



[www.fors-lepi.org](http://www.fors-lepi.org)



## **RAPPORT DE SYNTHÈSE DES MISSIONS D'OBSERVATION DE LA PHASE DU RECENSEMENT PORTE A PORTE**

**Périodes d'observation : 30 Avril au 4 mai 2010 & 16 au 17 mai 2010**

Mai 2010

# SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>BREVE NOTE METHODOLOGIQUE</b>	<b>6</b>
<b>I- OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL</b>	<b>7</b>
<b>II- DYSFONCTIONNEMENTS OBSERVES</b>	<b>13</b>
<b>III- IRREGULARITES CONSTATEES</b>	<b>18</b>
<b>IV- CONCLUSION/RECOMMANDATIONS</b>	<b>23</b>

## **SIGLES ET ABREVIATIONS**

**CCS** : Commission Communale de Supervision

**CPS** : Commission Politique de Supervision

**DRA** : Délégué au Recensement de l'Arrondissement

**F « oui »** : fréquence de oui en réponse aux questionnaires administrés

**F « non »** : fréquence de non en réponse aux questionnaires administrés

**FORS-LEPI** : Front des Organisations de la Société civile pour la réalisation de la LEPI

**INSAE** : Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique

**LEPI** : Liste Electorale Permanente Informatisée

**MCRE** : Mission Communale de Recensement Electoral

**MIRENA** : Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi

**PAREL** : Projet d'Appui à la Réalisation de la LEPI

**VNU** : Volontaire des Nations Unies

**ZDE** : Zone de Dénombrement Electorale

## REMERCIEMENTS

Que les autorités politiques locales (maires, chefs d'arrondissements, chefs quartiers et chefs villages), les autorités administratives (gendarmeries, polices et autres) et les acteurs techniques (MCRE, DRA, VNU...) reçoivent les sincères remerciements des ONGs réunies au sein de FORS-LEPI pour l'assistance et les renseignements fournis aux observateurs.

Une fois encore, le Front des Organisations de la Société Civile pour la réalisation de la LEPI (FORS-LEPI) saisit l'occasion de ce rapport pour témoigner sa gratitude à l'ensemble des partenaires techniques et financiers qui le soutiennent dans son action de veille pour la réalisation de la LEPI au Bénin.

La Coordination de FORS-LEPI remercie sincèrement ses observateurs qui ont bravé la pluie, le soleil, les difficultés d'accès aux localités et, même, le mauvais accueil de certains acteurs impliqués dans le processus pour parcourir les départements, communes, arrondissements, quartiers de villes et villages dans le seul but de rapporter les informations nécessaires à l'établissement d'opinions fondées sur le déroulement du recensement porte à porte. Les actions de FORS-LEPI continuent sur le terrain grâce à l'engagement citoyen de ses animateurs qui, malgré leurs nombreuses occupations, ont fait le choix d'œuvrer sans retenue, pour l'effectivité d'une LEPI transparente et crédible au Bénin.

La Coordination espère toujours compter sur l'engagement et le soutien de ses membres et partenaires pour la poursuite de cette noble mission dans le respect bien compris de sa liberté d'action conformément à ses valeurs de responsabilité, de vérité et de la paix.

## INTRODUCTION

**A**près la prestation de serment, le 23 juin 2009 des membres de la Commission Politique de Supervision (CPS), le processus de la réalisation de la LEPI a connu, non sans difficultés, sa première étape, celle de la cartographie censitaire qui s'est déroulée du 23 novembre 2009 au 31 janvier 2010. Dans la suite logique des phases de réalisation de la LEPI, la deuxième étape, celle du recensement des citoyens de 8 ans et plus, a été officiellement lancée le 21 avril 2010. Initialement prévue pour durer 15 jours \_ et prendre donc fin le 5 mai 2010\_ l'opération a connu une première prorogation générale de 10 jours au plan national, puis une seconde prorogation de 3 jours pour quatre communes (Abomey-Calavi, Sèmè-Kpoji, Cotonou et Porto-Novo) afin de permettre à celles-ci de rattraper les retards connus au démarrage.

Fidèle à sa démarche de veille soutenue pour la crédibilisation du processus, FORS-LEPI a déployé, sur toute l'étendue du territoire national, des missions pour observer le recensement porte à porte et le travail accompli par les organes en charge de l'opération et leurs démembrements (MCRE, DRA). Ces missions d'observation de FORS-LEPI se sont déroulées du 30 avril au 4 mai puis, du 16 au 17 mai 2010. Des missions complémentaires ont eu lieu après le 17 mai 2010 et ont ciblé certaines communes et localités pour prendre en compte l'observation de l'enregistrement des citoyens qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas pu être recensés malgré les prolongations décidées par la CPS et la MIRENA en cours d'opération.

Recyclés et aguerris, les observateurs de FORS-LEPI qui avaient déjà suivi la phase de la cartographie censitaire (cf. rapport d'observation des 30, 31 janvier & du 1<sup>er</sup> février 2010 disponible sur le site [www.fors-lepi.org](http://www.fors-lepi.org)), ont parcouru les 77 communes du pays où ils ont pris la mesure réelle de la mise en œuvre du recensement porte à porte.

Les observations faites sur le terrain ont été méthodiquement rapportées à la Coordination de FORS LEPI à travers quatre mille huit cent (4 800) fiches d'observation, cent cinquante quatre (77 communes fois 2 missions) rapports communaux et vingt quatre (12 départements fois 2 missions) rapports départementaux. Le présent rapport est donc la synthèse du traitement des informations collectées et des résultats issus de ces différents rapports. Ce rapport s'articule autour : des observations d'ordre général (I), des dysfonctionnements observés (II), des irrégularités constatées (III) et des recommandations (IV).

## **BREVE NOTE METHODOLOGIQUE.**

Dans le cadre de la mission d'observation du recensement porte à porte, tous les 12 départements et les 77 communes du Bénin ont été touchés.

A l'intérieur de chaque commune, le choix des arrondissements, des villages et quartiers de villes ainsi que celui des ménages observés, a été aléatoire. Au total, **449** arrondissements sur **546** ont été touchés, soit un taux de couverture de **82,23%**.

Un total de **2103** villages sur **3915** a été touché, soit un taux de **53,71%**. Chaque observateur, en l'absence d'une liste exhaustive des ménages du village ou du quartier, a été amené à choisir, au hasard, 60 ménages équitablement répartis sur l'ensemble des arrondissements et villages parcourus dans la commune. Ce qui donne, au terme de la mission, un total de 4800 fiches d'observations renseignées.

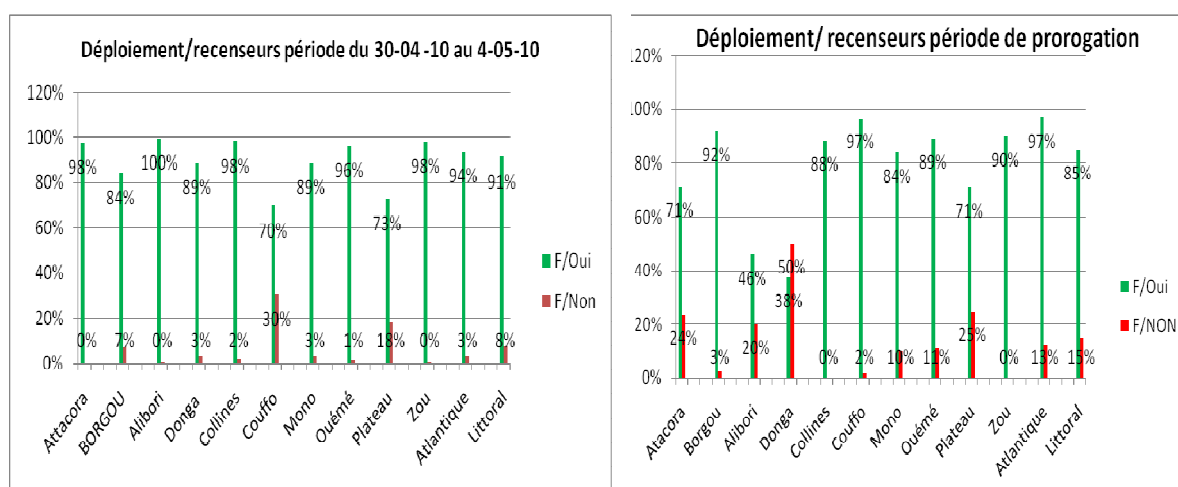
Le dépouillement de ces fiches a été manuel, mais le traitement a été facilité par informatique, grâce aux logiciels *Excel* et *TraiFOb* (Traitement de Fiches d'Observations).

## I- OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

### - L'effectivité du recensement porte à porte.

1. Officiellement annoncée par une campagne médiatique soutenue dans les journaux pour se dérouler du 1<sup>er</sup> au 15 avril 2010, l'opération du recensement porte à porte a été finalement lancée pour 15 jours, le 21 mai 2010. Malgré cela, elle a connu des retards au démarrage qui varient selon les départements et les communes. Ces retards ont atteint 24 heures, dans le meilleur des cas, voire 72 heures comme c'est le cas dans l'arrondissement d'Ayou, commune d'Allada. A l'opposé de ces retards, l'opération a précocement démarré, soit le 19 mai 2010, dans certaines communes comme Sinendé et N'Dali dans le département du Borgou, et dans certains arrondissements comme Azowè-Aliho dans la commune de Tori-Bossito. La date du 19 signifierait la date de prise d'effet du contrat signé par les agents recenseurs.

2. Le recensement porte à porte a effectivement touché les 12 départements du pays. Toutefois, sur l'ensemble de la première période d'observation allant du 30-04-10 au 04-05-10, on relève au moins 6% d'agents recenseurs absents. Ce constat varie néanmoins suivant les départements comme l'indiquent les graphes ci-dessous. En effet, à la question de savoir si les agents recenseurs sont déployés sur le terrain, on note une nette dominance du «oui». Vers la fin de la période de prorogation, les agents recenseurs se sont retirés des communes et localités dans lesquelles le travail est terminé ; ce qui explique la légère augmentation du «non» qui varie néanmoins selon les départements.



3. Près de 91% des fiches d'observations ont renseigné sur le fait que les opérations de recensement porte à porte se sont déroulées globalement dans le calme et la discipline malgré les refus, les résistances et quelques violences.

4. Cependant, il apparaît très aléatoire et sans fondement solide d'avancer quelque taux de réalisation du recensement à cette étape du fait, surtout, de la non exhaustivité des résultats de la cartographie censitaire. En effet, du fait que les chiffres de la cartographie censitaire ne peuvent pas être utilisés comme repères fiables, l'évaluation du taux de recensement devient problématique. Dans plusieurs communes, le taux de recensement annoncé dépasse les 100% de prévisions atteignant 119% par exemple dans Sèmè-Kpoji sans que l'on soit en mesure de dire, sans risque de se tromper, que l'opération est véritablement terminée.

#### **- Difficultés rencontrées dans le déroulement de l'opération de recensement**

5. *L'indisponibilité des populations* / La période du recensement porte à porte a coïncidé avec le début de la saison pluvieuse, donc avec le début des travaux champêtres qui mobilisent la majeure partie des populations dans presque tous les départements du pays. Dans certaines localités des communes de Copargo et de Ouaké par exemple, les populations étaient occupées par des cérémonies coutumières. Par ailleurs, les déplacements de travailleurs saisonniers hors de leurs régions de résidence habituelle, à l'intérieur des frontières béninoises ou bien vers les pays voisins à la recherche d'emplois agricoles ou autres ont été à la base de l'indisponibilité de certaines populations. Cette situation d'indisponibilité des populations ciblées autant en zones rurales qu'urbaines, a soumis les agents recenseurs à des allers-retours incessants et des prises de rendez-vous à des heures tardives allant jusqu'à 23 heures.

6. *L'absentéisme des agents recenseurs* / La procédure de recrutement n'ayant pas pu empêcher la sélection des instituteurs et étudiants comme agents recenseurs, ces derniers ont profité des faiblesses du dispositif de suivi pour s'absenter régulièrement du terrain. C'est le cas de Monsieur GBADE, agent recenseur pourtant affecté dans l'arrondissement de Liboussou, commune de Ségbana. Par ailleurs, il y a eu des cas de sous-traitance avec des écoliers ou des individus n'ayant pas les qualifications requises pour une telle activité, etc



**7. La démotivation de la plupart des agents recenseurs /** Les agents recenseurs ont été régis par un contrat établissant une rémunération à la tâche. Mais, avec les 10 jours de la première prorogation et le soupçon né des propos des responsables de la CPS-LEPI et de la MIRENA, que ces 10 jours pourraient ne pas être rémunérés, les agents ont été gagnés par la démotivation. L'engouement à travailler au-delà de 18 heures s'en est fatalement ressenti. Dans la commune de Tanguiéta par exemple, des agents recenseurs ont refusé d'aller recenser des zones omises lors de la cartographie censitaire. D'autres, qui avaient terminé le recensement dans leur ZDE ont refusé d'aller prêter main forte à leurs collègues des autres équipes en difficultés. Par ailleurs, la situation a poussé certains agents recenseurs à poser des actes répréhensibles, tels que des menaces de confiscation des documents de recensement, aux fins d'obtenir une augmentation de leur rémunération.

**8. La délimitation imprécise de certains villages et quartiers de villes /** Dans la plupart des communes, le recensement a connu de sérieux freins dus aux problèmes de délimitation déjà relevés lors de l'observation de la cartographie censitaire, mais qui sont restés sans solutions, générant par endroit des tensions. Cependant, plusieurs initiatives locales ont vu le jour pour atténuer ces tensions qui ont opposé entre autres :

✓ les communes de Zogbodomey et Zakpota au sujet du village Samionta ; Dassa et Savalou au sujet du village Agbonso ; Porto-Novo et Adjarra au sujet des localités de Djègan Daho et Adjaha....

✓ les hameaux de Chabidoho dans le village de Yagbo - arrondissement de Ouèdèmè, commune de Glazoué ; les villages de Mondjigangan et Moumoudji, de Latin et Amagassa, de Hounkpogon et Gbowélé dans la commune de Dassa, de Kpébié et Panê dans l'arrondissement de Panê, commune de Pèrèrè, etc.

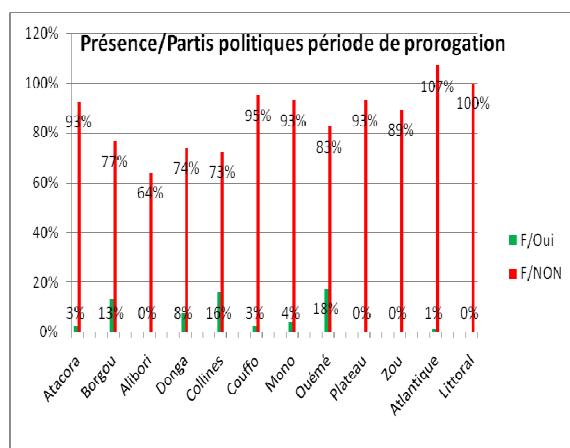
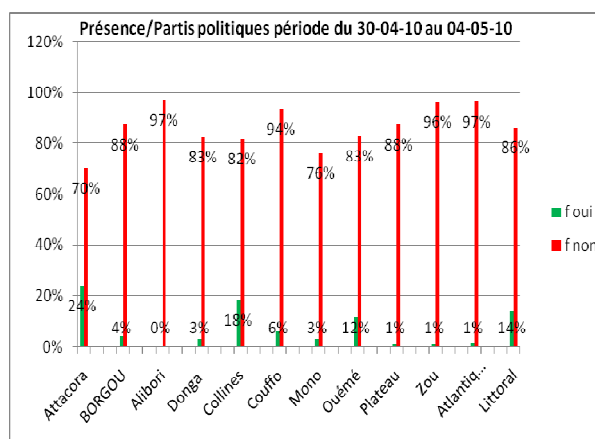
✓ Un cas de litige frontalier mérite d'être souligné. Il s'agit du problème de délimitation des frontières entre le Bénin et le Nigéria qui a occasionné, tout au début des opérations, la confiscation des matériels de recensement par les autorités nigérianes dans l'arrondissement de Liboussou, précisément à Tounga-Issa dans la commune de Ségbana.

9. **Le refus de se faire recenser** / Des cas de refus de se faire recenser ont été observés un peu partout et pour diverses raisons. Par exemple, à Dékanmè, dans la commune de Sô-Ava, la période de recensement ayant coïncidé avec celle de la collecte des taxes et impôts sur les “*acadja*”, les populations se sont opposées au recensement avant de se raviser par la suite. A d’autres endroits, pour des raisons spirituelles, plusieurs membres de la communauté religieuse « Témoins de Jéhovah » ont refusé de se faire recenser. Dans la commune de Bassila, les habitants de Taba, arrondissement de Pénésoulou ont, pendant longtemps, refusé de se faire recenser, exigeant que leur village soit rattaché à Djougou (situé à 4 Km) au lieu d’être rattaché à Bassila (situé à 25 Km), etc.

10. **Les tentatives d’empêchement de la mission d’observation par certains acteurs** / Globalement, les observateurs FORS-LEPI ont été bien accueillis sur le terrain. Toutefois, dans certaines communes comme Toffo et Djidja, certains membres des démembrements CPS et MIRENA ont fait preuve d’un manque d’ouverture et de professionnalisme vis-à-vis des observateurs malgré la présentation de leur ordre de mission et de l’accréditation dûment délivrée par la CPS à FORS-LEPI. Par ailleurs, certains chefs d’arrondissements tels que celui du 9<sup>ème</sup> arrondissement de Cotonou et celui de l’arrondissement d’Agonli-Houégbo, par exemple, ont carrément refusé de viser les ordres de mission des observateurs.

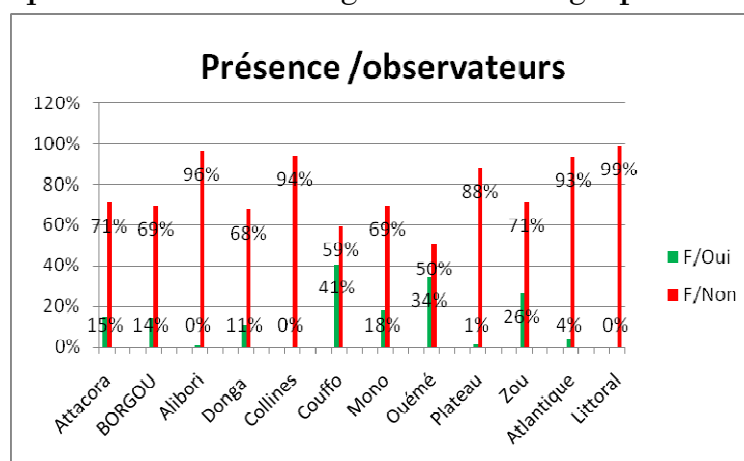
11. **L’absence d’autres observateurs sur le terrain.**

✓ **Observateurs des partis politiques** / En dépit du droit d’observer tout le processus de la mise en œuvre de la LEPI accordé aux partis politiques à travers les dispositions de l’article 22 de la loi 2009-10 du



13 mai 2009, les observateurs de FORS-LEPI n'ont pratiquement pas rencontré, sur le terrain, des observateurs mandatés par les partis, mouvements ou alliances de partis politiques. Les quelques uns rencontrés au démarrage n'ont pas été revus à la fin des opérations. Les graphes ci-dessus indiquent la très faible présence de ces observateurs selon les départements.

✓ **Autres observateurs / 95% des Délégués du Recensement d'Arrondissement (DRA), agents recenseurs et chefs d'équipes rencontrés ont déclaré n'avoir pas eu de contacts avec des observateurs autres que ceux de FORS-LEPI.** Cependant, des journalistes radio et télévision ont été croisés sur le terrain et des traces d'observateurs de la société civile ont été notées dans les départements du Nord du pays ; mais aucune précision n'est disponible sur les structures les ayant mandatés. Par ailleurs, les DRA évoquent quelques fois et indûment comme observateurs, les Volontaires des Nations Unies (VNU) qui assurent plutôt une fonction de suivi-évaluation du processus dans toutes les communes pour le compte du PAREL. Ce biais justifie la forte fréquence de «oui» enregistrée dans le graphe ci-dessous.



✓ **Superviseurs de la MIRENA et de la CPS /** Tout au long de leur mission, les observateurs de FORS-LEPI ont noté la présence sur le terrain des superviseurs de la MIRENA et de la CPS/LEPI. Dans tous les départements et dans presque toutes les communes et arrondissements, des membres de Conseils Communaux, de MCRE, de CCS ou de DRA ont été rencontrés par les observateurs FORS-LEPI.

✓ **Des missions de sensibilisation véhiculée, itinérante et sonorisée de FORS-LEPI/** Durant les journées du dimanche 16 et lundi 17 mai 2010 qui devraient clôturer la prolongation du recensement porte à porte,

plus de 80% des observateurs FORS-LEPI ont croisé des missions de sensibilisation itinérante déployées dans leur commune respective par les



soins de la Coordination de FORS LEPI pour appuyer les efforts de communication de la CPS et de la MIRENA sur les ultimes dispositions en vigueur. Ces dispositions concernaient notamment la décision de la CPS et de la MIRENA de positionner auprès des chefs de quartiers et de villages, un registre destiné à recueillir les noms des ménages qui

n'auraient pas été toujours touchés à l'issue des opérations porte à porte. Avec les membres de ces missions, les observateurs ont échangé des informations sur des zones nécessitant l'intervention de ladite mission qui s'est poursuivie jusqu'au 18 mai 2010. Les deux journées supplémentaires passées sur le terrain (17 et 18 mai 2010) après la clôture

## II- DYSFONCTIONNEMENTS OBSERVES.

Cette rubrique traite des faiblesses organisationnelles observées sur le terrain.

12. Comparativement à la cartographie censitaire, le dispositif organisationnel mis en place pour le recensement porte à porte est meilleur malgré la persistance de certaines faiblesses notamment liées à la planification, à la formation, à l'encadrement ou à la désagrégation des données.

### - Une gestion et un suivi peu efficaces du personnel

13. De nombreux cas de manipulation des listes des agents recenseurs et autres agents déployés ont été signalés. Certains agents recenseurs formés ont été remplacés par des agents non formés. C'est le cas par exemple du remplacement d'un agent recenseur par son frère à Barienou dans la commune de Djougou. Ces manipulations ont touché beaucoup d'autres communes comme Covè. Ainsi, le chef du village d'Adjokan dans la commune de Za-Kpota, a-t-il, d'autorité, remplacé des agents recenseurs par ses fils avant que l'intervention du responsable départemental de la MIRENA ne permette le rétablissement des agents spoliés. Dans la localité de Djègbé, commune de Ouèssè, la liste des agents recenseurs en activité n'était pas conforme à celle de la MIRENA qui a dû prendre une note de rappel à l'ordre restée, cependant, sans effet. Ces situations, ajoutée, à beaucoup d'autres, ont favorisé la présence sur le terrain d'agents n'ayant pas le niveau requis et n'ayant pas suivi, en tout cas, la formation prévue, alors que d'autres ayant été formés sont exclus. C'est encore le cas dans le 2<sup>ème</sup> arrondissement de Ouidah, etc.

14. Au plan de la liaison des équipes, des téléphones portables ont été acquis et mis à la disposition des MCRE et des DRA, mais les puces qui étaient "*mises en réseau*" n'ont été activées que tardivement alors que sur le terrain, de sérieux défis de communication se posaient.

15. Le système de paiement des intervenants adopté par la MIRENA et le PAREL a retenu le circuit des FECECAM qui est un des plus présents sur toute l'étendue du territoire en même temps qu'il portait la promesse

d'une plus grande transparence. Mais, ces opportunités initiales ne doivent pas faire perdre de vue qu'un tel système n'a pas manqué de se transformer en un facteur majeur de perturbation et de démobilisation à cause des longues distances (parfois, des dizaines de kilomètres dans les communes de Copargo, Péhunco, par exemple ) à parcourir par les recenseurs pour atteindre la Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) auxquels s'ajoute les longs délais d'attente devant les guichets . Cet état de chose a directement occasionné à plusieurs reprises, pendant la période du recensement des pertes de journées de travail se traduisant par 24 à 48 heures de suspension de la mission de recensement.

#### **- L'absence de signes distinctifs dans la présentation des agents recenseurs.**

16. Dans l'exercice de leur mission de recensement porte à porte, les agents recenseurs n'avaient sur eux aucun signe distinctif pouvant favoriser leur rapide identification dans les ménages parcourus. Ils n'avaient ni badge, ni casquette ou autres accoutrements pouvant faciliter leur présentation. Une situation qui, dans un contexte de déficit de sensibilisation, ne leur a pas toujours assuré l'hospitalité des ménages parcourus, ni les rendements attendus.

#### **- Des Zones de Dénombrement Electoral (ZDE) très théoriques et très « discompactes »**

17. Le déploiement des agents recenseurs sur le terrain a confirmé les nombreuses insuffisances de la cartographie censitaire. En l'absence de fonds de carte au niveau de toutes les équipes hors des trois communes à statut particulier, le découpage des ZDE s'est souvent révélé très théorique par rapport à la réalité sur le terrain.

En effet, les agents recenseurs sont obligés de marcher à longueur de journée afin de relier des pans ou ilots de leur ZDE souvent très distants les uns des autres (exemple de la ZDE 21<sup>1</sup>, arrondissement d'Akassato). Par endroits, ces ZDE se chevauchent, rendant difficile la maîtrise de leurs limites par les agents (exemple du 1<sup>er</sup> arrondissement de Parakou). On note aussi des ZDE

---

<sup>1</sup> Cette ZDE comprend des pans de villages très distants comme Adjanjakpa, Glodénou, Glotokpa centre, Zekanmè, Agonmè, Atadjègbo.

trop étendues pour des agents sans moyens de déplacement et sans frais de transport conséquents. De plus, y a eu beaucoup de double-emplois et les agents recenseurs ont été soumis à des tâches complémentaires de dénombrement des populations omises ce qui, à maintes endroits, a occupé le plus clair du temps de travail de ces agents initialement préposés à un objectif assez peu réaliste, par ailleurs, de recensement de 100 ménages/ jour de travail.

Un cas caractéristique parmi tant d'autres est celui du hameau d'Allohoungon (village de Samionta, arrondissement de Koussoukpa, commune de Zogbodomey) où des ménages dénombrés pendant la cartographie, au titre de la commune de Zogbodomey, ont été indûment recensés comme des ménages omis par les agents recenseurs de la commune de Za-Kpota. Exemple du ménage no 749-753 ZDE 003 (arrondissement d'Allahé-village Dogbanlin avec pour chef ménage Mme Azodji Suzanne), du ménage n° 759-754 ZDE 003 (arrondissement d'Allahé-village Dogbanlin avec pour chef ménage M. Gbedomedji Norbert).

#### **- L'indisponibilité, l'insuffisance et la rupture des documents de travail.**

18. Les préparatifs du recensement porte à porte ont été basés sur des données issues de la cartographie censitaire. Comme on devait s'y attendre, les insuffisances liées à ces données ont occasionné des pertes de temps, de nombreux cas d'indisponibilité, d'insuffisance et de ruptures répétées d'outils et de documents sensibles de travail. A des degrés divers, presque toutes les communes ont connu cette situation relative aux documents comme les cartes de ménages, les procès verbaux et les fiches individuelles (arrondissements de Garou et Madecali dans la commune de Malanville, arrondissements de Avamè et Azowè-Aliho dans la commune de Tori-Bossito); aux autres outils comme les bâtons de craie ( Tchachou, Sanson et Alafiarou dans la commune de Tchaourou); les fiches de déclaration, les fiches de transmission des questionnaires, les fiches de suivi, les fiches récapitulatives des contrôleurs, les stylos, les cartables, etc.

Un peu partout, et face à la longue attente notée avant que la MIRENA ne prenne la mesure de la situation, née selon ses dires, d'un colisage peu

rigoureux, des agents ont dû mettre la main à la poche pour photocopier les documents ou acheter des outils de travail manquants.

**- L'absence de la mention d'identification des ménages déjà recensés**

19. La mention « RPP » n'est pas toujours inscrite sur les habitations visitées pour identifier les ménages touchés. Le manque de craie ou l'effacement de ladite inscription par l'effet lessivant des pluies sont, entre autres arguments, avancés par certains agents pour justifier cet état de choses, voire soutenir que le recensement aurait été effectué en dépit de l'évidence et des réclamations des habitants de certains îlots de quartiers de ville en attente.

**- Des récépissés délivrés sans mention de toutes les informations requises**

20. A plusieurs endroits, il a été observé des cas de délivrance de récépissés sans mention du numéro du ménage ou du nom de la personne recensée. De tels cas ont été observés à Cotonou, à Parakou ainsi que dans la commune de Djidja, précisément dans l'arrondissement de Gobè.

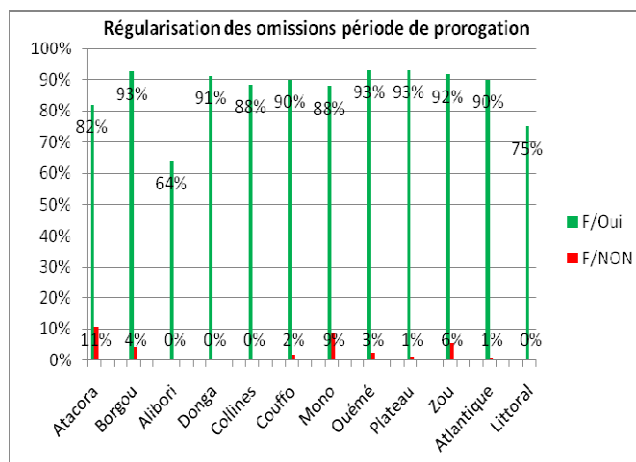
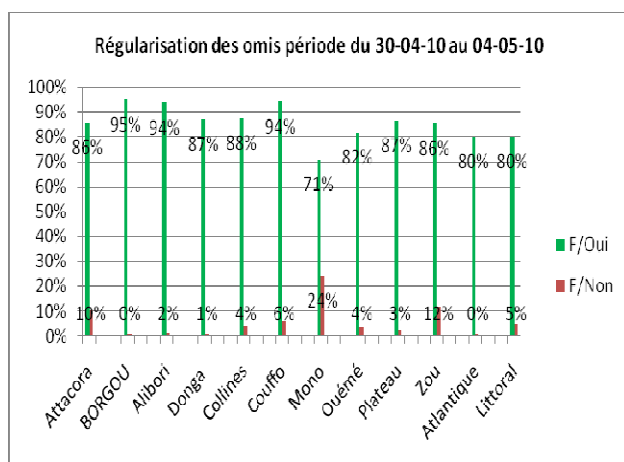
21. Au delà des cas de récépissés à partiellement remplis, l'observation a permis de se rendre compte de ce que des agents recenseurs ont, non seulement, mal relevé sur les fiches d'état civil, la filiation de certaines personnes, mais ont aussi maladroitement inscrit des surnoms comme Djèto, Anankpan ou Filonon (qui signifie par exemple maman de Filo) sans respect de la consigne « Nom et Prénoms ». De tels cas ont été notamment signalés dans la commune de Djidja, précisément dans l'arrondissement de Gobè.

**- La non prise en compte de certaines zones omises lors de la cartographie censitaire.**

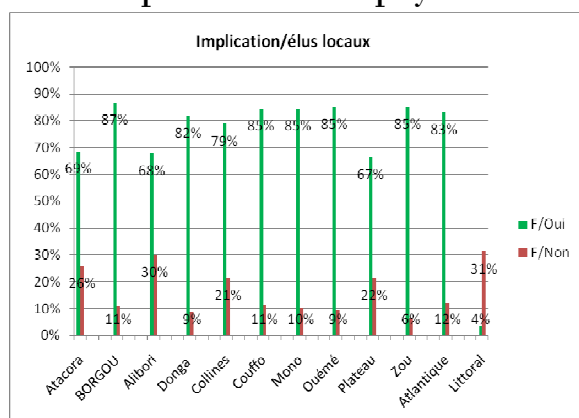
22. Le dispositif de prise en compte des zones non dénombrées a plus ou moins fonctionné sur le terrain. En effet, au vu de nos données d'observation, au moins 25 communes ont connu la création de nouvelles ZDE pour couvrir les zones omises. Les agents recenseurs ont essayé d'effectuer, dans la limite de leurs moyens, les corrections nécessaires ; mais



ces corrections se sont principalement et prioritairement limitées à leur ZDE. Nombre de ces zones omises à l'étape de la cartographie censitaire ont été recensées avec beaucoup de retard ou ne l'ont pas été du tout, augmentant le ressentiment des ménages ainsi omis contre le processus de réalisation de la LEPI. Il en est ainsi des localités d'Atinkpaye, de Hungbega ou des hameaux environnants dans l'arrondissement d'Akofodjoule dans la commune de Dassa.



23. Comparativement à la phase de la cartographie censitaire, la participation des élus locaux a été meilleure, mais disparate. Globalement, les élus locaux des villages ont mieux collaboré que ceux des villes. L'implication de certains élus (chefs quartiers, chefs villages et chefs arrondissements) a été défaillante au démarrage de l'opération même si le tir a été relativement corrigé au fil des jours. Toutefois, certains élus se sont abstenus d'apporter un accompagnement digne du nom aux agents recenseurs. Ils dénoncent le fait que la rétribution qui leur est due à l'issue de la cartographie censitaire n'aurait pas encore été payée. Ils n'entendent pas alors engager de nouvelles dépenses, surtout d'énergie, sans être préfinancés. Sur le terrain, très peu de précisions leur auraient été communiquées sur leur prise en charge dans le processus malgré le fait que ne pouvant pas être avec tous les agents recenseurs de leur localité à la fois, il leur est demandé de mobiliser



des assistants ou collaborateurs pour les représenter et assurer un accompagnement à tous les binômes.

### III- IRREGULARITES CONSTATEES

Il s'agit des entorses à la loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et réalisation de la LEPI. La mission d'observation a permis de relever:

#### - Cas de ménages ou d'individus non touchés par le recensement porte à porte.

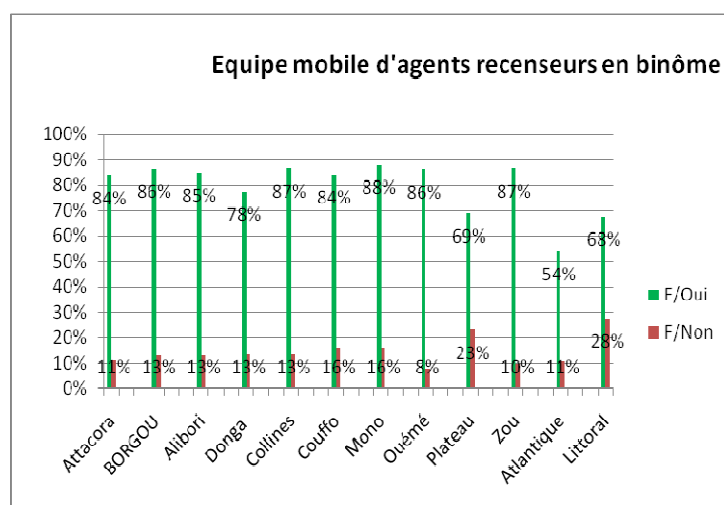
24. Jusqu'à la date de clôture du recensement porte à porte, le 16 mai 2010, des membres de plusieurs ménages ont espéré, en vain, le passage des agents recenseurs. Cette situation concerne, à des degrés divers, presque toutes les communes, mais surtout les communes d'Abomey-Calavi, de Porto-Novo, de Cotonou et de Sèmè Kpoji dont la CPS et la MIRENA ont reconnu en cours de recensement les difficultés particulières en concédant une prorogation de trois jours au-delà de la fin générale des opérations sur le reste du territoire national.

#### - Cas de refus de témoignage.

25. La mission d'observation a permis de noter des freins à la délivrance de témoignage tels que la subordination du témoignage à la présentation d'un acte officiel ou d'une pièce d'identité. Ainsi, notamment, dans la commune d'Aguégoués, des témoignages ont été refusés sous prétexte que le témoin n'a pu présenter lui-même une pièce d'état civil.

#### - Cas d'agents recenseurs qui ont opéré de façon isolée.

26. Selon l'article 19 alinéa 3 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009, « le



recensement est assuré dans chaque zone de dénombrement par une équipe mobile de recensement composée de deux (02) agents recenseurs » Cette disposition visant la transparence n'a pas toujours été respectée. Plusieurs binômes se sont

disloqués et les agents ont évolué séparément dans leur zone de dénombrement. A Djacoté, commune de Comè par exemple, l'agent recenseur Amegnonnam Epiphanie, qui a souvent évolué seule, estime sans autres formes de procès que « *c'est plus facile ainsi* ». Cette situation a été rencontrée dans presque toutes les communes comme l'indique le graphe précédent.

#### **- Cas de violences sur des agents recenseurs.**

27. Globalement, 94% des fiches d'observation ont montré que les opérations se sont déroulées sans violences sur les agents. Toutefois, des cas de violences ont été notés. C'est le cas dans l'arrondissement de Hinvi Dodo (commune d'Allada) ; dans Adrabo, Tokan, Ouégua Agué et Ouéga Tokpa (commune d'Abomey- Calavi). Dans le village de Glidji, arrondissement de Adjido dans la commune de Toviklin, des agents recenseurs ont été bastonnés ; un incident qui a conduit le chef d'arrondissement de Adjido devant les tribunaux. Le manque de respect mutuel a occasionné par endroits, comme dans la commune de Kérou, des affrontements violents entre chefs d'équipes de recensement et membres de la Commissions Communale de Supervision. D'autres types de violences ont été notés comme des renvois avec menaces sur les agents ; c'est le cas dans le village de Fanto, arrondissement de Togba, commune d'Abomey-Calavi, où une arme à feu a été utilisée pour disperser le binôme d'agents recenseurs Zountchémé Ulriche et Hounnou Toussaint<sup>2</sup>

#### **- Cas de recensements à postes fixes au lieu du recensement porte à porte**

28. En violation de l'article 25 alinéa premier de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 qui stipule que « le recensement des citoyens est une opération de dénombrement porte à porte... » des postes fixes de recensements ont été instaurés par des élus locaux ou avec la complicité active de certains DRA, contrôleurs et chefs d'équipes de recensement. Par exemple, dans le quartier Bakpara, 3<sup>ème</sup> arrondissement de la commune de Kandi, le chef de village, au lieu d'un recensement porte à porte, a installé un bureau de recensement devant son domicile et obligé les agents à recenser les populations qu'il faisait

---

<sup>2</sup> Au tel 97 44 03 10

venir sur les lieux. Informées, les structures compétentes ont mis fin à cette irrégularité qui a duré tout au moins 3 jours. Dans la municipalité de Cotonou, plus précisément dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement, le chef du quartier Tonato a créé devant sa maison des bureaux de recensement contrairement aux dispositions légales. Le même constat a été fait dans les communes de Natitingou et de Zè (village de Ananvié) où la population s'est déplacée vers des postes fixes installés dans les lieux publics (bureau de l'arrondissement) ou devant la maison des chefs de village pour se faire recenser.

#### **- des cas de recensement sans délivrance de récépissés sur place**

29. Dans la commune des Aguégus, des agents recenseurs sont passés de maison en maison pour collecter les actes de naissances qu'ils ont emportés chez eux pour établir les récépissés. Ils ont aussi demandé aux populations de se déplacer vers un lieu de regroupement pour se faire recenser. Dans plusieurs autres communes comme Toviklin, Klouékanmè (précisément à Ayahohoué dans l'arrondissement de Ayahohoué), le phénomène a été le même et les récépissés remplis à la maison n'ont été rendus que le lendemain. Dans la commune de Dogbo par exemple, les agents recenseurs ont pris les informations sur des papiers isolés. Les fiches sont remplies ailleurs avant que les agents ne reviennent remettre aux personnes recensées leurs récépissés.

#### **- les cas et rumeurs de double recensement**

30. Des rumeurs de double recensement ont circulé dans des localités de certaines communes du pays. Il s'agit par exemple des localités de Guimbagou et Gounonkourou dans l'arrondissement de Soroko (commune de Banikoara), de Godou dans l'arrondissement de Gomparou (commune de Banikoara) et de l'arrondissement de Brignamaro dans la commune de Kérou. Des cas ont été signalés à Doga dans Zangnanando\_Centre, maison Zandohoun. A Ouéssénou, arrondissement de Sori, commune de Gogounou, un individu s'est fait doublement recenser sous différents noms.

31. Du fait de la délimitation imprécise de certaines localités, des ménages ont été doublement dénombrés. C'est le cas dans les communes d'Allada (arrondissement de Dankoli, ménage de Aguéhoundé Antoine), de

Zogbodomey (village de Gbaffo) et d'Adjohoun (village de Wadon et Gbékandji) pour ne citer que ces exemples. Des cas de double recensements ont été aussi notés dans des communes comme Kérou,

#### **- les cas de recensement d'étrangers**

32. Quelques cas de recensement d'étrangers ont été notés. Dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement de Cotonou par exemple, le Délégué de Recensement d'arrondissement a confirmé la rumeur.

#### **- la question des procès verbaux (PV) de journées de recensement**

33. L'application de l'article 19 alinéa 5 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 qui stipule qu'« à la fin de la journée de travail, les agents recenseurs arrêtent les opérations et clôturent les documents. Procès-verbal en est dressé et signé par les agents recenseurs, le chef de village ou de quartier de ville ou son représentant et les représentants des partis politiques ou alliances de partis politiques présents » n'a pas toujours été la préoccupation des acteurs rencontrés. Plusieurs journées de recensement ont été clôturées sans remplissage des formulaires requis. Dans le meilleur des cas, les procès verbaux sont faits sur des feuilles de cahiers ou au verso d'autres fiches. Régulièrement, l'établissement des procès verbaux est repoussé pour le lendemain à cause des heures tardives de clôture. Ce n'est que vers les derniers jours du recensement que le dispositif de suivi a connu un semblant d'effectivité sur ce plan en exerçant quelques pressions ou en émettant des rappels à l'ordre pour la correction de cet état de choses.

34. Par ailleurs, environ 10 jours après le démarrage du recensement, des chefs quartiers sont restés sans savoir qu'ils devraient signer les procès verbaux de fin de journées de recensement tant, aucun agent recenseur n'est allé vers eux pour cela. Toutes les communes sont concernées et des contrôleurs rencontrés à Tori, dans la commune de Tori-Bossito, ont même signifié qu'ils ont opté pour la signature des procès verbaux à la fin de leur mission. Même si la situation a connu une amélioration au fil des jours, les observateurs ont noté que, en lieux et places des chefs de villages et de quartiers de villes, certains acteurs non prévus par la loi ont été entrepris pour signer les procès verbaux de fin de journée. C'est le cas, par exemple, dans la commune de Djougou où des Chefs de derniers ménages recensés signent les procès verbaux.

Interrogé sur la question, le Superviseur général a répondu que la loi n'impose pas d'obligation dans ce sens. C'est une situation que la CPS/LEPI devrait davantage clarifier à partir d'une lecture plus croisée de certains articles (19 & 26 par exemple) de la loi 2009-10.

**- Cas de recensement des personnes de moins de 8 ans.**

35. Selon les dispositions de l'article 16 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi 2009-10 du 13 mai 2009, « les personnes ciblées par le recensement électoral national approfondi sont les citoyens, béninois âgés de huit (08) ans au moins au 31 décembre de l'année où se déroule le recensement ». Par rapport à cette disposition, près de 94% des fiches d'observations ramenées du terrain ont témoigné de ce que les personnes recensées se situent dans cette tranche. Elles ont toutefois révélé des cas de recensement de nombreux enfants ayant moins de 8 ans. Cette pratique a été observée, pendant la période de prorogation, dans les villages de Kantro et de Trozougou dans l'arrondissement de Guéné, commune de Malanville ; village de Paratèdji dans la commune de Karimama.

**- Sous-effectif des membres des Missions Communales de Recensement Electoral et inconfort des locaux affectés aux démembrements de la MIRENA et de la CPS.**

36. Au terme de l'article 51 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi 2009-10 du 13 mai 2009, « la Mission indépendante de recensement électoral national approfondi est représentée au niveau de chaque commune par une Mission communale de recensement électoral de cinq (05) membres. » Sur le terrain, le constat général a fait état que seulement trois (03) membres ont été désignés et installés au démarrage du recensement après les sessions de formation initiale. Cela représente, en plus de la précarité des locaux (absence de rayonnages, de malles ou armoires sécurisées pour l'intégrité des documents de recensement) une situation préjudiciable au bon encadrement des opérations sur le terrain.

## **IV- CONCLUSION/ RECOMMANDATIONS**

### ***Conclusion***

Somme toute, les opérations de recensement porte à porte ont touché toutes les communes, mais des ménages, voire d'importantes communautés nationales ou localités restent non touchés sans la certitude que tous les hameaux omis lors de la cartographie censitaire ont été régularisés. Les opérations ont connu des fortunes diverses mais ont été globalement mieux organisées si l'on se réfère à la phase de la cartographie censitaire. La faiblesse du suivi, les ruptures et manques répétés de documents de travail, le peu d'engouement en ce qui concerne l'observation du processus par les partis politiques, la négligence par rapport à certaines dispositions importantes de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 sont ressortis comme des failles persistantes du processus.

Aujourd'hui, la réussite de l'étape suivante, qui est celle de l'enregistrement des personnes recensées et âgées de 12 ans au moins, est de toute évidence conditionnée par le traitement des erreurs et dysfonctionnements relevés sur le terrain, l'assurance que les organes en charge du processus ont tiré leçon des erreurs survenues peut-être à leur corps défendant, mais qui demeurent aux yeux de beaucoup des sources d'inquiétude. Nul doute que les débats politiques que susciteront les résultats qui seront proclamés en rajouteront aux divergences et polémiques.

Mais, FORS LEPI réitère son credo en l'avènement au Bénin d'une liste électorale permanente et informatisée réalisée selon des normes universelles et sa disponibilité à y contribuer de son engagement résolument citoyen en dépit des embûches qu'il s'attend à affronter pour le triomphe de la démocratie.

### ***Recommandations.***

Au terme de la mission d'observation du recensement porte à porte, FORS-LEPI appelle les partis politiques, la société civile, les médias et les citoyens à se mobiliser davantage pour le contrôle du processus en cours et, surtout, des phases à venir, en vue d'aboutir à une LEPI transparente et fiable dans

l'intérêt bien compris de l'ensemble des béninoises et béninois pour la paix et le développement. A cet effet, FORS LEPI recommande particulièrement:

- que les corrections engagées depuis la cartographie censitaire et celles en cours soient discutées et validées par tous les acteurs surtout la classe politique (agrégation des hameaux, quartiers et villages aux quartiers et villages administratifs...)
- une pause afin de finaliser les corrections et les validations indispensables au démarrage de la prochaine étape, celle de l'enregistrement.
- l'actualisation et la publication, par la CPS/LEPI, la MIRENA et le PAREL d'un chronogramme clair, souple et réaliste pour la suite du processus.
- à la CPS/LEPI et à son Superviseur Général de poursuivre le dialogue et la concertation engagées avec tous les acteurs, notamment politiques, pour la bonne organisation des phases à suivre.

*Fait à Cotonou, le 26 mai 2010.*

*La Coordination de FORS LEPI.*