

**Les campagnes et pré-campagnes  
électorales à Madagascar. De mauvaises  
pratiques en pratiques malsaines.  
Contribution à une amélioration  
des pratiques politiques sur la Grande Île**

**Lova RABARY-RAKOTONDRAVONY**

Octobre 2018

Les idées et positions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



## 1 – Introduction

Un candidat annonce une tombola avec plusieurs lots à gagner lors de son meeting d'annonce de candidature. Le meeting, sous forme de concert avec les chanteurs à succès du moment, se tient au Coliseum d'Antananarivo, et le candidat n'hésite pas à faire lui-même le show en accompagnant les danseuses dans une chorégraphie rythmée. Pendant la manifestation où il joue à la perfection le rôle de l'animateur, il promet et donne un billet bleu de 20 000 ariary à celui qui relève le challenge de venir sur scène, danser à ses côtés.

Un de ses pairs, sous couvert d'activités officielles du fait de son statut, se fait entourer de plusieurs détenteurs d'autorité vêtus des couleurs de son parti à ses meetings de pré-campagne. Ces manifestations, qualifiées officiellement de « rencontres avec la population », sont parfois suivies d'activités officielles du parti au pouvoir. À l'approche des élections, appareil administratif et biens publics sont mis en branle au service de la pré-campagne du candidat de l'État.

Les quatre à cinq mois précédant l'élection présidentielle donnent le ton de ce que sera la campagne électorale de 2018. Quelques mois avant l'ouverture de la campagne électorale officielle, le pain et les jeux ont déjà commencé à attirer les électeurs dans les stades où les candidats et leurs partis donnent des meetings. Les gadgets électoraux, particulièrement les tee-shirts et les écharpes, sont distribués, pas seulement aux responsables de campagne ou aux partisans, mais également aux électeurs.

Des candidats ont commencé à placarder leurs affiches sur les panneaux publicitaires. La plupart ont déjà acheté des plages horaires sur les chaînes de télévision privée pour y être interviewés ou pour y diffuser

les comptes-rendus de leurs tournées de pré-campagne. Ceux qui le peuvent n'hésitent évidemment pas à user et à abuser de leur position dans la hiérarchie de l'administration pour faire passer leur message.

Les débats tournent essentiellement sur le caractère précoce ou pas de ces activités de propagande. L'opinion se pose également des questions sur l'origine des fonds qui permettent aux candidats de se lancer dans ces campagnes de séduction et de persuasion. Mais il est tout aussi important de se pencher sur la pertinence ou pas de ces pratiques électorales. Ne sont-elles pas en train de biaiser l'élection en occultant les débats et les idées ?

Ces pratiques qui pourraient facilement passer pour des formes d'achat de voix voire de corruption d'électeurs sont malsaines à plus d'un titre. D'une part parce qu'elles permettent aux candidats de ne pas aller en profondeur dans les explications de leur programme, et d'autre part parce qu'elles empêchent les électeurs de poser les vraies questions qui leur permettent de comprendre les enjeux de ce que les candidats leur proposent.

Des mesures ont été prises pour limiter l'influence de ces pratiques, voire leur mise en œuvre. Mais les lois ne sont pas allées jusqu'au bout de leur logique. Face à des dispositions légales bancales, les candidats se permettent tout pour « acheter l'élection ». Certains essaient tant bien que mal de proposer de nouvelles pratiques plus saines, mais face à certaines habitudes ancrées dans la vie politique et devenues presque normales pour les citoyens, ils semblent incompris et leurs combats paraissent vains.



## 2 – De l’achat de voix à la corruption d’électeurs

L’achat de suffrage est une pratique dénoncée depuis que Madagascar connaît les élections. A l’instar de nombreux pays d’Afrique subsaharienne, la Grande île connaît durant les périodes préélectorales des « foires commerciales où voix et billets de banque sont échangés entre électeurs et candidats »<sup>1</sup>. En échange d’une certaine somme, mais aussi de certains dons en nature, les électeurs, souvent pauvres, acceptent de voter pour un candidat.

Pendant très longtemps, « la plus simple des pratiques consistait à rémunérer le votant au sortir du bureau de vote, au vu des bulletins restant entre ses mains », peut-on lire sur le site du journal Madagascar Matin<sup>2</sup>. A l’époque des bulletins de vote individuels, les électeurs pouvaient sortir de l’isoloir avec les bulletins de vote des candidats pour lesquels ils n’ont pas voté. Les bulletins ainsi ramenés servent alors de justificatifs, et souvent sont échangés par des billets de banque à la sortie du bureau de vote.

Depuis l’instauration du bulletin unique, cette forme d’achat direct de suffrage semble de moins en moins avoir cours. « L’introduction du bulletin unique en 2013 a rendu plus difficile l’achat et la vente des voix », signale Manuel Wally dans son étude sur la réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>3</sup>. Celui-ci va jusqu’à expliquer que la chute de la parti-

cipation entre 2006 et 2013 est probablement due, du moins en partie, à cette difficulté<sup>4</sup>.

Mais l’utilisation du bulletin unique n’a pas pour autant fait cesser les distributions des dons, des cadeaux ou d’argent. Dans son rapport publié en 2014, la mission d’observation de l’Union européenne écrit avoir constaté différents cas de distribution de cadeaux et d’argent par les candidats dans diverses circonscriptions du pays. Elle indique également avoir été informée par les organisations de la société civile que « des sommes d’argent auraient été distribuées à certains chefs de fokontany »<sup>5</sup>. Les mêmes observations ont été soulevées par la mission d’observation de l’Union africaine qui indique, dans son rapport, avoir relevé « des cas de distribution d’argent pendant les meetings politiques »<sup>6</sup>. « Une grande partie de la participation électorale actuelle est encore due à la pratique d’achat de voix à grande échelle », souligne d’ailleurs encore Manuel Wally<sup>7</sup>.

Avec l’abandon du système de bulletin multiple, il est juste plus difficile de déterminer s’il y a eu échange entre le vendeur et l’acheteur. Si la réception ou la promesse de choses, sous forme d’argent ou autres dons en nature, peut être facile à prouver, il est plus compliqué de savoir si cela a eu des impacts ou une influence sur le choix de l’électeur, dans la mesure où celui-ci s’est trouvé dans

<sup>1</sup> WELLA (Mazamesso), *Processus électoraux en Afrique noire francophone*, mémoire pour l’obtention du diplôme d’études approfondies (DEA), Université de Lomé, Droit public, 2011.

<sup>2</sup> <http://www.matin.mg/?p=2970>, consulté le 25 août 2018.


<sup>3</sup> WALLY (Manuel), *Réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Etudes comparatives des pratiques en espace francophone*, Décembre 2016.

<sup>4</sup> Selon l’étude de Wally, le nombre de voix exprimées est passé de 4 531 946 en 2006 à 3 851 460 en 2013 malgré une hausse de plus de 400 000 du nombre des électeurs inscrits. En termes de pourcentage, il y a eu entre les deux élections un écart de plus de 7 points, les votants constituaient 24,4 % de la population en 2006, contre 17,03 % de la population en 2013.

<sup>5</sup> Union européenne, Mission d’observation électorale, *Madagascar 2013, Rapport final, Election présidentielle et élections législatives, 25 octobre 2013 premier tour – 20 décembre 2013 second tour*.

<sup>6</sup> Commission de l’Union africaine, *Rapport final de la mission d’observation de l’Union africaine pour l’élection présidentielle du 25 octobre 2013 en République de Madagascar*

<sup>7</sup> WALLY (Manuel), op.cit.



l'isoloir au moment du vote. La question est alors de savoir si ces dons, constitués généralement de vivres mais aussi de tee-shirts, casquettes, pagnes et autres gadgets utiles au quotidien, et cet argent, ont servi à acheter les votes des électeurs. Ces derniers se sont-ils exprimé en faveur du ou des candidats dont ils ont obtenu des choses ? Ces choses ont-elles influencé leur vote, et comment le prouver ? Leur objectif est-il d'ailleurs celui d'amener leurs bénéficiaires à s'exprimer en faveur du donateur ?

Dans une élection, le seul fait de donner des cadeaux et de distribuer de l'argent aux électeurs est généralement considéré comme une tentative d'influencer leur choix. Les discours disent rarement, voire jamais, « mangez, buvez, et votez pour mon parti »<sup>8</sup>, mais l'objectif des dons s'inscrit clairement dans cette optique. « Les partis politiques dans leur grande majorité admettent que l'argent occupe une place prépondérante dans la politique, ce qui biaise le jeu politique. En effet, l'argent est utilisé pour acheter des consciences ou des voix, ce qui est une manifestation notoire de la corruption dans l'arène politique », note une étude sur le financement des partis politiques réalisée par le Réseau africain pour le développement intégré au Sénégal<sup>9</sup>.

En France, le seul fait de tenter d'influencer le vote à travers des « dons d'argent d'une ampleur significative »<sup>10</sup>, quel qu'ait été le choix exprimé par l'électeur dans l'isoloir

constitue un achat de voix passible de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros<sup>11</sup>. À Madagascar, on ne peut pour l'instant avancer si le seul fait de donner des cadeaux constitue un achat de voix, faute de jurisprudence sur la question. Des plaintes relatives à des achats de voix ont été soumises à la Haute cour constitutionnelle (HCC), mais s'agissant d'une infraction relevant de la juridiction pénale, les dossiers n'y ont pas été traités. « L'achat du vote constituant une infraction pénale échappe à la compétence de la Cour de céans »<sup>12</sup>, a indiqué la Cour électorale spéciale, chambre spéciale mise en place auprès de la HCC pour juger des élections de sortie de crise à l'issue de la transition, le 17 janvier 2014 alors qu'elle était saisie d'une question sur le sujet.

Les missions internationales d'observation des élections n'évoquent pas directement un achat de suffrage, mais n'en utilisent pas moins d'autres expressions. Celle de l'Union africaine préfère ainsi parler « des cas d'achat de conscience par des dons en espèces ou en


<sup>8</sup> SOCPA (Antoine), « Les dons dans le jeu électoral au Cameroun », in *Cahiers d'études africaines*, n° 157, 2000.

<sup>9</sup> Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI), Cercle d'études et de réflexion sur le rôle de l'argent en politique (CERAP), National Democratic Institute (NDI), *Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ?*

<sup>10</sup> Citation de Bernard Malignier du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques rapportée par le journal Libération du 21 février 2014, [https://www.liberation.fr/societe/2014/02/21/peut-on-vraiment-acheter-des-voix\\_981748](https://www.liberation.fr/societe/2014/02/21/peut-on-vraiment-acheter-des-voix_981748), consulté le 25 août 2018.

<sup>11</sup> Article L106 du Code électoral français : « Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros ».

<sup>12</sup> Infractions prévues par le Code pénal jusqu'en 2000, la vente et l'achat de voix ont toujours été considérés comme étant des infractions par les différentes lois électorales malgaches. Malgré l'abrogation de l'article 113 du Code pénal qui prévoyait que « tout citoyen qui aura, dans les élections, acheté ou vendu un suffrage à un prix quelconque, sera puni d'interdiction des droits de citoyen et de toute fonction ou emploi public pendant cinq ans au moins et dix ans au plus. Seront en outre, le vendeur et l'acheteur du suffrage, condamnés chacun à une amende double de la valeur des choses reçues ou promises », les dispositions sanctionnant la vente et l'achat des votes ont toujours été prévues par le Code électoral de 2012 et la loi organique sur le régime général des élections et des référendums de 2018.



nature », tandis que celle de l'Union européenne met en avant des « actes de corruption portant atteinte à la sincérité du scrutin ». Dans les deux cas, le fait d'offrir des dons et des cadeaux est toujours perçu comme une volonté d'influencer le choix de l'électeur, et ainsi d'acheter sa conscience et de le corrompre. Il existe, par ailleurs, des cas, de plus en plus nombreux où ce sont les électeurs eux-mêmes qui réclament les cadeaux et l'argent en échange de leur vote.

### 3 – Vente de suffrage ou quand l'électeur devient le corrupteur

A Madagascar, les relations clientélistes entre les politiques et l'électorat sont telles qu'obtenir des dons, des cadeaux et même de l'argent est devenu une habitude ancrée chez certains électeurs. « Mametraha kely » (« laissez-en un peu ») est une expression que beaucoup de candidats entendent de plus en plus fréquemment. Les candidats et partis politiques qui viennent à la rencontre des électeurs sans aucun cadeau se voient interpellés sur la place publique. Il leur est ouvertement demandé de donner un peu d'argent en échange d'un vote. Par ailleurs, ceux qui sont censés être des militants, pour la plupart d'entre eux, travaillent pour les candidats et les partis pour l'argent et pour d'autres intérêts qu'ils peuvent en tirer et non par véritable conviction.

Connaissant l'importance de leurs voix pour le candidat et/ou le parti, certains citoyens n'hésitent plus à les monnayer. Plutôt que de subir la corruption, en se contentant de recevoir, ils vont jusqu'à proposer eux-mêmes leur vote en échange de quelques billets, de vivres, ou tout simplement de gadgets qu'ils pourraient utiliser au quotidien. « Le discours des citoyens était déplorable », témoigne Toavina Ralambomahay, candidat aux élections législatives de 2013 dans le 5<sup>ème</sup> arrondissement d'Antananarivo. « Mametraha kely e », entendait-il

dans ses tournées électorales au cœur de la circonscription dont il brigait les suffrages<sup>13</sup>.

« Pour les électeurs, c'est le présent qui compte : tee-shirt à gogo, argent, nourritures, divers gadgets », confie de son côté Diamondra Mamy Hanitriniala Randrianarisoa, candidate Arema au même scrutin dans le district de Fenoarivo - Atsimondrano<sup>14</sup>. Ne pas leur en offrir, c'était courir le risque de ne pas être élu. Tsiory Andriamparaniarivo Randrianarivony, candidat du parti Mamafisoa aux mêmes élections dans le 2<sup>ème</sup> arrondissement de la capitale, en a fait l'amère expérience. Il s'est d'ailleurs résigné à ne pas obtenir la majorité absolue « avec le peu de moyens financiers dont nous disposions pour effectuer cette campagne électorale ». Campagne électorale dont les électeurs attendent plus des cadeaux, et pourquoi pas des espèces que des idées. « Les électeurs malgaches sont plus des électeurs de cœur et d'argent que des électeurs d'idées », regrette-t-il<sup>15</sup>.


« Dans ce Madagascar de la génération « Mametraha kely » (...), l'argent-roi est encore plus souverain », renchérit le chroniqueur Nasolo Valiavo Andriamihaja, alias Vanf, qui se demande « qu'est-ce qui n'a pas encore été monnayé »<sup>16</sup>. Le vote, évidemment, l'est depuis longtemps. La pauvreté étant ce qu'elle est, réclamer ou percevoir des dons n'est même plus considéré comme une pratique malsaine. Pour beaucoup, l'argent ou les cadeaux que perçoivent certains électeurs peuvent même être considérés comme un dû, surtout lorsqu'ils proviennent des candidats et des partis au pouvoir. Les discours du genre « prenez et mangez, car ces dons

<sup>13</sup> RALAMBOMAHAY (Toavina), *Pratiques politiques : expériences des candidats aux élections législatives de 2013*, Policy Paper, Friedrich-Ebert-Stiftung, Août 2014.

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> ANDRIAMIHAJA (Nasolo-Valiavo), « Bon débarras mais pas quitte », in *L'Express de Madagascar* du 15 avril 2017, <https://www.lexpressmada.com/15/04/2017/bon-debarras-mais-pas-quitte/>, consulté le 25 août 2018.



sont l'argent de vos impôts qu'ils ont volé »<sup>17</sup> que l'on entend au Cameroun et dans bien de pays africains sont également entendus à Madagascar.

La période électorale étant considérée comme celle où l'argent coule à flot, les recommandations faites aux électeurs de « prendre l'argent dont ses propriétaires ne savent que faire mais de ne pas voter pour ceux qui les donnent » se multiplient. Le langage populaire parle de « vola adala tompo »<sup>18</sup> qu'il faut accepter mais qui ne doit en aucune manière influencer le vote. « Considérez comme du cadeau empoisonné pour vos descendants l'achat de vos choix car ce n'est pas la solution durable ni pour vous, ni pour vos enfants ni pour vos petits-enfants », écrit un homme politique qui n'en recommande pas moins d'accepter l'argent « car il vaut mieux mourir demain qu'aujourd'hui »<sup>19</sup>.

Dans ce genre de discours les électeurs sont invités à ne pas choisir en fonction de ce qu'ils ont reçu, à ne voter qu'en leur âme et conscience, et à ne tenir compte que des programmes et des projets de société des candidats. Sauf que pour entendre les discours, les électeurs doivent être présents dans les stades où se déroulent les meetings politiques. Et pour qu'ils y soient, les partis doivent encore leur donner de l'argent et des cadeaux, et prendre en charge leurs déplacements.

#### 4 – Du pain et des jeux pour attirer les électeurs

Dans certaines vieilles démocraties occidentales, les meetings, à l'origine, étaient

« un lieu où les individus s'assemblent pour débattre et faire l'apprentissage de la citoyenneté »<sup>20</sup>. Vers le dernier tiers du 19<sup>ème</sup> siècle en France, « la réunion publique était contradictoire et les candidats d'opinions différentes viennent confronter leurs discours face à un public divisé et vif »<sup>21</sup>. En Grande Bretagne, jusqu'en 1872, « les assemblées électorales, où l'on vote à mains levées, sont un lieu de contradiction. Les candidats rivaux y présentent leurs programmes devant un public souvent irrévérencieux, se font interpeller et chahuter »<sup>22</sup>.

Plus tard, l'aspect contradictoire est progressivement abandonné au profit des « meetings organisés pour un candidat »<sup>23</sup>. Aux États-Unis où ces grands meetings partisans existent dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, « on fait venir de loin des soutiens pour grossir le public »<sup>24</sup>. Pour s'assurer de leur présence, on met en place des éléments non-politiques comme les concerts, les barbecues, les boissons ou les ascensions de montgolfière. Les meetings sont alors considérés plus comme une démonstration de force que comme un lieu de débat, et les journaux partisans se disputent ensuite quant aux chiffres des présents à leurs meetings et à ceux de leurs adversaires<sup>25</sup>.

Cette forme de meeting semble aujourd'hui devenue la tendance, et les réunions électorales organisées à Madagascar ne dérogent pas à cette règle. Plus qu'un lieu de débat, le meeting devient « une vitrine pour l'image du parti et du candidat ». Il « sert moins à

<sup>17</sup> SOCPA (Antoine), op.cit.

<sup>18</sup> Traduction libre : « Argent dont le propriétaire est fou ». Parce que celui-ci ne sait quoi en faire, il le distribue à tout va.

<sup>19</sup> RAZAFISAMBATRA (Louis De Mon Désir), Communiqué du 10 août 2013, publié sur <https://madagate.org/editorial/madagate-video-et-affiche/3480-razafisambatra-louis-de-mon-desir-ny-fifidianana-ao-anatinny-finoana.html>

<sup>20</sup> COSSART (Paula), « À quoi servent les meetings dans une campagne électorale ? » publié dans les blogs de *Mediapart* le 23 février 2012, <https://blogs.mediapart.fr/edition/sociologie-politique-des-elections/article/230212/quoi-servent-les-meetings-dans-une-ca>, consulté le 25 août 2018.

<sup>21</sup> Id.


<sup>22</sup> Id.

<sup>23</sup> Id.

<sup>24</sup> Id.

<sup>25</sup> Id.





convaincre qu'à entretenir le moral du candidat et de ses électeurs »<sup>26</sup>. L'idée est donc d'y réunir le maximum de personnes en les aidant à se déplacer jusqu'à l'endroit où se tient la rencontre. Des moyens de transport gratuits sont souvent organisés à l'intention des partisans venus de loin qui souhaitent assister au meeting de leur candidat. Mais il arrive aussi qu'il leur soit versé des indemnités de déplacement. Au lendemain des meetings, les médias opposés à l'organisateur dénoncent souvent, par ailleurs, que « la foule ait été transportée par camion des campagnes les plus éloignées » ou qu'elle ait été rémunérée pour venir y assister.

A ces meetings à l'américaine sont aussi présents des artistes de renom, souvent sollicités pour y attirer le plus de monde et pour aider à mobiliser les foules. L'Express de Madagascar parle d'un « jeu d'attrape-spectateurs » où les professionnels du spectacle font le show et rameutent la foule<sup>27</sup>. « La présence de stars au casting permet de donner du relief à la campagne d'un candidat », souligne de son côté Midi Madagasikara<sup>28</sup>. La Tribune de Diégo, pour sa part, évoque la présence des artistes comme étant une stratégie « pour pouvoir conquérir les électeurs et pour établir plus facilement le dialogue » dans la mesure où ces artistes vont « chauffer l'ambiance et détendre l'atmosphère »<sup>29</sup>.

Avec une foule importante dans un stade, le candidat peut espérer que son discours soit entendu. Il peut même s'attendre à ce que

dans le public, un citoyen venu uniquement à son meeting pour assister à un concert gratuit ait une idée de ce qu'il propose dans son programme. Car beaucoup de gens viennent à ces meetings électoraux à l'affiche alléchante pour voir la prestation de leurs chanteurs et groupes préférés et non pour les meetings en eux-mêmes<sup>30</sup>. Leur présence au concert leur donne l'occasion d'être exposé aux idées du candidat, même si ces meetings ne constituent pas toujours la meilleure opportunité pour exposer un réel programme de fond<sup>31</sup>.

Couplés avec les distributions de cadeaux, de gadgets électoraux, voire d'argent<sup>32</sup>, les meetings aux airs de concerts gratuits ne sont pas toujours considérés comme de bonnes pratiques. Les foules qu'ils mobilisent n'étant pas toujours acquises à la cause des organisateurs, ils sont souvent utilisés par les candidats pour démontrer leur capacité de mobilisation, et les comptes-rendus qui en sont ensuite faits ont parfois des visées de manipulation de l'opinion, l'objectif étant de faire croire à des soutiens qui ne sont pourtant pas toujours réels. Pour Bernard Conchon, journaliste de la Fondation Hirondelle, ces comptes-rendus de meetings et les photos qui en rapportent l'écho peuvent être manipulés de telle sorte qu'ils font croire à un engouement du public autour d'un candidat, et à une forte popularité de celui-ci, ce qui n'est pourtant pas le cas, estime-t-il<sup>33</sup>. Il a

<sup>26</sup> Id.

<sup>27</sup> RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Propagande. Les candidats à la présidentielle dans les starting-blocks », in *L'Express de Madagascar*, publié le 24 septembre 2013.

<sup>28</sup> MAHETSAKA, « Campagne. Ces artistes dans l'arène électoral », in *Midi Madagasikara*, publié le 25 septembre 2013.

<sup>29</sup> « Les candidats misent sur les artistes » in *La Tribune de Diégo*, publié le 8 octobre 2013, <http://latribune.cyber-diego.com/actualites/1074-elections-les-candidats-misent-sur-les-artistes.html>, consulté le 25 août 2018.


<sup>30</sup> KOUAO (Jacques), « Présidentielle 2010. Ces artistes qui aident à mobiliser les foules », in <http://www.ave-nue225.com/presidentielle-2010ces-artistes-qui-aident-a-mobiliser-les-foules>

<sup>31</sup> « Municipales à Madagascar : pléthore de cadeaux mais peu d'idées », in *RFI*, publié le 30 juillet 2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150730-municipale-madagascar-fin-une-campagne-pauvre-debat-politique>, consulté le 25 août 2018.

<sup>32</sup> Des candidats et des partis n'hésitent pas à distribuer des espèces durant les meetings, à l'instar de ce candidat qui offre des billets de banque pour récompenser les spectateurs répondant à ses questions ou à ses sollicitations

<sup>33</sup> Atelier du 11 septembre 2018 sur les médias et les élections organisé conjointement par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Forum des





parlé d'une « forme de sondage dont les résultats ne reflètent pas la réalité »<sup>34</sup>.

Croire et faire croire à une forte mobilisation autour d'un candidat qui n'aura pourtant fait qu'organiser un « concert gratuit » pour des spectateurs dont la plupart ont été transportés gratuitement, voire indemnisés pour s'être déplacés, n'est pas seulement un mensonge, mais peut s'avérer dangereux pour le processus électoral. Il est effectivement probable que les résultats du scrutin soient réellement différents de ce que les images rapportent<sup>35</sup>.

Les meetings en eux-mêmes ne sont pas pour autant à bannir. C'est souvent la manière dont ils sont organisés, mettant en avant les pains et les jeux, qui ne répond pas à leur objectif premier : rallier autour des idées. C'est ainsi qu'organiser des meetings sans avoir financièrement aidé au déplacement des personnes présentes dans le public, et sans avoir recours aux artistes est présenté comme une bonne pratique. Le candidat qui n'a pas recours à ces artifices est perçu comme un candidat qui mobilise autour de ses idées, sans avoir recours à de grosses sommes d'argent ou à l'utilisation abusive de biens et de ressources publics<sup>36</sup>. Biens et ressources publics que l'on détourne

pour en faire profiter de diverses manières un candidat ou un parti et que l'on ne met plus de manière égalitaire au service du public.

## 5 – Détournement des biens et des ressources publics

L'instrumentalisation des agents de l'État et des collectivités décentralisées par les autorités au pouvoir en période électorale est une pratique ancienne à Madagascar<sup>37</sup>. Ces fonctionnaires peuvent être utilisés comme agents électoraux, lorsqu'ils sont invités à participer à la propagande du parti au pouvoir et/ou de son candidat. Grâce à l'influence qu'ils ont sur les « administrés », ils peuvent parfois émettre des « recommandations », donner des « conseils » sur le vote, ou parfois même « faire pression ». Comme le dit Alphonse Toto, membre du parti Leader Fanilo, « les fonctionnaires ont souvent une influence considérable auprès des citoyens dans les localités où ils sont affectés ». Il parle de l'instituteur ou du médecin de campagne qui sont écoutés dans la région où ils officient, ou des chefs de district qui peuvent parfois verser dans des intimidations des électeurs<sup>38</sup>. Les chefs de fokontany, chefs de l'administration au niveau des villages et des quartiers, rattachés soit à la commune, soit au district (circonscription administrative) exercent parfois aussi des pressions sur les électeurs et influencent leur choix<sup>39</sup>.

---

commissions électorales de la SADC (ECF-SADC) et la Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>34</sup> Le staff de campagne de la candidature en 2013 de l'ancien ministre des Finances et du budget, Benjamin Andriamparany Radavidson, indique ne pas avoir recours aux artistes pour leur meeting qu'ils voient comme « une forme de sondage auprès de la population ». Ils disent vouloir « se démarquer des meetings qui rassemblent la foule grâce aux artistes célèbres », in RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Propagande. Les candidats à la présidentielle dans les starting-blocks », paru dans *L'Express de Madagascar*, publié le 24 septembre 2013.

<sup>35</sup> Le Webzine ivoirien Avenue 225 précise qu'il « vaut mieux attendre la proclamation des résultats du scrutin et éviter ainsi de croire qu'une grande mobilisation des militants serait le reflet d'une victoire déjà acquise ».

<sup>36</sup> « Ravelonarivo, Rajoelina, Ravalo, Rajao, Mailhol : ireo no nalaza tamin'ny saboty » in *La Gazette de la Grande Ile*, publié le 13 août 2018, <http://www.lagazette-dgi.com/?p=17243>, consulté le 25 août 2018.

<sup>37</sup> Commission électorale nationale indépendante (CENI), *Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache*, Décembre 2016.

<sup>38</sup> ILONIAINA (Alain), « Instrumentalisation des fonctionnaires. Les premières tentations des candidats d'État », in *Politika* Hors-Série spécial Élections, septembre 2018.

<sup>39</sup> L'arrêt n°11-CES/AR du 06 février 2014 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 20 décembre 2013 fait par exemple état d'usage « de contraintes sur les électeurs dans les Communes d'Ambodimanga II, d'Antsiatsiaka et de Vohipeno » par un certain Louis Jean, chef de fokontany, « afin de faire élire son candidat titulaire ». Le même arrêt dénonce que des chefs de fokontany de la commune rurale d'Ankazoabo Sud



Ces agents de l'État et/ou des collectivités territoriales décentralisés deviennent des agents électoraux du parti au pouvoir et/ou de ses candidats, soit parce qu'ils adhèrent au parti et à ses valeurs et soutiennent le candidat de l'État, soit parce qu'ils obéissent à leurs supérieurs hiérarchiques. À Madagascar, la politisation de l'administration est telle que les agents et autres hauts responsables recrutés et nommés dans la fonction publique sont souvent des membres du parti ou des proches des dirigeants politiques<sup>40</sup>. Mais il peut aussi arriver que les hauts responsables des ministères, voire les ministres, soient invités à faire en sorte que les agents de l'administration, centrale ou locale, deviennent membres du parti<sup>41</sup>.

Selon une étude publiée en 2001, « l'affiliation à un parti politique, et en particulier au parti au pouvoir était (...) légèrement supérieure chez la masse des fonctionnaires que celui enregistré dans la population dans son ensemble », et cette affiliation « augmente sensiblement à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie administrative »<sup>42</sup>. On peut alors trouver des chefs de service et des directeurs participer activement à des manifestations de soutien au parti au pouvoir ou à ses can-

aient été contraints par le maire alors en exercice pour influencer le choix des électeurs.

<sup>40</sup> Cette situation fait que les responsables auprès des ministères changent souvent à chaque fois qu'il y a un changement à la tête des ministères. Ces changements sont souvent dénoncés comme étant une entrave au bon fonctionnement de l'administration.

<sup>41</sup> L'ancien ministre de l'Éducation nationale, Paul Rabary, est l'un des rares ministres à avoir osé dénoncer publiquement que le parti au pouvoir lui ait imposé de faire adhérer au parti les membres de son administration. Mais la pratique est constante sous les divers régimes politiques. On parlait de PSDisation, de AREMAisation, de TIMisation, et de HVMisation des fonctionnaires.

<sup>42</sup> RAZAFINDRAKOTO (Mireille), ROUBAUD (François), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », in *Revue Autrepart* n°4, 2001, <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2001-4-page-43.htm>, consulté le 25 août 2018.

didats en période électorale, mais aussi en période de pré-campagne<sup>43</sup>.


Mais ces agents et hauts responsables ne se contentent pas d'être des agents électoraux du parti au pouvoir et de ses candidats. Ils vont parfois jusqu'à mettre à la disposition de ces derniers les biens et les ressources publics pour des activités qui n'ont aucun lien avec celles des pouvoirs publics. En 2013, des bâtiments publics appartenant à une mairie ont, par exemple, été utilisés par le parti du candidat soutenu par le maire en exercice pour accueillir ses réunions<sup>44</sup>, et des véhicules inscrits au nom de la mairie ont servi à transporter des agents électoraux pendant la campagne électorale<sup>45</sup>. Ces cas ont fait l'objet de plainte auprès de la Haute cour constitutionnelle (HCC) et ont entraîné l'annulation des voix obtenues par les candidats dans les circonscriptions où ils ont été constatés, mais d'autres cas existent au vu et au su de tous sans que des plaintes soient déposées ou des preuves formelles portées devant la Cour.

D'une manière générale, les partis au pouvoir et leurs candidats ont tendance à mobiliser l'appareil d'État en leur faveur durant les périodes électorales, aussi bien pendant la pré-campagne que durant la campagne élec-

<sup>43</sup> Des photos publiées sur les réseaux sociaux dénoncent la présence de secrétaires généraux et autres directeurs de ministères, vêtus parfois des t-shirts floqués du logo du parti au pouvoir ou à l'effigie d'un candidat soutenu par le pouvoir, participer à des manifestations de soutien des candidats du parti, ou carrément à des meetings électoraux.

<sup>44</sup> L'arrêt n°11-CES/AR du 06 février 2014 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 20 décembre 2013 donne des exemples, tels que celui du candidat Niarisy Mara (élu) et son staff qui se sont fréquemment réunis dans les locaux de la Commune de Fotivolo dont le maire n'est autre que le frère du candidat,

<sup>45</sup> Le même arrêt de la CES rapporte l'utilisation d'une moto appartenant à la Commune à des fins de propagande électorale par le même candidat et son staff dans les communes d'Ankazoabo Sud, Fotivolo, Tandranon et Berenty.



torale. Sous prétexte d'activités en tant que président de la République ou en tant que ministres, les hauts responsables de l'exécutif multiplient, en période de pré-campagne, les tournées officielles et en profitent pour aussi bien faire le bilan « positif » du régime sortant et vanter ses réalisations que pour glisser des promesses d'actions à poursuivre et à entreprendre pour la suite.

Ces cérémonies d'inauguration officielle, ou de lancement officiel de travaux, ou encore de remise de dons et autres qui ont tendance à se multiplier en fin de mandat<sup>46</sup> deviennent ainsi des tribunes de propagande pour le candidat ou le parti au pouvoir. Aux frais de l'État et des collectivités et en présence de différentes autorités administratives et politiques, le parti et le candidat de l'État expriment délibérément des opinions et effectuent délibérément des actions en vue d'influencer l'opinion et /ou l'action du public en vue des prochaines échéances électorales<sup>47</sup>. Même si les expressions « votez pour le président-candidat » ou votez pour le candidat du parti ne sont pas prononcées durant cette période, les allusions sont suffisamment claires pour qu'on assimile les discours et les meetings à des actions de propagande électorale.

<sup>46</sup> Durant les quatre à cinq derniers mois de son mandat, les descentes sur terrain du président de la République démissionnaire, Hery Rajaonarimampianina, sont quasi-quotidiennes, alors que quelques années plus tôt, ces activités sont espacées de plusieurs jours (calculs faits sur la base des communiqués transmis par la direction de la communication de la présidence de la République à la presse).

<sup>47</sup> Jacques Ellul, auteur de l'ouvrage *Propagande* définit la propagande comme étant « l'expression d'opinion ou l'action effectuée délibérément par des individus ou des groupes en vue d'influencer l'opinion ou l'action d'autres individus ou groupes, avec référence à des fins prédéterminées et au moyen de manipulations psychologiques », cité par NKURUNZIZA (Diane), *L'impact de la propagande sur les électeurs lors de la campagne pour les présidentielles de 2011 en RDC*, mémoire de licence en sciences de l'information et de la communication, Institut facultaire des sciences de l'information et de la communication RDC.


Par ailleurs, la plupart des activités officielles sont souvent immédiatement suivies d'activités concernant le parti. Celles-ci peuvent être des réunions de coordination avec les responsables locaux du parti, des assises régionales ou des congrès régionaux du parti, ou tout simplement l'inauguration du quartier général du parti. Réalisées dans des localités où se sont tenues des activités officielles auxquelles les dirigeants du parti ont pris part en tant qu'autorités politiques, ces activités partisans ont, du moins en partie, été financées par les ressources financières de l'État. Ce qui, selon la Haute cour constitutionnelle (HCC) constitue « un usage détourné des biens publics »<sup>48</sup>. Le parti, au moins, n'a pas sorti de ses caisses les frais de déplacement de ses dirigeants vers ces localités. Mais certains autres frais, comme les frais d'hébergement et/ou de restauration peuvent également avoir été pris en charge par l'État ou par la collectivité dans laquelle les activités du parti se sont tenues.

A tout cela s'ajoute l'économie réalisée sur la rémunération de certains prestataires de service privés, beaucoup d'activités d'organisation étant assurées par les agents locaux des ministères et/ou les agents des collectivités territoriales décentralisées. Ces derniers étant placés sous l'autorité hiérarchique des responsables politiques, notamment des ministres<sup>49</sup>, ils doivent souvent se résoudre à obéir aux ordres qui leur sont donnés. Dépendants du pouvoir politique et subordonnés à ceux qui l'exercent<sup>50</sup>, ils le font parfois par

<sup>48</sup> Avis n°04-HCC/AV du 11 août 2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution. Dans cet avis, 36<sup>e</sup> considérant, la HCC estime que « le ministre ne doit pas combiner visites ministérielles sur le terrain et participation à la campagne électorale, cette combinaison constituant un usage détourné des biens publics ».

<sup>49</sup> Selon l'avis précité de la HCC, « les rapports entre le Gouvernement et l'administration sont de nature hiérarchique ».

<sup>50</sup> Selon la CENI, dans son document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache, « il s'est installé depuis longtemps



crainte, mais ils le font aussi quelquefois dans un objectif de protéger leur poste au sein de l'administration<sup>51</sup>.

Ces dépenses sans facture mais financées par les moyens de l'État et des collectivités ont tendance à creuser les inégalités entre les candidats, notamment sur le plan du financement des campagnes électorales. Pendant que les autres doivent trouver de différentes manières les moyens de financer toutes les activités de propagande électorale avant et pendant la période officielle de campagne électorale, notamment les publicités politiques, les candidats de l'administration dépensent parfois sans compter aux frais de l'État.

## 6 – Des publicités politiques à caractère commercial

À Madagascar, « toutes les activités publicitaires dans les différents médias audiovisuels, écrits et électroniques » sont admises comme « moyens de propagande électorale et référendaire »<sup>52</sup>. Aujourd'hui, ces « activités publicitaires » se présentent sous forme d'affiches sur des panneaux publicitaires géants apposés au cœur des artères les plus

---

une tradition de dépendance et de subordination de l'administration face au pouvoir politique ».

<sup>51</sup> La CENI, dans le même document constate que si le corps de l'administration est vulnérable en matière électorale, c'est aussi en raison « de recherche d'intérêts personnels comme la protection de son poste par un fonctionnaire ». Et même si « les ordres hiérarchiques au profit d'un candidat ou d'un parti politique sont décriés », « aucun recours pour excès de pouvoir n'a jamais été déclenché (...) soit par peur, soit par ignorance ».

<sup>52</sup> Article 92 de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums : « Constituent des moyens de propagande électorale et référendaire, les réunions publiques, les défilés, les cortèges, les rassemblements, toutes les activités publicitaires dans les différents médias audiovisuels, écrits et électroniques, ainsi que toute autre activité visant à amener les électeurs à soutenir et à voter pour un candidat ou une liste de candidats en compétition dans une élection, ou une option dans une consultation référendaire.

fréquentées des espaces urbains, d'insertion sous forme d'images dans la presse écrite, de spots publicitaires de 30 à 60 secondes dans les médias audio-visuels, de pages et de contenus sponsorisés sur Internet et les réseaux sociaux, mais aussi et surtout de publi-reportage diffusés aussi bien dans la presse écrite et électronique que dans les médias audio-visuels. Dans ces publicités qui « vantent les mérites du candidat ou visent à promouvoir un programme particulier », ainsi que le souligne Donna Andreolle, professeur en études américaines de l'Université du Havre, « le candidat (est) traité comme un bien de consommation »<sup>53</sup> qu'il faut vendre aux électeurs-consommateurs.

Comme les autres moyens de propagande tels que les réunions publiques, les défilés, les cortèges, les rassemblements et autres, les publicités électorales visent à « amener les électeurs à soutenir et à voter pour un candidat ou une liste de candidats en compétition dans une élection, ou une option dans une consultation référendaire »<sup>54</sup>. A travers les images, les sons, les messages et les discours qu'elles transmettent, elles cherchent « à informer le public et à attirer son attention dans un but commercial »<sup>55</sup>, c'est-à-dire, de manière à le persuader et à le mobiliser autour de leur candidat-produit. L'objectif final est que le citoyen qui a vu la publicité, une fois convaincu, donne son vote au candidat.

Sauf que les publicités électorales sont « loin d'informer les citoyens comme elles le pré-

---

<sup>53</sup> ANDREOLLE (Donna), « La publicité électorale de la campagne présidentielle américaine en 1992 », *ASp* n°5-6, 1994, <http://asp.revues.org/4066>, consulté le 25 août 2018.

<sup>54</sup> Article 92 de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums.

<sup>55</sup> Article 177, alinéa 1, de la loi 2016-029 portant code de la communication médiatisée : « La publicité consiste à informer le public ou à attirer son attention dans un but commercial par le biais de messages audiovisuels appropriés ».



tendent à grand renfort de chiffres, statistiques, citations et preuves à l'image », dénonce Juliette Roussin. Parlant des publicités électorales américaines, elle évoque des publicités « partisans à l'extrême, négatives jusqu'à la calomnie et souvent pleines d'erreurs et de simplifications »<sup>56</sup>. A l'exception du deuxième point qui parle de « publicité négative », ces caractéristiques se retrouvent dans les publicités utilisées par les candidats aux élections malgaches. Faites de jingle et de slogans, elles se contentent souvent de vanter les mérites de ceux qu'elles présentent, et ne proposent que des messages souvent superficiels qui font plus appel à l'émotion qu'à l'esprit critique et à la réflexion de ceux qui les écoutent et les regardent.

Même quand elles se présentent sous forme de publi-reportage, où elles sont censées être plus longues que les 30 à 60 secondes de spots publicitaires, ces publicités électorales sont souvent données sur un ton « neutre et positif ». Elles portent surtout sur les comptes-rendus des activités de campagne des candidats et leurs promesses électorales résumées en quelques phrases, plutôt que sur de véritables discussions relatives aux politiques publiques concrètes établies par les candidats concernés<sup>57</sup>. Consommées à gogo pendant la campagne électorale, elles abreuvent le public de superlatifs et d'informations partisans qui ne vont que très rarement au fond des débats. Si elles répondent aux questions QUI et QUOI, elles abordent de manière très superficielle les réponses au POURQUOI, et n'apportent quasiment jamais les réponses au COMMENT.

<sup>56</sup> ROUSSIN (Juliette), « La démocratie sans limites : corruption et publicités dans les campagnes électorales américaines », *Les ateliers de l'éthique*, Volume 9, n°1, Hiver 2014.


<sup>57</sup> UNITÉ DE MONITORING DES MÉDIAS AU SEIN DU KMF/CNOE, *Rapport sur la couverture médiatique de la campagne et du processus électoral. Deuxième tour de la présidentielle et élections législatives. Période 29 novembre et 20 décembre 2013*, projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar (PACTE).

C'est la campagne de Marc Ravalomanana en 1999, alors qu'il brigait la mairie d'Antananarivo, qui a véritablement habitué les Malgaches aux moyens de communication moderne pour faire de la publicité politique. « La campagne électorale que Marc Ravalomanana a menée a tout à la fois dérouté et enthousiasmé les Tananariviens », rappelle la géographe Catherine Fournet-Guérin. « Il a, en effet, fait appel à des méthodes de communication révolutionnaires à Madagascar, en particulier en jouant de son image : il a fait installer des panneaux de quatre mètres sur trois aux carrefours les plus fréquentés de la ville pour diffuser son message de campagne. Plus généralement, il a fait montre d'une excellente utilisation des médias, télévisés ou écrits, en promouvant une image de dynamisme et d'homme rompu aux méthodes occidentales. La presse, déconcertée par ce ton nouveau, a parlé de campagne à l'américaine », souligne-t-elle dans son ouvrage sur la géographie du changement dans la capitale malgache<sup>58</sup>.

Si la distribution des tee-shirts n'était pas une nouveauté, c'est encore Marc Ravalomanana qui, en 1999, a popularisé la pratique en en distribuant des milliers, en y ajoutant d'autres gadgets, et en bradant les produits de son entreprise. La méthode a été élargie à plus grande échelle pendant la campagne présidentielle de 2001, où à défaut d'avoir réussi à empêcher la distribution de ces gadgets à des fins publicitaires, l'équipe du président de la République en exercice Didier Ratsiraka a dû se résoudre à recourir aussi aux diverses activités publicitaires pour promouvoir aussi bien l'image de son candidat que les réalisations de son mandat. La pratique s'est ensuite perpétuée. Réutilisée par Marc Ravalomanana en 2006, elle a été

<sup>58</sup> FOURNET-GUERIN (Catherine), *Vivre à Tananarive : géographie du changement dans la capitale malgache*, Éditions Karthala, Paris, 2007.





poursuivie, voire « améliorée » par Andry Rajoelina alors qu'il était candidat à la mairie en 2007.

À la présidentielle de 2013, au sortir de la transition de 2009-2013, le candidat Hery Rajaonarimampianina, candidat de substitution après que la Cour électorale spéciale ait écarté les Dr Roger Kolo et Jules Etienne Roland, a misé à fond sur la publicité pour gagner les élections. Sa présence dans la presse écrite du 9 au 23 octobre, les 15 derniers jours de la campagne électorale du 1<sup>er</sup> tour, en termes de publicité s'élève à 51 pages réparties dans six journaux. Son adversaire direct, Jean Louis Robinson, qui sera en face de lui au second tour a eu 21 pages au total dont 12 dans Midi Madagascar. Du 7 au 23 octobre, pendant trois semaines de campagne électorale, il a bénéficié de 39 % de la couverture payante de trois chaînes de télévision, à savoir TV Plus, Viva TV et Ma-TV. Sur les mêmes chaînes, Hajo Andrianinarivelo a eu droit à 14 % de couverture payante, et Jean Louis Robinson à seulement 6 %<sup>59</sup>. A cela s'ajoutent les nombreux autres supports de publicité à caractère commercial implantés et affichés dans les zones les plus fréquentées des différents centres urbains, en dehors des emplacements réservés.

Le volume de publicités électorales n'est évidemment pas le seul paramètre à prendre en compte pour expliquer la victoire de Hery Rajaonarimampianina. Les publicités électorales lui ont certes donné une visibilité certaine, compensant sa quasi-absence dans les médias durant la période de pré-campagne


<sup>59</sup> Les chiffres, tirés des rapports de toutes les missions d'observation des élections présentes à Madagascar durant le premier tour de la présidentielle de 2013, ont été présentés au symposium régional de la Section Madagascar de l'Union de la presse francophone (UPF-Mada) du 12 au 14 septembre 2018, par Loïc Hervouet, formateur en journalisme, ayant accompagné les rédactions malgaches plus de 18 mois avant l'élection, et observateur des élections au titre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

alors que sa candidature n'était pas encore sûre, mais elles ne sont pas les seuls artisans de son élection. À ces publicités électorales se sont ajoutés une très forte présence sur le terrain et dans de nombreuses localités du pays ainsi que le soutien affiché par de nombreux dirigeants de la transition en sa faveur. Sans parler des contenus éditoriaux favorables à sa candidature de nombreux organes de presse. Il n'est évidemment pas le seul à bénéficier d'une couverture médiatique positive, mais en termes de volume et de présence dans les médias, il a trusté les premières places.

### **7 – Des contenus éditoriaux peu indépendants et souvent superficiels**

Contrairement à la publicité, les contenus éditoriaux sont censés faire place à une couverture médiatique plus indépendante des activités des candidats, et donner une large place aux explications et aux analyses de leurs programmes politiques. C'est dans les contenus éditoriaux où les informations ne devraient pas être biaisées que le public peut et devrait obtenir les éclairages nécessaires à sa prise de décision au moment du vote. Mais cela n'est pas toujours le cas. En plus d'être occultée par la publicité, la couverture médiatique des élections par les médias malgaches est de moins en moins indépendante et est de plus en plus superficielle.

Les monitorings des médias réalisés en 2013 donnent une idée précise de la manière dont les médias ont couvert les élections présidentielle et législatives. Celle-ci était d'abord inégale, déséquilibrée et souvent partielle. Dans les organes de presse qui ont soutenu leurs propres candidats, soit parce qu'ils appartiennent aux candidats eux-mêmes, soit parce que les organes prennent fait et cause pour les candidats, ces derniers ont eu droit à des



espaces plus importants que les autres dans les parties éditoriales<sup>60</sup>.

Pour les organes de presse qui n'avaient pas de candidats attirés, la couverture se faisait en fonction des espaces publicitaires que ceux-ci achetaient auprès des médias. Dans ses rapports, l'Unité de monitoring des médias du KMF/CNOE indique avoir noté « une corrélation entre les publicités payantes des candidats et le nombre d'articles qui leur sont dédiés dans les journaux concernés »<sup>61</sup>. En plus de la pratique du renvoi d'ascenseur où les services commerciaux des organes de presse ont tendance à proposer aux annonceurs des articles en cadeau à la conclusion d'un gros contrat publicitaire, certains candidats, conseillés par des agences de communication, vont jusqu'à exiger aux journaux à qui ils « donnent » de la publicité une couverture systématique de toutes leurs activités<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Dans son rapport final, la mission d'observation des élections de 2013 de l'Union européenne qui s'est basée sur les rapports de sa propre Unité de monitoring des médias a constaté que « les candidats aux législatives, propriétaires ou directeurs d'organes de presse, ont largement utilisé ceux-ci comme moyens de campagne, dans la capitale et les régions ». Elle donne notamment l'exemple du directeur de la télévision privée Ma-TV, Fredy Rajaofera Andriambelo, et du propriétaire de la Radio des jeunes, Tahiana Harifetra Rasolojaona, dans la capitale. La pratique est tout aussi valable lors de l'élection présidentielle. L'UMM du KMF/CNOE donne l'exemple du groupe Viva, dont le propriétaire est le président de la transition Andry Rajoelina. « Ce groupe a clairement soutenu les candidats de la plateforme Mapar ainsi que Hery Rajaonarimampianina », note le rapport de l'UMM du KMF/CNOE. L'Express de Madagascar, dont le propriétaire Edgard Razafindravahy est candidat, a également consacré une large couverture à son patron. Dans son éditorial du 26 septembre 2013, date d'ouverture de la campagne électorale, le rédacteur en chef du journal avertit les lecteurs que « Edgard Razafindravahy aura la part belle dans les publications qui lui appartiennent » et que le journal, même s'il « n'ira pas jusqu'à l'overdose, fera le maximum le temps de la campagne ».

<sup>61</sup> UNITÉ DE MONITORING DES MÉDIAS AU SEIN DU KMF/CNOE, op.cit.

<sup>62</sup> RABARY-RAKOTONDRAVONY (Lova), *La mobilisation des journalistes comme facteur de réussite de la création d'un supplément d'analyse, d'idées et de débats*, Mémoire

Par ailleurs, les informations étaient traitées de telle sorte que la couverture est souvent partielle. Les résultats des monitorings notent l'usage de superlatifs dans le compte-rendu des échos des tournées électorales, la confusion des faits et des commentaires, mais surtout la priorité des opinions sur les faits<sup>63</sup>. L'Unité de monitoring des médias auprès de l'Union européenne dans le cadre du projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar (Pacte) a même parlé d'un « contenu éditorial souvent ambigu au point de devenir des publi-reportages »<sup>64</sup>. Mais il peut aussi arriver que les publi-reportages soient présentés comme des contenus éditoriaux, avec signature et présence de journalistes, et seulement quelques signes presque invisibles indiquant qu'il s'agit d'une publicité<sup>65</sup>. Cette formule mise en œuvre en 2013 semble vouloir reprendre de plus belle en 2018.

Outre la propriété des médias, le renvoi d'ascenseur fait aux annonceurs ou les exigences que ces derniers peuvent parfois for-


de Master 2 en management des médias, Août 2014.

<sup>63</sup> HERVOUET (Loïc), Intervention lors de la Table ronde « Retour d'expériences. Comment les médias malgaches ont couvert les élections de 2013 » lors du symposium régional de la section Madagascar de l'Union internationale de la presse francophone (UPF Madagascar) du 12 au 14 septembre 2018.

<sup>64</sup> RAZAFINDRAZAKA (Mirana), Intervention lors de la table ronde sur le thème « Retour d'expériences et perspectives. Comment les médias malgaches ont-ils couvert les élections de 2013 et quelles sont les perspectives pour 2018 », donnée lors du symposium régional de la section Madagascar de l'Union de la presse francophone (UPF-Mada) du 12 au 14 septembre.

<sup>65</sup> En 2013, les articles relatifs aux candidats publiés par Midi Madagasikara dans ses pages politiques, ont quasiment tous été payants et le seul signe qu'il s'agissait de publi-reportage était la référence du numéro de la facture mentionnée dans un coin de l'espace éditorial. En 2013, la TV Plus Madagascar a également mis en place une rubrique Vaovaon'ny fifidianana (Echos de la campagne) qui rapportaient les comptes-rendus de campagne des candidats ayant versé de l'argent. Autant de formules qui selon l'UMM du KMF/CNOE ont « probablement induit le public en erreur ».





muler en échange des contrats commerciaux qu'ils passent avec les organes de presse, le manque de communication du côté des candidats et de leurs états-majors politiques peut aussi être évoqué comme étant l'une des causes de l'inégalité et du déséquilibre de la couverture médiatique. Dans son rapport de monitoring du premier tour, le KMF CNOE souligne que ce déficit est probablement dû « à la capacité financière limitée de certains candidats »<sup>66</sup>, mais L'Express de Madagascar qui avait publié pendant une semaine un Cahier spécial campagne électorale impute également la responsabilité aux candidats et à leurs partis. Malgré une claire volonté de traiter tous les candidats, hormis son patron, sur un pied d'égalité, le journal s'est souvent heurté à des candidats « injoignables », « discrets par choix ou tout simplement difficilement accessibles »<sup>67</sup>.

Très dépendante des patrons de presse, mais aussi des annonceurs politiques, la couverture médiatique de la campagne électorale reste également très superficielle. Les travaux de monitoring réalisés en 2013 montrent que les journaux écrits, parlés ou télévisés se contentent souvent de rapporter les échos des activités réalisées par les candidats durant la campagne électorale et portent rarement sur les éclairages et les explications des programmes et des promesses électorales. « Les thèmes centraux traités à travers la couverture médiatique de la campagne sont ceux qui se rapportent aux activités des candidats et à la présentation de leurs projets de société au détriment d'une discussion davantage focalisée sur les politiques publiques concrètes, établies par les candidats concernés », note l'UMM du KMF/CNOE<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> UNITÉ DE MONITORING DES MÉDIAS AU SEIN DU KMF/CNOE, *Rapport sur la couverture médiatique du processus électoral. Premier tour de la présidentielle. 24 septembre – 25 octobre 2013.*

<sup>67</sup> RABARY-RAKOTONDRAVONY (L.), op.cit.

<sup>68</sup> UMM KMF/CNOE, op.cit.

Dans une campagne électorale dominée par la publicité et par les meetings électoraux sous forme de concerts gratuits, les éclairages apportés par les médias sur les programmes et politiques proposés par les candidats à l'électorat sont plus qu'importants. Si les candidats se contentent de donner des slogans vides et des promesses sans possibilité de réalisation, il revient aux journalistes de mettre la lumière sur ces questions. Mais se contentant souvent de reprendre les informations transmises par les quartiers généraux de campagne des candidats et de retranscrire les communiqués de presse, les journaux expliquent peu les enjeux et apportent rarement des précisions sur les chiffres et les ressources destinés à financer les programmes<sup>69</sup>. Une posture qui arrange certains candidats dont les programmes et les politiques ne sont pas toujours détaillés. Il est enfin possible que cette forme de traitement des sujets liés à la campagne électorale fasse partie des « contrats commerciaux » passés entre les candidats et les médias.

Privilégier les éloges, ne pas poser les questions qui fâchent, se limiter à la réécriture des articles et communiqués préalablement rédigés par les attachés de presse et chargés de communication des candidats puis les signer, ou alors se faire dicter les articles par un confrère bien placé dans la hiérarchie d'un staff de campagne, se réunir avec les membres de ce staff de campagne avant de commencer la rédaction des articles, puis donner son travail à la relecture par des personnes étrangères à la rédaction, signer et prêter sa voix à des publireportages... les contraintes auxquelles les journalistes de certains organes engagés politiquement ou commercialement auprès d'un candidat ou d'un parti politique, sont légion durant les périodes de pré-campagne et de

<sup>69</sup> RABARY-RAKOTONDRAVONY (L.), op.cit.



campagne<sup>70</sup>. Certains acceptent car voient des avantages à être affectés à la couverture d'un candidat en particulier, comme les voyages et les indemnités. D'autres se résignent à accepter par crainte de perdre leur travail. Plus rares sont ceux qui refusent et invoquent la clause de conscience pour préserver leur crédibilité et leur indépendance.

Pour gagner plus d'argent, ou pour faire gagner les candidats qu'ils soutiennent, certains médias sont souvent prêts à sacrifier leur indépendance et leur crédibilité en période électorale. « Les élections sont une occasion rare pour les organes de presse de gagner beaucoup d'argent », entend-on souvent dans le milieu. Sauf que les médias en oublient jusqu'à leurs missions et leurs responsabilités sociales. Sous couvert de pluralisme, ceux qui ne soutiennent pas des candidats, prétendent donner la parole à toutes les tendances pourvu qu'elles paient. Les observateurs électoraux louent le pluralisme, mais comme le dit Loïc Hervouet, formateur en journalisme et membre de l'équipe des observateurs de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) aux élections de 2013, il s'agit d'un « pluralisme censitaire » où ceux qui ont le plus d'argent sont les plus visibles<sup>71</sup>.

À Madagascar, faute de réglementation claire, aussi bien sur le financement des campagnes que sur la régulation des médias, l'inégalité des chances des candidats aux élections en général et à la présidentielle est une réalité. Malgré l'adoption des textes destinés à redresser les lacunes, leur mauvaise application, voire l'absence d'application, creusent davantage l'écart entre les candidats.

<sup>70</sup> Témoignages et partages de quelques journalistes politiques.

<sup>71</sup> HERVOUET (Loïc), op.cit.

## 8 – Des réglementations incomplètes, inefficaces et mal appliquées


Une élection ne peut être qualifiée de démocratique et ne saurait être crédible que si elle est libre et équitable. D'autres conditions sont requises, mais la liberté et l'équité sont les critères qui importent le plus dans cette étude. Ces deux critères supposent que tous les citoyens remplissant les conditions légales pour voter puissent choisir librement, sans influence illégale, intimidation ou violence<sup>72</sup>. Cela suppose également que tous les citoyens admissibles puissent avoir les mêmes chances de participer à l'élection en tant que candidats, et que personne ne doit jouir d'un avantage injuste<sup>73</sup>. Tout obstacle à la participation des citoyens à participer aux élections doit être éliminé, et l'égalité des chances de tous les citoyens doit être favorisée pour leur permettre d'être aussi bien des électeurs que des candidats. Madagascar a pris un certain nombre de mesures légales et réglementaires pour que ces conditions soient réunies, mais pour différentes raisons, elles ont souvent du mal à être appliquées. Celles qui sont appliquées sont parfois contestées.

### Un bulletin unique pour réduire les fraudes

Le système de bulletin unique a été adopté pour deux raisons principales : d'une part pour réduire les possibilités d'achat de voix, mais aussi pour s'assurer que tous les candidats aient la même chance de figurer sur les bulletins de vote, d'être présents dans les

<sup>72</sup> Initiatives de données électorales ouvertes, « Le guide des données électorales – Qu'est-ce que des élections crédibles » ? <https://openelectiondata.net/fr/guide/electoral-integrity/credible-elections/>, consulté le 13 septembre 2018.

<sup>73</sup> The electoral knowledge network, « Projet administration et coût des élections. Partis politiques et candidats », <https://aceproject.org/main/francais/pc/pc21.htm>, consulté le 13 septembre 2018.



bureaux de vote et partant de se présenter aux choix des électeurs<sup>74</sup>. Malgré les avantages que le système peut offrir, les procédures et la durée d'impression des bulletins uniques ainsi que l'éducation des électeurs à leur utilisation constituent souvent des sujets de polémique<sup>75</sup>. Ce qui avait amené les autorités à tenter de réutiliser les bulletins individuels du moins pour le deuxième tour de la présidentielle de 2018<sup>76</sup>. Une tentative « déjouée » par la HCC qui a rappelé qu'avec la forme de bulletins de vote unique, « tous les candidats sont logés à la même enseigne » et que la pratique « limite les marchandages de voix par les candidats qui exigent la présentation des bulletins de leurs adversaires pour justifier le vote en leur faveur »<sup>77</sup>.

#### La démission des autorités candidates pour mettre fin à l'utilisation des prérogatives de puissance publique en période électorale

L'exigence de démission des autorités politiques et des fonctionnaires d'autorité en cas de candidature à une quelconque élection fait également partie des mesures prises par Madagascar pour s'assurer que tous les candidats aient les mêmes chances et qu'aucun ne jouisse d'avantage injuste. Les lois malgaches avaient depuis longtemps prévu des sanctions

contre ceux qui utiliseraient leurs prérogatives de puissance publique en leur faveur en période électorale, et qui détourneraient les biens et les ressources publics à leur avantage durant la campagne électorale. Mais les sanctions prévues, et même parfois prononcées par les juridictions électorales ne semblent pas avoir dissuadé ces autorités. Ce qui a amené à cette mesure drastique. La question se pose néanmoins aujourd'hui sur l'opportunité d'une telle décision, surtout depuis que le président en exercice a dû céder le pouvoir à un président du Sénat dont l'arrivée au sein de cette institution s'est faite par désignation<sup>78</sup> et non par élection. Sa légitimité s'en trouve particulièrement affaiblie d'autant que dans un avis publié à la demande de son prédécesseur, la HCC a considérablement réduit les attributions du président par intérim<sup>79</sup>, mettant le pays dans une certaine incertitude<sup>80</sup>.

Cette mesure est également contestée dans la mesure où elle est considérée comme réduisant la durée du mandat présidentiel à moins de cinq ans. Le parti au pouvoir et l'exécutif avaient tenté d'initier une révision de la Constitution un an avant la fin du mandat du chef d'État en exercice, mais face au tollé soulevé par l'initiative, celle-ci a été abandonnée. Les arguments qui avaient été utilisés par le Hery Vaovao ho an'i Madagasikara (HVM) à l'époque ont récemment été repris par l'ancien président Didier Ratsiraka pour soutenir son appel à un report de l'élection présidentielle<sup>81</sup>. Cette sortie largement couverte par

<sup>74</sup> À l'époque où les bulletins de vote étaient individuels, ce sont les candidats eux-mêmes qui se chargeaient d'imprimer leurs bulletins de vote et qui les acheminaient jusque vers les structures régionales et locales chargées de les mettre dans les bureaux de vote.

<sup>75</sup> Se faisant le porte-voix de certains courants politiques, l'ancien président Didier Ratsiraka avait encore remis en cause le système du bulletin unique lors de son émission spéciale du 5 septembre 2018, diffusée sur les chaînes TV Plus et RTA.

<sup>76</sup> Article 20, alinéa 3 du projet de loi organique relative à l'élection présidentielle : « Pour le second tour de scrutin, le vote est exprimé au moyen de bulletin unique ou, le cas échéant, au moyen de bulletins de vote individuels établis par chaque candidat ».


<sup>77</sup> Décision n°16-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-009 relative à l'élection du Président de la République.

<sup>78</sup> Décret n° 2017-954 portant nomination d'un membre du Sénat de Madagascar au titre du président de la République du 12 octobre 2017.

<sup>79</sup> Avis n°07-HCC/AV du 07 septembre 2018 relatif à une demande d'avis sur les attributions courantes du Président de la République.

<sup>80</sup> RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Démission du président. La République en pointillés », in *L'Express de Madagascar* du 8 septembre 2018, <https://www.lexpressmada.com/08/09/2018/demission-du-president-la-republique-en-pointille/>, consulté le 13 septembre 2018.

<sup>81</sup> RATSIRAKA (Didier), Émission spéciale diffusée sur TV



les médias partisans de Hery Rajaonarimampianina, couplée avec d'autres signes indiquant des manœuvres visant à maintenir au pouvoir le président-candidat, avait renforcé les craintes d'un non-respect des dispositions constitutionnelles exigeant la démission du chef de l'État en exercice candidat à sa propre succession<sup>82</sup>. Des craintes d'autant plus fondées qu'un précédent a eu lieu en 2013. En effet, face à des incertitudes quant à la tenue ou pas des élections, l'ancien président de la Transition, Andry Rajoelina, dont la candidature a pourtant été retenue par la Cour électorale spéciale (CES)<sup>83</sup>, a refusé de démissionner<sup>84</sup> malgré les injonctions légales et constitutionnelles. Une posture qui avait été « copiée » par certains ministres-candidats, alors que la plupart des autorités politiques concernées par la mesure se sont exécuté de bonne grâce<sup>85</sup>.

### Interdiction de campagne électorale pour les ministres et autres hauts responsables

Toujours dans l'objectif de réduire l'utilisation des prérogatives de puissance publique

Plus le 5 septembre 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=NVE4n3QfBJc>, vidéo vue le 13 septembre 2018.

<sup>82</sup> RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Election – Démission hypothétique du président », in *L'Express de Madagascar* du 7 septembre 2018, <https://www.lexpressmada.com/07/09/2018/elections-demission-hypothetique-du-president/>, consulté le 13 septembre 2018.

<sup>83</sup> RECTIFICATION D'ERREUR MATÉRIELLE à la décision n°01-CES/D du 3 mai 2013 arrétant la liste des candidats à l'élection du premier Président de la Quatrième République du 24 juillet 2013, <http://www.hcc.gov.mg/election/rectification-derreur-materielle-a-la-decision-n01-cesd-du-3-mai-2013-arretant-la-liste-des-candidats-a-lelection-du-premier-president-de-la-quatrieme-republique-du-24-juill/>, consulté le 7 septembre 2018.

<sup>84</sup> « Andry Rajoelina refuse pour l'heure de démissionner », in *Madagascar Tribune.com* du 28 mai 2013, <https://www.madagascar-tribune.com/Andry-Rajoelina-refuse-pour-l-18768.html>, consulté le 5 septembre 2018.

<sup>85</sup> « Présidentielle à Madagascar : dix candidats remettent leur démission », in *l'express.mu* du 28 mai 2013, <https://www.lexpress.mu/article/presidentielle-madagascar-dix-candidats-remettent-leur-demission>, consulté le 5 septembre 2018.


ainsi que des biens et ressources publics en faveur des candidats, les différents acteurs de l'administration sont interdits de campagne électorale. Ainsi, « tout fonctionnaire civil ou militaire et agent non encadré de l'État et des Collectivités territoriales décentralisées, qui sont soumis à des obligations de neutralité, d'assiduité, de plein emploi et d'honnêteté » n'a pas le droit « de participer à la campagne électorale en vue de faire voter pour un candidat, une liste de candidats ou une option »<sup>86</sup>. Les autorités politiques et les fonctionnaires d'autorité, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas fonctionnaires mais exercent une haute fonction ou un haut emploi civil de l'État, ne doivent « pas distribuer, dans l'exercice de leur fonction ou à l'occasion de l'exercice de celle-ci, des professions de foi et des circulaires pour le compte d'un candidat, d'une liste de candidats ou d'une option ; de diffuser des slogans ou des discours liés à la propagande électorale ou référendaire pendant la durée de la campagne électorale »<sup>87</sup>.

Mais si les textes concernant les fonctionnaires et les agents de l'État sont clairs, ceux qui se rapportent aux hauts responsables sont plus ambigus dans la mesure où il n'est pas strictement spécifié qu'ils sont interdits de participer à la campagne électorale. C'est ainsi qu'en 2013, les autorités de la transition ont adopté un décret autorisant ces hauts responsables à « assister aux manifestations de campagnes électorales à condition de s'abstenir de prendre la parole durant lesdites manifestations ou de faire des déclarations d'opinion sur les candidatures en concurrence sous quelques formes qu'elles soient »<sup>88</sup>. Le décret

<sup>86</sup> Article 60 de la loi organique 2018-008 sur le régime général des élections et des référendums.

<sup>87</sup> Article 61 de la loi organique 2018-008 sur le régime général des élections et des référendums.

<sup>88</sup> Décret n° 2013-593 du 06 août 2013 modifiant certaines dispositions du Décret n° 2013-270 du 16 avril 2013 fixant les conditions d'application de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code



en question a même donné son feu vert à l'utilisation « des photos et des noms des autorités citées ci-dessus ainsi que les effigies des entités de provenance dans les supports de campagnes électorales ». La Cour électorale spéciale (CES) de 2013 a considéré que « la seule présence du Président, des membres du Gouvernement, des Chefs d'institution et de l'ensemble de fonctionnaires d'autorité ainsi que l'utilisation de leur photo, de leur nom ou de leur effigie constituent un manquement à l'obligation de neutralité qui s'impose à eux » et a annulé le décret le 18 décembre 2013, deux jours avant le scrutin. Sauf que, entre-temps, le président de la Transition ainsi que les membres du gouvernement ont déjà participé à la campagne électorale. Une requête en disqualification de Hery Rajaonarimampianina, principal bénéficiaire de la participation des dirigeants de la transition à la campagne électorale a été déposée, mais a été rejetée par la CES. Cette dernière avait estimé que comme le candidat a démissionné et n'était donc plus une autorité administrative, il ne pouvait avoir utilisé des prérogatives qu'il n'avait pas<sup>89</sup>. La Cour avait également jugé que la disqualification n'était pas la sanction prévue par la loi en cas d'utilisation de prérogatives de puissance publique en faveur d'un candidat<sup>90</sup>. Les lois électorales prévoient en effet des sanctions pénales contre ceux qui enfreignent les dispositions légales en ce sens, ainsi que l'annulation des voix obtenues par les candidats ayant bénéficié des prérogatives et des biens et ressources publics<sup>91</sup>.

électoral.

<sup>89</sup> Considérants portant sur les moyens tirés de l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'arrêt n°03-CES/D/AR.14 du 07 janvier 2014 relative à des requêtes en disqualification.

<sup>90</sup> Considérants portant sur les moyens tirés des effets de l'annulation du décret n°2013-593 du 06 août 2013 modifiant certaines dispositions du décret 2013-270 du 16 avril 2013 fixant les conditions d'application de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral durant les campagnes électorales.

<sup>91</sup> Article 220 de la loi organique 2018-008 sur le régime

Dans un récent avis sur le sujet, la Haute cour constitutionnelle a rappelé qu'en vertu de l'article 39 de la Constitution qui prévoit que « l'État garantit la neutralité politique de l'administration, des forces armées, de la justice, de l'enseignement et de l'éducation », « les ministres, membres du Gouvernement, ne peuvent pas participer à la campagne électorale »<sup>92</sup>. Elle soutient « que la seule présence des chefs d'institution, en particulier, des membres du Gouvernement de consensus et de l'ensemble de fonctionnaires d'autorité dans une campagne électorale, de manière active ou passive, constitue un manquement à l'obligation de neutralité qui s'impose à eux et risque d'affecter le processus électoral »<sup>93</sup>. Un avis considéré par le parti présidentiel Hery Vaovao ho an'i Madagasikara (HVM) comme une volonté de priver ses membres de leurs libertés d'expression et d'opinion<sup>94</sup>. La Haute cour constitutionnelle elle-même reconnaît que la neutralité politique est en

---


général des élections et des référendums : « L'usage de ressources administratives ainsi que des prérogatives de puissance publique à des fins de propagande électorale entraîne l'annulation des voix éventuellement obtenues par l'option ou le candidat ou la liste de candidats mis en cause, dans la ou les localités où l'infraction a été constatée, et est puni d'une peine de deux (2) à cinq (5) ans d'emprisonnement ».

<sup>92</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'avis n°04-HCC/AV du 11 août 2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution.

<sup>93</sup> Considérant 41 de l'avis n°04-HCC/AV du 11 août 2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution.

<sup>94</sup> Rivo Rakotovo, président du Sénat et ancien président national du parti HVM, lors de l'inauguration du quartier général du parti à Fianarantsoa : « *Mais qui a perdu ses droits dans ce pays ? Qui n'a pas le droit de s'exprimer ? Qui n'a pas le droit de se lever pour défendre ses idées dans le respect de la loi ? C'est ce que j'ai envie de vous dire à vous, amis, membres du HVM et à nos sympathisants. Il y a une loi, certes. Mais attention. Des gens veulent faire taire nos choix. Mais le message que nous tenons à faire passer aujourd'hui est que nous, responsables, savons trouver l'équilibre entre les fonctions qui nous ont été confiées par l'État et le choix de notre cœur face à l'élection* », in *Vaovaon'ny TVM*, version malgache, 19h30 du 26 août 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=E4kHIU5AAA8&t=1526s>, consulté le 28 août 2018.





contradiction avec la fonction du gouvernement de définir des orientations politiques<sup>95</sup>. Cependant, souligne-t-elle, elle se justifie par la fonction administrative des ministres, de leur qualité de chef de l'administration, et donc de chef hiérarchique des agents placés sous leurs ordres<sup>96</sup>.

### Interdiction des produits commerciaux à des fins de propagande électorale

L'interdiction « de promouvoir et utiliser une marque et des produits commerciaux à des fins de propagande électorale »<sup>97</sup> constitue l'une des nouveautés intégrées dans les lois électorales de 2018. L'idée, explique la Commission électorale nationale indépendante (CENI) est d'empêcher que des hommes d'affaires utilisent des articles destinés à la vente comme support de communication politique, ou qu'ils fassent des réductions sur certains articles afin de séduire les électeurs<sup>98</sup>. Cette stratégie avait été utilisée lors des élections municipales de 1999 par Marc Ravalomanana qui s'est largement appuyé sur la marque et les produits Tiko et ses infrastructures pour sa campagne électorale. Afin de prévenir que son adversaire à l'élection présidentielle de 2001 ait à nouveau recours à son entreprise et à la marque de ses produits pour accroître sa popularité à travers le pays, Didier Ratsiraka avait tenté d'interdire l'association des publicités politiques avec les produits commerciaux

<sup>95</sup> Considérant 18 de l'avis n°04-HCC/AV du 11 août 2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution.

<sup>96</sup> Considérants 34, 35 et 36 de l'avis n°04-HCC/AV du 11 août 2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution.

<sup>97</sup> Article 93 de la loi organique 2018-008 sur le régime général des élections et des référendums.

<sup>98</sup> Intervention de Thierry Rakotonarivo, vice-président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) lors de l'atelier Médias et élections organisé le 11 septembre 2018 conjointement par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Forum des Commissions électorales de la SADC (ECF-SADC) et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

en 2001<sup>99</sup>. Face au tollé que cette tentative avait suscité, le projet a été abandonné, avant d'être repris en 2018.

L'objectif de cette interdiction reste néanmoins flou. Si l'on en croit les responsables de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), cette disposition ne vise nullement l'interdiction du recours aux gadgets ou autres goodies électoraux qui, pourtant, peuvent être perçus comme étant des produits commerciaux en ce qu'ils ont été importés, achetés ou commandés pour être vendus<sup>100</sup> ou pour être destinés à une utilisation commerciale, industrielle, professionnelle, institutionnelle ou autre<sup>101</sup>. Ces objets promotionnels à l'effigie des candidats ou floqués de leurs logos sont davantage considérés comme des moyens de propagande, à l'instar des rassemblements, réunions publiques ou affiches et autres que comme des produits commerciaux ou des biens de consommation<sup>102</sup>. Ils peuvent donc être distribués gratuitement, quand bien même pourraient-ils être considérés comme un moyen d'acheter des voix de manière indirecte.


L'interdiction ne vise pas non plus à protéger les biens sociaux de tout éventuel abus par le propriétaire d'une entreprise qui serait tenté d'utiliser le patrimoine d'une entreprise à des fins de propagande électorale en faveur de sa candidature ou d'une candidature qu'il soutient. Au contraire. Selon la loi organique sur

<sup>99</sup> MARCUS (Richard), Political change in Madagascar : populist democracy or neopatrimonialism by another name? ISS Paper 89, August 2004.

<sup>100</sup> Dans certaines démocraties avancées, les gadgets électoraux sont vendus par les partis politiques et achetés par les électeurs pour montrer leur adhésion aux valeurs et au programme des candidats soutenus par les partis.

<sup>101</sup> L'article 212.1 de la loi canadienne sur la taxe d'accise dispose que « produit commercial s'entend d'un produit qui est importé pour vente ou pour usage commercial, industriel, professionnel, institutionnel ou semblable ».

<sup>102</sup> Interview de Thierry Rakotonarivo, vice-président de la CENI le 24 septembre 2018.



le régime général des élections, « les contributions de personnes morales de droit privé national, à l'exclusion des sociétés commerciales à participation publique », sont admises au titre des recettes d'un compte de campagne, « sous forme de numéraires, de dons, de legs, de concours en nature ou en prestations diverses »<sup>103</sup>. Dès lors que les marques et les produits ne sont pas concernés, les dons provenant des entreprises privées sont licites et peuvent sans problème être inscrits sur le compte de campagne des candidats.

La tendance mondiale veut que les dons en provenance des sociétés privées soient réglementés, voire interdits, de façon à éviter que les candidats, une fois élus, ne soient redevables à ces sociétés et que celles-ci, notamment les plus fortunées, influent sur certaines décisions politiques<sup>104</sup>. Mais Madagascar n'a pas suivi cette tendance, et la loi électorale en vigueur en 2018 continue d'autoriser les dons provenant des entreprises privées quel que soit leur montant et quelle que soit leur valeur. Dans ses explications, la Commission électorale nationale indépendante insiste juste sur la nécessité de ne pas confondre campagne électorale et publicité commerciale. « Un candidat ne peut pas faire de campagne électorale en utilisant des moyens ou des infrastructures destinés à de la publicité commerciale », souligne Thierry Rakotonarivo, rappelant les dispositions de l'article 115 de la loi électorale.

### **Interdiction des procédés de publicité commerciale à des fins de propagande électorale**

**À Madagascar, les procédés utilisés pour faire la publicité d'un produit, d'un service ou d'une**

<sup>103</sup> Article 73 de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums.

<sup>104</sup> BIEZEN (Ingrid van), *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, Editions du Conseil de l'Europe, décembre 2003.


marque n'auraient plus dû être utilisés par les candidats à la présidentielle et leurs partis depuis que la Haute cour constitutionnelle (HCC) a publié la liste officielle des candidats à la présidentielle le 22 août 2018. L'article 115 de la loi organique sur le régime général des élections interdit en effet « à compter de la publication de la liste des candidats ou des listes de candidats, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par tout moyen de communication audiovisuelle ». Seule est autorisée « la publicité par voie de presse audiovisuelle ou écrite pour solliciter les dons, cette publicité ne pouvant contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement des dons ».

En s'alignant sur la législation française<sup>105</sup>, le législateur malgache a adopté une disposition qui va au-delà de la simple interdiction d'affichage sur des panneaux publicitaires d'une certaine dimension et à certains emplacements. Selon la jurisprudence française, cette disposition constitue une véritable interdiction de la publicité politique, ou du moins celle qui recourrait, pas seulement aux outils et aux supports affectés à la publicité commerciale, mais aussi aux moyens couramment utilisés pour faire de la publicité commerciale. C'est ainsi qu'en France, en vertu de ce texte, les spots publicitaires à caractère politique et les clips politiques sont interdits<sup>106</sup>, tout

<sup>105</sup> L'article L52-1 du Code électoral français dispose que « pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du jour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite ». Dans son article L52-8 alinéa 7, le même code déroge à l'article précédent en acceptant que « les candidats ou les listes de candidats peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés par le présent article. La publicité ne peut contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement du don ».

<sup>106</sup> DELPORTE (Christian), « Image, politique et communication sous la cinquième République », Vingtième siècle,





comme les affichages commerciaux<sup>107</sup>, notamment ceux qui sont apposés sur des endroits et des panneaux destinés à de la publicité commerciale. L'utilisation d'outils publicitaires des plateformes Internet pour gagner artificiellement en visibilité, comme l'achat de liens sponsorisés ou de mots-clés, ainsi que le référencement payant est également prohibée<sup>108</sup>.

À Madagascar, une agence de publicité a déjà été priée « d'enlever dans les 24 heures » le contenu « à caractère non-commercial » mais électoral de certains de ses panneaux publicitaires. Ces contenus représentent déjà certains candidats à l'élection présidentielle, certains avec leur numéro d'apparition sur le bulletin unique, d'autres avec des slogans électoraux. « L'autorisation délivrée par la commune pour les panneaux implantés dans sa circonscription est destinée à des publicités commerciales, à l'exception de celles conçues par le pouvoir public », écrit le directeur de l'Urbanisme et développement de la Commune urbaine d'Antananarivo au directeur général de ladite agence<sup>109</sup>. La Commission électorale nationale indépendante a confirmé avoir interpellé la commune en ce sens<sup>110</sup>.

Les interpellations ne doivent pas se limiter aux panneaux publicitaires. Depuis la publication de la liste des candidats, beaucoup usent et abusent des procédés de publicité commer-

ciale aussi bien sur Internet<sup>111</sup> qu'à la radio ou à la télévision pour se faire connaître. La recherche des mots « élection » et « Madagascar » sur Google, par exemple, donne en premier résultat le lien vers le site web officiel de campagne de l'un des candidats. Le mot « Annonce », par ailleurs, est bien en évidence devant le lien. D'autres candidats sponsorisent, soit leurs pages officielles sur Facebook, soit leurs publications quand ils en font. Sans parler des publiereportages de compte-rendu des tournées électorales ou encore de certaines émissions interviews, où le plateau est décoré aux couleurs des candidats, et où les journalistes parfois réduits à poser des questions complaisantes et convenues à l'avance<sup>112</sup>.

Mais les publiereportages et les « émissions spéciales » doivent-ils être considérés comme des procédés de publicité commerciale ? Le publiereportage, défini par les spécialistes comme « un dossier ou un article publicitaire rédigé de concert entre l'annonceur ou son agence de communication et le support dans lequel il est destiné à être inséré »<sup>113</sup>, est sans conteste un procédé de publicité commerciale, largement utilisé par les annonceurs commerciaux. Les chaînes de télévision et de radio reconnaissent d'ailleurs que même diffusée en plein journal, toute publication qui se rapporte à l'actualité des candidats, surtout lorsqu'il s'agit de compte-rendu d'activité liée à la propagande électorale, que ce soit avant ou pendant la

*Revue d'histoire* 2001/4 (n°72), pages 109 à 123.

<sup>107</sup> « L'affichage publicitaire », in <https://www.senat.fr/ct/ct08-2/ct08-220.html>, consulté le 13 septembre 2018.

<sup>108</sup> « Les moyens de propagande autorisés et interdits sur Internet », <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-legislatives-2017/Dossier-de-presse-des-elections-legislatives-2017/La-campagne-electorale>, consulté le 13 septembre 2018.

<sup>109</sup> Lettre n°370CUA/SG/DUD.18 en date du 5 septembre 2018 signée du Directeur de l'Urbanisme et Développement de la Commune urbaine d'Antananarivo, copie publiée sur Facebook et contestée par l'équipe de Jean Omer Beriziky.

<sup>110</sup> Interview de Thierry Rakotonarivo du 24 septembre 2018.

<sup>111</sup> Selon la loi française sur la confiance dans l'économie numérique, la notion de services de communication audiovisuelle « recouvrent toute communication au public par voie électronique de services autres que de radio et de télévision et mettant à la disposition du public ou d'une catégorie du public des œuvres audiovisuelles, cinématographiques ou sonores », in Le Forum des droits sur l'Internet, « Recommandation, Internet et communication électorale, Actualisation de la recommandation du 29 août 2002 », 2006.

<sup>112</sup> Témoignage d'un journaliste recueilli le 25 août 2018.

<sup>113</sup> « Publi-reportage » in *Glossaire du site emarketing.fr*, <http://www.e-marketing.fr/Definitions-Glossaire/Publi-reportage-238753.htm>, consulté le 13 septembre 2018.



période de campagne officielle, est payante et est ainsi considérée comme de la publicité<sup>114</sup>.

Les émissions-interviews sont plus rarement utilisées par les annonceurs commerciaux. Payantes, elles sont surtout utilisées dans le cadre de la communication institutionnelle et les partis et les hommes politiques y ont souvent recours pour exposer leurs idées. Si elles sont considérées comme de la publicité, leur format dans lequel interviennent des journalistes fait qu'elles peuvent ne pas être perçues comme étant des procédés de publicité commerciale. Elles pourraient alors entrer dans la catégorie des « activités publicitaires » admises et autorisées en tant que « moyens de propagande électorale ».

Si ces émissions sont autorisées, la question se pose toujours sur l'indépendance des journalistes qui les dirigent ainsi que sur les éventuelles inégalités qu'elles peuvent générer, ne serait-ce qu'en termes de temps d'antenne et de temps de parole sur les médias. Des inégalités que la Commission électorale nationale indépendante (CENI), en l'absence de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée, devra adresser.

### **Une autorité de régulation intérimaire pour contrôler le respect des principes d'équité et d'égalité**

Afin d'assurer un accès équitable des candidats aux médias, le législateur avait tenté d'imposer aux médias aussi bien publics que privés les principes d'équité et d'égalité d'accès aux médias des candidats et de leurs partis. Pour permettre aux propriétaires des médias de s'exprimer librement sur les candidats qu'ils soutiennent, et de leur octroyer une couverture plus ou moins favorable, le

<sup>114</sup> Partages durant l'atelier « Publicité, publiereportage et élections » lors du symposium régional de la section Madagascar de l'Union de la presse francophone (UPF Mada) du 12 au 14 septembre 2018.

législateur avait néanmoins tenu à souligner que les principes d'équité et d'égalité ne s'appliquaient « pas aux émissions véhiculant les lignes éditoriales »<sup>115</sup>. Mais la Haute cour constitutionnelle avait considéré que l'obligation d'égalité faite aux médias privés constituait une entrave à la liberté d'entreprise<sup>116</sup> et à la liberté d'expression<sup>117</sup>. C'est ainsi que toutes les dispositions imposant aux médias privés d'accorder à tous les candidats un temps d'antenne et un temps de parole équitables et égalitaires avant et pendant la période de campagne officielle ont été extirpées de la loi organique sur le régime général des élections<sup>118</sup>.

Comme auparavant, les médias ne sont donc pas tenus de respecter les règles d'équité et d'équilibre entre les candidats dans leur traitement de l'information sur les candidats et dans leur couverture de la période de pré-campagne et de campagne électorale. Qu'ils n'octroient aucun temps d'antenne ni aucun temps de parole aux candidats dotés de peu de ressources financières pendant toute la durée de la campagne électorale ne sera pas sanctionné. Ils peuvent au contraire donner autant de temps d'antenne et de parole qu'ils veulent aux candidats qui peuvent se permettre de payer aux tarifs que les médias eux-mêmes imposent<sup>119</sup>. La


<sup>115</sup> Articles 110 et 111 de la loi organique sur le régime général des élections et des référendums.

<sup>116</sup> Considérant 31 de la décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

<sup>117</sup> Considérant 33 de la décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

<sup>118</sup> Considérant 34 de la décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

<sup>119</sup> Article 22, alinéa 1 du décret n° 2018 – 640 fixant les conditions d'application de certaines dispositions de la loi organique n° 2018–008 du 11 mai 2018 relative au régime général des élections et des référendums : « Les médias privés définissent un système commun d'organisation et de tarification qui leur est propre ».



Commission électorale nationale indépendante (CENI), après avis de la Haute cour constitutionnelle (HCC) estime que ces tarifs librement fixés par les médias privés doivent être « raisonnables », mais aucun critère ne définit ce qui est raisonnable ou pas.

La Commission électorale estime que les médias privés sont néanmoins tenus au respect des règles d'équité et d'équilibre entre les candidats en vertu de l'article 22 du décret d'application de la loi organique sur le régime général des élections qui leur impose le respect des articles 116 et suivants de la loi en question<sup>120</sup>. Mais cette disposition s'applique davantage à l'alinéa 2 de l'article 116 qu'à son premier alinéa d'où a été extirpée la mention « presse privée » pour ne laisser cette obligation qu'à la presse écrite publique.

Comme en 2013, on peut donc s'attendre à un accès disproportionné des candidats aux médias privés. Les candidats les plus riches auront une plus grande visibilité que les autres. Ceux qui disposent de leurs propres médias ou qui sont soutenus par les propriétaires des médias seront également avantagés. Les candidats les moins nantis doivent attendre que les médias publics soient tenus au principe de l'égalité pour avoir droit au minimum de temps d'antenne. Avant que la campagne électorale ne s'ouvre et alors que les candidats sont encore dans le cadre de la pré-campagne, certains journalistes ont déjà commencé à se plaindre d'être contraints de couvrir les candidats soutenus par le journal ou les candidats annonceurs dans le journal, et de signer des articles qu'ils n'ont pas for-

<sup>120</sup> Intervention de Thierry Rakotonarivo, vice-président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), lors de l'atelier Médias et élections organisé conjointement par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Forum des commissions électorales de la SADC (ECF-SADC) et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) le 11 septembre 2018.


cément écrits ou auxquels ils n'adhèrent pas toujours<sup>121</sup>.

Cette tendance à l'inégalité et à l'iniquité a commencé à se dessiner durant la période de pré-campagne. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) qui assure provisoirement les attributions de l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée (ANRCM) semble impuissante. Elle parle de la mise en place d'une structure en son sein pour assurer le contrôle et la surveillance des médias afin de faciliter son travail de régulation<sup>122</sup>, mais comme cette structure ne dispose pas des moyens d'assurer un vrai monitoring des médias, elle doit se contenter des rapports que lui soumettront les médias, ainsi que le prévoit l'article 113 de la loi organique sur le régime général des élections<sup>123</sup>. En cas de manquement aux dispositions légales, l'autorité de régulation provisoire ne peut qu'adresser des observations publiques au directeur de publication des médias concer-

<sup>121</sup> Partages durant les tables rondes et les ateliers du symposium régional sur les médias et les élections de la section Madagascar de l'Union de la presse francophone du 12 au 14 septembre 2018.

<sup>122</sup> Intervention de Thierry Rakotonarivo, vice-président de la Commission électorale nationale indépendante lors de l'atelier Elections et médias organisé par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Forum des commissions électorales de la SADC (ECF-SADC) et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) le 11 septembre 2018.

<sup>123</sup> Article 113 de la loi 2018-008 portant régime général des élections et des référendums : « quelle que soit la période concernée de la campagne électorale, chaque entreprise de presse audiovisuelle doit tenir un décompte des temps de parole des personnalités politiques et des temps d'antenne accordés à chaque candidat, liste de candidats ou option. Le décompte des temps de parole et des temps d'antenne est transmis par les services de radiodiffusion et de télévision publics à l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée, tous les vendredis pendant la période courant de la publication de la liste officielle des candidats, des listes de candidats ou des options, jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale officielle, et celle de la campagne électorale officielle. » (Les médias privés devraient aussi tenir le même décompte, mais ils ne sont tenus de les remettre à la CENI qu'à la demande).



nés, et éventuellement de l'enjoindre d'y mettre un terme. Les sanctions qui avaient été prévues<sup>124</sup> ont été extirpées de la loi promulguée car considérées par la Haute cour constitutionnelle comme excessives et portant atteinte à la liberté d'expression<sup>125</sup>.

Dépourvue de pouvoir de sanctions et de réels moyens, mais aussi face à une loi défailante ne permettant pas d'assurer une réelle régulation des médias, la Commission électorale nationale indépendante ne pourra faire grand-chose pour s'assurer de l'égalité et de l'équité d'accès des candidats aux médias, surtout privés. Les règles de financement de la campagne instaurées par la loi organique sur le régime général des élections et des référendums ne sont pas allées loin pour permettre de rétablir un certain équilibre.

#### Un financement de la campagne électorale à peine réglementé

En prévoyant un certain nombre de dispositions sur le contrôle du financement des campagnes électorales, la loi organique sur le régime général des élections et des référendums connaît une certaine avancée par rapport aux précédents codes électoraux<sup>126</sup>. Le texte prévoit en effet que les partis doivent non seulement faire tenir un compte de cam-

<sup>124</sup> L'alinéa 2 de l'article 114 de la version initiale du projet de loi organique relative au régime général des élections avait prévu que « si, après une mise en demeure, l'entreprise de presse audiovisuelle n'obtempère pas, l'Autorité nationale de régulation de la communication médiatisée est habilitée, selon la gravité du manquement, à prononcer la suspension d'une partie du programme et/ou une sanction pécuniaire ne pouvant excéder dix pour cent (10 %) du chiffre d'affaires hors taxes de l'entreprise de presse audiovisuelle concernée, et vingt pour cent (20 %) en cas de récidive ». Cette disposition a été extirpée du texte promulgué suite à la décision de la Haute cour constitutionnelle.

<sup>125</sup> Considérant 33 de la décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 de la Haute Cour Constitutionnelle.

<sup>126</sup> Sehatra Fanaraha-maso ny Fiainam-pirenena (SEFAFI), « Pour des lois électorales plus fiables », communiqué publié le 5 mars 2018.

pagne<sup>127</sup> par un trésorier<sup>128</sup>, et qu'ils doivent ensuite déposer ce compte auprès d'une commission de contrôle du financement de la vie politique<sup>129</sup>. Retraçant les recettes et les dépenses de campagnes, le compte, quand il est contrôlé permet de détecter l'origine des fonds utilisés pour la campagne d'un candidat, et notamment de voir si la campagne n'a pas servi à blanchir des fonds. Il devrait également permettre de vérifier si les fonds et les contributions qui ont été versés ont effectivement été utilisés pour la campagne électorale et non à d'autres fins<sup>130</sup>.

Mais les avancées restent encore limitées. Le législateur, au grand regret de la société civile<sup>131</sup>, n'est pas allé jusqu'à proposer un plafonnement des dépenses de campagne. Sans ce plafonnement, la différence de moyens entre les candidats apparaît flagrante. Alors que certains déploient une débauche de ressources avec jets privés, hélicoptères, meetings à grand renfort d'artistes<sup>132</sup>, d'autres ont à peine de quoi payer un déplacement dans les chefs-lieux des 119 districts du pays. Si la Commission électorale nationale indépendante

<sup>127</sup> Article 64 de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums, Section « le financement de la campagne électorale ».


<sup>128</sup> Articles 65 et suivants de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums ; paragraphe sur « le trésorier de compte de campagne ».

<sup>129</sup> Articles 83 et suivants de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums, Section sur « la transparence en matière de compte de campagne électorale ».

<sup>130</sup> Interview de Rado Milijaona, président de la Commission de contrôle du financement de la vie politique, réalisée le 24 août 2018.

<sup>131</sup> Sehatra Fanaraha-maso ny Fiainam-pirenena (SEFAFI), « Pour des lois électorales plus fiables », communiqué publié le 5 mars 2018, Opinion de Faraniaina Ramarosoa, coordinatrice des actions de lutte contre la corruption au sein de la plateforme de la société civile Rohy, <https://www.lexpressmada.com/11/08/2018/presidentielle-appel-a-des-fonds-de-campagne-clairs/>

<sup>132</sup> « Présidentielle malgache, inquiétudes sur le financement de la campagne », in <http://www.rfi.fr/afrique/20180814-madagascar-loi-electoral-presidentiel-financement-campagne-etranger>



estime que la dépense de campagne d'un candidat à la présidentielle devrait être de 60 milliards d'ariary, soit 18,750 millions de dollars au taux de change actuel, pour permettre une couverture totale de l'ensemble du pays<sup>133</sup>, certains candidats ont dépensé bien au-delà de ce montant en 2013. Une étude réalisée en 2016 par Manuel Wally estime à 43 millions de dollars, soit 94,600 milliards d'ariary au taux de change de 2013, les dépenses engagées par Hery Rajaonarimampianina pour sa campagne électorale de 2013<sup>134</sup>.

La fixation d'un plafond sur les dépenses aurait non seulement permis de répondre au souci d'égalité des chances des candidats, mais elle aurait réduit le recours à certaines pratiques malsaines, voire illicites et illégales, que seul un fonds illimité peut permettre, pour ne citer que l'achat des voix<sup>135</sup>, l'utilisation abusive des procédés de publicité commerciale par des moyens de communication audiovisuelle, la « corruption » des médias et des journalistes. Avec un fonds de campagne illimité, un candidat inconnu mais déployant une débauche de moyens peut réussir à se faire élire, à se présenter comme un messie, au détriment des candidats issus des partis et qui se sont préparés à diriger le pays depuis plusieurs années.

Si les candidats peuvent aussi se permettre certaines pratiques qui coûtent cher, c'est bien parce que l'argent coule à flots et peut pro-

venir de partout. Aucun plafonnement n'est non plus prévu pour les contributions, que celles-ci proviennent de personnes physiques ou de personnes morales. Les seuls financements actuellement et formellement interdits par les lois électorales de 2018 sont ceux qui proviennent des sociétés commerciales à participation publique<sup>136</sup>. Les fonds provenant de personnes morales de droit privé, donc des entreprises privées de droit malgache, restent autorisés, au mépris de ce que cela pourrait impliquer en termes de redevabilité. Des milliardaires aux intérêts multiples, en leur nom ou sous couvert de leur entreprise, peuvent aussi généreusement soutenir un candidat dans l'espoir d'influencer son agenda après l'élection. Le risque est justement que, après le processus électoral, les élus aient tendance à privilégier ceux qui auront le plus financièrement contribué à leur victoire, aussi bien en termes d'octroi de marchés qu'en termes de priorisation des actions ou des textes à adopter<sup>137</sup>. Sous le mandat de Hery Rajaonarimampianina, par exemple, certains riches contributeurs à sa campagne électorale se sont prévalus de leur position privilégiée par rapport au chef de l'État en exercice pour parfois entraver le bon fonctionnement de la justice.

Les inquiétudes sont d'autant plus importantes chez les organisations de la société civile que les financements en provenance des personnes morales de droit étranger ne sont pas interdits<sup>138</sup>. Le législateur avait tenté d'interdire les financements étrangers, aussi bien en provenance des personnes morales de

<sup>133</sup> Intervention de Thierry Rakotonarivo lors de l'atelier sur les Médias et élections organisé conjointement par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Forum des commissions électorales de la SADC (ECF-SADC) et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) le 11 septembre 2018.

<sup>134</sup> WALLY (Manuel), op.cit.


<sup>135</sup> Interrogée par RFI, « Faraniaina Ramarosaona, coordinatrice des actions de lutte contre la corruption au sein de la plateforme de la société civile Rohy, explique que cette absence de plafonnement peut provoquer d'autres effets négatifs comme l'achat de vote », <http://www.rfi.fr/afrique/20180814-madagascar-loi-electoral-presidentiel-financement-campagne-etranger>

<sup>136</sup> Article 73 de la loi organique n°2018-008 sur le régime général des élections et des référendums.

<sup>137</sup> ROUSSIN (Juliette), op.cit.

<sup>138</sup> Faraniaina Ramarosaona de la plateforme de la société civile Rohy à RFI : « Des arrangements opaques peuvent se faire entre les candidats et les bailleurs pour le mandat à venir, avec des contreparties futures : avantages fiscaux, marchés publics, exploitation de ressources naturelles... », <http://www.rfi.fr/afrique/20180814-madagascar-loi-electoral-presidentiel-financement-campagne-etranger>





droit privé que des États<sup>139</sup> mais la Haute cour constitutionnelle avait estimé que « dans les faits, l'interdiction de financements étrangers risque d'accentuer l'inégalité des ressources financières ». Celle-ci a, certes, estimé que « le financement des campagnes par un État étranger doit demeurer interdit », elle souligne que « celui des personnes morales étrangères de droit privé devrait être accepté sous réserve du respect du principe de la transparence des sources de financement posée par l'article 84 »<sup>140</sup>. Sauf que cette transparence n'est pas tout à fait entière.

Si les candidats sont tenus de déposer leur compte auprès de la commission de contrôle, cette dernière n'a aucune obligation de rendre publics les détails du compte<sup>141</sup>. La loi électorale prévoit juste que « au lendemain de l'expiration du délai de trois mois suivant la proclamation officielle des résultats définitifs, la Commission de contrôle du financement de la vie politique publie la liste des candidats dans une élection, ou des comités de soutien des options dans une consultation référendaire, qui ont déposé leurs comptes dans le cadre des campagnes électorales et référendaires »<sup>142</sup>.

Le contrôle du compte, par ailleurs, reste encore très limité, dans l'état actuel des textes. Aucun système de contrôle interne n'étant prévu au sein des états-majors de campagne, la vérification externe apparaît encore difficile, voire impossible<sup>143</sup>. Les sanctions, enfin,

semblent encore floues. La Commission est juste habilitée à saisir le parquet lorsqu'elle décèle des infractions. Or, « pour obtenir des résultats concrets (...) des sanctions précises et contrôlables aux contrevenants, que le projet de loi renvoie aux juridictions compétentes », doivent être prévues, indique le SEFAFI.

## 9 – Conclusion

Un candidat qui ne distribuerait ni t-shirts ni casquettes ni pagne pendant la campagne électorale a-t-il les mêmes chances d'être élu que celui qui investirait une bonne partie de ses dépenses de campagne dans l'achat de gadgets électoraux à offrir aux électeurs ?

Un candidat que les électeurs ne voient que très peu à la télévision et n'entendent que rarement à la radio a-t-il les mêmes chances de passer que son concurrent qui a payé des dizaines d'heures de parution sur les chaînes audio-visuelles de grande audience ?

Un candidat qui n'a pu visiter que quelques districts du pays a-t-il les mêmes chances de réussir que celui qui, pour avoir loué des jets privés et des hélicoptères, a pu se rendre dans tous les districts du pays et même dans certaines communes enclavées ?

Un candidat qui est soutenu par un appareil institutionnel bien implanté depuis plusieurs décennies a-t-il les mêmes chances de gagner que celui qui bénéficie de l'appui de l'administration, d'une entreprise ou d'une Eglise ?

Un candidat peut s'être préparé depuis plusieurs années à une élection, les risques qu'il se fasse écraser par un candidat disposant de grands moyens et de grosses ressources financières et matérielles sont toujours élevés,

---

mission de contrôle du financement de la vie politique, réalisée le 24 août 2018.

<sup>139</sup> Articles 74 et 75 du projet de loi organique n°05/2018 du 21 février 2018 relative au régime général des élections et des référendums.

<sup>140</sup> Considérant 51 de la décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.

<sup>141</sup> Interview de Rado Milijaona, président de la Commission de contrôle du financement de la vie politique, réalisée le 24 août 2018.

<sup>142</sup> Article 86 de la loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums.

<sup>143</sup> Interview de Rado Milijaona, président de la Com-



même si ce candidat n'a décidé de se lancer dans la course qu'au dernier moment.

Plusieurs dispositions légales ont été adoptées pour faire en sorte que les candidats à une élection aient les mêmes chances à une élection. L'idée de la campagne électorale est justement de permettre à tous les candidats de se trouver, au moins sur une période donnée précédant le scrutin, sur un pied d'égalité. Certains textes ont même été rédigés de telle sorte que l'équité soit respectée bien avant la campagne électorale. Pourtant, faute de moyens, beaucoup de candidats continuent de se trouver à la traîne, presque inconnus des électeurs à l'approche des scrutins, alors que d'autres, disposant de ressources presque illimitées, peuvent se permettre toutes les pratiques, bonnes ou mauvaises pour convaincre les électeurs.

Aujourd'hui, les achats de voix ne se font pratiquement plus de manière directe, comme cela a pu être le cas à l'époque des bulletins individuels, mais certains états-majors politiques continuent de tenter d'influencer les votes des citoyens, non par leurs idées, mais de manière plus subtile, par d'autres moyens qui s'apparentent à de la corruption d'électeurs.

Le plafonnement des dépenses de campagne apparaît alors comme l'une des solutions prioritaires pour que l'égalité des candidats soit une réalité. Une limitation des dépenses que peuvent engager les candidats et leurs partis politiques en période de campagne électorale, pourrait amener ceux-ci à réduire le recours à certaines pratiques. Cela ne garantit, certes, pas que les candidats choisissent de prioriser de meilleures pratiques. Mais cela assure au moins que les candidats aient la possibilité de disposer des mêmes moyens et des mêmes ressources pour participer à la course.

Mais le plafonnement ne devrait pas uniquement concerner les dépenses. Les contributions devraient également être limitées

de manière à prévenir toute tentative d'influence des plus riches sur les agendas des futurs élus. Les personnes physiques, simples citoyens, devraient être encouragées à participer au financement de la campagne électorale de leurs candidats de manière à se sentir davantage impliqués, mais aussi de manière à comprendre l'importance de la redevabilité des élus. Une implication financière dans une campagne électorale leur fera prendre conscience de leurs droits après les élections, et les amènera à être plus exigeants envers les élus. Jusqu'ici pourtant, les rares initiatives de collecte de fonds effectuées par les candidats auprès des électeurs sont plutôt mal reçues. Les pratiques politiques font que beaucoup d'électeurs estiment qu'il revient aux politiques de leur donner des cadeaux.

Les lois électorales adoptées en 2018 ont connu certaines avancées. Pour ne citer que les obligations pour les partis et les candidats de tenir un compte de campagne, puis de soumettre ce compte à une commission de contrôle du financement de la vie politique. Ou encore les dispositions visant à soumettre les médias privés aux principes d'équité et d'égalité, qui ont toutefois été « extirpées » de la version finale de la loi sur le régime général des élections.

Mais les avancées restent insuffisantes. Certaines d'entre elles semblent n'avoir été adoptées dans le seul but de satisfaire les bailleurs de fonds. D'autres n'ont été retenues que dans l'objectif de bloquer la voie à certains adversaires politiques. En 2018, par exemple, les autorités ont sciemment tenté de ne pas faire appliquer aux élections législatives, sénatoriales et territoriales des trois prochaines années les dispositions relatives au financement de la campagne électorale et à la transparence en matière de compte de campagne électorale<sup>144</sup> alors que celles-ci

<sup>144</sup> Article 243 du projet de loi organique n°05/2018 du 21 février 2018 relative au régime général des élections





étaient bien applicables à la présidentielle de 2018. Il a fallu l'intervention de la Haute cour constitutionnelle (HCC) pour rappeler que, tous étant égaux devant la loi, cette disposition n'était pas conforme à la Constitution<sup>145</sup>.

Avec des textes presque incohérents et pas suffisamment clairs, les lois se contournent facilement. Les mauvaises pratiques s'enracinent et deviennent une tradition au point que l'organe de gestion des élections se retrouve très rapidement dépassé et impuissant face à de flagrantes violations des textes électoraux.

---

et des référendums : « sur une période de trois (3) ans qui court à compter de la promulgation de la présente Loi organique, les dispositions des sections 2 et 3 du chapitre II du titre II ne s'appliquent pas aux élections des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ni aux élections territoriales ».

<sup>145</sup> Considérants 49 et 50 de la décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.



## BIBLIOGRAPHIE ET WEBOGRAPHIE


- « Andry Rajoelina refuse pour l'heure de démissionner », in *Madagascar Tribune.com* du 28 mai 2013, <https://www.madagascar-tribune.com/Andry-Rajoelina-refuse-pour-l,18768.html>, consulté le 5 septembre 2018.
- « L'affichage publicitaire », in <https://www.senat.fr/ct/ct08-2/ct08-220.html>, consulté le 13 septembre 2018.
- « Les candidats misent sur les artistes » in *La Tribune de Diégo*, publié le 8 octobre 2013, <http://latribune.cyber-diego.com/actualites/1074-elections-les-candidats-misent-sur-les-artistes.html>, consulté le 25 août 2018.
- « Les moyens de propagande autorisés et interdits sur Internet », <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-legislatives-2017/Dossier-de-presse-des-elections-legislatives-2017/La-campagne-electorale>, consulté le 13 septembre 2018.
- « Municipales à Madagascar : pléthore de cadeaux mais peu d'idées », in *RFI*, publié le 30 juillet 2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150730-municipale-madagascar-fin-une-campagne-pauvre-debat-politique>, consulté le 25 août 2018.
- « Présidentielle à Madagascar : dix candidats remettent leur démission », in *lexpress.mu* du 28 mai 2013, <https://www.lexpress.mu/article/presidentielle-madagascar-dix-candidats-remettent-leur-demission>, consulté le 5 septembre 2018.
- « Présidentielle malgache, inquiétudes sur le financement de la campagne », in <http://www.rfi.fr/afrique/20180814-madagascar-loi-electoral-presidentiel-financement-campagne-etranger>
- « Ravelonarivo, Rajoelina, Ravaloa, Rajao, Mailhol : ireo no nalaza tamin'ny sabotsy » in *La Gazette de la Grande Ile*, publié le 13 août 2018, <http://www.la-gazette-dgi.com/?p=17243>, consulté le 25 août 2018.
- ANDREOLLE (Donna), « La publicité électorale de la campagne présidentielle américaine en 1992 », *ASP* n°5-6, 1994, <http://asp.revues.org/4066>, consulté le 25 août 2018.
- ANDRIAMIHAJA (Nasolo-Valiavo), « Bon débarras mais pas quitte », in *L'Express de Madagascar* du 15 avril 2017, <https://www.lexpressmada.com/15/04/2017/bon-debarras-mais-pas-quitte/>, consulté le 25 août 2018.
- BIEZEN (Ingrid van), *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, Éditions du Conseil de l'Europe, décembre 2003.
- Commission de l'Union africaine, *Rapport final de la mission d'observation de l'Union africaine pour l'élection présidentielle du 25 octobre 2013 en République de Madagascar*.
- Commission électorale nationale indépendante (CENI), *Document stratégique pour une amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache*, Décembre 2016.



- COSSART (Paula), « A quoi servent les meetings dans une campagne électorale ? » publié dans les blogs de *Mediapart* le 23 février 2012, <https://blogs.mediapart.fr/edition/sociologie-politique-des-elections/article/230212/quoi-servent-les-meetings-dans-une-ca>, consulté le 25 août 2018.
- DELPORTE (Christian), « Image, politique et communication sous la cinquième République », *Vingtième siècle, Revue d'histoire* 2001/4 (n°72), pages 109 à 123.
- FOURNET-GUERIN (Catherine), *Vivre à Tananarive : géographie du changement dans la capitale malgache*, Editions Karthala, Paris, 2007.
- Glossaire du site [emarketing.fr](http://www.e-marketing.fr), <http://www.e-marketing.fr/Definitions-Glossaire/Publi-reportage-238753.htm>, consulté le 13 septembre 2018.
- <http://www.rfi.fr/afrique/20180814-madagascar-loi-electoral-presidentiel-financement-campagne-etranger>
- <https://www.lexpressmada.com/11/08/2018/presidentielle-appel-a-des-fonds-de-campagne-clairs/>
- ILONIAINA (Alain), « Instrumentalisation des fonctionnaires. Les premières tentations des candidats d'État », in *Politika* Hors-Série spécial Elections, septembre 2018.
- Initiatives de données électorales ouvertes, « Le guide des données électorales – Qu'est-ce que des élections crédibles ? » <https://openelectiondata.net/fr/guide/electoral-integrity/credible-elections/>, consulté le 13 septembre 2018.
- KOUAO (Jacques), « Présidentielle 2010. Ces artistes qui aident à mobiliser les foules », in <http://www.avenue225.com/presidentielle-2010ces-artistes-qui-aident-a-mobiliser-les-foules>
- *Libération* du 21 février 2014, [https://www.liberation.fr/societe/2014/02/21/peut-on-vraiment-acheter-des-voix\\_981748](https://www.liberation.fr/societe/2014/02/21/peut-on-vraiment-acheter-des-voix_981748), consulté le 25 août 2018.
- MAHETSAKA, « Campagne. Ces artistes dans l'arène électorale », in *Midi Madagasikara*, publié le 25 septembre 2013.
- MARCUS (Richard), *Political change in Madagascar : populist democracy or neopatrimonialism by another name ?* ISS Paper 89, August 2004.
- NKURUNZIZA (Diane), *L'impact de la propagande sur les électeurs lors de la campagne pour les présidentielles de 2011 en RDC*, mémoire de licence en sciences de l'information et de la communication, Institut facultaire des sciences de l'information et de la communication RDC.
- RABARY-RAKOTONDRAVONY (Lova), *La mobilisation des journalistes comme facteur de réussite de la création d'un supplément d'analyse, d'idées et de débats*, Mémoire de Master 2 en management des médias, Août 2014.
- RALAMBOMAHAY (Toavina), *Pratiques politiques : expériences des candidats aux élections législatives de 2013*, Policy Paper, Friedrich Ebert Stiftung, Août 2014.
- RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Démission du président. La République en pointillés », in *L'Express de Madagascar* du 8 septembre 2018, <https://www.lexpressmada.com/08/09/2018/demission->



- [du-president-la-republique-en-poin-tille/](#), consulté le 13 septembre 2018.
- RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Election – Démission hypothétique du président », in *L'Express de Madagascar* du 7 septembre 2018, <https://www.lexpressmada.com/07/09/2018/elections-demission-hypothetique-du-president/>, consulté le 13 septembre 2018.
  - RANAIVOSON (Garry Fabrice), « Propagande. Les candidats à la présidentielle dans les starting-blocks », in *L'Express de Madagascar*, publié le 24 septembre 2013.
  - RAZAFINDRAKOTO (Mireille), ROUBAUD (François), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », in *Revue Autrepart* n°4, 2001, <https://www.cairn.info/revue-autrepart--2001-4-page-43.htm>, consulté le 25 août 2018.
  - RAZAFISAMBATRA (Louis De Mon Désir), Communiqué du 10 août 2013, publié sur <https://madagate.org/editorial/madagate-video-et-affiche/3480-razafisambatra-louis-de-mon-desir-ny-fifidiana-ao-anatinny-finoana.html>
  - Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI), Cercle d'études et de réflexion sur le rôle de l'argent en politique (CERAP), National Democratic Institute (NDI), *Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ?*
  - ROUSSIN (Juliette), « La démocratie sans limites : corruption et publicités dans les campagnes électorales américaines », *Les ateliers de l'éthique*, Volume 9, n°1, Hiver 2014.
  - Sehatra Fanaraha-maso ny Fiainam-pirena (SEFAFI), « Pour des lois électorales plus fiables », communiqué publié le 5 mars 2018.
  - SOCPA (Antoine), « Les dons dans le jeu électoral au Cameroun », in *Cahiers d'études africaines*, n° 157, 2000.
  - The electoral knowledge network, « Projet administration et coût des élections. Partis politiques et candidats », <https://aceproject.org/main/francais/pc/pc21.htm>, consulté le 13 septembre 2018
  - Unité de monitoring des médias au sein du KMF/CNOE, *Rapport sur la couverture médiatique de la campagne et du processus électoral. Deuxième tour de la présidentielle et élections législatives. Période 29 novembre et 20 décembre 2013, projet d'appui à la crédibilité et à la transparence des élections à Madagascar (PACTE)*.
  - Unité de monitoring des médias au sein du KMF/CNOE, *Rapport sur la couverture médiatique du processus électoral. Premier tour de la présidentielle. 24 septembre – 25 octobre 2013*.
  - Union européenne, Mission d'observation électorale, Madagascar 2013, *Rapport final, Election présidentielle et élections législatives, 25 octobre 2013 premier tour – 20 décembre 2013 second tour*.
  - WALLY (Manuel), *Réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Etude comparative des pratiques en espace francophone*, Décembre 2016.
  - WELLA (Mazamesso), *Processus électoraux en Afrique noire francophone, mémoire*



pour l'obtention du diplôme d'études approfondies (DEA), Université de Lomé, Droit public, 2011.

## **LOIS, DECRETS, DECISIONS, ARRETS, AVIS**

- Arrêt n°03-CES/D/AR.14 du 07 janvier 2014 relative à des requêtes en disqualification.
- Arrêt n°11-CES/AR du 06 février 2014 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 20 décembre 2013.
- Avis n°04-HCC/AV du 11 août 2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution.
- Avis n°07-HCC/AV du 07 septembre 2018 relatif à une demande d'avis sur les attributions courantes du Président de la République.
- Code électoral français.
- Code pénal malgache.
- Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.
- Décision n°16-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n°2018-009 relative à l'élection du Président de la République.
- Décret n° 2013-593 du 06 août 2013 modifiant certaines dispositions du Décret n° 2013-270 du 16 avril 2013 fixant les conditions d'application de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral.
- Décret n° 2017-954 portant nomination d'un membre du Sénat de Madagascar au titre du président de la République du 12 octobre 2017.
- Décret n°2013-593 du 06 août 2013 modifiant certaines dispositions du décret 2013-270 du 16 avril 2013 fixant les conditions d'application de la loi organique n°2012-005 du 22 mars 2012 portant Code électoral durant les campagnes électorales.
- Lettre n°370CUA/SG/DUD.18 en date du 5 septembre 2018 signée du Directeur de l'Urbanisme et Développement de la Commune urbaine d'Antananarivo.
- Loi 2016-029 portant code de la communication médiatisée.
- Loi organique 2018-008 portant régime général des élections et des référendums.
- RECTIFICATION D'ERREUR MATERIELLE à la décision n°01-CES/D du 3 mai 2013 arrêtant la liste des candidats à l'élection du premier Président de la Quatrième République du 24 juillet 2013.



## **A propos de l'auteur**

**Lova Rabary-Rakotondravony,**  
rédactrice en chef à L'Express de  
Madagascar. Elle est juriste, historienne  
et journaliste de formation, sortante du  
YLTP (Youth Leadership Training Program),  
promotion 2013.

**Coordination :** Hanta Andrianasy

## **Impressum**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Madagascar  
Immeuble Prestige, 1<sup>er</sup> Etage  
Lot II M 91 Ter D  
Antsahabe, Antsakaviro  
B.P. 3185  
Antananarivo 101

Madagascar

**Responsable:**  
Marcus Schneider

Représentant-Résident de la Friedrich-Ebert-  
Stiftung

Tél.: (261 20) 22 344 24  
Fax: (261 20) 22 257 31  
E-mail: [info@fes-madagascar.org](mailto:info@fes-madagascar.org)  
<http://www.fes-madagascar.org>