



**DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE**

**PRONONCÉE PAR**

**L'HONORABLE DR. KATELE KALUMBA,  
ANCIEN MINISTRE AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE LA RÉPUBLIQUE DE ZAMBIE**

**ET**

**CHEF DE LA MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE LA SADC (SEOM)**

**POUR**

**LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE MAI 2019**

**EN**

**RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR,**

**ANTANANARIVO 29 mai 2019**

- Monsieur le Directeur de l'Organe sur les Affaires Politiques, Défense et Sécurité, représentant Son Excellence, Dr. Stergomena Lawrence Tax, Secrétaire Exécutive de la SADC;
- Distingués membres de la Troïka de l'Organe de la SADC
- Monsieur le Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) et ses Membres
- Distingués Messieurs les membres du Conseil Consultatif Électoral de la SADC (SEAC)
- Mesdames et Messieurs les Représentants des Partis Politiques;
- Mesdames et Messieurs les Chefs et Représentants des Missions Diplomatiques
- Mesdames et Messieurs les Chefs et Représentants des Organisations Internationales et Régionales;
- Mesdames et Messieurs les Chefs et Représentants des Missions d'Observations Électorales
- Mesdames et Messieurs les Représentants des Confessions Religieuses et des Organisations de la Société Civile
- Mesdames et Messieurs les Observateurs d'élection
- Mesdames et Messieurs les Partenaires des Medias
- Mesdames et Messieurs.

## I. INTRODUCTION

Au nom de la Communauté de développement de l'Afrique Australe, et selon le mandat nous confié par Mr. Edgar Chagwa Lungu, Président de la République de Zambie et Président de l'Organe sur la Coopération en matière de Politique, Défense et Sécurité, c'est un unique privilège pour moi de vous accueillir tous à cet important événement de la publication de la Déclaration Préliminaire des résultats de l'Observation de la Mission d'Observation Électorale de la SADC, (SEOM), sur le déroulement des Élections législatives en République de Madagascar.

Avec un effectif total de 31 membres, la Mission a observé les Élections législatives dans 7 des 22 régions du pays. Il s'agit des régions de: Analamanga, Analanjirifo, Haute Matsiatra, Vakinankaratra, Atsinanana, Amoron'i Mania and Boeny.

Conformément à son mandat, la Mission a consulté les principales parties prenantes à Madagascar, notamment les ministères, la CENI, la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, le Sénat, les partis politiques, les organisations de la société civile, les confessions religieuses et les médias.

Cette mission s'appuie sur les engagements antérieurs de la SADC avec la République de Madagascar, qui ont contribué à l'actuel régime démocratique. Ces engagements incluent, entre autres, des missions de médiation et de diplomatie préventive, déployées dans le cadre du Traité SADC qui consacre l'égalité souveraine des États membres.

La Mission a assuré l'observation des Élections Législatives du 27 mai 2019, en République de Madagascar, conformément aux *Principes et lignes directrices révisés de la SADC régissant les élections démocratiques (2015)*. Ces Principes gouvernent l'observation des élections nationales dans tous les pays de la SADC.

Cette Déclaration Préliminaire couvre les observations de la Mission sur processus pré-électoral ainsi que les activités du jour du scrutin notamment

les processus de de l'ouverture des bureaux de vote, lors du dépouillement et de clôture.

Notre rapport final couvrira également notre observation du processus post-électoral, notamment la gestion et l'annonce des résultats de vote, la phase post-électorale et nos recommandations détaillées.

**Excellences;**

**Mesdames et Messieurs;**

Permettes-moi de vous présenter maintenant la synthèse des conclusions préliminaires de la Mission

## **II. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS.**

### **1) Environnement politique et sécuritaire**

La SADC se réjouit des conditions globalement pacifiques ayant régné au pays avant, pendant et immédiatement après le jour du scrutin. La Mission a observé des réunions de campagne électorale dans les 7 (sept) régions de déploiement et a noté le climat généralement sécurisé qui a permis aux électeurs de voter sans entraves. Dans ce contexte, la Mission salut l'engagement des autorités en charge de la sécurité à Madagascar d'avoir sécurisé et assurer la protection des matériels et des bureaux de vote à travers le pays.

La Mission prend note des incidents isolés de violence signalés dans certaines zones, comme le district 1 d'Antsirabe et Analakinapa dans le district de Maintirano. Toutefois, la Mission n'a pas été en mesure de confirmer de manière indépendante si ces actes avaient des motivations politiques. La Mission est d'avis que ces incidents n'ont pas compromis le déroulement général des élections et le climat généralement pacifique qui a prévalu dans le pays.

### **2) Gestion du Processus Électoral**

La Mission a observé que, de manière générale, la CENI s'est bien acquitté de son mandat dans le respect des dispositions de la constitution et de loi

électorale de Madagascar. La mission a noté que la CENI a atteint les objectifs suivants :

- (i) a organisé une formation des agents électoraux de circonscription, du personnel électoral, des candidates et des agents des partis politiques;
- (ii) a facilité le contrôle du fichier électoral et nouvel exercice d'enrôlement des électeurs au courant de cette année; En conséquence, le nombre d'électeurs aux élections législatives du 27 mai s'est élevé à 10 302 194, contre 9 949 083 aux élections présidentielles de 2018.
- (iii) a facilité la présence d'agents de partis politiques, de candidats indépendants, d'observateurs nationaux et de membres de la SEOM au moment du vote et du dépouillement des voix
- (iv) a enfin assuré la livraison assurée du matériel de vote dans les centres et bureaux de vote

Cependant, la Mission a observé en outre des défis qui méritent d'être réglés, notamment:

- (i) l'absence de bulletins de vote spéciaux pour les malvoyants afin de leur permettre d'exercer leur droit de vote ;
- (ii) l'absence de mécanismes permettant aux citoyens malgaches de la diaspora de participer aux élections législatives ; et
- (iii) des niveaux relativement faibles d'éducation civique et des électeurs, d'autant plus que le pays a réintroduit le modèle électoral mixte.

### **3) Loi et système électoraux**

Le système électoral mixte comprend le système majoritaire uninominal à un tour (SMUT) et le système de représentation proportionnelle (RP), qui ont été introduits par le décret n° 2019-189 en février 2019. La mission a noté que les parties prenantes consultées, étaient généralement favorables au nouveau système mixte, elles ont estimé que ce système avait été conçu pour améliorer et renforcer la

diversité et la représentation à l'Assemblée nationale. Les éléments positifs spécifiques suivants ont été mis en évidence par les intéressés :

- (i) Le système mixte renforce la représentation en permettant à un plus grand nombre de partis et de candidats de remporter des sièges au Parlement en fonction de la proportion de voix obtenues dans leur circonscription électorale respective ;
- (ii) Le système mixte combine les points forts du système majoritaire uninominal à un tour (SMUT), comme la responsabilité directe du représentant devant l'électorat, et ceux du système de représentation proportionnelle, qui consiste notamment à faciliter la représentation des populations auparavant marginalisées ;
- (iii) Les aspects de proportionnalité du système permet les partis politiques d'instaurer délibérément la parité genre grâce à des quotas réservés aux femmes, et qui peuvent renforcer encore la représentation à l'Assemblée nationale ;
- (iv) L'élément de la représentation proportionnelle est également essentiel pour favoriser la gestion et la résolution des conflits, car il englobe des représentants de couches de la société qui, autrement, n'auraient jamais eu la possibilité de se faire entendre ou d'accéder au pouvoir si elles avaient recouru au système majoritaire comme le SMUT/FPTP (scrutin majoritaire à un tour) ; et
- (v) Le modèle électoral mixte a été utilisé lors des élections législatives de 2013 et les partis politiques en connaissent sans doute les modalités de fonctionnement.

Toutefois, la mission note les préoccupations exprimées par les parties prenantes, à savoir que le décret n'a pas fait l'objet d'une large publicité à l'avance et que la majorité de la population de Madagascar n'était peut-être pas au courant de la réintroduction du système mixte.

La Mission prend note du consensus relatif parmi les acteurs concernés sur le fait que l'éducation civique et l'éducation des électeurs qui auraient dû accompagner ce changement fondamental du système électoral étaient largement insuffisantes, ce qui explique le faible niveau de sensibilisation des électeurs.

#### **4) Préoccupations au sujet du Sénat**

À ce sujet, la Mission prend note des préoccupations exprimées par certains de ses interlocuteurs en ce qui concerne la réduction des effectifs du Sénat de 63 à 18 sénateurs quelques jours avant les élections législatives. La Mission est d'avis que ceci pourrait avoir un effet sur la démocratie représentative.

La Mission note également que les modifications apportées à la loi organique no 2015-007 relative à la réduction du nombre des membres du SENAT ont été déclarées constitutionnelles par la Haute Cour constitutionnelle (HCC).

#### **5) Le Système de Parti Politique**

La Mission a noté qu'il y avait jusqu'à 486 candidats indépendants enregistrés pour se présenter aux élections législatives, devançant de loin les candidats issus des partis politiques en lice, à ces élections.

La Mission a noté que c'est le droit fondamental des individus et des candidats des partis politiques de voter et d'être élus, conformément à la Constitution. Ce droit est également reconnu à la section 4.1.1.1 *des Principes et directives révisés de la SADC régissant les élections démocratiques* [2015].

Toutefois, la Mission a observé que certaines parties prenantes ont interprété ce phénomène de prolifération de candidats indépendants comme résultant d'un manque de confiance dans le système des partis ou dans les hommes politiques ordinaires comme tel. L'argument sous-jacent était que la population en général ne considère pas les partis politiques comme des vecteurs d'amélioration possible de leur bien-être socio-économique.

À cet égard, plusieurs interlocuteurs majeurs se sont dits préoccupés par le fait que Madagascar se dirigeait vers un système de partis relativement faible et instable qui pourrait encourager le marchandage du pouvoir entre des individus et des partis politiques enregistrés, sans accorder l'attention voulue à l'orientation politique et au développement.

En outre, la Mission note qu'il se peut que des candidats indépendants n'aient pas eu la capacité de mobiliser l'électorat pour voter à ces élections législatives.

La Mission a noté en particulier que la majorité des partis politiques n'ont pas présenté de candidats dans l'ensemble des 119 circonscriptions électorales du pays bien qu'un parti politique est censé disposer de la majorité à l'Assemblée nationale pour former un gouvernement.

## **6) Découplage des élections présidentielle et législative.**

La Mission a noté que la loi électorale exige que les élections présidentielles et législatives aient lieu à des dates distinctes afin d'éviter le chevauchement des campagnes électorales et des élections correspondantes.

Cependant, la Mission a noté que l'organisation séparée de ces élections a des implications sur les budgets, la logistique et la stabilité politique en particulier. Cette situation peut surgir lorsque la majorité parlementaire élue est issue d'un parti/groupe politique, autre que le parti dont le candidat a été élu pour le poste de président, ou lorsque le Premier ministre appartient à un parti/groupe différent.

Les acteurs concernés ont indiqué que des élections simultanées peuvent également entraîner la lassitude des électeurs. Par exemple, des indications préliminaires font état d'une participation qui pourrait être aussi faible que 30 % des électeurs inscrits.

En outre, des élections simultanées peuvent avoir surchargé la CENI, qui a géré les 1er et 2ème tours des élections en novembre et décembre 2018 et maintenant les élections législatives en mai 2019.

## **7) Accès et Réglementation des Médias.**

La Mission a noté que les services publics de radiodiffusion et de télévision à Madagascar accordent des chances égales aux partis politiques et aux candidats indépendants dans le cadre des campagnes électorales législatives, comme l'exige la loi électorale.

La Mission a noté en outre qu'en dépit de sa diversité, l'environnement médiatique à Madagascar se caractérise par une concentration de son appropriation par quelques particuliers ou des entités privées, et des acteurs politiques affiliés. La Mission a constaté que les médias privés à Madagascar ne sont pas soumis aux mêmes conditions d'impartialité que les médias publics et qu'ils sont utilisés pour faire campagne exclusivement en faveur des candidats affiliés aux partis politiques. Cela étant, la Mission n'a pas observé l'utilisation, dans une large mesure, d'un discours inflammatoire qui pourrait contribuer à créer des tensions entre les candidats.

#### **8) Obligation d'Impartialité de la part des Fonctionnaires des Services Publics**

La Mission a observé que la loi électorale exige que les agents publics soient impartiaux avant et pendant les périodes électorales. À ce sujet, la Mission a noté également des préoccupations de la part des acteurs et selon laquelle, un haut fonctionnaire de la fonction publique a été accusé de s'être impliqué dans une campagne déguisée en faveur d'un candidat à l'élection législative de son parti. D'une manière générale, la Mission n'a pas observé qu'il s'agissait là d'un phénomène très répandu.

### **III. OBSERVATION DES ACTIVITÉS ÉLECTORALES, LE JOUR DU SCRUTIN**

Le jour du scrutin, la mission a observé ce qui suit dans les bureaux de vote :

#### **État de préparation de la CENI et sécurité des élections.**

- i) Le matériel électoral était disponible dans les bureaux de vote;
- ii) Les opérations de vote se sont déroulées de manière pacifique dans tous les bureaux de vote;
- iii) Présence de la police pour maintenir l'ordre public et assurer la sécurité du matériel électoral dans les bureaux de vote ;
- iv) L'atmosphère était généralement paisible dans les bureaux de vote ;
- v) Aucun cas de violence significatif n'a été observé ;
- vi) Le taux de participation a été en général faible dans la plupart des bureaux de vote ;

- vii) 79 % des bureaux de vote observés par la SEOM ont ouvert à l'heure, soit à 6 heures, conformément aux dispositions de la loi électorale. Dans certaines des stations, les retards étaient dus à de longues procédures ;
- viii) Les procédures d'ouverture ont de manière générale été respectées et suivies;
- ix) Les électeurs mettaient en moyenne 3 minutes pour voter ;
  
- x) Les électeurs ont exercé leur droit à un vote secret ;
- xi) Les personnes vivant avec un handicap, les infirmes et les femmes enceintes ont été aidées en général par des fonctionnaires électoraux ou des personnes de leur choix ;
- xii) La plupart des bureaux de vote étaient accessibles aux personnes vivant avec un handicap ;
- xiii) Des observateurs nationaux et des agents des partis étaient présents dans la plupart des bureaux de vote ;
- xiv) Des policiers en uniforme étaient présents, comme l'exige la loi, et leur conduite était en grande partie professionnelle ;
- xv) Le vote s'est déroulé conformément à la réglementation en vigueur, sous la supervision du personnel de vote et de sécurité requis ;
- xvi) En général, tous les bureaux de vote ont fermé à l'heure, soit à 17h00, sauf en cas de retard d'ouverture ;
- xvii) Les procédures de clôture ont été convenablement menées en présence d'agents du parti et d'observateurs locaux ainsi que d'observateurs internationaux ;
- xviii) Après la clôture du scrutin, le dépouillement a commencé immédiatement dans tous les bureaux de vote et les résultats ont été affichés dans les bureaux de vote.
- xix) L'absence d'un numéro de série correspondant sur le bulletin de vote remis aux électeurs a été constatée. Bien que la CENI ait rassuré la SEOM sur la traçabilité des bulletins de vote, certaines parties prenantes n'étaient pas entièrement convaincues de l'intégrité du scrutin.

#### **IV. RECOMMANDATIONS.**

La Mission est informée que le Gouvernement de la République de Madagascar continue de mettre en œuvre les recommandations formulées par la SEOM lors

d'une mission similaire à la suite des 1er et 2ème tours des élections présidentielles en 2018.

Toutefois, à la lumière des observations susmentionnées et compte tenu des questions soulevées par les différentes parties prenantes, la SEOM propose les recommandations suivantes pour examen par la République de Madagascar :

**a. Gestion du Processus Électoral:**

Afin de renforcer le travail de la CENI, la Mission invite instamment :

- i) la CENI autorise régulièrement les électeurs à consulter les listes électorales pour vérifier leurs noms et les mettre à jour ;
- ii) le Gouvernement d'accélérer la délivrance des cartes nationales d'identité afin que tous les citoyens malgaches habilités à voter jouissent de toutes les conditions requises pour l'inscription des électeurs. Cette initiative contribuera grandement à l'intégrité des futures élections grâce à une participation et une transparence accrues, et
- iii) La CENI doit introduire les bulletins de vote en braille pour permettre aux malvoyants de voter en secret. Cette pratique est conforme aux *Principes et directives révisés de la SADC régissant les élections démocratiques (2015)*.

**b. Loi et système électoraux:**

La Mission félicite Madagascar d'avoir réintroduit un système électoral plus inclusif qui permettra d'améliorer la représentation du peuple. Toutefois, il est recommandé que le gouvernement et la CENI investissent dans l'éducation civique et l'éducation des électeurs pour s'assurer que toutes les parties prenantes ont une compréhension raisonnable de la double méthode utilisée pour voter et calculer les résultats. La clarté de ses opérations peut réduire au minimum les possibilités de différends et conflits post-électoraux. L'éducation civique et l'éducation des électeurs sont également essentielles pour inculquer des connaissances sur un large éventail d'aspects du processus électoral qui pourraient permettre à l'électeur de faire un choix éclairé.

La Mission exhorte en outre le Gouvernement à envisager les mesures suivantes:

- (i) la réduction du montant requis pour que les partis politiques et les candidats contribuent aux frais d'impression des bulletins de vote (maintenant cinq (5) millions d'Ariary), car cela restreint la liberté de se présenter aux élections législatives ;
- (ii) amorce des amendements à la Loi électorale afin de modifier la disposition actuelle selon laquelle, dans l'hypothèse où deux (2) candidats obtiennent un nombre égal de voix dans une circonscription électorale ayant un siège, le plus âgé soit déclaré élu, ce qui est contraire aux principes de la démocratie.

**c. Système de Parti Politique:**

Compte tenu des craintes exprimées par les parties prenantes selon lesquelles le système politique des partis risquait d'être ébranlé par le manque de confiance du grand public et afin de rétablir la confiance dans les partis politiques et la stabilité institutionnelle, la Mission recommande que des modalités de soutien aux partis politiques enregistrés soient instituées.

À cet égard, le Gouvernement pourrait envisager de modifier la loi électorale pour permettre le financement des partis politiques conformément aux conditions et modalités à fixer. Cette démarche pourrait viser à encourager la viabilité des partis politiques, à encourager l'orientation politique de ces partis et à stimuler la formation de partis à large assise institutionnelle. En outre, cette approche pourrait contribuer à stabiliser les partis politiques en tant que forums politiques viables qui regroupent les intérêts de divers secteurs de la société sur la base d'indicateurs de performance mesurables et contrôlables.

**d. Candidats Indépendants.**

Afin d'assurer la stabilité du système parlementaire, le gouvernement peut vouloir envisager l'adoption d'une loi pour réglementer la conduite des candidats indépendants, en particulier en ce qui concerne le changement d'allégeance politique au cours de leur mandat électoral.

**e. Découplage des Élections Présidentielles et Législatives:** La Mission réitère son appel au Gouvernement pour qu'il envisage de réviser les dispositions juridiques relatives aux élections afin d'harmoniser le déroulement des élections présidentielles avec celui des élections législatives et autres scrutins-clés aux niveaux national et de la base. Cette harmonisation pourrait grandement contribuer à répondre aux préoccupations concernant la lassitude des électeurs, la faible participation et à réduire la pression exercée sur les ressources de la CENI.

**f. Accès aux Médias** malgré le mandat dont dispose la CENI de faire le suivi de l'usage des médias, pour la campagne électorale, la Mission réitère son appel pour que le Gouvernement prenne l'initiative de mettre en place des mécanismes réglementaires non statutaires des médias pendant les élections afin de garantir aux acteurs politiques un accès équitable. Les plates-formes médiatiques permettent une plus large diffusion des positions politiques des partis, qui sont essentielles pour que les électeurs puissent faire des choix éclairés. La promotion d'une allocation raisonnable de temps d'antenne et d'espace dans les médias pour les concurrents est l'un des moyens fondamentaux de contribuer à l'uniformisation des règles du jeu.

**g. Impartialité des Fonctionnaires des Services Publics** la Mission recommande que le Gouvernement entreprenne des amendements à la loi électorale afin que celle-ci devienne plus claire sur la position des hauts fonctionnaires en ce qui concerne la campagne pour les candidats des partis qu'ils dirigent aux élections législatives. La clarté de la loi est également requise pour les actions qui peuvent être assimilées à des campagnes électorales.

## **V. CONCLUSION**

### **VI.**

En conclusion, Distingués Mesdames et Messieurs, je tiens à dire que cette mission ne signifie pas la fin de l'engagement de la SADC avec Madagascar.

Vous vous rappellerez que depuis que Madagascar a rejoint la SADC en 2005, la SADC, en collaboration avec le Gouvernement de Madagascar et d'autres partenaires, a pris des initiatives visant à apporter des solutions durables aux problèmes de sécurité et de développement auxquels le pays est confronté. Ces initiatives comprennent la médiation et la diplomatie préventive.

À cet égard, la SADC avait déployé un Envoyé Spécial, S.E. Joaquim Chissano, l'ancien Président de la République du Mozambique, depuis juin 2005. Il a joué un rôle de médiateur dans les pourparlers de paix qui ont contribué aux avancées de la démocratie dont jouit actuellement la République de Madagascar.

Outre l'Envoyé spécial, la SADC a déployé des Missions d'observation électorale de la SADC (SEOM) qui ont observé les élections nationales de 2013, ainsi que les premier et deuxième tours des élections présidentielles de 2018 en République de Madagascar, qui ont eu lieu le 7 novembre et le 19 décembre 2018, respectivement.

En se fondant sur ce contexte, la mission d'observation électorale de la SADC a observé les phases préélectorale et électorale des élections législatives de 2019, en tenant compte du contexte global de l'organisation des élections passées et des impératifs historiques qui ont déterminé la transition du pays à un résultat électoral largement accepté en 2018.

En conformité avec les *Principes et directives révisés de la SADC régissant les élections démocratiques (2015)*, et comme indiqué précédemment, la SEOM publiera donc son rapport final dans les 30 jours suivant la fin du présent cycle électoral. Ce rapport final contiendra la qualification de ces élections en tenant compte de la période et du contexte pré-électorale, électorale et post-électorale, qui comprend la gestion, le traitement et les annonces des résultats, ainsi que les processus de règlement des différends ou conflits post-électoraux.

En outre, le Conseil consultatif électoral de la SADC (CCEA) est mandaté par l'article 7.3.1 des *Principes et directives révisés régissant les élections démocratiques (2015)* de la SADC pour entreprendre une évaluation post-électorale, en collaboration avec l'organisme de Gestion Électorale de l'État Membre qui organise des élections. Cette évaluation est conduite dans le cadre de forums publics auxquels participent toutes les parties prenantes, et au cours desquels les recommandations de la SEOM peuvent être examinées de manière approfondie et les modalités de leur mise en œuvre, convenues collectivement.

À cette fin, la Mission exhorte tous les dirigeants politiques et leurs partisans à rester calmes pendant que la CENI et la Haute Cour constitutionnelle finalisent le processus de publication des résultats définitifs des élections législatives.

La SADC se félicite pleinement des progrès accomplis par Madagascar dans le renforcement de sa démocratie et attend donc avec intérêt l'engagement accru du pays dans la région de la SADC, comme l'ont demandé certains acteurs clés, dans des activités de développement qui contribueront à réduire la pauvreté et à améliorer le niveau de vie du peuple malgache.

Enfin, je tiens à féliciter le peuple de Madagascar d'avoir une fois de plus manifesté sa détermination à soutenir le déroulement pacifique de ses élections nationales, qui sont l'occasion d'ouvrir un nouveau chapitre de l'histoire du pays.

***Thank You Very much***

***Muito Obrigado***

***Merci beaucoup***

***Misaotra Tompoko***