



Evaluation du système électoral et de la CENA

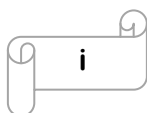
**Contributions de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en
Afrique (ARGA)**

SOMMAIRE

Sigles et abréviations	i
Remerciements.....	ii
Préface.....	iii
Introduction.....	1
I- RADIOSCOPIE DE LA CENA DE SA CREATION A NOS JOURS.....	3
II- ORGANISATION DES ELECTIONS AU BENIN.....	10
III- PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS.....	15
Conclusion.....	19
Bibliographie.....	20
Annexes.....	i
Table des matières.....	ix

SIGLES ET ABREVIATIONS

ARGA :	Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique
CBDH :	Commission Béninoise des Droits de l'Homme
CCSC :	Cadre de Concertation de la Société Civile
CENA :	Commission Electorale Nationale Autonome
HAAC :	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
LEPI :	Liste Electorale Permanente Informatisée
ODEM :	Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias
OSC :	Organisation de la Société Civile
RENA :	Recensement Electoral National Approfondi



REMERCIEMENTS

L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique et le Réseau Social Watch expriment leur gratitude à l'Ambassade Royale des Pays-Bas qui par son soutien technique et financier a rendu possible la réalisation du présent document qui constitue à n'en point douter une contribution qualitative au processus de réforme du système électoral et de la Commission Electorale nationale Autonome (CENA).

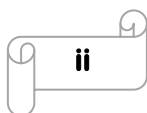
Nos remerciements vont également à Monsieur Charles LIGAN, Consultant principal, à l'équipe de collecteurs de paroles d'acteurs, aux membres du centre de ressources de l'Alliance pour l'analyse transversale de la collecte de paroles.

Nos remerciements particuliers à toutes les personnes ressources qui ont permis une bonne moisson d'informations ; votre disponibilité de chaque instant a été déterminante.

Reconnaissance aux soutiens de l'ombre.

Huguette AKPLOGAN DOSSA

La Médiatrice Nationale



PREFACE

Notre conception de la gouvernance réfute le caractère exclusif des recettes uniformisées et universelles.

A la bonne gouvernance telle que prônée, nous préférons la gouvernance légitime où les réformes institutionnelles et structurelles, la gestion des affaires publiques et l'exercice des pouvoirs doivent être au service du bien commun avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs.

Contrairement aux démarches actuelles, la définition d'instruments de mesure et de suivi de la gouvernance ne saurait se substituer à l'identification préalable des changements voulus par les protagonistes.

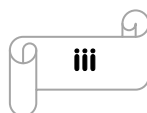
- Notre ambition est de partir des expériences collectées au niveau des acteurs issus de milieux socioprofessionnels différents pour faire émerger des propositions.
- Pour nous, chaque acteur est expert de sa propre réalité et mérite à ce titre d'être écouté parce que les propositions de refondation de la gouvernance ne doivent pas être imposées d'en haut ni provenir de réflexions abstraites ; elles doivent être le fruit d'un croisement de regards critiques et d'expériences concrètes dont l'analyse transversale doit servir à l'amélioration des pratiques de gouvernance.

Le présent document est le fruit de cette démarche sur la problématique de la réforme du système électoral et de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et constitue notre modeste apport à l'édification d'une gouvernance politique de meilleure qualité dans notre cher et beau pays le Bénin.

Anne Cica ADJAÏ

Présidente du Conseil d'Administration

Alliance pour refonder la gouvernance au Bénin.



INTRODUCTION

Le Bénin est le premier Etat d'Afrique francophone à avoir amorcé un changement pacifique de pouvoir au début des années 90, ouvrant ainsi la voie aux processus de démocratisation sur le continent. Depuis lors, il est considéré comme un modèle de démocratie, non seulement pour sa stabilité politique mais aussi pour le fonctionnement normal de ses institutions.

Depuis l'amorce du renouveau démocratique en 1990, le Bénin a organisé treize élections dont :

- Cinq (5) élections présidentielles : 1991, 1996, 2001, 2006 et 2011,
- Six (06) élections législatives en 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011,
- Deux (02) élections communales et locales en 2002/2003 et 2008,

Les toutes premières élections présidentielles et législatives de 1991 ont été organisées par le Ministère de l'Intérieur tandis que toutes les autres ont été organisées par la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).

La plupart de ces élections ont été organisées dans des conditions plus ou moins acceptables avec en toile de fond des difficultés d'ordre structurel, organisationnel et surtout fonctionnel.

Le peuple béninois a connu une nouvelle expérience de sa vie démocratique en 2011 avec l'organisation de deux (2) élections (présidentielle et législatives) en trois (3) mois en expérimentant la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) réputée nécessaire pour lutter contre les fraudes et manipulations électorales et favoriser la promotion des opérations formelles en faveur du développement.

La tenue de deux scrutins avec la LEPI est saluée parce qu'elle constitue une évolution en matière d'élection. Mais cette entreprise démocratique pourra-t-elle se pérenniser dans un contexte politique fait de ruptures, d'absence de dialogue et de méfiance généralisée entre les acteurs politiques d'une part, puis entre les acteurs politiques et la population d'autre part ?

Bien qu'ayant acquis de l'expérience dans le domaine électoral depuis seize (16) ans, la CENA, la structure chargée de l'organisation des élections est sujette - et ce à chaque élection - à des critiques et parfois à des controverses quant à sa composition, son fonctionnement, ses attributions, son statut juridique, sa mission et la mise en œuvre de ses activités.

En effet, le mode de désignation des membres de la CENA, le caractère éphémère de l'institution, les délais d'installation de nouveaux membres, le coût d'organisation exorbitant des élections, la gestion de la période postélectorale suscitent des réflexions tant dans les milieux politiques, intellectuels que dans le rang des observateurs de la vie politique nationale.

Avec un peu de recul, on se rend compte que les citoyens béninois plaident aujourd'hui pour l'organisation d'élections libres, transparentes, fiables avec une organisation plus responsable et digne de l'expérience démocratique acquise depuis une vingtaine d'années. De cette volonté, transparait la logique d'une réforme du système électoral avec tout ce que cela apporte à la consolidation de la démocratie.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la démarche de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) qui a sollicité les services d'un Consultant pour organiser une activité de collecte d'idées et de propositions susceptibles de contribuer à l'amélioration du système électoral au Bénin.

Pour atteindre les objectifs fixés, nous avons adopté comme méthode de travail :

- ✓ la consultation et l'exploitation des rapports d'activités des différentes CENA ayant organisé les élections de 1995 à 2011,
- ✓ l'élaboration d'un guide d'entretien et son administration à un échantillon restreint de personnes ressources,
- ✓ la collecte d'idées et de propositions auprès des personnes ressources (voir la liste annexée au présent rapport),
- ✓ l'examen des différentes lois électorales,
- ✓ la consultation des études et travaux de recherches portant sur les élections au Bénin,
- ✓ le traitement et l'analyse transversale des données recueillies,
- ✓ la rédaction du rapport.

La présentation des résultats de nos recherches sera structurée autour de trois principaux axes : la radioscopie de la CENA, l'organisation des élections ainsi que les propositions et recommandations.

Signalons d'ores et déjà que l'équipe de collecte de paroles commise à cette tâche n'a pas pu rencontrer toutes les personnes ressources ciblées au départ. L'indisponibilité des unes et les reports successifs de rendez-vous n'ont donc pas permis de les avoir toutes. Ce qui a joué sur le calendrier de travail, portant la durée initiale de trois jours à près de deux semaines la phase de collecte de paroles.

I- RADIOSCOPIE DE LA CENA DE SA CREATION A NOS JOURS

Pour appréhender le statut et le rôle de la CENA, il est utile de rappeler son origine, son organisation et son fonctionnement dans le temps; d'examiner les rapports qu'elle entretient avec les institutions impliquées dans l'organisation des élections et enfin de relever ses faiblesses.

1.1 Origine de la CENA

En réaffirmant aux lendemains de la Conférence nationale des forces vives de février 1990, dans la Constitution¹ du 11 décembre 1990, son opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel, le peuple béninois a exprimé son choix souverain d'un système de gouvernance qui repose sur la démocratie, c'est-à-dire le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple comme le définissait Abraham LINCOLN, lors d'un discours² prononcé le 19 Novembre 1863. Cette option politique a entraîné des réformes en vue de garantir la performance et la transparence du système électoral béninois. Avec la fin de l'ère du monolithisme imposé par la Loi fondamentale³ de 1977, l'élection a cessé d'être une simple formalité, un rituel de légitimation et de ratification des choix opérés par le Parti unique⁴ et l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (ANR). Dans le même ordre d'idée, la neutralité reconnue à l'Administration est contestée et des doutes sérieux sur sa capacité à organiser des élections honnêtes ont pris du relief suite à l'euphorie née de la réussite de la Conférence nationale.

Le Ministère de l'intérieur conserva ses prérogatives en matière d'organisation des élections juste pour le Référendum constituant de 1990, les élections présidentielles et législatives de 1991 avec l'assistance du Comité national chargé du suivi des Elections, créé par arrêté ministériel n°130/MISAT/MDN/MF/DC/SA du 23 octobre 1990. Ce comité avait pour mission de :

- suivre l'organisation matérielle du référendum et des consultations électorales pendant la période de transition ;
- veiller au respect strict des textes en vigueur,
- coordonner les actions des différents départements ministériels impliqués dans l'organisation du référendum et des opérations électorales.

Après les élections de 1991 qui mirent fin à la transition, deux blocs antagonistes sont nés : la mouvance organisée autour du Chef de l'Exécutif et, l'opposition qui contrôlait le bureau du Parlement. Le bloc de l'opposition est resté dubitatif sur la capacité du Ministère de l'intérieur à organiser une compétition électorale dans laquelle sont désormais appelés à s'affronter et à solliciter le suffrage populaire des partis politiques ayant des visions opposées, bien que ce ministère ait déjà organisé deux élections sans grandes contestations. Un climat de suspicion s'est installé à la veille des élections législatives de 1995. C'est ainsi

¹ Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990

² L'un des plus célèbres discours de l'histoire des États-Unis (et l'un des plus courts : 2 minutes !). Il fût prononcé le 19 novembre 1863 vers par Abraham Lincoln lors de la cérémonie de consécration du champ de bataille de Gettysburg en Pennsylvanie.

³ Appellation de la Constitution adoptée le 26 août 1977 sous le régime militar marxiste-léniniste (ère révolutionnaire).

⁴ Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB).

que réunie au sein de la Convention Nationale des Forces de Changement, l'opposition saisit dès juillet 1993 le Président de la République d'une requête en vue de la création d'une Commission Electorale Indépendante, seul gage d'élections réellement transparentes. Malgré la désapprobation du Chef de l'Etat d'alors, l'opposition soutenue par des Organisations de la société civile, dont GERDES-Afrique, réussit à introduire et à faire voter à l'Assemblée Nationale la loi créant la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) le 15 septembre 1994, veille des élections législatives de 1995.

Le recours en inconstitutionnalité du Chef de l'Etat en date du 30 novembre 1994 n'a pas prospéré à la Cour constitutionnelle qui a jugé en faveur du Parlement en ces termes : -

- « La CENA s'analyse comme une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.
- Sa création en tant qu'autorité administrative indépendante est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration de l'Etat, l'organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes.
- L'institution de la CENA se fonde sur les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste affirmées dans le Préambule de la constitution du 11 décembre 1990. »

Dans la même décision⁵, la haute juridiction affirme que la CENA permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques. Cette décision, qui mit fin à la controverse juridique permit la création de la CENA par la loi 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale. L'article 36 de cette loi dispose : « Il est créé pour chaque élection une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)... ». Aux termes de l'article 37 de cette même loi, la CENA est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats.... Elle a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote... ».

En effet, la mise en place de la CENA remonte aux lendemains de l'élection ayant consacré l'arrivée au pouvoir de monsieur Nicéphore Dieudonné SOGLO. A l'issue de ladite élection qui n'était pas ouvertement contestée, mais contestée quand même du fait des pannes électriques constatées lors du décompte, les sentiments de suspicion ont commencé à germer. Des accusations de fraudes, de corruption, de manipulations diverses ont été agitées dans l'opinion publique. Des voix se sont alors élevées pour exiger la mise sur pied d'une structure autonome chargée de l'organisation des élections afin

⁵ Voir Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994

de garantir la transparence, la fiabilité et la crédibilité. Dès lors, la bagarre autour du contrôle de la CENA n'a cessé jusqu'à ce jour.

La mise en œuvre de la loi 94-013 du 17 janvier 1995 portant création de la CENA laisse apparaître des difficultés de plusieurs ordres qui méritent aujourd'hui qu'on s'y penche de manière plus approfondie.

Ces difficultés sont relatives à plusieurs facteurs internes et externes dont : la composition de la CENA, son fonctionnement, le financement des élections, le code électoral et enfin les relations fonctionnelles entre les structures et institutions en charge des élections.

Elle a été investie de sa mission actuelle suite au dessaisissement du Ministère de l'Intérieur du rôle d'organisation des élections. A l'époque, les exigences de transparence et de consensus ont été agitées pour imposer l'installation de cette institution.

1.2 Organisation de la CENA

La Constitution du 11 décembre 1990 prévoit un régime de séparation des pouvoirs : Exécutif, Législatif et Judiciaire et des mécanismes suffisamment crédibles pour la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens. La Constitution a consacré le multipartisme intégral et fait de l'élection la seule voie légale d'accession au pouvoir d'Etat au Bénin. En conséquence, depuis l'avènement du renouveau démocratique, l'élection est devenue une routine au Bénin. En effet, depuis 1991, plus d'une dizaine d'élections ont été organisées dans le pays pour choisir les dirigeants aussi bien au niveau national que local. Toutes ces élections organisées depuis ce moment, à l'exception de celles de 1991, ont été gérées par la CENA dont la composition a évolué dans le temps. Les membres de la CENA proviennent généralement de trois (3) origines : le Parlement (en respectant sa configuration politique), le Gouvernement et la société civile.

Selon les différentes versions de la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin, les membres de la CENA sont formellement nommés par le Président de la République sur proposition de plusieurs corps. Tout en gardant une constance, la liste des corps autorisés à proposer des membres pour nomination à la CENA a évolué dans le temps. En effet, les premières CENA étaient composées de membres désignés respectivement par le Parlement, le Gouvernement, les magistrats du siège et la Société civile (représentée par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme, organe mis en place par le Pouvoir Exécutif).

En effet, la désignation des membres de l'institution et de ses démembrements est très souvent fondée sur des intérêts partisans au détriment des critères fixés par la loi à savoir : probité, compétence, impartialité et patriotisme. Selon une enquête récente, cette politisation a été consacrée par la Cour Constitutionnelle qui a établi une clé de répartition des membres de la CENA sur la base d'un quota attribué à chaque groupe parlementaire en tenant compte de la configuration de l'Assemblée Nationale. Ceci, pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées au Parlement et pour garantir la transparence dans la gestion des élections. Il convient de souligner que cette politisation de l'institution est préjudiciable à la légitimité de la CENA.

Il s'observe dès lors que le rôle technique que la CENA est appelée à jouer lui échappe au profit des conflits d'intérêts. Les discordances d'opinions et de résultats proclamés par le Président et le Vice-président de la CENA 2011 l'illustrent.

Non seulement le nombre de membres n'est pas fixe, mais aussi le mode de désignation de ces derniers est souvent sujet à polémique notamment à l'Assemblée Nationale et au sein des Organisations de la société civile.

Ainsi, le nombre de membres de la CENA a varié selon les années comme suit :

- 17 membres en 1995⁶ et 1996
- 23 membres en 1999
- 25 membres en 2001⁷, 2003 et 2006
- 17 membres en 2007
- 11 membres en 2011⁸

En dehors de la Cellule nationale, elle dispose de structures départementales (CED), de structures communales (CEC) et de structures dans les arrondissements (CEA).

Pour nombre d'enquêtés, ce sont les CEA qui jouent le plus grand rôle en matière de compilation des résultats de vote.

En résumé, dans sa forme actuelle, la CENA souffre de deux maux que sont : l'excessive politisation et l'effectif pléthorique de ses membres et de ses démembrements.

La démultiplication des démembrements de la CENA est aussi une faiblesse dans l'organisation des élections. En effet, la CENA comportait :

- Deux échelons jusqu'en 2003 (CED et CEL),
- Trois échelons à partir de 2003 (CED, CEC et CEA).

Or, en Afrique du Sud, au Botswana et au Ghana, les Commissions Nationales Permanentes chargées de l'organisation des élections ne comportent que cinq (05) membres. En République Démocratique du Congo -pays beaucoup plus vaste et plus peuplé que le Bénin- la commission ne compte que 21 membres. Le caractère politique de la CENA est lié à la variation du nombre de députés devant siéger dans l'institution compte tenu des intérêts ou des objectifs visés par les députés (non pas du nombre des députés devant siéger mais plutôt de la configuration politique que l'on observe au sein de l'Assemblée Nationale et surtout des intérêts que défendent les groupes parlementaires). L'aspect technique peut être compris en termes de volonté de professionnaliser ou de rendre l'organe de gestion des élections plus apte à faire face à sa mission. En effet, il apparaît que le législateur s'est préoccupé de la qualité, de la professionnalisation

⁶ Loi N°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale (article 36)

⁷ Loi N° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en république du Bénin (article 41)

⁸ Loi N° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin (article 13)

de l'institution CENA en proposant la création de deux comités techniques sur lesquels l'institution doit s'appuyer pour prendre ses décisions :

- Le comité du fichier électoral, de la centralisation des résultats du vote et de la formation présidée par le Vice-président de la Commission électorale nationale autonome ;
- Le comité de la planification des opérations, de la logistique, des équipements, des ressources humaines et du budget présidé par le Coordonnateur du budget.

Selon l'article 17 de la Loi n°2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, chacun des comités comprend cinq (05) commissaires.

1.3 Fonctionnement de la CENA

Le caractère provisoire voire instable de la CENA est aussi une faiblesse du système électoral au Bénin. L'institution chargée d'organiser les élections au Bénin depuis 1995 fonctionne à titre expérimental sans un statut juridique consigné dans la Constitution du Bénin.

Aujourd'hui, la CENA semble inutile voire nuisible au regard d'un certain nombre de facteurs qui compromettent son fonctionnement.

Le caractère ad' hoc de l'institution est une cause possible d'efficacité limitée. A cela, il faut ajouter le retard dans la mise en place des membres de l'institution. En effet, l'installation des membres des différentes CENA se présente comme suit :

- En 1995, la CENA a été installée le 03 février, soit à 43 jours de la tenue du scrutin ;
- En 1996, elle a été installée le 19 janvier, soit à un mois et demi du premier tour de l'élection présidentielle fixée au 03 mars ;
- En 1999, elle a été installée à deux mois des élections ;
- Le 23 septembre 2005 soit trois semaines après le délai prévu par la loi ;
- 2002, la CENA installée pour la première fois 90 jours avant la date du scrutin fixé au 1^{er} décembre 2002 ;
- En 2006, elle a été installée avec retard ;
- En 2007, elle a été installée le 13 janvier, soit 53 jours avant la date initiale du 25 mars ;
- En 2006, elle a été installée avec retard ;
- En 2011, elle est installée avec retard.

Bref, la CENA a toujours été installée avec retard sauf en 2002 où pour la première fois le délai de quatre vingt-dix jours avant le scrutin prévu par la loi a été respecté.

Le caractère trop politique du processus de désignation de la plupart de ses membres entraîne, indéniablement, malgré les professions de foi et la prestation de serment, sa politisation ainsi que les querelles fréquentes qu'on note entre ses membres, ou entre l'institution elle-même et le gouvernement en

ce qui concerne notamment la mise à disposition des ressources nécessaires à son fonctionnement. L'illustration la plus éloquente de cette situation est la démission collective de 9 membres de la CENA en 2001. Cette politisation préjudiciable à la légitimité de la CENA, s'est étendue à ses démembrements et aux agents des bureaux de vote.

Par ailleurs, il faut relever que la mise en place souvent tardive de l'institution, en dépit des prescriptions légales, n'est que la conséquence des querelles politiciennes ou de l'inconséquence des politiciens, qui attendent parfois le dernier moment pour procéder à la mise à jour des textes de lois, alors que le pays gagnerait en performances électorales par leur mise à disposition à temps.

1.4 Rapports de la CENA avec les institutions

De la désignation des membres de la CENA à la proclamation des résultats définitifs, on peut retenir que le processus électoral met en scène : l'Assemblée nationale, le Gouvernement (Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'intérieur, Ministère de la défense), la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la CENA elle-même qui se trouve au centre du processus. Toutes ces institutions sont appelées à intervenir dans le processus selon les prérogatives et les missions qui leur sont reconnues. Mais l'opinion n'a pas toujours cette lecture du fonctionnement des institutions et des relations qui les lient.

Les rapports entre la CENA et les autres acteurs des élections sont de deux types.

Il y a d'abord des rapports fonctionnels entre la CENA, la Cour constitutionnelle et des départements ministériels comme le Ministère des finances, le Ministère de l'intérieur et le Ministère de la défense. Ensuite, il y a des rapports opérationnels entre la CENA et les acteurs politiques (partis politiques et candidats), la société civile, les médias. Mais il faut mentionner que les relations entre la CENA et les partis politiques ne sont pas aussi visibles ou directes car ils sont déjà représentés dans l'appareil de la structure. Entre la société civile, les médias et la Commission, les relations sont épisodiques.

Sans être conflictuelles, les relations entre la CENA et les autres acteurs majeurs du processus électoral ne sont pas non plus des relations de collaboration active. En effet, depuis 1995 que l'expérience de la CENA a commencé, il n'y a quasiment pas eu de situations de conflits entre la Commission et la plupart des autres acteurs clés du processus électoral au Bénin. Cependant, il y a eu quelques cas de désaccords entre l'Exécutif et la CENA sur la gestion des ressources financières des élections sans que ceux-ci débouchent sur de véritables conflits.

En effet, certains enquêtés doutent même de l'autonomie de la CENA reconnue par les différentes lois électorales, à cause des interférences ou de l'influence des autres institutions sur son fonctionnement. Les querelles politiques qui apparaissent aux lendemains de l'installation de la CENA portent aussi les germes de l'intrusion des autres institutions dans le fonctionnement de la structure.

1.5 Les faiblesses de la CENA

La CENA a, à l'origine, joui d'une adhésion populaire en raison de la neutralité et de l'autonomie qui lui étaient reconnues. La Commission électorale a donc montré beaucoup de mérite dans la gestion des élections au Bénin. Ce jugement favorable se justifie par le fait que malgré les conditions difficiles de gestion des élections, notamment les délais très limités pour l'organisation des élections et un financement limité, la Commission a réussi à conduire les processus électoraux à leurs termes sans trop de contestations.

Mais, le manque de confiance entre les acteurs politiques et les difficultés sans cesse croissantes que l'institution a rencontrées dans son parcours ne lui ont pas permis de continuer à bénéficier du même crédit. En réalité, la qualité des élections au Bénin a progressivement diminué dans le temps. La fraude et la suspicion vis-à-vis des résultats produits par la Commission n'ont jamais été aussi dénoncées qu'aujourd'hui. Le niveau de désorganisation a été tel que plusieurs résultats électoraux des communales et locales de 2008 ont dû être annulés par la Cour suprême. Ces annulations ont provoqué des reprises en cascade de scrutins pendant deux ans, soit jusqu'au début de l'année 2010.

Il y a lieu de noter également le déficit de compétence généralement observé chez les animateurs de la CENA. Dans le choix des membres de la CENA et de ses démembrements, les acteurs politiques ont rarement le souci de la continuité et/ou de la compétence.

Il arrive, en effet, que tous les membres de la CENA soient renouvelés d'une Commission à une autre ou que les critères de compétence nécessaires pour appartenir la CENA ou à son équipe d'appui ne soient pas privilégiés. Ceci est d'autant plus facile pour les acteurs politiques que la loi est quasiment large sur les critères de compétence pour appartenir à la Commission électorale.

La Commission électorale est également affaiblie par l'incapacité de tout le système à capitaliser les expériences. Les rapports des élections, depuis 1995 que le Bénin a initié l'expérience de la CENA, les uns après les autres, reviennent pratiquement sur les mêmes insuffisances qui pour la plupart restent sans effets, et ne sont pas corrigées.

Par conséquent la Commission électorale traîne des insuffisances depuis plus d'une décennie qui parfois s'aggravent avec le temps et dégradent la qualité de la gestion des élections.

Au regard de sa composition et du mode de désignation de ses membres et des autres démembrements, la CENA est loin d'être un organe technique de gestion des élections. Cette opinion est confirmée dans les différents entretiens. Les personnes interviewées affirment que la CENA est beaucoup plus politique que technique ; ce qui ne garantit aucune transparence. Car : « celui qui contrôle la CENA gagne les élections »,

pense l'opinion publique. En effet, d'essence politique, sa composition actuelle fait le lit à une crise de confiance qui règne en permanence sur l'institution : sentiment de suspicion et de méfiance.

Mieux, la perception lucrative de la CENA amène beaucoup de personnes à s'intéresser à cette structure qui du coup devient une source d'enrichissement des partis ou des militants de partis politiques. A cet égard, il n'est pas possible de compter sur la sincérité, la probité ou le patriotisme tel que le stipulent les lois électorales.

Par ailleurs, du fait de l'instabilité de la CENA, il n'est pas possible de capitaliser l'expérience acquise par ses membres qui ne sont pas nécessairement reconduits dans les CENA suivantes.

Le budget de la CENA a toujours été excessif. En dehors des dépenses liées aux élections imputées aux autres institutions (Cour Constitutionnelle, HAAC, Gouvernement), ce budget s'accroît à chaque élection.

II- ORGANISATION DES ELECTIONS AU BENIN

Dans ce chapitre, nous avons abordé la question du code électoral, le coût et le financement des élections, la LEPI, la place et le rôle des OSC dans l'organisation des élections puis la gestion médiatique des élections.

2.1. Le code électoral

La gestion des élections au Bénin est caractérisée par une instabilité juridique en ce qui concerne le cadre légal électoral. Contrairement à d'autres pays de la sous-région, il n'existe pas dans notre pays un document de référence qui encadre les activités électorales dans la durée. Les élections sont réglementées par une série de lois dont une loi portant règles générales pour les élections et des lois portant règles particulières pour chacune des élections présidentielles, législatives, communales et locales. Ces textes sont régulièrement révisés à la veille de chaque échéance électorale, si bien que le cadre juridique des élections a déjà été modifié une vingtaine de fois depuis les premières élections de l'ère du renouveau démocratique de 1991.

En conséquence, la plupart des acteurs impliqués dans le processus électoral n'ont pas une bonne maîtrise des textes qui régissent les élections au Bénin. Mieux, les modifications permanentes et opportunistes de ces textes ne garantissent ni la crédibilité ni la transparence des opérations électorales même si à première vue, ces modifications expriment la recherche d'une amélioration constante du système électoral. Cependant, on peut y percevoir aussi le manque de responsabilité des acteurs politiques qui élaborent des textes inapplicables soit parce que difficiles d'accès ou qui prêtent à des interprétations multiples voulues pour entretenir la confusion.

Mieux, le non-respect des délais à cause du temps relativement long que les députés mettent pour voter les lois électorales du fait des guéguerres entre les politiciens, ne permet pas une célérité dans la gestion du processus électoral.

Les changements opérés sur les lois électorales durant des années sont de nature plus politicienne que technique. L'inexistence d'un code électoral fait que chaque élection est régie par une loi ad' hoc (règles générales et règles particulières) votée à l'approche de chaque consultation électorale sur propositions des députés.

Cette activité préélectorale entraîne :

- des conflits d'intérêts avec pour corolaires des blocages, tiraillements et règlements de comptes entre les différents partis et groupes politiques représentés au parlement notamment à l'occasion de la désignation de leurs représentants à la CENA. En effet, la désignation des membres du Parlement au sein de la CENA suscite des appétits et des tensions au sein de la représentation nationale ;
- la précipitation et l'improvisation dues au délai très court accordé à l'installation des membres, à la préparation et à l'organisation des activités électorales.

Le code étant un document de référence qui rassemble tous les instruments juridiques devant régir un domaine donné, il est déploré que le Bénin n'ait pas pu se doter de cet instrument qui fixe les règles en matière d'organisation des élections depuis plus d'une vingtaine d'années de pratique démocratique. Cela constitue bien évidemment une menace grave à la pérennité du processus électoral et à la crédibilité des élus ainsi que de leurs actions.

2.2 Coût et financement des élections

La République du Bénin est l'une des nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest où l'évolution du coût des élections constitue une préoccupation et inspire quelques craintes pour l'avenir. La croissance exponentielle du coût des élections est devenue une préoccupation au point où certains acteurs s'interrogent sur la pertinence de la gestion des élections par la CENA. La part de la contribution de l'Etat béninois dans les dépenses électorales s'est accrue au fil des années. Bien qu'il sollicite l'appui des partenaires techniques et financiers (bailleurs de fonds extérieurs), l'Etat finance de plus en plus la plus grande part du budget des élections au Bénin. Ceci est d'autant normal que l'organisation des élections engendre des coûts qui sont des dépenses de souveraineté et doivent être assumées par le budget national. Les premières élections du renouveau démocratique sont les plus chères selon plusieurs enquêtes. Si aujourd'hui, la tendance est à la baisse, il faut reconnaître tout de même que les élections coûtent encore énormément du fait des innovations provoquées par les règles particulières qui alourdissent davantage le budget de la CENA.

Plusieurs autres raisons expliquent la cherté des élections. En général, le processus d'organisation des élections au Bénin démarre tardivement. Ce qui a pour corolaires la précipitation, l'approximation qui

entachent inévitablement la qualité du scrutin. Ces facteurs influencent aussi, même si cela ne paraît pas évident, le coût des élections étant entendu qu'ils altèrent la prévisibilité des dépenses et induisent des imprévus parce que les commandes faites sous le couvert de l'urgence entraînent des coûts bonifiés au détriment des finances publiques.

De 1.704.115.300 FCFA en 1996, il est passé à 6.832.780.000 en 2001 puis à 12.285.786.000 FCFA en 2006 pour les élections présidentielles.

Pour les élections législatives, il est passé de 1.144.946.900 en 1995 à 3.547.262.200 en 1999, puis à 6.668.200.000 en 2003.

Cet accroissement est surtout lié à l'inscription sur les listes électorales, la confection dans la précipitation des documents électoraux, la démultiplication des démembrements de la CENA et du nombre élevé des bureaux de vote, le transport du matériel électoral, etc. Avec l'avènement de la LEPI, instrument électoral à caractère durable, on peut s'attendre à une réduction des coûts d'organisation. Mais il faut souligner que la confection de la LEPI a coûté à elle seule environ dix-neuf milliards de FCFA.

Cette évolution inquiétante du coût des élections au Bénin est encore plus visible lorsque ce dernier est comparé aux coûts des élections dans certains pays de la sous-région. Face à la montée vertigineuse du coût des élections, la Commission des juristes indépendants a appelé à une meilleure rationalisation des dépenses électorales.

2.3 La LEPI

La LEPI actuellement mise en œuvre au Bénin ne garantit pas la transparence des élections. En effet, des erreurs graves ont émaillé cet instrument tout au long de sa confection. Au départ, la réticence des partis politiques, les incohérences contenues dans la loi puis la volonté d'accaparement des politiciens font que cet instrument est perçu comme une machine à frauder.

Or, si la loi était appliquée avec un minimum de bonne foi, le processus de réalisation de la LEPI aurait été assez correct.

Même si son établissement a coûté près de dix-neuf (19) milliards, on peut affirmer que son utilisation dans les différentes élections permettra de réduire considérablement le coût de l'organisation des élections puisqu'il s'agit d'un outil pérenne.

2.4 Place et rôles des OSC

Depuis 2005, des OSC se constituent en réseau sous l'appellation Front des Organisations de la Société Civile Elections (FORS). Initiative citoyenne la plus structurée, avec plus de 150 OSC et associations, le FORS contribue à la gestion du processus électoral. C'est ainsi qu'il y a déjà eu FORS Présidentielles 2006, FORS LEPI pour le plaidoyer sur une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et plus récemment FORS Elections 2011. Le 21 juin 2010, FORS Elections 2011 a innové en mettant sur pied

pour la première fois au Bénin une Commission Electorale Citoyenne Alternative (CECA). L'objectif principal de la CECA, selon les leaders de FORS Elections 2011 est de procéder à la surveillance de la gestion du processus électoral de 2011.

En dépit de la contribution importante de FORS, la place et les rôles qui doivent revenir aux Organisations de la société civile (OSC) constituent aussi un sujet des débats en cours au Bénin sur la gestion du processus électoral. Jusqu'à présent, il est normalement attendu de la part des OSC de jouer deux rôles dans le processus électoral à savoir envoyer des représentants à la CENA et dans ses démembrements et contribuer à la sensibilisation des citoyens et à la surveillance de la gestion des élections. Certains membres de la société civile suggèrent donc le retrait des OSC de la CENA et de ses démembrements afin de se consacrer uniquement et complètement au suivi de la gestion faite du processus électoral. D'autres, par contre, souhaitent leur maintien et une amélioration des procédures de désignation des représentants de la société civile afin d'éviter les recours au Juge du contentieux électoral. Cette dernière position est celle adoptée, par exemple, par les acteurs du Cadre de Concertation des Organisations de la Société Civile. Les acteurs politiques eux-aussi (tous bords politiques confondus), souhaitent le maintien des représentants de la société civile dans les structures de gestion des élections.

2.5 Gestion médiatique des élections

La gestion médiatique des élections pose problème d'une part, à cause des pratiques journalistiques, et d'autre part, en raison des insuffisances constatées dans la mise en œuvre des décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). En effet, pendant longtemps, les journalistes béninois ont joué le rôle des politiciens. Beaucoup d'organes de presse – radios, télévisions et journaux - deviennent des organes de relais des points de vue des partis politiques. Cet état de choses influence souvent la gestion de la campagne médiatique. Pour l'élection présidentielle de 2011, la HAAC et l'ODEM ont été beaucoup plus présents que les fois passées. Ils ont joué beaucoup plus au gendarme, ce qui ne devait pas être le cas. Les textes en vigueur imposent à tous les principes de l'accès équitable et de l'équilibre de l'information dont l'application est surveillée par la HAAC. Mais il se fait que, malgré ses efforts, cette dernière n'arrive pas encore à inculquer ces deux principes à nos médias.

Beaucoup de promoteurs d'organes de presse privés pensent que la période électorale est un moment favorable pour rentabiliser leur investissement. Ainsi, certains candidats sont délaissés par ces organes de presse au profit de ceux qui ont les moyens pour s'acheter de l'espace sur leurs antennes ou dans leurs colonnes. La presse privée est tenue par les contrats avec ses partenaires, d'où le déséquilibre observé. Or, l'information n'est pas commercialisable.

Pour ce qui est de l'accès équitable, les organes de presse du service public font l'effort de respecter les décisions de la HAAC mais toujours est-il qu'il s'observe un décalage. Le pouvoir se taille souvent la part du lion notamment lors de la précampagne où les médias de service public sont amenés à couvrir diverses

activités politiques mises sous le couvert des sorties du Chef de l'Etat ou des membres du gouvernement. On note également une flambée de manifestations de soutiens ou d'appel à candidature de la part des partis, alliances de partis, mouvements, associations ou groupes d'individus et même des individus soutenant les actions du Chef de l'Etat. Cela crée un déséquilibre en matière d'accès aux médias de service public. Dans le cadre de la présidentielle de 2011, la déclaration de candidature du Chef de l'Etat a été diffusée en intégralité sur la télévision nationale alors que celle du candidat de l'Union fait la Nation a été refusée au motif que les acteurs politiques composant le regroupement soutenant les actions du Chef de l'Etat ont payé la diffusion de ladite activité, ce qui n'a pas été le cas des autres qui le réclament gratuitement.

La politisation des médias de service public les amène à ne pas respecter les décisions de la HAAC parce que bénéficiant de la couverture du pouvoir. Or, pendant la période préélectorale et la période électorale, les journalistes en service dans ces organes doivent faire preuve de grand professionnalisme en évitant d'être partisans pour ne pas gaspiller les ressources humaines formées à grands frais par l'Etat. Par ailleurs, au cours de la période électorale, les émissions de grande écoute comme les débats politiques et les revues de presse sont souvent interdites. Ce qui rend la campagne monotone, terne et dénuée d'intérêt pour les auditeurs et téléspectateurs.

En clair, la presse publique doit montrer l'exemple en recréant les conditions démocratiques. Et c'est là qu'intervient le rôle de la HAAC qui doit être plus regardante en matière d'application des règles d'éthique et de déontologie. Les organes de presse privée ne sont pas tenus par le devoir d'équité mais ils doivent faire l'effort d'équilibrer leurs offres pour satisfaire leurs audiences et respecter le droit de tous à l'information juste et équilibrée. Or, la HAAC possède l'instrument pour réguler et cela s'imposera à tout le monde.

III-PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis plusieurs années, des propositions de réformes ont été pensées pour améliorer le système électoral, mais aucune action n'est encore perceptible dans ce sens. Les réformes envisagées dans le présent rapport émanent des personnes que nous avons interrogées, des documents que nous avons consultés ainsi que de nos analyses. Elles concernent aussi bien la CENA que le code électoral sans oublier les autres institutions.

3.1 Propositions de réformes pour la CENA

D'importantes propositions ont été faites par les personnes interviewées. Plusieurs thèses s'affrontent à cet effet.

➤ **Thèse n°1 : Supprimer la CENA et ses démembrements**

Selon les tenants de cette thèse, la CENA actuelle et ses démembrements doivent être supprimés et l'organisation matérielle des élections doit être retournée au Ministère de l'intérieur comme c'est le cas dans plusieurs pays. Toutefois, une structure paritaire se chargera du contrôle préalable. Ainsi, pour les élections législatives, l'organe chargé des élections sera basé dans les communes ; tandis que pour les communales et les locales, les arrondissements seront compétents pour abriter lesdits organes qui seront animés par des techniciens.

Dans ce cas, les partis politiques pourront s'organiser en force de contrôle pour assurer une fonction citoyenne en vue de s'assurer de la fiabilité de l'organisation des opérations électorales.

➤ **Thèse n°2 : remplacer la CENA par une structure technique permanente**

Selon les défenseurs de cette thèse, la CENA actuelle doit disparaître et sera remplacée par une agence expérimentée - matériels et personnel qualifié - dans les opérations électorales. Elle doit aussi disposer de structures décentralisées dans les départements et dans les communes. Dans ce cas, les partis politiques se constitueraient en forces citoyennes de contrôle pour surveiller le bon déroulement des opérations électorales sans interférer dans la gestion.

➤ **Thèse n°3 : Maintenir la CENA**

Selon les tenants de cette proposition, il faut maintenir la structure CENA mais procéder à la désignation de ses membres par le truchement d'un Cabinet agréé qui va définir le profil des candidats - juristes de haut niveau, des informaticiens, des statisticiens, des sociologues, des représentants des confessions religieuses, et des leaders d'opinion -.

Mieux, les CED actuelles doivent devenir des Commissions Electorales Régionales (CER) avec pour étendue les anciens départements. La même proposition soutient la suppression des CEC tandis que les CEA doivent être étoffées en personnels et dotées de moyens matériels conséquents (Internet, moyens de déplacement) leur permettant d'être plus opérationnelles.

A y voir de près, la plupart de ces propositions sont fondées sur la professionnalisation et la pérennisation de la structure d'organisation des élections. Ainsi, les caractéristiques de la nouvelle CENA s'observent à travers sa technicité, sa pérennité, son autonomie et son indépendance. Eu égard à cela, la structure qui sera chargée d'organiser les élections au Bénin doit être :

- **Technique :**

La CENA doit être une structure légère dont les membres sont désignés sur la base de leurs profils, leurs compétences et leurs expériences. Il faut donc recruter les membres de la CENA sur appel à candidature. Ainsi donc, les critères de compétence objective, d'expérience, de probité et de sens de responsabilité doivent être privilégiés lors du choix des membres de la CENA et de ses démembrements. La future CENA permanente pourrait donc avoir la configuration suivante :

- Un président ;
- Un vice président ;
- Un secrétaire général ;
- Un coordonnateur du budget ;
- Un porte-parole, chargé de la communication.

Le profil des 17 membres de la CENA devenue un organe technique de gestion du processus électoral se présenterait comme suit :

- Deux (02) ingénieurs statisticiens ;
- Deux (02) ingénieurs informaticiens ;
- cinq (05) juristes composés de praticiens et théoriciens du droit avertis en droit électoral se répartissant en : deux (02) magistrats du siège, deux (02) enseignants de droit ; un (01) avocat ;
- Deux (02) sociologues ;
- Un (01) administrateur des finances ;
- Deux (02) administrateurs civils ;
- Deux (02) personnalités indépendantes de grande réputation professionnelle et de grande moralité.

L'objectif visé est de dépolitiser la CENA, de la mettre à l'abri des fraudes afin qu'elle conquiert la confiance de la classe politique et des citoyens en général.

- **Permanente :**

Les membres ne peuvent être révoqués en cours de mandat que s'ils commettent des fautes lourdes remettant en cause la crédibilité du système électoral. Elle doit être dotée d'un code de bonne conduite accompagné des sanctions. Une telle CENA permanente peut avoir un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois et ses membres seront renouvelés aux deux-tiers pour permettre de garder la mémoire et d'éviter le perpétuel recommencement

- **autonome** (financièrement) :

En général, le budget de la CENA qui s'élève à des milliards de francs CFA est concentré sur le budget de l'année de l'élection et sa disponibilité est fonction des ressources mobilisées par l'Etat. Il convient à l'avenir d'étaler dans le temps le budget de la CENA. L'ancienne pratique ne favorise pas la bonne exécution des activités électorales. Ainsi, il convient désormais de doter la CENA d'une ligne de crédit alimentée tous les ans sur le budget général de l'Etat pour financer ses activités en vue de préparer les élections de sorte qu'au moment opportun, on ne soit plus obligé de recourir à l'aide des partenaires techniques et financiers et des institutions internationales pour financer les élections. Car, l'organisation des élections est une question de souveraineté. Toutefois, les apports (financiers) des partenaires au développement peuvent être versés dans le compte de la CENA qui fera le point. L'exécution du budget de la CENA doit s'effectuer conformément à la réglementation en vigueur en matière de finances publiques. Le Ministère des Finances pourrait détacher auprès de la CENA un contrôleur financier chargé de s'assurer de la régularité de l'exécution du budget par le Président de la CENA ordonnateur délégué dudit budget.

- **indépendante** (administrativement) :

Doter la CENA de moyens humains, matériels et juridiques nécessaires pour sa mission. Il convient aussi de fixer définitivement à l'avance les primes des membres de la CENA et de ses démembrements.

3.2 Propositions de réformes relatives au code électoral

Il est aujourd'hui nécessaire de doter le Bénin d'un code électoral qui s'inspire des expériences passées afin de mieux préparer et d'organiser les échéances électorales. Cela permettra de:

- rendre les lois électorales stables (éviter les modifications opportunistes et permanentes : préciser dans le code, par exemple, qu'on ne peut pas modifier les lois électorales un (01) an avant les élections) ;
- fixer les échéances ainsi que les limites infranchissables en matière de tenue des élections ;
- instaurer le cadre général qui fixe l'organisation, la composition et le fonctionnement de la structure chargée de l'organisation des élections ;
- éviter les positionnements "politiciens" à la CENA ;
- préciser les relations fonctionnelles qui doivent exister entre la structure d'organisation des élections et les autres institutions ou structures impliquées dans cette activité.

3.3 RECOMMANDATIONS

Elles concernent aussi bien la CENA que le système électoral dans son ensemble.

3.3.1 Recommandations pour la CENA

- changer le mode de désignation des membres de la CENA : remplacer le modèle pluripartiste actuel par un modèle d'experts,
- construire le siège de la CENA à Cotonou ou Porto-Novo et les sièges des démembrements dans les chefs-lieux de départements (éviter les loyers onéreux et les situations d'allégeance),
- recruter les agents électoraux dans les communes et assurer leur formation de manière régulière bien avant le démarrage des périodes électorales en vue de s'assurer de leur capacité à mener à bien les tâches électorales,
- mettre en place un fichier permanent des agents électoraux dans les communes ; fichier qui sera mis à jour avant et après les opérations de vote,
- amener les partis politiques à désigner assez de représentants dans les bureaux de vote pour surveiller le déroulement et le dépouillement du vote,
- doter la CENA et ses démembrements de locaux propres et adaptés à son fonctionnement,
- prévoir des moyens de déplacement spécifiques pour les zones d'accès difficiles,
- garder le matériel à proximité⁹ des centres de vote et à l'abri des intempéries pour faciliter la distribution lors des échéances électorales,
- réduire les dépenses électorales dues au transport ou au renouvellement des matériels lors des élections.

Pour ce faire, il faudrait que chaque conseil communal :

- insère dans son budget une ligne pour prendre en charge la conservation, l'entretien et la maintenance des matériels électoraux,
- construise des magasins aux démembrements de la CENA dans les communes : cela éviterait la détérioration du matériel sous l'effet des intempéries et l'acquisition à chaque élection du même matériel et les coûts de transport de matériels du siège de la CENA à chaque fois vers les départements,
- identifie un magasin de stockage des matériels électoraux,
- identifie un spécialiste de la logistique chargé de la conservation, de l'entretien et de la maintenance des matériels,
- assure la sécurité desdits matériels.
- fasse voter par le parlement une loi relative à la protection et à la sécurisation des matériels électoraux contre le vol, la destruction, l'usage à d'autres fins, etc.

⁹ La gestion des matériels électoraux après les élections est déplorable. C'est difficile de centraliser tous les matériels notamment les urnes, les isofoirs et les ordinateurs à Cotonou après les élections pour leur conservation. Dès lors, le stockage, l'entretien et la maintenance devraient être pris en charge dans les communes.

3.3.2 Autres recommandations

- corriger les insuffisances de la LEPI en période non-électorale pour en faire un outil efficace d'organisation des élections : enregistrer les citoyens laissés en rade, faire le dédoublement, etc. ;
- évaluer systématiquement la gestion de chaque élection et la prise en compte, dans la mesure du possible, des recommandations qui en découlent ;
- mettre en place un tribunal électoral pour gérer de manière diligente les contentieux électoraux pour éviter la lenteur et la lourdeur des procédures ;
- respecter les dispositions du Protocole de la CEDEAO de 2001 relatif à la bonne gouvernance, la démocratie et aux élections qui interdit toute modification des lois électorales six mois avant les élections ;
- créer le Fonds spécial pour les élections pour éviter les blocages liés au financement des élections et le respect de l'autonomie financière de la CENA.

CONCLUSION

Après vingt ans d'expérience démocratique, la gestion du processus électoral au Bénin est encore mitigée sinon qu'elle fait objet de critiques permanentes en raison des dysfonctionnements de toutes natures qui risquent de mettre en doute sa crédibilité.

Le caractère provisoire de la CENA est l'une des principales causes de la fragilité du système électoral béninois. Le mode de désignation des membres de la CENA à caractère trop politisé, son mode de fonctionnement, le coût exorbitant des élections, les improvisations et précipitations qui découlent du retard de l'installation des membres de la CENA sont aussi de nature à altérer la machine électorale.

Par ailleurs, l'inexistence d'un code électoral porte une grosse part des tares du système électoral du Bénin qui reste dans la mémoire collective le premier des modèles réussis de démocratisation en Afrique francophone aux lendemains de la chute du mur de Berlin.

Il va sans dire que pour des élections crédibles et transparentes qui gagnent la confiance du peuple dans la durée, la CENA doit cesser d'être une structure d'essence politique et partisane et devenir une structure technique indépendante, permanente, véritablement autonome du point de vue financier, administratif, humain, matériel et juridique.

Le vote d'un code électoral permettrait à coup sûr de redonner confiance à tous les acteurs politiques ainsi qu'au peuple qui doute de la sincérité des votes et des résultats proclamés par les différentes institutions en charge des opérations électorales au Bénin. La paix durable, la survie et la crédibilité des institutions ainsi que le développement du pays en dépendent.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Rapport des CENA

- 1° CENA, Rapport des élections législatives de mars 1995
- 2° CENA, Rapport de L'élection Présidentielle de mars 1996
- 3° CENA, Rapport des élections législatives de mars 1999
- 4° CENA, Rapport de l'Élection Présidentielle de mars 2001
- 5° CENA, Rapport des élections Communales, municipales et Locales de 2002
- 6° CENA, Rapport des élections législatives de mars 2003
- 7° CENA, Rapport de l'Élection Présidentielle de mars 2006
- 8° CENA, Rapport des élections législatives de mars 2007
- 9° CENA, Rapport des élections Présidentielles et législatives de 2011

Lois

- 10° Loi N° 90-034 du 31 décembre 1990 portant règles générales pour les élections du Président de la république et des membres de l'Assemblée nationale
- 11° Loi N°90-036 du 31 décembre 1990 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la république
- 12° Loi N°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la république et des membres de l'Assemblée nationale
- 13° Loi N°95-015 du 23 janvier 1996 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la république
- 14° Loi N°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin
- 15° Loi N°2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin
- 16° Loi N° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin

Rapports d'étude

- 17° Rapport de la commission de juristes indépendants sur le système électoral en république du Bénin, 2007, 30 pages
- 18° Rapport d'évaluation du processus électoral de la présidentielle de mars 2006 au Bénin, CAO/PGDP-DANIDA, novembre 2006, 250 pages

ANNEXES

GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de la collecte d'idées et de propositions en vue de l'organisation d'un atelier national de réflexion des organisations de la société civile sur la réforme du système électoral et de la CENA au Bénin, L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) sollicite votre contribution à la réussite du travail.

I- IDENTITE DE L'ENQUETE

- Organisation d'appartenance (parti politique, société civile, partenaires, observateurs, chercheurs, etc.)
- Qualité ou qualification
- Ancienneté dans l'organisation

II- LE CADRE JURIDIQUE D'ORGANISATION DES ELECTIONS

Etat du code, élections crédibles, à bonne date

- L'instabilité du cadre juridique
- l'organisation matérielle des élections
- Le coût des élections
- Les délais d'organisation des élections
- Rôle des institutions dans le contrôle de régularité des scrutins

III-COMPOSITION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA CENA

Les principaux reproches faits à l'institution

- le statut juridique de l'institution
- le mode de désignation de ses membres
- la politisation de l'institution
- les délais d'installation de nouveaux membres
- l'instabilité de l'institution,
- attributions de la CENA
- composition de la CENA et transparence des opérations électorales

IV- ORGANISATION DES ELECTIONS ET PROCLAMATION DES RESULTATS

Satisfaction des enquêtés sur la prestation des institutions en charge des opérations électorales

- Les moyens de la CENA (financiers, matériels, juridiques) pour organiser des élections libres, pacifiques, transparentes et à bonne date ;
- Les délais d'organisation des élections répondent-ils aux conditions d'élections transparentes et fiables ?
- La LEPI et la transparence des élections;
- Equité et équilibre dans la couverture médiatique des opérations électorales ;
- Rapports entre les institutions impliquées dans l'organisation des élections (Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, CENA, Gouvernement)

V- SUGGESTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Un système électoral fiable et crédible pour le Bénin

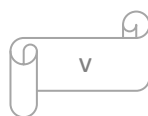
- Le code électoral ;
- Constitutionnalisation et pérennité de la CENA (mode de désignation des membres de la CENA, composition de la CENA, fonctionnement, financement des élections, organisation matérielle des élections, prérogatives, etc.)
- La LEPI
- Le contrôle de régularité des scrutins (Cour Constitutionnelle et Cour Suprême)
- La proclamation des résultats provisoires et définitifs
- La gestion des contentieux électoraux
- La gestion médiatique des élections
- Relations entre institutions impliquées dans l'organisation des élections

REPertoire DES PERSONNES RESSOURCES

N°	NOM ET PRENOMS	TITRE/FONCTION/ STRUCTURE	EXPERIENCES	CONTACTS
01	Dr. MAHOUNON Maurice	Journaliste-analyste, Politologue	Relations internationales et stratégiques Diplômé de l'université Paris 13, Diplômé de l'Ecole Supérieure de journalisme de Paris 17 années d'expérience professionnelle	Tél : 95960661 mauricemahounon@yahoo.fr http://maurie.over-blog.com
02	HOUNGBEDJI Wilfried Léandre	Journaliste, en poste à La Nation depuis 6 ans	15 ans d'expériences professionnelles Analyse politique. Ecrivain	Tél :97324221
02	AKINDES Sylvain Adékpédjou	Enseignant à la retraite	Président de l'Alliance pour la Démocratie et le progrès (ADP) Ancien Directeur du Collège Polytechnique Universitaire (CPU) Ancien Directeur général de Ministères Ancien Ministre chargé des relations avec les Institutions	
03	BRATHIER Léon	Journaliste, Rédacteur en Chef du Journal l'Autre Quotidien	Ancien Rédacteur en Chef de LA NATION Ancien Membre de la Cellule de communication de la CENA (2003) Ancien Président de l'Association des Journalistes du Bénin (AJB) 30 ans de carrière	Tél : 95814426 Email : eustach_4@yahoo.fr
04	KOUTON Apollinaire	Juriste, Journaliste	l'Autre Quotidien Chef Service Communication à La Cour Constitutionnelle 17 années d'expérience professionnelle	Tél : 97524881 pollik2002@Yahoo.fr
05	AMLON Georges	Juriste, journaliste	Ancien rédacteur en chef de la radio nationale a couvert toutes les élections	Tél :95962895/90052324/93976895 georges_amlon@yahoo.fr
07	DASSI Vincent	Communicateur, Directeur Général du Développement des Médias ; Consultant	- Ancien Directeur de la radio nationale ; - Ancien Directeur de la télévision nationale - Ancien Conseiller Technique du Ministre en charge de la Communication ; - Ancien consultant de radio Nederland travaillant depuis bientôt 30 ans ;	Tél : 97 27 54 45 Tél : 95 40 11 11
08	HOUSSOU Brice	Journaliste, Directeur de publication du Journal Fraternité ; Président de l'Union des Professionnels	Ancien Président de la Jeune Chambre du Bénin (JCI) Ancien Membre du bureau de l'Union des journalistes de la Presse privée du Bénin (UJPB)	Tél : 95814426

		des Médias du Bénin de 2007 à nos jours (UPMB)	- Ancien premier Vice Président de l'Union des Professionnels des Médias du Bénin (UPMB)	
09	Maforikan Agapit Napoléon	Journaliste, Consultant – Communicateur	Ancien Secrétaire Général de l'Union des journalistes de la Presse privée du Bénin (UJPB) Ancien Président de l'Union des journalistes de la Presse privée du Bénin (UJPB) Ancien journaliste parlementaire ; Ancien Directeur de publication du quotidien "Le Matinal" Ancien Conseiller de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;	Tél : 97 88 90 45
10	Père André Quenum	Journaliste, Directeur de publication du journal « La Croix du Bénin »	Ancien Vice Président de l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM) ; Ancien Conseiller de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ; Ancienne reporter ayant couvert les élections au Bénin (1996 – 2008)	Tél : 95 45 57 57
11	Maximilien Sossou-Gloh	Président du FONAC	Président du FONAC de 1998 à nos jours	Tél : 97 58 52 62
12	ADJOVI Emérico	Journaliste, membre du cadre de concertation de la société civile	Ancien Président de la Commission Electorale Départementale de l'Atlantique (CENA 2011) Ancien reporter au quotidien "Le Matinal" Ancien membre de l'Union des journalistes de la Presse privée du Bénin (UJPB) Ancien Directeur Général du magazine "Afric Essor" Ancien coordonnateur aux finance de la Commission Electorale Autonome/ HAAC 2008 ;	Tél : 97 25 34 56/ 95 96 88 40
13	ATCHADE Julien	Journaliste, Producteur, Directeur du Centre International de Linguistique et de la Communication (CILCOM/Parakou) depuis 20 ans	- Ancien reporter au quotidien "Le Matin" - Ancien reporter au Forum de la semaine ; Ancien Consultant auprès des paysans du Bénin	Tél :90 03 14 53/ 97 76 36 43
14	Christiane Solange SONGBE épouse CAPOCHICHI	Directrice des Services A la population (DSAP / Mairie Cotonou)	- ancienne Vice Présidente de l'Association Béninoise pour la Promotion de la Famille (ABPF/IPPF2004- 2007) - Secrétaire National de l'Association Béninoise pour la Promotion de la Famille (ABPF/IPPF 2008- 2011) - Ancienne membre CED/ Littoral ; 1999 - - ancienne SG/CED - Littoral,	Tél :95 05 41 97/ 90 90 00 23

			<ul style="list-style-type: none"> - 2002 ; - ancienne coordonnatrice CED pour les 12ème et 13ème arrondissement, ancienne présidente de la CED/Atlantique- Littoral, membre du parti la Renaissance du Bénin (RB). 	
15	DUBOGAN M. Didier	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnaire à la Mairie de Cotonou depuis 1995 - Chef Département Voie et Réseaux Divers/Mairie de Cotonou 	<ul style="list-style-type: none"> - Membre du parti la Renaissance du Bénin (RB) depuis 1993 ; - 2007, 2008 et 2011, ancien membre de la CED Littoral. 	Tél : 95 79 81 39/ 97 69 94 21
16	LOKONON Clémentine	Journaliste réalisatrice en service à l'ORTB	<p>Ancien Vice Président de l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias (ODEM) ;</p> <p>Ancien Conseiller de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;</p> <p>Ancienne reporter ayant couvert les élections au Bénin (1996 – 2008)</p>	Tél : 90 92 31 90
17	HOUNKPE Mathias	Politologue		Tél :95 95 82 00/mathiashounkpe@hotmail.com
18	BADET Gilles	Juriste, Enseignant UAC		Tél :95 95 69 24gilbadet@yahoo.fr
19	AMEGBEDJI Urbain	Sociologue, Secrétaire National du Centre Africa Obota		Tél :95 95 22 45amegurbain@yahoo.fr
20	GNACADJA Constant	Coordonateur Zone 4 de West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)		gnaconstant@yahoo.fr
21	OUSSOU Julien	Coordonnateur Fors-Lepi et Fors-Election		Tél : 97 60 96 05 junlouss@yahoo.fr
22	HOUNGBEDJI Raoul	Avocat		Tél : 95 42 62 57



RECAPITULATIF DU DIAGNOSTIC DU SYSTEME ELECTORAL AU BENIN

Ce diagnostic résumé émane des entretiens et de la revue documentaire. Il concerne les atouts, menaces, forces et faiblesses du système électoral béninois.

ATOUTS	MENACES	FORCES	FAIBLESSES
<p>Contexte démocratique</p> <p>Stabilité politique, sociale et institutionnelle apparente</p> <p>Existence d'une CENA (structure indispensable pour l'organisation des élections)</p> <p>Amorce d'une liste électorale permanente informatisée</p> <p>Fonctionnement normal des institutions de la République</p>	<p>Instabilité du processus électoral</p> <p>caractère non permanent de la CENA (organe ad hoc créé à chaque élection)</p> <p>Risque de mise en cause permanente de la crédibilité des élus ainsi que de leurs actes</p> <p>Remise en cause de la démocratie et de ses fondements et principes.</p> <p>confusion entre les compétences de la CENA et celles de la Cour Constitutionnelle en matière de résolution des contentieux électoraux</p>	<p>Existence d'institutions de régulation des élections qui jouent bien leur rôle.</p> <p>Régularité des élections au Bénin</p> <p>Régime démocratique maintenu</p> <p>Existence d'une liste informatisée et de cartes d'électeurs estampillées de photos des électeurs</p> <p>Fonctionnement régulier des institutions chargées du contrôle de la régularité des élections</p>	<p>ELECTIONS :</p> <ul style="list-style-type: none"> - trop chères, - Inexistence d'un fond permanent pour les élections, - Précipitation dans l'organisation des élections, - Recrutements fantaisistes des observateurs et des agents de bureaux de vote, - redoute de la moralité et de l'intégrité des personnes en charge de l'organisation des élections <p>CODE ELECTORAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - inexistant, - fragilité des textes électoraux : modification permanente et opportunistes des lois électorales à l'approche des élections, <p>CENA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pas permanente, - pas technique (amateurisme, précipitation), - politisée, - budgétivore, - mal perçue (source d'enrichissement), - pas transparente, - suspecte, - pas auditée,

			<p>INSTITUTIONS :</p> <ul style="list-style-type: none">- lenteur des juridictions dans la gestion des contentieux,- crédibilité des institutions remise en cause- inexistence d'une Cour des Comptes, <p>LEPI :</p> <ul style="list-style-type: none">- pas fiable,- pas consensuelle,- peu confiante, <p>GESTION MEDIATIQUE :</p> <ul style="list-style-type: none">- campagne médiatique déséquilibrée,- manque de professionnalisme des journalistes (attitude partisane de certains journalistes),- injustice, inégalité et violation des textes régissant l'accès équitable et l'équilibre de l'information <p>SOCIETE CIVILE :</p> <ul style="list-style-type: none">- attitude équivoque,- manque d'unité,- coloration politique souvent redoutée.
--	--	--	--

TERMES DE REFERENCES POUR COLLECTE DE PAROLE SUR LE SYSTEME ELECTORAL ET LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE AUTONOME (CENA)

I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Depuis l'amorce du renouveau démocratique en 1990, le Bénin a organisé treize élections dont onze (11) organisées par la Commission Electorale Nationale Autonome:

- Cinq (5) élections présidentielles en 1991, 1996, 2001, 2006 et 2011,
- Six (06) élections législatives en 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011,
- Deux (02) élections communales et locales en 2002/2003 et 2008,

Bien qu'ayant acquis de l'expérience dans le domaine depuis seize ans, les activités de la CENA sont toujours objet de critiques et parfois de controverse. La composition, le fonctionnement, les attributions, le rôle, le statut juridique, les missions, la mise en œuvre de ses activités et les résultats de l'institution sont souvent objet de réflexion, et ce à chaque échéance électorale. En effet, le mode de désignation des membres de la CENA, le caractère éphémère de l'institution, les délais d'installation de nouveaux membres, le coût d'organisation des élections et les attributions parfois aux contours flous suscitent des réflexions dans le public, au sein de la classe politique et dans les milieux d'intellectuels.

Dans sa vision de contribution à l'émergence d'une nouvelle gouvernance en Afrique et en particulier au Bénin, l'ARGA a sollicité les services d'un Consultant principal pour organiser une activité de collecte de paroles sur l'institution en vue d'instaurer une réflexion approfondie sur son avenir et son rôle dans l'organisation d'élections libres, transparentes et fiables à moindre coût. Cette activité de haute portée démocratique sera conduite de la manière suivante.

II- METHODOLOGIE DE TRAVAIL

Pour atteindre les résultats de l'étude, nous adopterons une méthodologie qui va associer la recherche documentaire et les entretiens qualitatifs avec des personnes qui travaillent dans le domaine des élections ou qui ont collaboré avec la CENA durant les seize dernières années de vie de l'institution. Elle comprend :

- L'élaboration du plan de travail,
- L'identification des structures concernées par l'étude,
- Le ciblage et l'échantillonnage des personnes ressources,
- L'élaboration d'un guide d'entretien,
- L'administration du guide d'entretien,
- Le dépouillement, le traitement des données
- L'analyse transversale des données,
- La rédaction du rapport de la mission qui comporte en annexe une bibliographie, les TDR et la liste des personnes ressources interrogées.

Toutes ces tâches seront réparties sur l'ensemble de la durée impartie pour réaliser l'étude (voir chronogramme de travail).

Il faut souligner que la tâche n'a pas du tout été facile pour les collecteurs de parole sur le terrain. Prévu pour durer trois jours, la collecte de données a pris plus de deux semaines en raison de l'indisponibilité de certaines personnes-ressources qui ont plusieurs fois reporté les rendez-vous. Ce report de rendez-vous a entraîné la rallonge du calendrier du travail. Pour pallier un tant soit peu ces difficultés, nous avons dû recourir à d'autres personnes ressources qui, bien que n'étant pas ciblées au départ, ont apporté de précieuses contributions à la réalisation du travail.

III-ETENDUE DU TRAVAIL

Le champ de l'enquête couvre certaines structures notamment :

- La CENA, Commission Electorale Nationale Autonome, pour disposer des rapports d'activités de la structure depuis sa création,
- La Cour Constitutionnelle pour consulter toutes les lois électorales depuis la mise en place de la CENA en 1995,
- Les partenaires au développement (le système des nations unies, les Ambassades de France, Allemagne, Belgique, Etats unis, Danemark, etc.)

Nous nous intéresserons également à d'autres structures comme :

- les organisations de la société civile (DHPD, CAO, Social Watch, etc...),
- le centre de documentation de la Chaire UNESCO,
- la Fondation Konrad Adenauer,
- la Fondation Friedrich Ebert

La recherche documentaire dans ces structures s'appuiera sur des outils de travail comme:

- Les rapports d'activités de la CENA de 1995 à 2011
- Les différentes lois électorales de 1995 à 2011
- La loi organique de la CENA
- Les rapports de la Cour Constitutionnelle,
- Les rapports de la Cour Suprême,
- Les mémoires, thèses, travaux de recherche et articles sur le fonctionnement de la CENA et l'organisation des élections au Bénin,

IV- PERSONNES RESSOURCES

Au nombre de quatre, les collecteurs de parole se sont entretenus avec une trentaine de personnes ressources. Ce sont des personnes qui ont participé à la préparation, l'organisation ou la gestion des opérations électorales ces vingt dernières années au Bénin.

Elles ont été choisies parmi les hommes politiques, les politologues, les chercheurs, les cadres ayant servi à la CENA, les journalistes et communicateurs qui ont couvert les activités électorales et les responsables d'organisations de la société civile. (voir la liste des personnes ressources en annexe).

CALENDRIER DE LA SUITE DU TRAVAIL SUR LA REFORME DU SYSTEME ELECTORAL/CENA

Ce calendrier a été retenu à l'occasion de la première séance d'analyse transversale tenue le vendredi 15 juillet dernier.

N°	TAF	DATE	ACTEURS	OBSERVATIONS
1-	Envoyer au consultant la synthèse des interviews + le répertoire des personnes ressources	18/07/11	collecteurs	
2-	Consultant envoie le draft de l'analyse transversale aux membres du centre de ressources	25/07/11	Consultant	Envoie par email Pour que chacun lise et relève les remarques et toutes suggestions pour améliorer le rapport
3-	Deuxième séance d'analyse transversale	27/07/11	Centre de ressources	Les observations sont recueillies par le consultant pour finaliser le travail
4-	Remise du rapport	08/08/11 au plus tard	Consultant	Le Consultant promet faire l'effort de le livrer avant !

TABLE DES MATIERES

Sigles et abréviations	i
Remerciements.....	ii
Préface.....	iii
Introduction.....	1
IV- RADIOSCOPIE DE LA CENA DE SA CREATION A NOS JOURS.....	3
1.1 Origine de la CENA.....	3
1.2 Organisation de la CENA.....	5
1.3 Fonctionnement de la CENA.....	7
1.4 Rapports de la CENA avec les Institutions.....	8
1.5 Faiblesses de la CENA.....	9
V- ORGANISATION DES ELECTIONS AU BENIN.....	10
2.1. Le code électoral.....	10
2.2 Coût et financement des élections.....	11
2.3 La LEPI.....	12
2.4 Place et rôles des OSC.....	12
2.5 Gestion médiatique de la campagne électorale.....	13
VI- PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS.....	15
3.1 Propositions de réformes pour la CENA.....	15
3.2 Propositions de réformes relatives au code électoral.....	17
3.3 Recommandations.....	18
3.3.1 Recommandations pour la CENA.....	18
3.3.2 Autres recommandations.....	19
Conclusion.....	19
Bibliographie.....	20
Annexes.....	i
Table des matières.....	ix