

COMMENT GÉRER LA PROCHAINE ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE ?

Ayant encore présent à l'esprit que la crise de 2002 a eu pour origine un simple litige électoral, qui s'est aggravé à la suite, entre autres, d'une fuite de responsabilité des organes de gestion des élections, le SeFaFi éprouve le besoin de poursuivre les réflexions diffusées depuis le début de l'année sur la gestion du prochain scrutin présidentiel.

I. La gestion des élections à Madagascar depuis le renouveau démocratique

Depuis 1992, l'État reste l'organisateur des élections par le biais du ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative. Ce département assure les opérations préélectorales comme la révision des listes électorales et les opérations électorales proprement dites jusqu'à l'acheminement des résultats au niveau central.

L'Ordonnance n° 92-041 du 2 octobre 1992 portant code électoral institue un Conseil National Électoral (CNE) garant moral de l'authenticité du scrutin et de la sincérité du vote. On ne peut pas dire que cet organe ait jusqu'ici contribué à renforcer la confiance des citoyens à l'endroit du processus électoral.

De toutes les élections postérieures au code électoral de 1992, la présidentielle de cette année-là organisée par le gouvernement de transition du premier Ministre Guy Willy Razanamasy a été la moins contestée. Les mesures prises pour des élections libres et transparentes associées à la dépolitisation de l'administration, ainsi que la présence massive d'observateurs nationaux et internationaux ont largement contribué à limiter les contestations post-électorales. Pour le KMF/CNOE, dans son communiqué en date du 18 décembre 1992, intitulé : « *Observations sur l'élection présidentielle du 25 novembre 1992* », « *cette élection aura marqué un pas en avant dans la pratique démocratique du pays (...), malgré les irrégularités, l'on ne saurait nier globalement la validité du scrutin (...)* ». Points de vue qu'il maintiendra dans son rapport du 2 avril 1993, après le deuxième tour du 10 février 1993, « *des efforts*

ont été consentis par toute la communauté de ce pays, à tous les niveaux, simples citoyens, autorités, observateurs ont apporté leur contribution pour que cette consultation se déroule le moins mal possible ».

Les législatives du 16 juin 1993, par contre, feront état de nombreuses imperfections et du poids de l'argent. *« Jamais depuis les premières élections de la transition, l'argent n'a coulé avec autant d'abondance, des citoyens ont été convaincus de se porter candidats, les candidats de telle liste ont été achetés par d'autres formations politiques, certains ont profité d'une étonnante surenchère pour se vendre au plus offrant – les enjeux pouvant atteindre plusieurs dizaines de millions. »*

A chaque consultation populaire, le CNE est critiqué à cause des limites de ses attributions et de son indépendance à l'endroit du pouvoir exécutif qui le nomme et à qui il doit rendre compte.

Dans la perspective de la prochaine élection présidentielle, plusieurs entités de la société politique comme de la société civile se prononcent en faveur d'un Conseil National Electoral véritablement indépendant.

II. Quel organe de gestion pour l'avenir ?

L'expérience de gestion des élections en Afrique depuis 1990 montre une grande variété de possibilités en matière de gestion des élections, que l'on peut classer en trois catégories.

L'État organisateur

Une élection peut être gérée administrativement par le ministère de l'Intérieur. Dans ce schéma, l'État peut gérer de manière autoritaire en assumant seul les responsabilités électorales. C'est le cas lorsque l'État s'occupe seul de la mise à jour des listes électorales et de l'organisation des élections. Les partis politiques et la société civile sont totalement écartés de l'ensemble du processus.

Ce système peut connaître un assouplissement lorsque l'État accepte d'associer les partis politiques et la société civile à la gestion des élections. C'est le cas du Sénégal avec l'Observatoire National des Elections (ONEL), qui associe en son sein des membres de la société civile et des partis politiques du pouvoir et de l'opposition.

L'État organisateur ne pose pas non plus de problème majeur lorsque cela fait l'objet d'un accord consensuel. Ce fut le cas des élections organisées au Bénin par le gouvernement de transition en 1990. Ce fut également le cas à Madagascar lors de l'élection présidentielle de 1992 organisée par le gouvernement de transition du Premier ministre Guy Willy Razanamasy.

Le système des Commissions électorales indépendantes

Les Commissions électorales indépendantes sont apparues en Afrique dans les années 90 dans le cadre du processus de démocratisation. Elles ont été mises en place pour parer les carences de l'État et restaurer la confiance envers le processus électoral.

Le système des commissions électorales indépendantes (CEI) a été utilisé par exemple au Niger, au Bénin ou en République centrafricaine. Il a été élargi à

d'autres pays plus lointains comme Haïti et il commence même à être pratiqué par certains États fédérés du Canada.

Le principe fondamental de la Commission électorale indépendante est qu'elle est établie sur la base d'une procédure consensuelle impliquant les partis politiques, la société civile et les institutions étatiques comme le gouvernement et/ou le Parlement. La désignation de ses membres respecte les mêmes exigences. La mission de la CEI est d'organiser et gérer les élections généralement correctes et en tous cas acceptées comme telle par la classe politique, la société civile et la population.

La CEI prend en mains l'ensemble de la gestion des élections, de la révision des listes électorales et la distribution des cartes électorales à la collecte des résultats. La CEI dispose de pouvoirs importants, notamment celui d'avoir autorité sur les structures administratives traditionnelles. Les expériences africaines montrent qu'il existe cependant un risque de rivalité sur le terrain avec les structures administratives traditionnelles.

L'une des difficultés de la mise en place d'une CEI est l'importance des besoins en ressources financières. Au moment où l'État malgache est confronté à des restrictions budgétaires sévères, il est évident que le budget de l'État ne pourra pas supporter le fonctionnement d'une CEI. Cependant, le fait que l'Union européenne se soit à un moment donné déclarée en faveur de la transformation du Conseil national électoral en une Commission indépendante montre que des partenaires au développement seraient prêts à appuyer une telle démarche.

Les systèmes mixtes

La gestion des opérations électorales inspirée de l'expérience française est partagée entre le ministère de l'Intérieur et des structures indépendantes comme les commissions électorales. Elle suppose une définition précise des champs de compétence des pouvoirs publics d'une part et des commissions électorales d'autre part, si l'on ne souhaite pas aboutir à des confusions voire des conflits de compétence. Madagascar a apparemment opté pour ce modèle mixte si l'on se réfère aux textes en vigueur, mais dans la pratique le système malgache verrait plutôt sa place dans la catégorie dite de « L'État autoritaire organisateur des élections », d'après la classification élaborée par Sadikou Ayo Alao, Président du GERDDES Afrique.

En effet, le CNE n'a jamais assumé pleinement son rôle ou a eu du mal à affirmer son autorité. Tout à ses débuts, sa mission s'est limitée à la délivrance d'agrément aux observateurs alors que selon l'article 108 du Code électoral il dispose d'un certain nombre de prérogatives, entre autres, *conseiller et assister les autorités chargées d'organiser les élections, contrôler la bonne exécution des travaux relatifs aux opérations électorales, saisir les autorités administratives pour toutes mesures nécessitant l'intervention des forces de l'ordre*. Force est de reconnaître que la loi organique n° 2000-014 du 14 avril 2000 portant code électoral n'apporta guère de nouveauté sur la définition et la délimitation des attributions du CNE qui demeurent toujours vagues. Ainsi, interpellé lors de la crise de 2002, le CNE s'est réfugié derrière l'imprécision voire le flou des textes ainsi que l'absence de budget pour excuser son inertie. Il a fallu attendre deux ans après la promulgation de ce nouveau code électoral pour que des textes (décret n° 2002-1225 du 11 octobre 2002 modifié et complété par le décret n° 2003-853 du 14 août 2003) apportent plus de précisions. Les dispositions prévues dans ces textes suffisent-elles et, si oui, comment s'assurer qu'elles seront appliquées ?

Le CNE dans sa composition et son mode de fonctionnement peut-il, entre autres, « *interpeller tous les responsables concernés à quelque niveau qu'il soit, pour toutes anomalies constatées aux différentes étapes du processus électoral* » comme le prévoit l'article 23 du décret du 11 octobre 2002 ? Jusqu'à présent, a-t-on eu vent de *requêtes en dénonciation, en protestation, en contestation ou en répression du CNE devant les juridictions compétentes pour les infractions commises par un candidat ou une liste de candidats ou par les membres du bureau de vote ou par l'administration* ?

III. Quel mode opératoire ?

Une bonne partie de l'opinion se prononce en faveur de l'institution d'un Conseil National Electoral véritablement indépendant. Le communiqué du SeFaFi en date du 17 février 2006 sur le cadre juridique de l'élection prônait également cette formule.

On sait que le projet de code électoral proposé par le KMF/CNOE en avril 2006 lors d'une consultation où il avait invité les partis politiques et la société civile prévoit un système mixte avec une Commission Nationale de Surveillance et de Contrôle des Elections (CNSCE). Garant moral de l'authenticité du scrutin et de la sincérité du vote, cette structure est chargée de superviser toutes les opérations relatives au bon déroulement des élections et consultations populaires. Ses attributions, sa composition et le statut de ses membres sont énoncés dans le projet.

Si le SeFaFi a éprouvé le besoin de procéder à l'exposé ci-dessus, c'est dans le souci d'assurer un scrutin aussi serein que possible, dont les résultats prêteraient le moins à contestation.

Dans la mesure où l'on considère qu'il existe trois systèmes de gestion des élections, celui de l'État organisateur, celui de la Commission électorale indépendante et le système mixte, quel que soit le système adopté et quelles que soient les appellations retenues, les textes doivent :

- fixer clairement les compétences et les attributions des organes impliqués ;
- doter l'administration et/ou les autres organes appelés à intervenir de ressources en rapport avec leurs attributions : ressources humaines, financières, matérielles, spatiales et informationnelles.

Il est évident que pour être crédibles les administrations chargées des élections ne doivent pas être engagées politiquement et faire preuve de compétence. Au cas où un organe indépendant (en dehors de l'administration) doit intervenir, il devrait donner des gages d'impartialité, de neutralité : des hommes et des femmes intègres, qui soient au-dessus des conflits d'intérêt, en mesure de résister aux tentatives de corruption, et représentatif de la société entière.

Constatant que les propositions du KMF/CNOE concernant le CNSCE sont en grande partie énoncées dans le décret n° 2002-1225 du 11 octobre 2002 et le décret n° 2003-853 du 14 août 2003, si le modèle admis par tous pour le prochain scrutin est le système mixte, les modifications relatives à l'organe de gestion peuvent être introduites par voie de décret.

Au cas où d'autres modifications jugées appropriées nécessiteraient la voie législative, le SeFaFi fait appel à toutes les parties concernées pour qu'elles

s'entendent au préalable et que les modifications soient adoptées selon la procédure adéquate.

Il est encore temps de statuer sur toutes ces questions. Si elle le fait, notre classe politique donnera la preuve de sa bonne volonté et de sa disponibilité à traduire dans les faits l'État de droit et la bonne gouvernance dont elle se réclame.

Par ailleurs on n'insistera jamais assez sur le fait que, si les textes sont importants, et il faut s'attacher à ce qu'ils soient aussi clairs que possible et portés à la connaissance de tous, l'esprit dans lequel ces textes sont mis en œuvre conditionne également le bon ou le mauvais déroulement de toute consultation populaire.

Antananarivo, 9 août 2006