immédiate requises par l'exercice politique d'une sortie de crise, ne peut pas toujours être vérifiée. C'est sous cette équation qui requiert, pour réussir, une faculté d'adaptation, de grandes capacités de d'anticipation et une démarche proactive, que la CENI a évolué, ne parvenant pas toujours à relever ce défi à son avantage. Ses activités semblent être entravées par des difficultés de deux natures distinctes, mais complémentaires : des difficultés de structuration qui trouvent leurs ressorts intimes dans des difficultés structurelles, reflets illustrant, en eux-mêmes, ses faiblesses de capacités.

I. DES DIFFICULTES DE STRUCTURATION

1. Des difficultés de la CENI à définir des objectifs stratégiques réalistes et à les décliner en plans d'action opérationnels.

Ces difficultés procèdent, principalement, de l'incertitude du calendrier électoral qui apparaît alors comme étant le vecteur et/ou le révélateur des insuffisances de la CENI en matière de planification stratégique. Mais, elles dérivent, aussi, des conditions mêmes d'élaboration de la planification stratégique.

Au sein de la pluralité des organes intervenant dans la gestion du processus électoral, la CENI occupe la place la plus prépondérante. L'ordonnance n° 2010-003 du 23 mars 2010 portant Code électoral en fait l'organe chargé de l'organisation et de la supervision des opérations électorales et référendaires (article 1^{er}, al. 2). A cette fin, et aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n° 2010-142 du 24 mars 2010, la CENI a pour mission:

- de gérer, d'organiser et de superviser les opérations électorales et référendaires ;
- de traiter, d'arrêter et de publier les résultats provisoires des scrutins
- de faire respecter la législation électorale à tous les niveaux en vue d'assurer la crédibilité des élections
- de coordonner les activités d'éducation électorale.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 21 du même décret, la CENI « *est chargée, de la préparation, de l'organisation, de la supervision des opérations de vote, de la centralisation, du traitement, de l'exploitation et de la publication des résultats provisoires. Elle a tout pouvoir d'investigations pour assurer la sincérité du vote* ».

Il est essentiel de noter que l'initiative de convoquer les collèges électoraux et, partant, la maîtrise du calendrier électoral, échappent à la CENI. En effet, selon le Code électoral, celles-ci reviennent à l'exécutif⁴⁰. La CENI n'intervient, en matière de convocation du corps électoral que dans le cas où l'exécutif souhaiterait tenir une consultation électorale, en dehors de l'obligation d'organiser tout scrutin « *durant la saison sèche de l'année, entre le 30 avril et le 30 novembre* ». Dans cette éventualité, la CENI (ou ses démembrements en cas d'élections territoriales) pourra saisir la juridiction compétente (la Haute Cour Constitutionnelle pour les élections nationales, et les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat en cassation, pour les élections territoriales) aux fins de

⁴⁰ Selon les dispositions de l'article 35 de l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars portant Code électoral, il est indiqué que, « *les collèges électoraux sont convoqués quatre-vingt-dix jours au moins avant la date du scrutin par décret pris en Conseil de Gouvernement ou par arrêté de l'autorité compétente selon les dispositions légales prévues pour chaque catégorie d'élection. En matière de consultation référendaire, le collège électoral convoqué par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres est appelé à se prononcer sur un projet de révision de la Constitution ou une question importante à caractère national* ».

se prononcer sur le cas de force majeure, seul cas d'exception à l'obligation positive en lien avec les conditions climatiques, pouvant justifier la convocation des électeurs.

N'ayant pas la maîtrise du calendrier électoral, la CENI, en cette période de recherche de sortie de crise qui exclut toute prédictibilité de ses actions rattachée aux échéances électorales, de mise en situation normale, est tributaire, dans la définition de sa planification stratégique, de l'évolution de la situation politique, et de la décision de l'exécutif de la Transition à tenir des élections. N'ayant aucun repère ni aucune certitude pour se projeter dans le temps, la CENI éprouve des difficultés patentes à définir des objectifs stratégiques opérationnels réalistes. Elle est contrainte de procéder davantage selon une démarche faite d'improvisations maintes fois renouvelées, qu'en se fondant sur une planification stratégique avérée avec la définition d'une vision stratégique claire et l'identification de leviers d'action et d'indicateurs appropriés.

C'est dans ce contexte singulier, qu'en suite à la résolution des chefs de partis politiques lors de leur réunion au Centre des conférences internationales d'Ivato, le 2 mars 2011⁴¹ ; et au regard des avancées inhérentes à la conclusion de la « *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar* »⁴², la CENI, dès le 11 mars 2011, a établi un « *Memorandum pour la tenue des élections jumelées présidentielles et législatives en septembre 2011* »⁴³. Les orientations de celui-ci seront confirmées par un autre document en date du 4 avril 2011, intitulé « *L'organisation des élections jumelées du président de la République et des députés de l'Assemblée nationale au mois de septembre 2011* »⁴⁴. Ce dernier document se présente sous la forme d'un plan d'action, comportant un volet financier.

Ces deux documents appellent autant d'observations :

- *L'opération de révision systématique des listes électorales qu'ils organisent, s'inscrit en dehors du cadre légal défini par le Code électoral.*

En ses dispositions, l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant Loi organique relative au Code électoral prévoit deux types de révision. Le premier est prévu par les dispositions de l'article 26 aménageant les conditions et modalités d'une révision annuelle de la liste

⁴¹ Selon les dispositions du paragraphe 6 des « Résolutions relatives au processus électoral », adoptées à l'issue du Dialogue malgache-malgache. Rencontre politique, tenue au Centre des conférences internationales d'Ivato, le 2 mars 2011, il est indiqué que, « Les Partis, Mouvements et Groupements politiques (...) conviennent de la tenue jumelée des élections présidentielles et législatives au mois de septembre 2011 (...) ». Document accessible sur le site : http://www.madagascar-presidency.gov.mg/fichiers/resolutions_02032011.pdf

⁴² Ce document a été élaboré par l'Equipe de médiation de la SADC. Présenté comme s'inspirant des accords de Maputo, d'Addis Abeba, tout en intégrant les recommandations des « conférences nationales » de Vontovorora et d'Ivato (Voir le rapport présenté par le chef de l'Equipe de médiation, Joaquim Chissano, auprès du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, le 6 juillet 2011. *Statement of the SADC Mediator on the Mediation Process in Madagascar*, p.2), il a connu plusieurs moutures. Une première version a circulé dès le 13 décembre 2010, pour évoluer selon le cours des négociations conduites par l'Equipe de médiation de la SADC, et aboutir à une version qui a été paraphée, le 9 mars 2011, par plus de deux cent représentants de partis et d'associations politiques – mais à l'exclusion de ceux proches des mouvances Ratsiraka, Ravalomanana et Zafy ainsi que de l'ancien premier ministre de la Haute autorité de la transition, Monja Roindefo. A la suite du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la SADC, tenu à Sandton (11 et 12 juin 2011), le Secrétaire exécutif de la SADC a proposé, par une lettre adressée à l'ensemble des groupements politiques malgaches, en date du 17 juin 2011, un amendement portant sur le paragraphe 20 dudit document, se rapportant aux principes, conditions et modalités du retour à Madagascar des citoyens malgaches en exil à l'étranger. Cet amendement a été entériné par ceux qui ont auparavant paraphé la Feuille de route. A l'issue du Sommet de Luanda (17-18 août 2011), il a été décidé de dépêcher à Antananarivo une mission ministérielle de la Troïka de l'Organe de coopération en matière politique, de défense et de sécurité (OPDS) de l'organisation régionale pour expliquer son plan sur la résolution de la crise. Cette mission est déployée à Antananarivo du 11 au 16 septembre 2011. Elle présente aux parties prenantes malgaches une autre version de l'amendement fait au paragraphe 20.

⁴³ Ce document, de 59 pages, est accessible sur le site : <http://www.ceni-madagascar.mg/dossier/MEMORANDUM.pdf>

⁴⁴ Ce document, de 38 pages, est accessible sur le site : <http://www.ceni-madagascar.mg/dossier/ORGANISATION-COUPLEE.pdf>

électorale. Les opérations en ce sens sont effectuées du 1^{er} décembre au 31 janvier de l'année suivante. La liste électorale est arrêtée définitivement le 15 avril et reste valable jusqu'au 15 avril de l'année suivante (article 30).

La révision spéciale, que le Code électoral qualifie de « *mise à jour des listes électorales* », est le second type de révision. Aux termes de l'article 34, il est indiqué que, « *avant toute consultation électorale, une mise à jour de la liste électorale débute quarante-huit heures après la date de publication de l'acte portant convocation des électeurs. (...) La liste électorale ainsi mise à jour est arrêtée provisoirement trente-cinq jours avant la date du scrutin. (...) La liste électorale est définitivement arrêtée quinze jours avant la date du scrutin* ».

Le procédé de la révision systématique qui a été engagé à Antananarivo et sa grande banlieue depuis le 19 mars 2011, c'est-à-dire avant la fin du processus de révision annuelle des listes comme le prévoit le Code électoral, est quelque peu surprenant et pourrait porter à confusion auprès de la population ou des personnes en charge des opérations de révision des listes électorales. Le chevauchement de la campagne de recensement engagée avec la période de la révision annuelle telle que la prescrivent les dispositions des articles 26 et suivants du Code électoral qui devrait obliger la CENI, dans le cadre de mesures préventives, à expliciter le contexte ayant prévalu à une telle décision sans que le processus de mise à jour de la révision 2010 - 2011 ait été achevé. A ce titre, il aurait fallu prévoir un texte juridique explicitant l'organisation du recensement électoral de 2011, qui vise à égaler une « refonte électorale ».

- *Le plan d'action et le chronogramme qui lui est attaché, ont été engagés sans que la CENI n'ait une indication sur la date exacte du scrutin envisagé.*

La planification ainsi établie, à défaut de la connaissance précise des échéances à respecter, ne saurait être que provisoire, au risque d'hypothéquer l'ordonnancement des activités, et de ruiner la crédibilité de toute programmation. Ce qui fut vérifié.

Pour ce qui concerne la procédure du recensement censitaire, alors même que les agents électoraux sont mobilisés pour effectuer une « révision exceptionnelle », et qu'ils n'ont aucune connaissance de la date du scrutin, Il aurait convenu qu'une date de naissance à partir de laquelle ils doivent prendre en compte les citoyens, leur ait été consignée⁴⁵.

2. Des difficultés dans la réalisation des activités planifiées

L'analyse des conditions d'exécution des activités planifiées par la CENI, et notamment celles afférentes au recensement électoral, révèle l'existence de nombreuses contraintes dont la conjugaison a largement affecté la pleine réalisation des objectifs initialement retenus.

a) Une planification stratégique mal établie

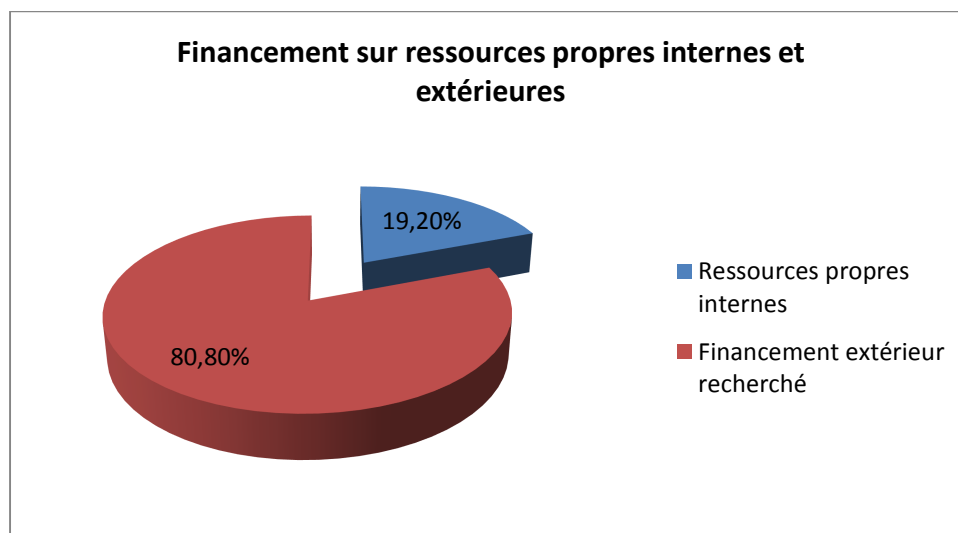
La planification stratégique est un processus complexe entaché d'incertitudes qui exige, pour son élaboration, une analyse sérieuse des tendances et des dynamiques de l'environnement dans lequel elle a vocation à s'inscrire ; et une réflexion prospective rigoureuse sur les enjeux de durabilité de la planification envisagée elle-même. Elle apparaît, avant tout, comme un exercice de mise en cohérence d'une « grammaire prospective » à travers l'intégration des tendances lourdes, des

⁴⁵ Sur ce point, voir les développements du chapitre 3 infra.

germes de changements, des ruptures redoutées ou prévisibles. Dans l'élaboration du plan d'action de la CENI, tel que développé dans les deux documents précédemment évoqués, ces exigences n'ont guère été respectées. Cet exercice a reposé sur des variables politiques et financières que la CENI, dans son analyse et sa réflexion préalables, a considérées comme étant acquises, alors qu'elles ne l'étaient pas. Pouvaient-elles, objectivement, l'être au regard du contexte politique extrêmement volatile de l'époque ?

Sur le fondement de ses conclusions, la CENI a établi une programmation dont les dépenses prévisionnelles pour les deux élections et la mise en œuvre de la refonte de la liste électorale sont ainsi présentées⁴⁶ :

| | En Ariary | En dollars US | En euros | % |
|--|-----------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Financement sur ressources propres internes | 13.381.386.295 | 6 690 693,15 | 4 728 405,05 | 19,20% |
| Financement extérieur recherché | 56 310 638 245 | 28 155 319,12 | 19.897.752,03 | 80,80% |
| Total | 69.692.024.540 | 34 846 012,27 | 24.626.157,08 | 100% |



⁴⁶ Voir le tableau détaillé des dépenses prévisionnelles pour les deux élections simultanées et la mise en œuvre de la refonte de la liste électorale, dans le document intitulé « *L'organisation des élections jumelées du président de la République et des députés de l'Assemblée nationale au mois de septembre 2011* », *ibid.*

Il ressort de ce tableau l'extrême dépendance de la réalisation du processus électoral par rapport au financement attendu de la communauté internationale. Une analyse des différents postes du budget prévisionnel établi par la CENI laisse ressortir qu'un certain nombre d'activités essentielles pour le bon déroulement du recensement électoral repose exclusivement sur le financement extérieur. C'est notamment le cas de tout l'environnement informatique (logiciels informatiques, matériels informatiques, consommables informatiques, intranet requis pour la mise en place d'un centre national de traitement des données); mais aussi de la formation, des matériels roulants, des fournitures techniques et de l'entretien de bâtiments (réhabilitation des locaux des CIR et des CID).

D'autres postes, prévoyant un financement sur ressources propres internes, devraient être fortement abondés par celui provenant des partenaires internationaux. Le poste des « imprimés, cachets et documents administratifs », l'est à hauteur de 98,48%; celui de « la sensibilisation et de l'éducation électoral », l'est à 77,47%.

Malheureusement, l'inaboutissement du processus de finalisation de la Feuille de route a eu pour conséquence la non implication de la communauté internationale dans le financement du processus électoral engagé par la CENI. Les conditions matérielles attendues pour réaliser la campagne de recensement, devant être prises en charge par le financement extérieur, ne pouvaient être satisfaites. La mise en œuvre de la programmation établie par la CENI n'a pu, dès lors, être réalisée conformément à ses termes. Toutefois, et en dépit de cette situation, cette programmation n'a pas été formellement redimensionnée. Elle a plutôt été l'objet, pour le volet du recensement électoral de retouches successives du temps qui lui a été dédié, sans que des explications ne soient fournies⁴⁷.

b) « L'offre de services » de l'administration pour la réalisation du recensement censitaire, une inflexion à l'indépendance de la CENI ou une mesure de sauvegarde du processus engagé ?

Face au retard constaté dans l'avancement du recensement électoral, les autorités de la Transition se sont engagées à mobiliser les services déconcentrés de l'Etat ainsi que les collectivités territoriales décentralisées pour apporter leur appui à la CENI, « sans pour autant altérer son indépendance dans l'exécution de ses missions ».

Ce tournant dans la conduite des préparatifs du processus électoral intervient à la suite suite des décisions prises par le Sommet de la SADC tenu à Sandton les 11 et 12 juin 2011. Le président de la Transition, décide de donner leur un cours nouveau, et plus précisément au recensement électoral engagé par la CENI depuis mars 2011. Dans une déclaration à la nation qu'il a commise le 14 juin 2011, il souligne que, « le régime actuel déploiera tous ses efforts et apportera ses aides et soutiens à

⁴⁷ Selon la présentation qui est faite de la séquence « Recensement des électeurs » par le *Mémoire pour la tenue des élections jumelées présidentielles et législatives en septembre 2011*, document en date du 11 mars 2011 (op. cit.), celle-ci devait débiter le 8 avril et se terminer le 13 avril 2011, c'est-à-dire pour une durée de deux semaines. (Voir le *Mémoire*, p. 13). La présentation qui en est faite par le document « *L'organisation des élections jumelées du président de la République et des députés de l'Assemblée nationale au mois de septembre 2011* » du 4 avril 2011 est différente. Si l'opération débute à la même date, le 8 avril, elle se termine ici, trois semaines plus tard, le 30 avril 2011 (Voir p. 28). Dans un autre document de la CENI, intitulé « *Plaidoyer pour la crédibilisation de la CENI auprès de la communauté internationale et des partenaires techniques et financiers* », en date du 8 juillet 2011, le recensement des électeurs au niveau des ménages est présenté comme ne débutant que le 16 mai 2011. Englobé avec la validation des fiches de recensement des électeurs collectées par les Commissions locales de recensement des électeurs (CLRE) et les Commissions électorales de communes (CEC), cette même séquence court du 16 mai au 15 juillet 2011. (Voir le document, p. 10). En réalité, si le recensement censitaire a débuté à Antananarivo et sa grande banlieue le 8 avril 2011, il n'a pu commencer pour les autres Districts de l'Île qu'au mois de mai 2011, concède le président de la CENI dans la « *Note de synthèse des résultats de la révision systématique des listes électorales* », document en date du 2 août 2011.

la CENI pour des élections indiscutables, libres, justes et transparentes. En effet, tous les membres de la CENI et des autres institutions de la Transition sont sollicités à prêter mains fortes au régime transitoire afin de tenir, très prochainement, les élections. Des équipements matériels seront ainsi remis à la CENI pour qu'on puisse organiser les prochaines élections avec nos propres moyens. Si la communauté internationale nous apportera ses aides, tant mieux. Toutefois, on ne peut plus attendre plus longtemps. Nous sommes déterminés à avancer vers des élections indiscutables et acceptées par tous »⁴⁸.

Dans les jours et semaines qui suivent, les autorités de la Transition adoptent à l'endroit du processus électoral, une attitude volontariste qui, tout en réaffirmant le principe de l'indépendance de la CENI, bouscule celui-ci à bien des égards. Dans cette dynamique nouvelle, et à l'initiative du président de la Transition, une réunion associant le gouvernement et la CENI est convoquée le 15 juin 2011, au lendemain de la déclaration présidentielle. A l'issue de cette rencontre, un comité interministériel d'appui de la CENI est mis en place. Constitué par les ministres de l'Intérieur, des finances et du budget, des postes et télécommunications, de la jeunesse, de l'environnement, des relations avec les institutions, de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et de la Justice, ce comité interministériel tient, avec les responsables de la CENI des réunions bihebdomadaires.

Le 29 juin 2011, en présence du premier ministre et du Comité interministériel, le président de la Transition convoque une réunion des 119 chefs de Districts de l'Île avec la CENI. Le 6 juillet 2011, le Conseil des ministres établit un état des lieux des préparatifs des élections, et décide de l'engagement de l'administration à apporter son appui dans les opérations d'élaboration et de confection des listes électorales. A l'issue de ce conseil des ministres, le président de la Transition annonce que les listes électorales doivent être terminées le 31 juillet 2011. Poussant ce volontarisme plus loin, à la limite d'un empiètement sur les attributions de la CENI, le Conseil des ministres, lors de sa réunion du 18 juillet 2011, examine la situation des Fokontany ne disposant pas de bureau de vote. Le Conseil des ministres arrête le principe que chaque Fokontany soit doté, au moins, d'un bureau de vote, et décide, à cette fin, de convoquer une réunion urgente entre le ministère de l'Intérieur et la CENI pour trouver une solution à ce problème.

Afin de clarifier le rôle de l'administration dans la mise en œuvre de cette « offre de services », la président de la CENI prend l'Instruction n°799-11/CENI du 1^{er} juillet 2011 laquelle décrit les modalités pratiques de la collaboration de la CENI avec les responsables des collectivités territoriales décentralisées et des services techniques déconcentrés de l'Etat. Sur le plan organisationnel, la CENI conserve son rôle et dispose seule du pouvoir de décision dans la gestion des élections. Les responsables territoriaux des départements ministériels, quant à eux, sont cantonnés à un rôle de facilitateur et disposent d'un statut de collaborateurs de la CENI.

Aux termes de cette Instruction, les principes organisant cette collaboration sont clairement définis. Ainsi, le principe de l'indépendance de la CENI et son rôle de leader dans la gestion des élections sont rappelés en des termes forts. Dans ses termes, l'Instruction souligne que, dans la réalisation de cette offre de services, le pouvoir de décision relève de la CENI et de ses démembrements territoriaux ; les responsables territoriaux du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et du ministère de l'Intérieur n'exercent qu'un rôle de facilitateur et de conseiller dans la gestion du processus électoral. En cas d'un besoin d'appui, il appartient alors à la CENI de présenter une requête auprès des responsables concernés. Enfin, l'Instruction relève que les modalités pratiques de la collaboration, ainsi que les domaines nécessitant des appuis seront déterminées par les deux parties.

⁴⁸ Voir : <http://www.madagascar-presidency.gov.mg/communiquer/>

Il est à relever que l'Instruction du président de la CENI apporte des précisions quant à la nature des appuis pouvant être fournis à son institution par les collectivités territoriales. Elle a, de même, précisé une répartition des tâches entre la CENI et l'administration.

▪ ***La nature des appuis pouvant être apportés par les collectivités territoriales décentralisées à la CENI***

La distribution de ses appuis sera effectuée en rapport avec les attributions des démembrements de la CENI correspondant au niveau de l'organisation territoriale.

- *Au niveau de la Région :*

Les services de la Région pourront apporter un appui dans les travaux d'impression des listes électorales au niveau des Centres Informatiques Régionaux (CIR) ; participer aux travaux de contrôle et de coordination des opérations de la révision initiées par les Commissions Electorales Régionales (CER) ;

Le chef de Région sera habilité à participer à la sensibilisation de la population sur les travaux des agents électoraux, à travers des « interventions médiatiques ». Il est autorisé à donner des directives aux chefs de Districts pour les impliquer dans les travaux de la révision.

- *Au niveau des Districts*

Au niveau des Districts, ceux-ci pourront apporter leur appui en moyens de locomotion pour tout déplacement nécessaire des agents électoraux au sein de leur circonscription. Ils sont aussi autorisés à mettre à la disposition de la CENI et de ses démembrements, le plus souvent démunis, des locaux et mobiliers de bureau, ainsi qu'un appui en technique d'organisation des tâches, et participer à la sensibilisation de la population. Les chefs de District ont permission à donner des directives aux chefs d'arrondissements administratifs et aux chefs de Fokontany pour les impliquer dans le processus.

- *Au niveau des Fokontany*

Les autorités des Fokontany sont autorisées à participer à la sensibilisation de la population. Elles doivent contribuer à faciliter l'accès des agents électoraux aux ménages ; participer au contrôle de l'exhaustivité des travaux de recensement au niveau des ménages ayant retourné les fiches de recensement des électeurs ; participer à la confrontation des fiches de recensement avec la dernière liste électorale et le registre de recensement de la population du Fokontany; participer aux travaux de transmission des fiches de recensement des électeurs remplies aux Commissions électorales communales (CEC) aux fins de contrôle et de validation ; enfin, à recevoir les doléances des électeurs.

▪ ***La répartition des tâches à effectuer entre la CENI et l'administration***

Aux fins de faciliter les tâches effectuées par tous les acteurs du recensement électoral, et lui permettre d'avancer plus rapidement, l'Instruction du président de la CENI a défini les fonctions devant être prises en charge par chacun, au niveau des différentes collectivités. Pour une meilleure intelligence de cette répartition des tâches, celle-ci est présentée dans les tableaux qui suivent.

Au niveau des Fokontany

| Agents électoraux | Chefs de Fokontany (4 ^{ème} agent électoral) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la distribution des fiches de recensement des électeurs (FRE). - Assister les citoyens dans le remplissage des FRE. - Collecter les FRE - Vérifier et valider les renseignements contenus dans les FRE. - Participer aux croisements des FRE avec les Chefs de Fokontany. - Assurer l'affichage de l'avis de dépôt des listes électorales. | <ul style="list-style-type: none"> - Superviser et coordonner les opérations de recensement des électeurs. - S'assurer de la bonne exécution de la distribution et de la collecte des FRE. - Assurer la vérification et la validation des renseignements contenus dans les FRE. - Conserver un exemplaire des FRE collectées et transmettre un exemplaire à la CEC. - Assurer le croisement des FRE avec la dernière liste (17/11/10), (Coché sur les FRE les nouveaux électeurs, rayé les retranchements), avec le concours des agents électoraux. - Etablir et transmettre une liste des additions et retranchements par bureau de Vote à la Commission Electorale Communale - Effectuer un compte rendu aux Chefs d'Arrondissement Administratif. |

Au niveau de la Commune

| Commission Electorale Communale (CEC) | Chefs d'Arrondissements Administratifs | Maires |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la réception des FRE transmises par les Fokontany. - Assurer la réception, la vérification et la validation des listes des additions et retranchement. | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la vérification des renseignements contenus dans les FRE. - S'assurer de la transmission par la Commission Electorale Communale des FRE et les listes des additions et retranchements aux Commissions Electorales de District. - Effectuer des comptes rendus aux Chefs de district. | <ul style="list-style-type: none"> - Appui logistique aux opérations de recensement (locaux, mobiliers, moyens de locomotion pour les Commission Electorale Communale) - Sensibilisation des électeurs. |

Au niveau de District

| Commission Electorale de District (CED) | Chefs de district | Centre Informatique de District |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la réception, la vérification et la validation des FRE et des listes des additions et retranchements. - Superviser les travaux effectués par les opérateurs de saisie. - Conserver les FRE et les listes après les opérations de saisie. - Transmettre au Centre Informatique Régional (CIR) les données saisies par support informatique. - Procéder à l'arrêt provisoire des listes électorales. | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer de la réception des FRE et des listes des additions et retranchements aux CED et de la transmission aux CID - Sensibiliser les électeurs - Coordonner l'appui logistique à la CED par les services déconcentrés. - Organiser des réunions hebdomadaires avec les responsables des services déconcentrés et les membres de la Commission Electorale de District - Assurer le suivi du respect du | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la fiabilité des données saisies lors du dernier scrutin du 17 novembre 2010. - Assurer la saisie des données contenues dans les listes transmises par les Commissions Electorales de District. - Transmettre les données classées par ordre alphabétique au Centre Informatique Régional sur support électronique pour impression. - Retourner les FRE et listes aux Commissions Electorales de District |

| | | |
|--|---|--|
| - Assurer la transmission des listes clôturées provisoirement aux Fokontany. | chronogramme à tous les échelons - S'assurer de la transmission des données saisies aux CIR. | pour conservation après nécessaire fait. |
|--|---|--|

Au niveau de la Région

| Commission Electorale Régionale | Chefs de Région | Centre Informatique Régionale |
|--|---|---|
| - S'assurer de la transmission des listes électorales informatisées et imprimées et aux Commissions Electorales de District. | - S'assurer du respect du chronogramme de la révision systématique de la liste électorale. - Procéder à l'appui logistique et financier pour la réalisation des opérations de recensement des électeurs. - Sensibiliser les électeurs | - S'assurer de la disposition en quantité suffisante des consommables nécessaires pour imprimer les listes électorales - S'assurer de la réception des données transmises par les Commissions Electorales de District sur support informatique. - Imprimer les listes électorales par bureau de vote en deux exemplaires. - Transmission des listes électorales informatisées et imprimées à la Commission Electorale Régionale. |

Il est à observer qu'une telle situation a déjà été vérifiée lors des préparatifs du référendum constitutionnel du 17 novembre 2010. A deux mois de la tenue du scrutin référendaire, la CENI a éprouvé de grandes difficultés dans la conduite des opérations du recensement spécial, mis en œuvre en prévision de ce scrutin. A l'époque, la CENI était confrontée à l'inaccomplissement de la mise en place et de l'opérationnalité des démembrements de la CENI. Face à cette situation, son président a pris l'arrêté n° 112/10/CENI du 17 septembre 2010 fixant les conditions d'application des dispositions de l'article 157 de l'ordonnance n°2010-003 du 23 mars 2010 portant Loi organique et de l'article 66 du décret n°2010-142 du 24 mars 2010 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENI. Cet arrêté prévoit un transfert de l'exercice de certaines attributions des démembrements de la CENI au bénéfice des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur. Un tableau intitulé « Identification des activités par responsable dans le cadre des préparatifs du référendum du 17 novembre 2010 », détaille, comme pour l'Instruction n°799-11/CENI du 1^{er} juillet 2011, et pour les mêmes autorités, les opérations pour lesquelles elles sont habilitées à entreprendre. La décision du président de la CENI de prendre cet arrêté a été vivement critiquée par une partie de l'opinion ; et contestée au sein même de la CENI, certains de ses membres y voyant un abandon des prérogatives de l'institution de l'administration électorale au profit du ministère de l'Intérieur.

c) Des difficultés dans l'appropriation des exigences mêmes de la planification stratégique par le personnel de la CENI et de ses démembrements

Mais, au-delà de ces insuffisances méthodologiques, les difficultés éprouvées dans la réalisation des activités planifiées ont aussi trouvé leur raison dans celles de l'appropriation des exigences mêmes de la planification stratégique par le personnel de la CENI et de ses démembrements. L'analyse des conditions dans lesquelles elle a entamé la procédure de recensement électoral, engagée à Antananarivo et sa grande banlieue depuis le 19 mars 2011 en l'absence d'une véritable campagne de sensibilisation des électeurs, mise à part l'organisation d'un carnaval qui a sillonné les rues de la capitale uniquement cette seule journée, illustre bien les carences de méthode et de planification rigoureuses et réalistes des étapes du recensement censitaire. Une élection démocratique est une élection dans laquelle l'électorat a confiance. Une élection étant un processus public, elle doit être

transparente. Toutes les parties prenantes à une élection, ainsi que le public, doivent être pleinement informés en temps utile de tous les développements liés à la procédure électorale. Chaque action de l'administration électorale devrait ainsi être publiée de manière officielle, car il n'y a pas de place pour des informations confidentielles dans une élection. Il appartient alors à la CENI d'œuvrer à ce que les principes d'exhaustivité, de transparence, de neutralité et d'obligation de rendre compte, lesquels constituent le fondement de la confiance du public dans les élections, puissent être vérifiés à l'endroit de toutes ses activités. Ce qui n'a pas toujours été le cas. Il conviendrait, toutefois, de relever que ces insuffisances initiales dans l'information et la sensibilisation du public ont été comblées à compter du mois de juin.

A l'issue du référendum constitutionnel du 17 novembre 2010, la CENI a consigné dans le document libellé « Stratégie d'amélioration des listes électorales » du 23 décembre 2010, les imperfections liées à la mise en place tardive de l'ensemble de ses démembrements ainsi que les carences, en conséquence, dans la formation de leurs membres. Il est à souligner qu'en incluant le personnel de ses démembrements, l'effectif des membres de la CENI et de ses démembrements territoriaux s'élève à 63.336 personnes⁴⁹. Certes, des sessions de formation ont été organisées à leur endroit par la CENI. Mais le temps de formation prévu par le budget de la CENI pour la prochaine consultation est limité à une seule journée pour chaque niveau de ses démembrements. Ce qui est largement insuffisant. Ceci est confirmé par les enquêtes de terrain ainsi que les examens de fichiers entrepris, à maintes reprises et en différents lieux de l'Île, par les différentes missions francophones. Ils ont laissé affleurer la persistance de certaines faiblesses, notamment des agents électoraux.

II. DES DIFFICULTES D'ORDRE STRUCTUREL

Les différentes missions francophones ont relevé que le fonctionnement de la CENI se trouve limité en raison de carences d'ordre structurel, dont notamment la faiblesse de ses capacités matérielles, mais aussi des contraintes de nature financière.

1. Des faiblesses des capacités matérielles de la CENI

Héritière du ministère de l'Intérieur et du Conseil national électoral pour leurs attributions respectives dans l'organisation du processus électoral, pour le premier, et de sa supervision, pour la seconde, la CENI a peu recueilli du matériel technique et informatique que ceux-ci ont utilisé lors des précédentes élections. A ce titre, elle n'a pu récupérer l'infrastructure informatique qui a servi à la confection de la Liste électorale informatisée de Madagascar (LENIM), un projet avec un appui financier de l'Union européenne pour un montant de 1.200.000 euros en partenariat avec le PNUD et d'autres partenaires bilatéraux⁵⁰, mise en place pour la première fois, pour les besoins de l'élection présidentielle du 6 décembre 2006.

Des faiblesses multiples des capacités matérielles de la CENI, la situation de l'environnement informatique de la CENI, élément essentiel pour la fiabilité de l'ensemble du processus électoral, mais plus précisément pour garantir la crédibilité des listes électorales et le traitement transparent des résultats électoraux, est la plus préoccupante.

⁴⁹ Ce personnel est ainsi réparti:

- Les Commissaires électoraux nationaux : 19 personnes ;
- Les Commissaires électoraux régionaux au niveau des 22 Régions : 220 personnes ;
- Les Commissaires électoraux de District au niveau des 119 Districts : 833 personnes ;
- Les Commissaires électoraux communaux au niveau des 1.557 Communes : 7.745 personnes ;
- Les agents électoraux : 54. 519 personnes.

⁵⁰ Voir http://www.snu.mg/new/sites/pnud/article.php?article_id=390&lang=fr

Pour ce qui concerne le parc informatique, la dotation, le 12 juillet 2011, par les autorités de la Transition de 174 ordinateurs et de 118 imprimantes, attribués à chaque Centre Informatique de District (CID) et Centre Informatique Régional (CIR), bien que tardive, a allégé les contraintes matérielles auxquelles les démembrements territoriaux étaient confrontés ; mais elle ne couvre que le minimum requis.

Autre contrainte est l'absence d'un centre national de traitement des données (Centre de traitement des données) permettant de sécuriser et de consolider les fichiers électoraux. Aucun réseau informatique n'est mis en œuvre à la CENI. Les locaux des centres informatiques de traitement au niveau des 22 Régions et des 119 Districts ne sont pas tous sécurisés, et ne sont pas suffisamment aménagés pour les services requis d'un centre informatique. En outre, le service informatique central de la CENI ne dispose pas d'un plan de sauvegarde et de récupération des données («*backup*»). Ce qui n'assure pas la disponibilité du système et le minimum de sécurité.

De la même manière, l'extrême faiblesse du matériel nécessaire à l'impression des listes électorales et des cartes d'électeurs au niveau régional constitue un handicap majeur pour le bon déroulement de la procédure d'enregistrement des électeurs. Avant la remise par les autorités de la Transition, le 20 juillet 2011, de 8 imprimantes « Tally », requises pour le travail d'impression spécifique à effectuer, la CENI ne disposait que de 11 imprimantes de ce type. Les impressions étaient alors gérées par les centres informatisés régionaux, mais chaque CIR ne dispose pas d'une imprimante suffisamment fiable pour assumer la charge de travail régionale. Il fut alors envisagé que l'enregistrement des inscrits sur un support informatisé se fasse au niveau des districts lors du prochain recensement électoral, mais les districts ne sont pas encore suffisamment équipés en matériel informatique pour assurer dans des délais raisonnables cette fonction. Le dispositif souhaitable serait que la CENI s'appuie sur 24 imprimantes « Tally », une dans chacune des 22 régions et 2 supplémentaires sur la région d'Antananarivo.

2. Les contraintes liées aux pesanteurs des procédures de mise à disposition des fonds de la CENI par le ministère des finances

La faiblesse des ressources financières constitue une contrainte non négligeable que la CENI partage avec toute autre institution publique, en raison de la situation économique et financière de l'Etat malgache. Car, depuis la survenance de la crise politique, les autorités de la Transition ont décidé, au regard de la suspension de la coopération internationale, de mener une politique d'austérité. Le véritable problème qui se pose pour la CENI procède de la nature de son statut juridique sur le plan du droit budgétaire.

A l'égal de sa devancière, le Conseil national électoral, la CENI est soumise à un régime budgétaire *sui generis*. Bien que n'ayant pas un statut juridique précis, elle bénéficie, selon les dispositions du Code électoral, d'une autonomie administrative et financière. Toutefois, et en raison de l'indétermination de son statut juridique, il ne lui est pas affecté, directement, une ligne de crédits aménagée par la loi de finances de l'Etat. Son budget relève de celui du ministère des finances. En conséquence, la CENI ne dispose pas de crédits de fonctionnement. Elle ne bénéficie que de mises à disposition de fonds, au titre de subventions que lui accorde le ministère des finances, lesquelles doivent couvrir l'ensemble de ses dépenses de quelque nature qu'elles soient. Ces subventions sont, par la suite, virées par celui-ci sur le compte de la CENI tenue auprès d'une banque primaire. Dans l'exécution des dépenses, la CENI déroge aux règles de la comptabilité publique et n'est pas soumise, notamment, au principe de la spécialité, ni à la procédure d'exécution des dépenses des organismes publics ou aux règles de passation et de gestion des marchés publics aménagées par la loi n°2004-009 du 26 juillet

2004 portant code des marchés publics. Les dépenses qu'elle effectue, demeurent néanmoins soumises à l'obligation d'un audit externe et à un contrôle *a posteriori* de la chambre des comptes.

Dans le contexte présent, cette imprécision du statut juridique de la CENI sur le plan du droit budgétaire, représente une contrainte majeure. Le décaissement des subventions, qui constituent les dépenses prévues pour la tenue d'élections, par le ministère des finances s'effectue selon une procédure dont les deux institutions concernées n'ont pas la même compréhension.

Ainsi, pour l'exercice budgétaire de cette année 2011, les dépenses estimées par les services de la CENI pour la tenue d'élections ont été fixées à 40 milliards d'Ariary. La CENI, n'ayant pas le statut juridique d'une institution de l'Etat, ne peut disposer d'un chapitre qui lui est propre dans le budget de l'Etat. Cette somme a été ainsi inscrite dans la loi de finances, au chapitre du ministère des finances et du budget, sans qu'elle ne soit directement affectée à la CENI. En prévision des élections présidentielle et législatives jumelées, et projetées pour se tenir en septembre 2011, la CENI a transmis au ministère des finances les documents financiers y afférant, aux fins de décaissements des sommes nécessaires. Selon ceux-ci, la contribution financière de l'Etat à la réalisation de ces élections devait s'élever à 13.381.386.295 Ariary. En réponse, le ministère des finances a procédé à deux décaissements distincts, d'un montant total de 2,359 milliards d'Ariary⁵¹. Le premier effectué le 5 avril 2011 (VRT1 AQ02503MPGA), d'un montant de 1 milliard d'Ariary ; le second, réalisé le 4 mai 2011 (VRT MPGA), d'un montant de 1,359 milliards d'Ariary. Or, à l'issue des premières phases de la révision systématique des listes électorales, le 31 juillet 2011, il ressort du bilan financier établi par la CENI que les dépenses effectuées s'élèvent à 2.616.664.714 Ariary. Ainsi, au 31 juillet 2011, la CENI connaît un excédent des dépenses effectuées par rapport aux ressources financières obtenues d'un montant de 257.664.714 Ariary, sans qu'elle ne sache à quel moment interviendra la prochaine mise à disposition de fonds consentie par le ministère des finances, alors que, de surcroît et regard de son statut, elle ne bénéficie pas de la part l'Etat des crédits de fonctionnement. Ceci illustre bien la précarité financière de la CENI, due à son régime juridique et des contraintes qui en procèdent en matière budgétaire.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Principal acteur de l'administration électorale, la CENI, en dépit de la revalorisation législative de son texte constitutif, est confrontée à de nombreuses difficultés dans la réalisation de ses missions. Celles-ci procèdent aussi bien de son statut juridique que du contexte et de l'environnement politiques qui prévalent à Madagascar. Afin d'y pallier, les missions francophones avancent les recommandations qui suivent :

Il conviendrait, tout d'abord, de consolider le statut juridique de la CENI, et, à défaut d'une consécration constitutionnelle, lui conférer les prérogatives et les attributs propres aux institutions de l'Etat, notamment sur le plan budgétaire.

Au regard de la nouveauté de l'institution dans le paysage électoral malgache, la CENI mériterait de bénéficier d'un accompagnement et d'un appui technique aux fins de consolider ses capacités dans la planification, l'harmonisation et la mise en œuvre de ses activités en rapport avec le processus électoral, de manière à assurer une meilleure efficacité de ses diverses interventions.

Dans cette même dynamique, la formation et la familiarisation des membres de la CENI, y compris ceux de ses démembrements territoriaux, aux exigences requises par son mandat et les

⁵¹ Voir la *Note de synthèse des résultats de la révision systématique des listes électorales*, 2 août 2011, op.cit., notamment l'annexe 1 : Bilan financier de la révision systématique des listes électorales au 31 juillet 2011.

missions qui lui sont conférées, devraient contribuer à mieux asseoir et à faire accepter son autorité ainsi que son indépendance par l'ensemble des acteurs de la compétition électorale.

Enfin, il est essentiel d'œuvrer au renforcement des capacités matérielles de la CENI en améliorant notamment l'environnement informatique. A cet égard, la mise en place d'un centre national de traitement des données constitue la plus pressante des urgences à satisfaire⁵².

⁵² Il est à relever que cette nécessité sera aussi évoquée dans les chapitres 3 et 4 qui suivent.

Chapitre 3 : de l'élaboration du fichier électoral

Les missions francophones d'évaluation du processus électoral, dépêchées à Madagascar, ont mis l'accent sur l'accompagnement technique des structures électorales dans le cadre de la confection des listes électorales, épine dorsale du processus en cours. Pour ce faire, les experts de l'OIF se sont appuyés sur le processus « exceptionnel » d'inscription des électeurs, lancé par la CENI depuis fin mars 2011, et ce concomitamment avec la révision annuelle des listes électorales prévue par les textes.

L'objectif général était la vérification quantitative et qualitative des données du fichier électoral de 2011. De manière plus spécifique, il s'agissait de :

- Analyser la base de données du fichier électoral consolidé de 2011 en procédant au « profiling » de tous les inscrits ;
- Analyser la cohérence générale de la base de données du fichier électoral consolidé de 2011 (unicité de chaque électeur, un électeur un bureau de vote, un bureau de vote des électeurs, âgé de la majorité atteint par tout électeur.....) ;
- Analyser le répertoire des bureaux de vote de 2011;
- Vérifier la procédure de confection et de consolidation du fichier (les bases de données de Districts) ;
- Vérifier le niveau de sécurité des accès système (traçabilité), la disponibilité du système (*backup* et reconstitution des fichiers).

Pour ce faire, les experts ont tenu des séances de travail avec les membres de la CENI et les responsables de ses démembrements et ont effectué des déplacements à Antananarivo et dans plusieurs régions afin d'évaluer l'état d'avancement du recensement électoral et du processus d'informatisation des listes électorales.

La mise en œuvre du recensement sur le terrain est supervisée, depuis juillet, par les Commissaires de la CENI à fin d'en accélérer l'avancement au niveau des districts, des communes et des Fokontany. Le recensement électoral s'effectue avec le concours de l'administration du territoire et des chefs de régions et de districts, des responsables d'arrondissement et de Fokontany ainsi qu'avec le soutien constant des membres du comité interministériel d'appui à la CENI. Les ministres ont effectué des missions dans les régions pour encourager la population à s'inscrire et faciliter la coopération entre l'administration et la CENI.

A cet appui, s'ajoute « l'opération gratuite de délivrance de cartes nationales d'identité » qui consiste à mettre en place un guichet unique, au niveau de chaque district, chargé de l'attribution du jugement supplétif d'acte de naissance à la délivrance la carte nationale d'identité. Cette opération a permis, dans des délais très courts, aux Malgaches majeurs d'obtenir leur carte nationale d'identité et de se faire inscrire sur le fichier électoral.

Le gouvernement de la Transition a fourni aux démembrements de la CENI une dotation en matériel informatique et bureautique ainsi que des véhicules, des motos et des groupes électrogènes pour faciliter l'exercice de confection de listes électorales fiables.

I. DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU RECENSEMENT ELECTORAL.

Une description succincte des modalités de l'enregistrement sur les listes électorales semble essentielle pour une meilleure lecture des observations des missions francophones. La définition de la collaboration entre les responsables territoriaux des ministères et les démembrements de la CENI ainsi les modalités de mise en œuvre des opérations de la révision systématique des listes électorales ont fait l'objet de directives administratives adoptées par le Président de la CENI et des dispositions du code électoral (ordonnance 2010-003 du 23 mars 2010).

Dans une première phase, les agents électoraux de la CENI distribuent deux exemplaires de la fiche de recensement des électeurs (FRE) à chaque ménage, expliquent et veillent au respect des conditions légales d'exercice du droit de vote au moment où ces fiches sont complétées.

Les FRE collectées sont d'abord transmises, pour validation, à la Commission locale du recensement électoral (CLRE) puis à la Commission électorale communale (CEC). Ainsi, la CEC qui est chargée de centraliser les FRE les transmet, à son tour, à la Commission électorale de district (CED) pour exploitation, validation et transmission de toutes les fiches collectées au Centre informatique du district (CID).

Le CID procède à la saisie des informations figurant sur les FRE. La saisie concerne uniquement l'insertion dans la base de données des renseignements sur les nouveaux électeurs, la radiation des électeurs qui n'ont plus les qualités d'électeurs et les éventuelles corrections au niveau de chaque Fokontany. Elle doit se faire au fur et à mesure de la réception des documents validés par les Commissions électorales de District (CED).

La transmission des « *fichiers électoraux* » aux Centres Informatiques régionaux (CIR) en vue de l'impression des listes électorales de vérification, doit se faire au fur et à mesure de l'achèvement de la saisie des listes électorales par Commune. Concourant à la volonté d'assurer une traçabilité des documents électoraux, la transmission des FRE aux CIR doit nécessairement passer par le canal de la CED.

Les Commissions électorales régionales (CER) ne collectent pas des FRE ; elles sont chargées de superviser les actions des CED et de s'assurer de l'effectivité de la transmission des listes électorales informatisées et imprimées aux CED.

Les Centres informatiques régionaux (CIR) sont chargés de l'impression des listes issues des travaux de saisie des CID, sans contrôle préalable. Les impressions des listes électorales de vérification sont effectuées sans contrôle préalable. Ces listes sont à transmettre à la Commission Electorale de District. Les listes électorales sont clôturées provisoirement par la Commission Electorale de District (CED) et acheminées vers les Fokontany pour les soumettre à la consultation des électeurs.

Les textes fixant les attributions de chaque entité du processus de confection des listes électorales ne prévoient pas expressément la recherche et le contrôle, par les CIR, des doublons interdistricts de leur région.

Le Centre informatique national de la CENI est chargé de la consolidation nationale des bases de données réalisées au niveau des districts, de superviser et coordonnées les travaux de mise à jour du logiciel SIGEM, de veiller à appuyer les travaux des CID, de résoudre les problèmes des CID, notamment les problèmes informatiques.

La procédure d'informatisation des listes électorales s'appuie sur les données saisies lors du dernier scrutin du 17 novembre 2010. Elle est clairement définie par la directive n°729/11/CENI du 14 juin 2011 portant sur l'opération de saisie des électeurs recensés à la suite de la révision systématique.

Les commissaires de la CENI ainsi que quelques membres de l'administration de la CENI, ont en charge la supervision des opérations de terrain afin de veiller à parvenir au bon déroulement de l'opération de révision systématique des listes électorales : de la distribution des FRE vierges, à la constitution des listes électorales par Bureau de vote, en passant par la collecte des FRE, la confrontation des données, la saisie des « additions », la correction des listes, la suppression des « retranchements ».

Les principes de base du système sont contenus dans les opérations suivantes :

- Les agents recenseurs ratissent les ménages et font inscrire les citoyens sur des registres tenus dans les Fokontany ;
- Toute inscription sur la liste électorale donne droit à un récépissé ;
- Toute personne ayant une carte d'identité peut être inscrite sur les listes électorales. Une personne ne peut être inscrite sur une liste électorale que si elle remplit les conditions prévues dans le code électoral ;
- Des registres permettant l'inscription de personnes sont renseignés lors du porte à porte et, au retour dans les Fokontany, des extraits de ces registres sont faits et envoyés à la Commission Electorale de District pour vérification, validation et transmission au centre informatique régional de la CENI pour saisie et traitement ;
- Ces extraits de registres sont réceptionnés, vérifiés et codifiés à la cellule de réception du centre informatique régional ;
- La codification des extraits de registres est effectuée sur la base de la codification du découpage territorial du système informatique. Une deuxième codification de lots de production de saisie sera opérée pour assurer le suivi de la saisie et faciliter la localisation des extraits dans la chaîne de traitement ;
- Un archivage après saisie et un contrôle des extraits de registres est réalisé au centre informatique régional afin d'assurer la traçabilité des données et permettre, en cas de perte de données, la reconstitution du fichier électoral ;
- Les informations saisies et corrigées sont ensuite transmises au Centre national de traitement des données pour constituer les listes électorales finales (par consolidation des données) ;
- Après consolidation à l'échelle nationale, les listes électorales provisoires sont éditées dans les centres informatiques régionaux et envoyées aux Commissions électorales de Districts et aux Fokontany pour affichage, vérification et correction ;
- Après correction, les listes électorales définitives sont éditées et prêtes pour toute opération de vote ;
- Les cartes d'électeur sont imprimées ;
- Enfin le fichier électoral est publié sur le portail Web de la CENI pour consultation.

II. DES CONSTATS ET DES OBSERVATIONS SUR LE DEROULEMENT DES OPERATIONS DU RECENSEMENT ELECTORAL.

Les opérations de recensement électoral sont bien engagées grâce notamment aux importantes dispositions prises par la CENI, telles que :

- l'accroissement du nombre des agents électoraux et leur répartition sur l'ensemble du territoire national,

- la collaboration entre les Fokontany et les agents électoraux appuyés par les membres des Commissions locales de recensement électoral (CLRE),
- l'usage des données des registres des Fokontany (données sur les personnes refusant de se faire inscrire) pour établir les FRE,
- la mise en parallèle des projections de l'INSTAT pour 2011 avec les résultats de la collecte des données,
- la mobilisation sur le terrain des Commissaires nationaux de la CENI pour rechercher des solutions aux problèmes locaux et raviver la motivation des démembrements.

Toutefois le processus de révision systématique des listes électorales est loin d'être achevé. Pour des listes fiables et acceptables, il sera nécessaire de procéder :

- à la relecture de la saisie,
- au rééquilibrage des bureaux de vote,
- au dédoublement des listes électorales,
- au contrôle par la population,
- à une analyse démographique de la population électorale enregistrée à différents échelons géographiques,
- à la sécurisation, le traitement, l'impression et la publication des listes électorales,
- à la mise en place d'un centre national de traitement des données, au siège de la CENI, permettant de sécuriser et de consolider les fichiers électoraux.

Bien que la grande opération de recensement soit achevée, cela ne signifie pas que le processus de confection des listes électorales est achevé, acquis et/ou réussi. Après analyse des données, il est fort probable qu'une opération complémentaire de recensement soit nécessaire dans certaines régions du pays afin de compenser les défaillances perceptibles et observées par les missions.

Il est à noter que la fiabilité du fichier électoral repose sur l'exhaustivité du contenu et sur l'exactitude des traitements et des données.

L'usage des FRE comme support de base pour la collecte des données et pour la saisie dans les districts a rendu le suivi de l'opération très délicat et a eu comme conséquence l'omission de certaines FRE lors du traitement informatique. Selon les responsables des Fokontany visités, le rapprochement entre les listes imprimées et les FRE transmises a révélé une différence entre le nombre recensé et le nombre saisi.

1. Le système d'identification

L'enregistrement sur les listes électorales requiert la carte nationale d'identité comme document de base permettant de vérifier le droit à l'inscription (le nom, les prénoms, l'âge du requérant, la filiation, etc.) et garantissant une identification des électeurs le jour du scrutin dans les bureaux de vote et assurant la fiabilité des données sur les inscrits.

Or la carte nationale d'identité présente les insuffisances suivantes :

- Le support n'intègre aucune norme de sécurité des standards internationaux pour la sécurisation des documents d'identification ;
- La procédure de production ne s'appuie sur aucun procédé technologique conforme aux normes internationale (par exemple, la biométrie) pour la fiabilisation du contenu (éléments d'identification) ;

- Il a été constaté un manque d'harmonisation sur la base d'un numéro national d'identification par citoyen.

Face à cette situation, des efforts doivent être consentis à long terme, dans le but de sécuriser et de fiabiliser la carte nationale d'identité et l'état-civil, par la mise en place d'un système d'identification national et en s'appuyant sur les procédés de la biométrie.

Aussi convient-il, au terme du processus de collectes des FRE, d'accorder une attention particulière à la suite des opérations du processus d'enregistrement des électeurs et précisément à la phase d'informatisation des données. La qualité des travaux de recensement ne doit pas être remise en cause du fait d'un manque de compréhension ou de considération des délais requis pour la bonne exécution des opérations après la collecte des données sur le terrain, cela mettrait en danger l'ensemble du processus et nuirait gravement à la fiabilité des listes électorales.

La phase d'informatisation des données électorales est une étape importante pour assurer la fiabilité et la crédibilité du fichier électoral. Il convient de mettre en place les outils requis pour la sécurisation, le traitement, l'impression et la publication des listes électorales. A cet effet, un dispositif technique central doit être déployé dans le centre national de traitement des données au niveau du Service Informatique de la Commission électorale nationale indépendante à Antananarivo offrant toutes garanties de sécurisation, de traitement et de publication des données.

Il est, en outre, essentiel de consacrer le temps nécessaire au contrôle des listes et notamment à la recherche d'inscriptions multiples afin d'éviter que des citoyens aient la possibilité d'exercer plusieurs fois leur droit de vote lors d'un même scrutin.

Aujourd'hui, force est de constater que l'absence à Madagascar de système national d'Identification permettant de sécuriser la carte d'identité, de prévenir et de lutter contre la fraude documentaire rend le processus d'élaboration du fichier électoral très difficile à maîtriser, notamment la fiabilité du contenu des listes électorales.

Les opérations de saisie des électeurs recensés à la suite de la révision systématique sont régies par les directives de la CENI n°729/11CENI du 14 juin 2011 et n°656/11/CENI du 13 mai 2011. Il ressort que l'accomplissement de cette opération présente des faiblesses quant à la procédure de travail des agents électoraux, à l'exploitation de la carte nationale d'identité, à la répartition des compétences entre les démembrements de la CENI et le logiciel de gestion des listes électorales SIGEM.

2. La procédure de travail des agents électoraux.

Les directives de la CENI, les plus récentes, ne portent aucune précision sur le matériel de travail à mettre à la disposition des agents électoraux dans leur tournée porte à porte. Compte tenu des dates d'édition des directives, on pourrait en déduire qu'elles n'étaient pas destinées à informer les agents électoraux qui sont dans leurs fonctions depuis novembre 2010 mais plutôt à préciser les tâches des autres intervenants dans le processus de révision systématique des listes électorales. En effet, les tâches des agents électoraux faisaient l'objet d'un guide spécifique lors des scrutins précédents.

3. La répartition des compétences entre les responsables des démembrements de la CENI et le chef du Fokontany.

Les directives de la CENI stipulent que le Chef du Fokontany, assumant le rôle du 4^{ème} agent électoral, est le « *premier responsable au niveau du Fokontany, chargé de la supervision et la coordination des opérations de recensement des électeurs* », « *qu'il conserve un exemplaire des FRE collectées et*

transmet un exemplaire à la CEC » et qu'il établit et transmet une liste des additions et des retranchements par bureau de vote à la Commission Electorale Communale ».

Le chef de Fokontany ne peut dépendre à la fois du ministère de la décentralisation et de la CENI, surtout dans une période où il apparaît primordial de préserver l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance des agents électoraux et de l'institution qu'est la CENI. Il est difficilement concevable de conserver une position hiérarchique du Chef de Fokontany dans son action d'appui aux agents électoraux ou que lui soient confiées des responsabilités de supervision, de coordination et de conduite des opérations de recensement électoral.

Dans les régions visitées, il a été observé que les Commissions locales de recensement des électeurs (CLRE) sont en charge de la confrontation des données sur les FRE avec la liste électorale utilisée lors du référendum du 17 novembre 2010.

Ces listes du référendum n'ayant pas été triées selon les noms des électeurs, l'efficacité de son usage par les membres n'est pas avérée. Certains membres de CLRE ont tenté cet exercice difficile, et d'autres ont renoncé, transmettant les FRE sans aucune confrontation préalable avec la liste électorale du référendum. Cette situation oblige les centres informatiques des districts (CID) à procéder à la confrontation des FRE avec la Base de données.⁵³ Cela rallonge le délai effectif de mise à jour de la base de données électorales par les opérateurs de saisie.

Les principales insuffisances relevées se résument comme suit :

- La fiabilité du contenu de la liste électorale est tributaire des insuffisances de la carte nationale d'identité sur laquelle repose la fiabilité du contenu du fichier électoral et également l'identification de l'électeur le jour du scrutin dans les bureaux de vote;
- Les doublons révélés sur la base des seuls numéros d'identification nationale issus de la Carte d'identité nationale démontrent des carences du système d'identification et de délivrance de celle-ci.
- Les erreurs et les doublons sur la liste électorale sont le résultat de l'architecture du dispositif technique actuel de collecte et de traitement, qui décentralise le traitement dans les CID de manière isolée (sans consolidation (régionale et) nationale en temps réel).
- La procédure de réinitialisation de la saisie n'est pas maîtrisée par les agents des CID.
- La décentralisation de la saisie et du traitement des données comporte des risques de perte de FRE lors de leur manipulation.
- Sur les 18 195 bureaux de vote existants, 1 697 bureaux de vote comptent plus de 1 000 inscrits et 648 ont moins de 100 inscrits. Le bureau de vote avec l'effectif d'électeurs le plus important compte 4 808 inscrits.

Pour que les électeurs puissent voter en toute sérénité, il paraît indispensable de préserver la limite du nombre d'inscrits par bureau de vote à un maximum de 1 000 personnes.

⁵³ En effet, en l'état actuel du système sont conservés tous les inscrits du référendum (2010) et de la révision annuelle (2010/2011) ; la conservation des données précédemment saisies est un atout pour ne pas reprendre la saisie dans son ensemble, mais tous les inscrits « de l'époque » ne font pas nécessairement partie de ceux qui doivent faire partie de la liste électorale actuelle. Ainsi, afin de ne pas uniquement se reposer sur les travaux de retranchement des CLRE, il est hautement préférable de procéder à une relecture complète par sélection exhaustive des inscrits.

4. Les documents d'accompagnement du recensement électoral.

Les cartes issues de la cartographie censitaire (cartes ayant pour objet la préparation du 3^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitat de Madagascar) établies par l'INSTAT en 2008 /2009 sont un support de travail des agents électoraux à ne pas négliger. L'usage de ces cartes au niveau des Fokontany permettrait de baliser et quadriller l'ensemble du territoire à couvrir par chaque agent électoral. Ainsi, la population reconnue comme précédemment omise par les chefs de Fokontany par absence de couverture de l'ensemble de leur territoire n'aura plus de raison de l'être, sous réserve que les agents électoraux disposent de moyens de locomotion et que leur travail soit suivi.

Bien que ces cartes issues de la cartographie aient été demandées à l'INSTAT et obtenues, la CENI a estimé que cet outil de travail est difficile à utiliser par les agents électoraux qui sont reconnus comme étant encore bien peu familiarisés avec les techniques de recensement et la matière électorale. Les cartes suggérées représentent un outil de travail complémentaire, qui nécessite que les agents soient formés à leur usage, mais cela n'aurait pas dû représenter un handicap insurmontable. Il est de la responsabilité de la CENI de professionnaliser ses agents. A défaut de la formation des agents électoraux, les démembrements de la CENI pourraient au moins être destinataires de ces cartes, notamment au niveau des CEC ou même des CLRE. Le recours à un balisage géographique structuré des travaux reste une nécessité lorsque des opérations de porte à porte sont menées, afin de détenir un support objectif de la répartition des travaux de collecte, et un support de contrôle des zones recensées.

La dimension des cartes de l'INSTAT (environ 1mx1m) et leur découpage par zone de dénombrement peuvent constituer un frein quant à leur usage par les membres de la CENI.

Notons tout de même que sur les cartes produites par l'INSTAT, l'ensemble du bâti à vocation résidentielle n'est pas indiqué. En revanche, y sont notés les structures administratives et religieuses, les voies d'accès, les cours d'eau, etc. Ces données auraient ou pourraient judicieusement aiguiller la répartition des zones à recenser par agent électoral, facilitant la répartition spatiale des zones à couvrir et permettant de disposer des premières estimations chiffrées de population à recenser.

Le découpage INSTAT en zones de dénombrement n'aurait pas dû / ne devrait pas freiner ou faire craindre de quelconques difficultés d'usage. Un accompagnement (notamment OIF) pourrait être fort utile pour rendre l'outil accessible au sens de sa compréhension et de son usage.

5. L'environnement de travail des agents de la CENI : les conditions et qualité de saisie des listes électorales

Suite à la décision de la création des CID, chacun des 119 districts de Madagascar fut équipé de matériel informatique avec l'objectif de déplacer les centres de saisie des listes électorales au niveau des districts et non plus au niveau des régions, comme cela était le cas jusqu'alors.

Il s'avère, essentiel d'interconnecter les 22 sites informatiques régionaux entre eux et avec le centre informatique national à Antananarivo.

La mission a constaté les difficultés auxquelles sont confrontés les centres de traitements dans l'exécution de leurs missions. :

- L'absence de réhabilitation et de sécurisation des Centres informatiques de district (CID) ou de région (CIR), a conduit certains CID à s'établir hors du lieu initialement identifié par l'administration, voire hors de leur district du fait de l'absence d'une structure suffisamment fiable pour permettre la réalisation du travail escompté.

- L'insuffisance en approvisionnement électrique de certains CID compromet leur efficacité et leur capacité à pouvoir tenir les délais qui leur sont imposés pour achever leurs travaux. En effet, les délestages quotidiens et l'absence d'une autre source d'énergie palliative (par la fourniture de générateurs électriques par exemple) sont sources de ralentissement des opérations de saisie.
- Le mode de classement des FRE n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire et semble laissé à la discrétion des responsables de chaque échelon. Or, ces documents signés par les chefs de ménage constituent une pièce administrative précieuse pour la CENI et les travaux qu'elle mène. Les FRE sont les preuves d'inscription des citoyens.

Il est nécessaire d'adopter une stratégie uniforme de classement et d'archivage de ces pièces justificatives de l'inscription, ce qui permettrait de faciliter les contrôles à tous les niveaux et structurerait le travail des différents intervenants. De plus, l'utilisation de matériel facilitant le tri et l'organisation des archives participerait à la sauvegarde des documents électoraux. En général, lorsqu'il n'est pas possible (ou très coûteux) de produire des registres spécifiques, il est recommandé d'envoyer au niveau de démembrement concerné le modèle de structure de présentation de l'information à suivre dans des cahiers vierges.

6. Le paiement des indemnités du personnel œuvrant à la confection des listes électorales

Le paiement des indemnités des agents en charge de la confection des listes électorales ne doit pas être négligé. Ils sont la cheville ouvrière du processus de la révision systématique des listes électorales.

Selon les revendications recueillies dans le cadre des visites sur le terrain, le montant des indemnités allouées aux agents électoraux pour la « révision systématique de 2011 » estimé bien faible, et le non-paiement des indemnités des agents électoraux au titre de la révision annuelle (décembre 2010 / janvier 2011) est injustifiable.

D'autre part, la CENI aurait décidé l'octroi, à l'ensemble des quatre membres de la CLRE, d'une somme forfaitaire de 10 000 Ariary pour la durée de l'opération de révision systématique des listes. Ces membres ne sont pas recrutés par la CENI à l'instar des trois agents électoraux membres du bureau de vote et une telle situation engendre des frustrations.

Il serait judicieux de réajuster l'actuel mode de paiement des opérateurs de saisie des FRE aux besoins de l'opération. Leur rémunération actuelle étant liée au nombre d'enregistrements supplémentaires saisis, ils ne s'intéressent pas de ce fait aux opérations de contrôle ou de vérification pour lesquelles ils ne sont pas rémunérés.

7. La nécessité de créer un centre national de traitement informatique et les modifications à apporter au logiciel SIGEM

La CENI ne dispose pas d'un centre national de traitement des données permettant de sécuriser et de consolider les fichiers électoraux. Aucun réseau informatique n'est mis en œuvre à la CENI.

Le logiciel SIGEM utilisé pour le traitement des listes électorales dans les Districts n'intègre pas de mécanisme permettant de dissocier l'opération de saisie des données de la révision de la phase de prise en charge (consolidation) des données dans le fichier électoral existant.

Le logiciel SIGEM n'offre pas les fonctionnalités suivantes :

- une procédure automatique de préparation de la révision (réinitialisation et mise à jour de la liste électorale) ;
- la possibilité de saisie de toutes les demandes d'inscription et de changement de bureau de vote indépendamment du fichier électoral existant ;
- une procédure de prise en charge automatique des demandes d'inscription, de radiation et de changement des bureaux de vote dans le fichier électoral ;
- une numérotation automatique des électeurs par bureau de vote de 1 à n ;
- un identifiant unique par électeur dans le fichier électoral permettant ainsi de garantir l'unicité des électeurs.

L'architecture du système déployé (par la décentralisation de la saisie et du traitement des listes électorales) ne permet pas de consolider en temps réel le fichier électoral (fusion de l'ensemble des fichiers de districts). Ce qui a pour conséquence de favoriser les erreurs et les doublons sur le plan national.

En outre, le service informatique ne dispose pas d'un plan de backup et de récupération des données, ce qui n'assure pas **la disponibilité du système et le minimum de sécurité**.

Il est essentiel de faire évoluer le logiciel SIGEM en fonction de l'opération entreprise par la CENI. Pour cela, des réunions de concertation entre les concepteurs ou/et développeurs du logiciel doivent se tenir régulièrement afin que des correctifs soient apportés en temps opportun.

L'objectif principal des modifications/améliorations à apporter au logiciel SIGEM est de rendre conformes les listes issues de la révision systématique avec les inscriptions notées sur les FRE.

Les objectifs intermédiaires visent à faciliter les travaux des opérateurs de saisie et du personnel chargé du contrôle qualité de l'opération afin de donner toutes ces chances de réussite à cette révision systématique des listes électorales.

Si aucun système de validation des « personnes retrouvées » lors du recensement électoral n'est prévu, alors aucune distinction ne sera possible entre les personnes qui existent toujours au sein du Fokontany et celles qui n'y sont plus. Si de façon conceptuelle, la question semble aisée, au niveau informatique l'opération doit être prévue et préparée en amont pour une prise en compte cohérente des données du recensement électoral.

8. L'état provisoire de la révision systématique des listes électorales au 30 juillet 2011

Au terme, le 30 juillet 2011, de la première phase de la révision systématique des listes électorales, consistant essentiellement à la saisie du recensement effectué auprès des ménages validé par les commissions électorales de districts et des régions, les premiers éléments d'une évaluation sommaire de cette campagne qui est en cours, peuvent être esquissés.

Il est, tout d'abord, apparu que la CENI et ses démembrements ont été confrontés à une multitude de problèmes matériels, de personnel mais aussi d'ordre logistique. Parmi ces contraintes, on pourrait évoquer notamment :

- Le retard de déblocage des fonds, tant au niveau national qu'au niveau des démembrements ;
- L'insuffisance des matériels et équipements informatiques au niveau des centres informatiques régionaux et de Districts ;

- L'absence de moyens de locomotion au niveau des démembrements, rendant difficile la distribution et la collecte des fiches de recensement des électeurs, ainsi que les travaux de suivi y afférents ;
- L'éloignement et l'enclavement de plusieurs localités de l'île (Besalampy, Tsaratanana sud, Analalava, Miandrivazo nord, etc...) ;
- La fréquence des coupures d'électricité et l'insuffisance des taux de déserte de l'électricité dans plusieurs Districts (Ambanja, Fénérive Est, Mananara Nord, Midongy du sud, Betroka...);
- La panne technique récurrente ayant affectée certains ordinateurs et imprimantes durant les opérations de saisie et d'impression (Région SAVA, District de Besalampy...)

Certains de ces problèmes ont, en partie, trouver solution avec « l'offre de services » de l'administration qui, toutefois, n'est intervenue qu'à compter de la dernière semaine de juin.

Selon les documents établis par la CENI, le nombre des inscrits sur les listes électorales à la date du 30 juillet 2011 est de 8.583.516 ; soit un accroissement de 1.432.293 inscriptions. Ce surcroit d'inscriptions varie selon les Régions, comme le laisse voir le tableau faisant la récapitulation, par Région, de l'évolution des électeurs de 2006 à 2011 qui suit.

RECAPITULATION PAR REGION DE L'EVOLUTION DES ELECTEURS DE 2006 A 2011

| <i>Régions</i> | <i>Présidentielles du 03/12/2006</i> | <i>Référendum du 04/04/2007</i> | <i>Législatives du 23/09/2007</i> | <i>Communales du 12/12/2007</i> | <i>Régionales du 16/03/2008</i> | <i>Référendum Constitutionnel 17/11/2010</i> | <i>Révision systématique 31/07/2011</i> |
|---------------------|--|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| Analamanga | 1 507 070 | 1 470 574 | 1 476 363 | 1 482 601 | 1 560 325 | 1 381 402 | 1 657 703 |
| Bongolava | 156 536 | 160 893 | 161 146 | 164 953 | 165 879 | 165 560 | 213 501 |
| Itasy | 291 743 | 283 370 | 287 134 | 287 481 | 290 107 | 273 725 | 309 818 |
| Vakinankaratra | 664 041 | 662 526 | 674 107 | 684 342 | 687 203 | 623 262 | 680 521 |
| Diana | 245 231 | 249 660 | 241 329 | 232 543 | 264 255 | 229 795 | 301 018 |
| Sava | 308 533 | 310 013 | 320 880 | 330 081 | 333 509 | 339 916 | 410 457 |
| Amoron'i Mania | 236 839 | 239 091 | 242 192 | 246 625 | 249 796 | 221 723 | 249 184 |
| Atsimo Atsinanana | 204 140 | 207 132 | 207 429 | 210 986 | 214 254 | 210 631 | 237 072 |
| Matsiatra Ambony | 422 056 | 423 976 | 429 458 | 437 616 | 434 138 | 395 532 | 472 871 |
| Ihorombe | 82 967 | 84 776 | 89 481 | 96 661 | 96 119 | 80 517 | 113 793 |
| Vatovavy Fitovinany | 357 569 | 375 626 | 388 411 | 397 959 | 400 238 | 372 165 | 432 735 |
| Betsiboka | 92 142 | 95 527 | 98 522 | 101 997 | 104 046 | 92 849 | 107 058 |
| Boeny | 281 241 | 274 592 | 290 268 | 304 735 | 304 969 | 263 180 | 323 461 |
| Melaky | 87 951 | 90 543 | 95 917 | 98 821 | 94 635 | 89 519 | 116 267 |
| Sofia | 360 808 | 370 013 | 371 704 | 387 940 | 394 108 | 361 751 | 447 849 |
| Alaotra Mangoro | 379 127 | 382 915 | 390 985 | 400 017 | 402 296 | 352 899 | 443 666 |
| Analanjirofo | 341 142 | 345 736 | 350 280 | 354 811 | 362 730 | 324 970 | 375 890 |
| Atsinanana | 447 729 | 455 571 | 459 310 | 475 872 | 473 667 | 425 243 | 493 376 |
| Androy | 157 603 | 159 673 | 163 545 | 175 699 | 174 215 | 187 059 | 232 566 |
| Anosy | 175 234 | 178 353 | 185 873 | 175 182 | 198 399 | 191 558 | 248 392 |
| Atsimo Andrefana | 380 146 | 379 860 | 401 663 | 414 340 | 414 730 | 394 331 | 483 014 |
| Menabe | 177 576 | 180 506 | 177 427 | 190 464 | 190 040 | 173 636 | 233 304 |
| TOTAL | 7 357 424 | 7 380 926 | 7 503 424 | 7 651 726 | 7 809 658 | 7 151 223 | 8 583 516 |

Le « *profiling* » et les requêtes réalisés sur le fichier électoral de la révision systématique ont, toutefois, permis de constater un certain nombre de doublons et d'anomalies.

Ainsi, en procédant à une vérification de l'unicité du document d'identification que devrait constituer la carte nationale d'identité dans le fichier électoral à trois niveaux distincts, il est apparu qu'à l'issue de celle-ci que :

- par une vérification sur la base du numéro de la carte nationale d'identité, 780.964 inscrits ont le même numéro de carte que 711.782 autres inscrits ;
- par une vérification en combinant le numéro, date de délivrance et lieu de délivrance de la carte nationale d'identité, 148.702 inscrits ont les mêmes données sur les trois critères que 144.185 autres inscrits ;
- par une vérification en combinant le nom, le prénom et le numéro de la carte nationale d'identité, 64.713 inscrits ont les mêmes données sur les trois critères que 63.720 autres inscrits.

En procédant à des vérifications sur la base des autres rubriques du Fichier électoral, et en combinant les critères suivants :

- 1) le prénom ;
- 2) le nom ;
- 3) le prénom de la Mère ;
- 4) le prénom du père
- 5) le lieu de naissance ;
- 6) la date de naissance ;
- 7) la date de délivrance de la CNI ;
- 8) le lieu de délivrance de la CNI.

Il a pu être constaté, avec une certitude à 100%, 42.293 doublons .il en ressort que l'utilisation d'un *Data Quality Management* (DQM) pour la qualité de données permettrait de dégager plus de doublons liés aux erreurs de saisie.

D'une vérification, pour chaque inscription, de la présence effective de tous les renseignements demandés en vertu ces dispositions du Code électoral (carte nationale d'identité, date de délivrance de la carte nationale d'identité, lieu de délivrance de la carte nationale d'identité, bureau de vote ; prénom, nom, mère, père, date de naissance, lieu de naissance, adresse), il ressort que **4.519.948 inscrits soit 52,66% ne présentent pas au complet toutes les informations exigées par le code électoral pour figurer sur les listes électorales** (article 10).

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La vérification du fichier électoral a permis de ressortir les insuffisances liées au contenu et à la plateforme de traitement. Les principales insuffisances sont les suivantes :

- La fiabilité du contenu de la liste électorale est tributaire des insuffisances de la carte nationale d'identité sur laquelle repose la fiabilité du contenu du fichier électoral et également l'identification de l'électeur le jour du scrutin dans les bureaux de vote;

- Les erreurs et les doublons sur la liste électorale sont le résultat de l'architecture du dispositif technique actuel de collecte et de traitement, ayant décentralisé le traitement dans les Centres informatiques de Districts de manière déconnectée (sans consolidation nationale en temps réel).
- La décentralisation de la saisie et du traitement comporte beaucoup de risques de perte dans la manipulation de données.

Les recommandations formulées dans la présente partie du rapport ont pour objet de permettre à la CENI de déployer et d'exploiter le système requis pour la sécurisation des listes électorales. Ces recommandations prévoient la mise en place d'outils pour la sécurisation, le traitement, l'impression et la publication des listes électorales.

Afin de renforcer la fiabilité du fichier électoral et de maîtriser l'identification des électeurs le jour du scrutin dans les bureaux de vote, nous recommandons avec insistance la correction des anomalies observées, conformément au mode opératoire indiqué ci-après.

1. Des actions urgentes :

Les actions urgentes sont les recommandations devant être réalisées dans les délais les plus courts possibles pendant la période de vérification des listes dans les Fokontany. Il s'agit de:

- La mise en place des cellules de réception des supports de saisie dans chaque site de traitement informatique pour le suivi et rapprochement entre les supports transmis par les Fokontany et les données saisies ;
- L'insertion d'un identificateur unique par électeur et impression de celui-ci sur les listes électorales et sur les cartes d'électeur. Cet identificateur garantira l'unicité de l'électeur dans le système et servira à l'identifier ;
- Faire vérifier l'exactitude des données des électeurs figurant sur les listes électorales par les agents recenseurs en procédant à un ratissage des ménages de la même manière que la procédure d'inscription. Ceci permettra, en l'absence de système fiable de délivrance de la carte nationale d'identité, de vérifier les éléments suivants :
 - La filiation de l'inscrit ;
 - Le rattachement au bureau de vote.
- Compléter les informations manquantes sur les inscrits ;
- Introduire un numéro d'ordre par bureau de vote de 1 à n (..) et imprimer celui-ci sur les listes électorales et sur les cartes d'électeur ;
- Numérotter les bureaux de vote de 1 à n (..) dans chaque Fokontany ;
- Dédoublonner des listes, en s'appuyant sur des algorithmes perfectionnés pour ressortir doublons et erreurs de saisie ; transmettre ces listes de doublons aux Fokontany pour vérification et radiation ;
- Fractionner les bureaux de vote dépassant 1 000 inscrits en bureaux de vote ne dépassant pas le millier d'inscrits, et en gardant la même adresse des bureaux d'origine pour les nouveaux bureaux créés ;

- Finaliser et publier le répertoire des bureaux de vote ;
- Publier dans les meilleurs délais possibles des listes électorales (mise en ligne) : cette publication doit permettre uniquement d'interroger la base de données électorale en introduisant un identificateur unique.
- Mettre en place un système de consultation des listes électorales par SMS de la téléphonie mobile ;
- Renforcer les capacités du service informatique de la CENI en ressources humaines et en matériel.

2. Des actions pour l'amélioration du système de traitement des listes :

a) L'adoption d'une nouvelle architecture.

Ces actions visent à maîtriser la production des listes électorales et remédier aux insuffisances liées à l'architecture déployée actuellement pour le traitement des listes électorales.

Pour permettre à la CENI de consolider efficacement les listes électorales et de minimiser les doublons et les erreurs de saisie, il est nécessaire d'opter pour une architecture en mode connecté. La mission des centres informatiques régionaux sera ainsi recentrée sur la saisie, la correction et l'impression des listes et cartes d'électeur.

Toutes les procédures de consolidation des listes électorales (prises en charge des demandes d'inscription, de radiation et de changement de bureaux de vote) seront traitées à l'échelle nationale dans le centre national de traitement des données de la CENI à Antananarivo.

Le principal intérêt de ce type d'architecture est de mutualiser les ressources pour bien sécuriser les listes et consolider efficacement l'ensemble du fichier électoral en attribuant un identificateur unique à chaque inscrit et pallier les insuffisances du système d'identification (à savoir la carte nationale d'identité).

Cette architecture permet de dissocier la phase de saisie et de correction de la phase de consolidation dont l'efficacité a un impact sur la fiabilité du contenu du fichier électoral. Elle permet enfin de retracer tous les événements liés aux listes électorales.

Les opérations de saisie de correction et d'impression sont dédiées aux centres informatiques régionaux et la consolidation sera effectuée au niveau central/national (dans le centre de traitement des données de la CENI).

b) La mise en place d'un centre national de traitement des données au sein de la CENI.

Il y a donc lieu de créer un **centre national de traitement des données au siège de la CENI** et de l'équiper en matériel informatique et de télécommunication.

L'architecture en mode connecté requiert la couverture en télécommunication des sites de saisie territorialement décentralisés. Pour la mise en œuvre de cette architecture, il est indispensable

d'adopter une approche progressive de déploiement du système pour couvrir l'ensemble des sites de saisie.

En l'état actuel de la situation, il est recommandé, dans un premier temps, un déploiement dans les centres régionaux pour les travaux de correction de la liste issue de la révision systématique de 2011 et de procéder, par la suite, à une extension vers les Districts couverts par la plate-forme des télécommunications du pays.

Actuellement, toutes les capitales régionales sont couvertes et 116 sur 119 Districts sont couverts par la plate-forme des télécommunications du pays.

Tous les centres informatiques régionaux pourront être connectés au centre de traitement des données par des lignes spécialisées de l'opérateur TELMA. Ces lignes spécialisées permettront le transfert en temps réel des données saisies dans les centres informatiques régionaux et de récupérer les listes consolidées pour impression.

Le matériel informatique existant dans les CIR et dans les CID pourra être intégré dans la mise en œuvre de l'architecture en mode connecté. Toutefois, Les modules suivants sont recommandés pour l'opérationnalisation du système.

- **Les modules du Centre de traitement des données :**
 - Une base de données centrale sous ORACLE comportant les données relatives aux listes électorales ;
 - Un module de consolidation à partir des données saisies dans les centres informatiques régionaux et attribution de l'identificateur unique par électeur ;
 - Un module de gestion des bureaux de vote ;
 - Un module de statistiques ;
 - Un module consultation ;
 - Un portail Web pour la publication des listes électorales.

- **Les modules des Centres informatiques régionaux :**
 - Une base de données locale ;
 - Un module de saisie des demandes de changement de bureau de vote et des inscriptions, de correction et de contrôle des données saisies ;
 - Un module impression ;
 - Un module de statistiques et de consultation ;

c) La consolidation des listes électorales.

La CENI doit mettre en œuvre une architecture permettant d'assurer une très haute disponibilité et un haut niveau de sécurité afin de répondre aux besoins de la sécurisation, du traitement, de l'impression et de la publication des listes électorales.

Nous recommandons que le système central de traitement des données soit installé sur ORACLE et EDHAT Linux entreprise Edition. Le Centre national de traitement des données de la CENI abritera les serveurs dédiés aux bases électorales. Toutes les demandes d'inscription, de radiation et de changement de bureau de vote seront transmises par le système déployé dans les centres informatiques régionaux à ce système central.

En conséquence, le système doit intégrer les fonctions nécessaires pour :

- La gestion du cycle de traitement et de validation des données saisies à partir des extraits de registres de révision ;
- La gestion des communications et des échanges entre les centres informatiques régionaux et le Centre de traitement des données ;
- La gestion de la sécurité ;
- La traçabilité du système y compris les logs en définissant les inputs et les outputs avec la signification des messages ;
- La sauvegarde ;
- La gestion et la redondance de la plateforme.

En termes de modules, le système doit obligatoirement comporter les modules suivants :

- **Module de saisie et de contrôle des demandes de changement de bureau de vote, des inscriptions et des radiations dans les centres informatiques régionaux**

Saisie des demandes de changement de bureau de vote, des inscriptions et des radiations

Une codification de lots de production de saisie doit être opérée pour assurer le suivi de la saisie et faciliter la localisation des extraits de registre dans la chaîne de traitement et après archivage.

Ce module doit permettre de saisir les données à partir des extraits de registre suivant des masques contrôlés par des automatismes permettant de vérifier l'exhaustivité des informations avant l'enregistrement dans la base local du centre informatique régional. Il doit également permettre de saisir une demande de changement de bureau de vote pour un électeur déjà existant, d'obtenir les données par l'introduction de son identificateur unique.

Le masque de saisie permettra de choisir sur une liste déroulante le type de document sur la base duquel l'inscription est faite et de renseigner la référence du document d'identification.

En outre, le masque de saisie doit permettre de saisir l'information relative au suivi et à la traçabilité de la saisie permettant de localiser à tout moment l'extrait de registres dans la chaîne de saisie.

Les données saisies et enregistrées doivent être consultables pour le contrôle. Une inscription ou une demande de changement enregistrée ne doit plus être accessible dans le masque de saisie de l'opérateur de saisie. Toutes les opérations de saisie doivent être tracées dans les logs du système.

Contrôle de la saisie des demandes de changement de bureau de vote, d'inscription et de radiation dans les centres informatiques régionaux

Le masque de contrôle doit permettre à partir de la codification du lot de production et le code du bureau de vote de pouvoir afficher les informations saisies pour un bureau de vote.

Il doit permettre de corriger les données et enregistrer les modifications dans la base locale des données saisies. Une inscription ou une demande de changement corrigée et enregistrée ne doit plus être accessible dans le masque de contrôle.

Les opérations de correction doivent être tracées dans les logs du système.

- **Module de consolidation des données dans le centre national de traitement des données**

La consolidation des données consiste à prendre en compte les demandes de changement de bureau de vote, d'inscription et de radiation. Lors de la saisie, les demandes de changement de bureau de vote, les inscriptions et les radiations sont stockées dans la base locale du CIR et transmises à la base nationale du centre de traitement des données. Ces données ne sont pas directement prises en compte dans le fichier électoral.

Le module de consolidation prend en compte toutes les demandes et met à jour le fichier électoral (le Fokontany et le bureau de vote définitifs). Pour les demandes d'inscription le module doit insérer l'inscription dans le fichier électoral. Le Fokontany et le bureau de vote précédents doivent être conservés dans le fichier électoral. Lors du processus de la consolidation un identificateur intelligible doit être généré pour les nouveaux inscrits.

Un algorithme de génération de l'identificateur déterminera les données « input ». Cet identificateur doit être unique par électeur.

A la fin de la consolidation des données, une numérotation totale des électeurs des nouveaux bureaux de vote doit être effectuée. Pour les bureaux de vote mis à jour, une numérotation partielle doit être réalisée. A l'intérieur de chaque bureau de vote, les électeurs sont numérotés de 1 à n (...), dans l'ordre croissant de l'identificateur unique.

Il est également nécessaire de générer les informations suivantes :

- Les demandes de changement multiples ;
- Nombre de demandes de changement de bureaux de vote validées ;
- Le nombre d'inscriptions validées ;
- Le nombre des demandes de changement et d'inscription rejetées ;
- Le nombre de doublons ;
- Le nombre de radiations.

Si un électeur fait plusieurs demandes, la dernière demande sera retenue par la consolidation. Les événements liés à la consolidation doivent être tracés dans les logs du système.

d) L'équilibrage des bureaux de vote.

Deux types d'action peuvent être effectués en vue de l'équilibrage des bureaux de vote :

- Des actions liées à la déclaration des bureaux de vote :
 - Ajout d'un bureau de vote ;
 - modification du nom d'un bureau de vote ;
 - suppression d'un bureau de vote.
- Des actions liées à la répartition des électeurs dans les bureaux de vote :
 - transfert d'électeurs d'un bureau de vote à un autre bureau de vote ;
 - fusion de deux bureaux de vote ;

- fractionnement d'un bureau de vote ;
- numérotation des électeurs d'un bureau de vote.

Ajout d'un bureau de vote

Le numéro du nouveau bureau de vote doit être affecté par le système (nombre de bureaux de vote existants dans le Fokontany+ 1). Le module doit permettre également de saisir le nom (adresse) du bureau de vote et de le rattacher à un seul Fokontany.

Modification d'un bureau de vote

Cette fonctionnalité doit permettre la mise à jour du nom du bureau de vote.

Suppression d'un bureau de vote

Pour supprimer un bureau de vote les conditions suivantes doivent être remplies :

- il doit être le dernier bureau de vote du Fokontany (code le plus élevé) ;
- Le bureau de vote doit être vide (aucun électeur inscrit dans ce bureau) ;
- Aucune demande d'inscription ou de changement de bureau de vote ne concerne ce bureau.

Transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote

Le module doit permettre de réaliser deux types de transfert.

- Transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote à un autre Bureau (du même Fokontany).

Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro du Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine, le numéro du bureau de vote destination, le nombre d'électeurs à déplacer.

- Transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote dans un autre bureau (d'un autre Fokontany).

Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro de Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine, le numéro du Fokontany de destination, le numéro du bureau de vote destination, et le nombre d'électeurs à déplacer.

Fusion de deux bureaux de vote

Tous les électeurs de ces deux bureaux de vote sont regroupés dans un seul bureau de vote. Le bureau de vote résultant est l'un des deux bureaux de vote fusionnés.

Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro du Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine, le numéro du bureau de vote destination.

Le bureau de vote dont la totalité des électeurs est transférée ne doit pas être supprimé : il est conservé à l'état vide.

Fractionnement d'un bureau de vote

Il s'agit du transfert d'une partie des électeurs d'un bureau de vote dans un nouveau bureau de vote. Le masque de saisie doit permettre de saisir le numéro du Fokontany, le numéro du bureau de vote d'origine.

Numérotation des électeurs

Les électeurs d'un bureau de vote doivent être numérotés de 1 à n, par ordre croissant de l'identificateur unique de l'électeur. Cette numérotation doit être effectuée après la consolidation

des données et l'équilibrage des bureaux de vote. Elle doit être partielle pour les bureaux de vote mis à jour et totale pour les nouveaux bureaux de vote.

Les numérotations suivantes doivent être réalisables à partir du module :

- La numérotation des électeurs d'un bureau de vote ;
- La numérotation des électeurs des bureaux de vote d'un Fokontany;
- La numérotation des électeurs de tous les bureaux de vote.

Vérification de la numérotation des électeurs

Après la consolidation des données, l'équilibrage et la numérotation des bureaux de vote, il est indispensable de procéder à la vérification de la numérotation des électeurs des bureaux de vote.

Les vérifications suivantes doivent être réalisables à partir du module :

- La vérification de la numérotation des électeurs d'un bureau de vote ;
- La vérification de la numérotation des électeurs des bureaux de vote d'un Fokontany ;
- La vérification de la numérotation des électeurs de tous les bureaux de vote.

e) L'impression des listes électorales et des cartes d'électeur dans les centres informatiques régionaux (CIR).

Module d'impression

Édition des listes électorales

Lorsque la vérification des bureaux de vote est terminée, il est procédé à l'édition des listes provisoires pour correction dans les Fokantany. A la fin de la correction, il est également procédé à l'impression des listes définitives pour les opérations de vote. Le module d'impression doit permettre d'éditer les listes par bureau de vote. Il doit également être possible de choisir d'éditer les listes des bureaux de vote en saisissant le code du Fokantany.

Édition des cartes d'électeurs

Le module d'impression devra permettre d'éditer les cartes d'électeurs. Il doit également être possible de choisir d'éditer les cartes d'électeur des bureaux de vote en saisissant le code de Fokantany.

Édition des étiquettes

Cette fonctionnalité vise à éditer des étiquettes à coller sur l'emballage des listes électorales.

Module statistiques

Ce module doit permettre d'afficher et imprimer les statistiques globales liées aux listes électorales disponibles dans le système, notamment les statistiques relatives aux données suivantes :

- Un ou plusieurs bureaux de vote ;
- Une ou plusieurs Fokontany ;
- Un ou plusieurs districts,
- Une ou plusieurs régions ;
- Statistiques nationales.

Module consultation (accessible à distance dans les centres informatiques régionaux)

Ce module permettra d'afficher et d'imprimer les informations relatives à un électeur. Les informations suivantes doivent être disponibles :

- L'identité de la personne ;
- Les informations relatives au vote : Fokontany et bureau de vote ;
- Les demandes de changement de bureau de vote et les inscriptions saisies pour cette personne.

Il doit également permettre de consulter les Logs des traitements notamment les actions réalisées sur un bureau de vote :

- Saisie et correction des données ;
- Consolidation ;
- Équilibrage des bureaux de vote
- Numérotation des électeurs
- Vérification ;
- Impression des cartes d'électeurs ;
- Impression des listes électorales.

Ainsi que les actions effectuées sur les bureaux de vote d'un Fokontany :

- Liste des bureaux de vote de Fokontany
- Consolidation
- Équilibrage des bureaux de vote
- Numérotation des électeurs
- Vérification
- Impression des cartes d'électeurs
- Impression des listes électorales

Chapitre 4. Centralisation et traitement des résultats électoraux

Il est recommandé la mise en place d'un système d'information pour la sécurisation et la centralisation des résultats électoraux afin d'assister les structures chargées du traitement et de la proclamation des résultats.

Ce dispositif technique a pour ambition d'introduire une procédure rapide et automatisée de centralisation et de traitement des résultats électoraux et réduire les délais de proclamation (provisoire) des résultats.

Les composantes d'un tel système sont les suivantes :

- Tendances par SMS (réseau GSM) ;
- Traitement décentralisé dans les Districts ;
- Traitement et scanning des Procès-verbaux au niveau central à Antananarivo ;
- Proclamation des résultats ;
- Publication des résultats et des PV scannés sur Internet.

I. DISPOSITIONS DU CODE ELECTORAL RELATIVES AU TRAITEMENT DES RESULTATS

La CENI crée des organes de recensement des votes au niveau des Districts et le mode opératoire de centralisation des résultats électoraux stipulé par le code électoral est le suivant :

- Après le dépouillement, chaque bureau de vote établit un procès-verbal de résultat
- Les procès-verbaux, ainsi que les documents annexes sont transmis sous plis fermés, le plus vite possible, par les présidents des bureaux de vote, le représentant local de la CENI, et le chef de Fokontany à l'organe chargé du recensement matériel des votes auprès de la CENI ou de ses démembrements au niveau local ;
- Le tout est remis aux organes de recensement des votes. Ces organes ont été positionnés lors du dernier referendum dans les 119 Districts de Madagascar ;
- Les organes de recensement des votes procèdent à la vérification des résultats bureau par bureau, puis établissent des procès-verbaux de l'ensemble des résultats des bureaux de vote de leurs ressorts respectifs ;
- Les organes de recensement des votes transmettent les procès-verbaux et les bordereaux récapitulatifs des résultats à la CENI ;
- La CENI totalise toutes les fiches récapitulatives et proclame les résultats provisoires.

II. CODIFICATION DES BUREAUX DE VOTE :

La codification du découpage électoral permet de bien identifier les bureaux de vote ainsi que l'ensemble des circonscriptions électorales. Chaque bureau a un code unique (identifiant) et il est donc possible à partir de la codification des bureaux de vote d'identifier la circonscription électorale.

III. ETAT DES LIEUX DES TELECOMS ET DES EQUIPEMENTS INFORMATIQUES

1. Equipements disponibles à la CENI

La CENI ne dispose pas de salle informatique (Centre de traitement des données) équipée de Hard et Software permettant de faire la collecte, la centralisation et le traitement des résultats.

La CENI et ses démembrements disposent des ordinateurs et des imprimantes dans les Centres Informatiques de District (CID) et dans les Centres Régionaux Informatiques (CID). Seules les imprimantes sont susceptibles d'être utilisés dans la mise en œuvre du système.

Aucun réseau LAN n'est mis en œuvre dans le siège central de la CENI et aucune interconnexion entre la CENI et ses démembrements n'est disponible.

L'une des salles disponibles au siège de la CENI à Antananarivo doit être aménagée et équipée pour accueillir le Centre de traitement des données de centralisation et de traitement des résultats électoraux.

2. Infrastructures de télécommunication

La mise en œuvre du système de centralisation et de traitement des résultats requiert la transmission des résultats électoraux par Fax et SMS. Le premier constat est que, quel que soit le mode de transmission, l'ensemble du territoire pays n'est pas couvert à 100%.

L'étude de l'existant a porté sur les lieux de déploiement du système conformément au code électoral et à la Décision de la CENI, c'est-à-dire : les 119 Districts du pays et le siège de la CENI à Antananarivo.

- Le réseau GSM

Il est le premier moyen de télécommunication à Madagascar. Avec quatre (4) opérateurs en activité, le réseau GSM couvre une grande partie du territoire national.

Ces opérateurs sont : **TELMA, ORANGE, AIRTEL, LIVE**. Aucun de ces opérateurs ne couvre à lui seul les 119 sites de collecte des résultats. La meilleure couverture parmi les quatre opérateurs se présente comme suit :

- TELMA couvre 116 sites sur 119 et dispose des stations mobiles pour couvrir, sur demande, les 3 autres sites. Le délai de déploiement des stations mobiles est de 30 jours.
- ORANGE couvre 104 Districts sur 119.

Les deux opérateurs confirment que leur réseau GSM permet l'envoi du SMS et également la transmission de fax.

Les deux opérateurs ont également confirmé la faisabilité de mise en place d'une liaison spécialisée entre le siège de la CENI et leurs SMSC pour la connexion SMPP et Internet.

Cette liaison permettra de connecter le SMS GATEWAY du Centre de traitement des données de la CENI à l'opérateur pour le SMS et aussi la réception des Fax par IP.

La transmission des résultats par SMS et par Fax est donc possible en s'appuyant sur le réseau GSM, il est aussi possible de collecter les résultats.

L'absence d'IPX (IP eXchange) à Madagascar permettant le routage entre les opérateurs impose le choix d'un unique opérateur pour la réalisation du support télécom.

La meilleure couverture est offerte par l'opérateur TELMA.

3. Le problème de l'énergie

Il est nécessaire de doter la CENI et ses démembrements de groupes électrogènes pour les Districts où il y a des délestages fréquents. Les groupes électrogènes sont disponibles sur le marché local.

4. Les équipements bureautiques

Pour mettre en œuvre le système de transmission des résultats, il faudra doter la CENI et ses démembrements d'équipements informatiques : des micro-ordinateurs portables, des serveurs, des scanners, des téléphones portables GSM, des imprimantes, des modems GSM etc.

Les fournisseurs locaux n'ont pas de stock disponible. Ils ne s'approvisionnent que lorsque des commandes leur sont passées. Le délai moyen de livraison est de trente (30) jours.

5. Les applications de collecte et de centralisation

Les applications pourraient être fournies par l'OIF. Le déploiement d'un système similaire à celui proposé a déjà été testé et utilisé en Guinée Conakry en 2010.

IV. LES PROPOSITIONS TECHNIQUES :

Deux modes de transmission : SMS et FAX

Le système sera donc bâti autour de deux (2) modes de transmission :

- **Le SMS** : Les données numériques des résultats seront transmises par SMS au site central ;
- **Le FAX** : Les mêmes données imprimées sur des fiches tirées du système et signées par la Commission de recensement des votes seront transmises par FAX au site central.

Dans le cadre de projet, les efforts seront consentis pour déployer territorialement les outils nécessaires pour la collecte et la transmission des résultats vers le Centre de traitement des données électoral à Antananarivo. Dans un deuxième temps, le scanning et l'archivage de tous les procès-verbaux seront réalisés dans le Centre de traitement des données.

Les composants du système de centralisation et du traitement:

Le système de transmission des résultats va associer dans les Districts un sous-système de saisie locale à un sous-système de transmission sécurisée de SMS afin de permettre à la CENI de centraliser toutes les données requises pour la proclamation provisoire des résultats et de disposer d'une vue en temps réel sur l'état d'avancement du traitement des résultats par bureau de vote sur l'étendue du territoire national.

Le sous-système SMS transmettra de manière cryptée depuis les Districts les résultats saisis et validés par bureau de vote au serveur central à Antananarivo.

Déploiement par site

A. Déploiement au niveau du District :

1. Deux ordinateurs portables :

Deux ordinateurs portables seront déployés dans chaque District en fonction du nombre des bureaux de vote comme suit :

- Un ordinateur portable servira de machine « serveur » sur laquelle seront installées les applications suivantes :
 - Base de données électorales (bureaux de vote et candidatures) ;
 - Une application pour la saisie des différents résultats par bureau de vote et avec impression de report ;
 - Une application SMS connectée à la base de données des résultats pour la transmission SMS sécurisée ;
 - Un modem GSM avec puce de la flotte GSM créée par l'opérateur télécom pour la CENI.
- Le deuxième portable sera connecté au portable serveur et servira de poste de saisie.

2. Un fax :

Pour faxer à la CENI les résultats saisis et validés.

B. Déploiement au niveau central (Centre de traitement des données):

- Un serveur Oracle avec procédures stockées pour le calcul des résultats ;
- Un serveur SMS connecté aux SMSC des opérateurs de la téléphonie mobile ;
- Une application pour la saisie des différents résultats avec reports ;
- Un serveur Fax pour la réception et le routage des Fax.

Site de sauvegarde et de récupération (« Backup »)

La CENI serait une cible potentielle en cas de troubles, ce qui exposerait le centre de traitement des données. Il est donc nécessaire de mettre en place un système de sauvegarde des données en temps réel.

Un site de sauvegarde et de récupération sera donc identifié et équipé. Il permettra la réplication en temps réel des données du site principal vers le site de secours.

L'opérateur TELMA dispose d'un service d'hébergement des données critiques. Ce site peut servir de sauvegarde du Centre de traitement des données de la CENI.

V. RECOMMANDATIONS :

Création d'un service technique à la CENI :

En tant que maître d'ouvrage, la CENI doit recruter au moins deux ingénieurs informaticiens pour son système d'information afin :

- d'être plus autonome
- de certifier elle-même la fiabilité et la transparence que doivent garantir le système d'informations à mettre en place

Recommandation sur le format et le ramassage des procès-verbaux de résultats :

Il est prévu dans le cadre de projet de scanner tous les procès-verbaux. A cet effet, nous recommandons le format A3 ou A4.

Par ailleurs, il est également indispensable d'identifier un plan de ramassage des procès-verbaux à partir des bureaux de vote et d'acheminement vers les sites de regroupement et de traitement (Commissions de recensement matériel des votes). Il doit permettre de faire un ratisage de tous les procès-verbaux de tous les bureaux de vote et de spécifier les moyens de transport et de sécurisation.

Dans le cadre de ce plan de ramassage, les efforts doivent être accrus sur les délais.

Soirées électorales :

Dans un souci de transparence, nous préconisons l'organisation de soirées électorales. Elles consistent à convier tous les acteurs politiques et la presse, à des projections en temps réel des résultats.

Les ressources humaines :

Catégories de personnel

Trois catégories de personnels seront nécessaires :

- Opérateurs de saisie

Ils seront chargés de la saisie et de la transmission des résultats. Ils seront déployés dans les sites de traitement des Districts avec les Commissions de recensement des votes. Un opérateur de saisie sera déployé par site de collecte et de traitement. Soit un total de 119 opérateurs de saisie.

- Opérateurs Fax

Ils seront chargés de la transmission par fax de la fiche de résultats tirée du système et signée par la commission. Ils seront déployés dans les sites de traitement dans les Districts avec les Commissions de recensement des votes. Un agent Fax sera déployé par site de collecte et de traitement. Soit un total de 119 opérateurs Fax.

- Superviseurs

Ils seront chargés de valider et corriger la saisie effectuée par les opérateurs de saisie, sous le contrôle de la Commission de recensement des votes. Un superviseur sera déployé par site

de collecte et de traitement. Soit un total de 119 superviseurs. Deux shifts de 40 opérateurs de saisie et superviseurs seront déployés dans le Centre de traitement des données.

Profils du personnel

- Profil des opérateurs

- Niveau BAC et plus
- Agé de 20 à 35 ans
- Sachant très bien utiliser un micro-ordinateur (Au moins deux ans de pratique)
- Sachant très bien manipuler un téléphone portable GSM (Utilise régulièrement les fonctions SMS de son téléphone portable)
- Dynamique, sérieux et organisé
- Capacité à travailler en équipe
- Capacité à travailler sous pression
- Est totalement disponible pour des missions à l'intérieur du pays

- Profils des superviseurs

- Niveau BAC+2 et plus
- Agé de 25 à 40 ans
- Sachant très bien utiliser un micro-ordinateur (Au moins deux ans de pratique)
- Dynamique, sérieux et organisé
- Capacité à travailler en équipe
- Capacité à travailler sous pression
- Aptitude à coacher une équipe
- Habitué à la prise de décisions

Plan de formation :

Intitulé : Formation des utilisateurs sur le système de transmission et de traitement sécurisé des résultats électoraux

Objectifs : apprendre aux agents à utiliser le dispositif qui sera mis en place.

Durée : - Une demi-journée pour la formation des opérateurs Fax.

- Une journée pour la formation des opérateurs de saisie et superviseurs

Lieu : Le siège de la CENI

Support : La formation est entièrement en français.

Matériel requis et coût estimatif pour la mise en œuvre du système :

Le matériel acquis dans le cadre de ce projet est destiné exclusivement au Centre de traitement des données électoral. Il servira à la collecte et à la transmission des résultats dans les Districts.

Tout le matériel de collecte déployé à l'intérieur du pays sera restitué à la fin de la procédure de centralisation et stocké au Centre de traitement des données.

| Rubrique | Quantité | Estimation du coût unitaire | Total |
|--|----------|-----------------------------|-----------|
| Serveur nouvelle génération | 2 | 3 895 | 7 790 € |
| Rack pour serveur | 1 | 1 261 | 1 261 € |
| Onduleur de grande capacité | 2 | 2 907 | 5 814 € |
| Licence Serveur de Fax | 1 | 1 745 | 1 745 € |
| Licence pour Serveur SMS | 140 | 995 | 139 300 € |
| Licence pour Serveur SMS central | 1 | 6 000 | 6 000 € |
| Scanneur A4/A3 | 4 | 8 000 | 32 000 € |
| Modem GSM | 140 | 70 | 9 800 € |
| Ordinateur portable | 140 | 800 | 112 000 € |
| Système District de traitement | 119 | 120 000 | 120 000 € |
| Système central de traitement | 1 | 150 000 | 150 000 € |
| Appareil Fax | 70 | 200 | 14 000 € |
| Câblage réseau Centre de traitement des données | 1 | 7 500 | 7 500 € |
| License Oracle 11 g | 1 | 30 000 | 30 000 € |
| Antivirus réseau | 1 | 2 500 | 2 500 € |
| Connexion SMSC Centre de traitement des données et District Opérateur Télécom (Internet) | 1 | 100 000 | 100 000 € |

| | |
|----------------------|------------------|
| Total général | 739 710 € |
|----------------------|------------------|

Chronogramme de mise en œuvre du système de centralisation et de traitement des résultats :

| ID | Nom de tâche | Durée | sept. 2011 | | | | oct. 2011 | | | | nov. 2011 | | | |
|----|--------------------------------------|-------|------------|------|------|------|-----------|------|-------|-------|-----------|------|-------|-------|
| | | | 4/9 | 11/9 | 18/9 | 25/9 | 2/10 | 9/10 | 16/10 | 23/10 | 30/10 | 6/11 | 13/11 | 20/11 |
| 1 | spécifications Techniques | 4j | ■ | | | | | | | | | | | |
| 2 | Acquisition matériel | 30j | ■ | | | | | | | | | | | |
| 3 | Sélection des agents | 7j | | | ■ | | | | | | | | | |
| 4 | Installation systèmes | 10j | | | | | | | ■ | | | | | |
| 5 | Formation des agents et superviseurs | 4j | | | | | | | | | ■ | | | |
| 6 | Test et intégration systèmes | 8j | | | | | | | | | ■ | | | |
| 7 | Déploiement et test sur sites | 7j | | | | | | | | | | | ■ | |

La procédure de centralisation et de traitement :

La procédure de saisie et de centralisation du procès-verbal du bureau de vote s'articulera autour des étapes suivantes :

- 1- Saisie du procès-verbal par bureau de vote au niveau du District ;
- 2- Contrôle et validation au niveau de District par le superviseur ;
- 3- Compilation, cryptage et envoi automatique par SMS au serveur central (Antananarive) ;
- 4- Impression de la fiche de résultat par bureau de vote au niveau de District ;
- 5- Signature de la fiche par l'autorité compétente (commission de recensement des votes) ;
- 6- Envoi de la fiche par Fax au site central ;
- 7- Réception de la fiche résultat au niveau central par le serveur de FAX ;
- 8- Routage automatique vers l'opérateur de la région ;
- 9- Impression de la fiche faxée ;
- 10- Vérification et validation par la Commission Centrale de pilotage (C.C.) ;
- 11- Envoi de la fiche vérifiée à la saisie informatique centrale ;
- 12- Saisie de résultats par l'opérateur de saisie :
 - a. Chargement de données déjà transmises par SMS ;
 - b. Correction et enregistrement du résultat ;
- 13- Vérification et validation par le contrôleur ;

- 14- Compilation des résultats ;
- 15- Impression de la Fiche de résultats saisie ;
- 16- Renvoi à la Commission Centrale de pilotage (C.C.) ;
- 17- Communication de la fiche pour publication.

En outre, un système de récapitulation (tableau de bord) sera déployé au site central (Antananarivo) pour donner une vue en temps réel sur l'évolution de la centralisation et le traitement des résultats. Il s'agit d'un système d'affichage dynamique de l'état d'avancement de la centralisation et du traitement des résultats affichant les nombres de Procès-verbaux reçus par SMS, par fax et les données saisies et validées au niveau central.