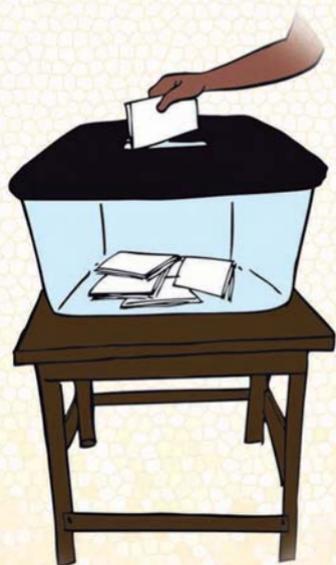


**ATELIER
D'EVALUATION ET D'ANALYSE
DU PROCESSUS ELECTORAL
DE 2011 AU BENIN**



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

- Relecture, critique et correction

M.Omer Sassé

- Coordination

M. Rufin B. GODJO

SOMMAIRE

Termes de Référence	5
Programme	11
Discours d'ouverture de Madame Uta Dirksen, Représentante Résidente de la Friedrich-Ebert- Stiftung.....	13
Communication N°1 : Le montage institutionnel de la CENA et l'exigence de transparence dans la gestion des processus électoraux, par Monsieur Mathias Hounkpê...	17
Communication N°2 : La Liste Electorale Permanente Informatisée : contenu, objectifs, force et faiblesses, par Monsieur Rufin D. Domingo	39
Communication N°3 : Le régionalisme et l'urgence de la cohésion sociale au Bénin, par le Professeur Albert Tingbé-Azalou.....	51
Rapport général élaboré par Monsieur Sahadou Ali Zato.....	77
Liste des participants	107

Termes de Références

- Thème central :** Analyse du processus électoral (présidentielle et législative) de 2011 au Bénin
- Date et lieu :** Jeudi 16 Juin 2011 au siège de la Friedrich-Ebert-Stiftung, sis au quartier Cocotiers - Cotonou.
- Cibles :** Acteurs politiques, membres de la société civile, membres d'organisations syndicales, politologues, experts en gouvernance, institutions internationales et corps diplomatique, médias.
- Organisatrice :** Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Contexte justification :

Depuis l'avènement du renouveau démocratique en 1990, le Bénin procède à échéances régulières et par la voie des urnes au renouvellement de son personnel politique. De manière générale, ces consultations électorales sont jugées acceptables aussi bien par les observateurs nationaux que par la communauté internationale. Ainsi, à l'instar des pays comme le Ghana ou le Mali, le Bénin est considéré comme un exemple de démocratie. Cependant, plusieurs observateurs avertis de l'architecture institutionnelle du Bénin reconnaissent que son système électoral, souffre de nombreux dysfonctionnements qu'il importe de corriger afin de préserver l'image de marque

du pays et surtout d'éviter aux paisibles populations des situations inextricables. C'est, la principale raison qui motive l'initiation de la récente réforme en vue de la réalisation d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) qui marque une avancée majeure et a permis l'organisation par la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) des élections présidentielle- et législative de 2011.

Dans sa conception structurelle, la CENA est un organe indépendant chargé de la gestion transparente et efficace des processus électoraux. Mais au fil des années, le fonctionnement des CENA successives a posé des problèmes récurrents notamment liés aux tractations politiques interminables pour la désignation de leurs membres, les délais très courts pour une mise en œuvre correcte de leur chronogramme, leur caractère budgétivore et surtout les accusations de partialité de la part de certains acteurs politiques. Malheureusement, force est de constater qu'à quelques nuances près les élections de 2011 ne contredisent pas les griefs précités.

Sur fond des imperfections relevées, il importe de noter que si l'élection législative s'est déroulée dans un climat de paix relative, la présidentielle, quant à elle, a suscité de vives passions et n'a pas manqué d'éprouver aussi bien les institutions impliquées dans l'organisation du processus électoral que les acteurs politiques et ceux de la société civile. Pire, une lecture sereine de la campagne électorale et même des résultats des élections révèle une certaine fracture entretenue par les acteurs politiques entre le nord et le sud du pays. Ainsi, au lieu de se préoccuper de la gouvernance politique, économique et sociale, la campagne électorale, surtout celle de la présidentielle, s'est fondamentalement

focalisée sur l'appartenance ethnique et le régionalisme, qui ont constitué des arguments forts pour la mobilisation des électeurs.

A l'issue d'un tel processus, qui laisse des séquelles tangibles et qui pourrait compromettre l'expérience démocratique, il urge de s'interroger, en l'occurrence sur :

- l'exacerbation de la crise de confiance au sein de la classe politique ;
- l'effritement de la confiance vis-à-vis de plusieurs institutions cardinales de la République, et ;
- la résurgence de la méfiance entre les communautés du nord et celles du sud sur fond de considérations régionalistes.

C'est pourquoi, la Friedrich-Ebert-Stiftung a jugé opportun de revisiter sereinement le processus électoral, d'en déceler les failles et de dégager des pistes d'amélioration. D'où l'initiative de la tenue du présent atelier dont les contributions seront consignées dans un document synthèse et mises à la disposition des participants.

Objectif Général :

Procéder à une analyse objective et dépassionnée du processus électoral (présidentielle et législative), d'en relever les failles - et de proposer des solutions susceptibles d'améliorer le système électoral béninois.

Objectifs Spécifiques :

- Jeter un regard critique sur le rôle de la CENA dans la garantie de la transparence électorale ;
- Susciter une réflexion constructive sur la LEPI et son amélioration ;
- Mettre en parallèle la question de régionalisme avec la nécessité de cohésion sociale ;
- Formuler des solutions crédibles pour l'amélioration de futurs processus électoraux.

L'atelier se déroulera sous forme de contributions d'experts sur les aspects retenus dans le cadre de son organisation et sera nourri de débats de qualité.

Contenu de l'atelier :

L'atelier connaîtra la contribution d'experts sur trois (3) questions fondamentales : la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), puis le régionalisme et la paix sociale.

A- "Le montage institutionnel de la CENA et l'exigence de transparence dans la gestion des processus électoraux" (en 15 minutes) par M. Mathias Hounkpê, Politologue

- Présentation de la CENA et de ses attributions majeures ;
- Mode de désignation des membres de la CENA ;

- Appréciation de la gestion du processus électoral de 2011 par la CENA ;
- Proposition de pistes pour une meilleure gestion des processus électoraux.

B-“La Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) : contenu, objectifs, forces et faiblesses” (en 15 minutes) par Monsieur Rufin Domingo, Informaticien, Intégrateur de solutions de Gestion, Membre du Bureau de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi (MIRENA)

- Présentation sommaire, caractéristiques et Objectifs visés par la LEPI ;
- Forces et faiblesses de la LEPI ;
- Reproches concrets formulés contre le processus de mise en œuvre de la LEPI (les sources des polémiques et contestations) ;
- Dispositions pratiques pour la crédibilisation de la LEPI et l’amélioration des futures élections.

C-“Le régionalisme et l’urgence de la cohésion sociale au Bénin”, (en 15 minutes) par le Professeur Tingbé-Azalou Albert, Sociologue Anthropologue Ethnolinguiste.

- Rappel historique des rapports entre les diverses communautés au Bénin ;
- Les causes profondes du régionalisme au Bénin ;

- Les diverses manifestations du régionalisme ;
- Analyse du discours politique de la présidentielle de 2011 et ses conséquences sur la cohésion nationale ;
- Formulation de perspectives pour le renforcement de la cohésion nationale.

Les leçons majeures tirées pour une amélioration des futures élections seront synthétisées par le modérateur et consignées par le rapporteur.

Modérateur : Monsieur Orden Alladatin, membre de la société civile, expert en gouvernance.

Rapporteur : Sahadou Zato Ali, Consultant - Formateur

Programme

Atelier d'évaluation et d'analyse du processus électoral de 2011 au Bénin

Jeudi 16 Juin 2011 au siège de la Friedrich-Ebert-Stiftung, sis au quartier Cocotiers

- 08H45-09H00 : Arrivée et installation des invités.
- 09H00-09H15 : Présentation du cadre général de l'atelier par Monsieur Orden Alladatin, Modérateur.
- 09H15-09H30 : Mot de bienvenue de Madame Uta Dirksen, Représentante Résidente de la FES.
- 09H30-11H00 : Communication N°1 : **“Le montage institutionnel de la CENA et l'exigence de transparence dans la gestion des processus électoraux”** par M. Mathias Hounkpê, Politologue, suivi de discussions.
- 11H00-11H15 : Pause-café.

- 11H15-12H45 : Communication N°2 : **“La Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) : contenu, objectifs, forces et faiblesses”** par Monsieur Rufin Domingo, Informaticien, Intégrateur de solutions de Gestion, Membre du Bureau de la MIRENA, suivi de discussions.
- 12H45-14H00 : Pause-déjeuner.
- 14H00-15H30 : Communication N°3 : **“Le régionalisme et l’urgence de la cohésion sociale au Bénin”**, par le Professeur Tingbé-Azalou Albert, Sociologue-Anthropologue, Ethnolinguiste, suivi de discussions.
- 15H30-15H45 : Synthèse des discussions et formulation des leçons majeures devant contribuer à l’amélioration du système électoral, par le Modérateur.
- 15H45-16H00 : Mot de fin de la Représentante Résidente de la FES.

Discours d'ouverture de Madame Uta Dirksen, Représentante Résidente de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Mesdames et Messieurs, soyez les bienvenus dans les modestes locaux de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Nous vous y accueillons avec beaucoup de fierté.

Affirmer que le Bénin sort fraîchement d'élections fortement contestées serait un secret de Polichinelle. En effet, au contexte politique surchauffé et inapproprié au dialogue, s'est greffée la remise en cause constante et soutenue de chaque étape du processus électoral.

Face à une telle situation, diversement vécue par les citoyens et les acteurs politiques, demeure, à notre sens, une hypothèse importante qui est d'ailleurs confirmée par les analyses les plus crédibles. En réalité, lorsqu'on fait l'effort de transcender les particularités de la situation politique récemment vécue par le Bénin et la rhétorique politicienne ambiante, on se rend aisément compte de la persistance de défis structurels intrinsèques au système électoral béninois. En clair, il est pressant de procéder à une profonde et opportune réforme des instruments et institutions de gestion des élections pour des résultats crédibles.

C'est, pour contribuer à relever ce défi que l'atelier de ce matin est organisé. En prenant une telle initiative, la Friedrich-Ebert-Stiftung a l'ambition d'apporter sa modeste contribution à une analyse significative des institutions, instruments et réalités politiques qui entourent le processus électoral au Bénin.

Cependant, notre but, d'ailleurs clairement exprimé dans les Termes de Références de la présente rencontre, n'est pas de créer un tribunal des élections écoulées dont les résultats ont bien été validés par la plus haute juridiction qu'est la Cour Constitutionnelle. En revanche, notre objectif est de nous départir des considérations partisans et politiciennes pour scruter la réalité actuelle et réfléchir sur les solutions qui amélioreraient significativement le système électoral actuel. Ce faisant, nous aurions tous, fait œuvre utile si nos réflexions visaient prioritairement le renforcement de la démocratie béninoise.

Et c'est pour garantir l'atteinte de cet objectif que nous avons invité des personnalités comme vous qui cernez indubitablement la thématique des élections. J'ose donc croire que vous êtes prêts à prendre cette direction avec nous. Ne doutant pas un seul instant de votre engagement, je voudrais vous exhorter à ranger au placard, ne serait-ce que quelques heures, vos appartenances, sympathies et autres accointances politiques afin de procéder à une lecture sereine et une analyse critique du sujet objet de notre assemblée ici ce matin.

Comme vous l'aurez remarqué, les échanges de ce jour, tournent autour de trois axes que sont: la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et la question du régionalisme.

Mesdames et Messieurs, j'ai pleine conscience du fait que les thèmes précités ne sont pas révélateurs de la quintessence des réalités liées au processus électoral béninois mais nous avons dû nous limiter à ces choix afin d'élaborer un programme réaliste qui tienne sur une journée. Aussi, voulions-nous nous conformer au vieil adage "qui trop embrasse, mal étireint". Et

donc, pour ne pas mal êtreindre, nous avons orienté notre réflexion vers ces trois pistes.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi de partager avec vous la logique qui soutend cette option.

D'abord sur la Commission Electorale Nationale Autonome, faudrait-il le rappeler, les appels répétés pour une refonte de cet organe cardinal de la gestion des élections ont commencé bien avant la mise en route du processus électoral de 2011 .En effet, il était, me semble t-il opportun que les acteurs politiques enclenchent la revue et l'achèvement de la réforme de la CENA avant le début d'un nouveau cycle électoral ; ceci pour éviter que des motivations politiciennes, parfois légitimes ne plombent les réformes et les dévient de leur trajectoire originelle.

Ensuite sur la LEPI, il est maintenant clairement établi que cet instrument jouera désormais un rôle central dans toutes élections futures au Bénin. Il est donc important d'anticiper et de réfléchir collectivement aux prochaines étapes pour que cet instrument ne redevienne l'objet de toutes les controverses politiques lors des prochaines consultations électorales, mais plutôt un outil crédible de renforcement de la démocratie.

Enfin, la question du régionalisme ; vous conviendrez avec moi que les dernières élections ont révélé au grand jour des images, discours et pratiques assez préoccupants. De ma connaissance relative du Bénin, il semble que les acteurs politiques ont généralement su s'abstenir, du moins publiquement, de prononcer des discours régionalistes qui divisent, brutalisent et créent de dégâts irréparables comme c'est le cas dans d'autres pays de la sous région ouest-

africaine. En conséquence se pose la question de savoir comment procéder pour éviter au Bénin de tomber de manière définitive dans un tel piège sans fin ? C'est là que réside le défi !

Mesdames et Messieurs, si nous nous concentrons effectivement sur ces trois questions, nous aurions -fait œuvre utile pour l'amélioration qualitative des élections et surtout le renforcement de la démocratie béninoise.

C'est sur cette exhortation que je souhaite plein succès à nos travaux. Je vous remercie !

Uta Dirksen

Représentante Résidente

Communication 1 :

Le montage institutionnel de la CENA et l'exigence de transparence dans la gestion des processus électoraux

Par Monsieur Mathias HOUNKPÉ, Politologue

Introduction

A l'issue de l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, le Peuple béninois a opté pour l'établissement au Bénin d'un régime de démocratie libérale basée sur l'Etat de Droit. En conséquence, le Peuple – dans la Constitution du 11 décembre 1990 – a choisi les élections comme le seul moyen de sélection de ses représentants par qui il exerce sa souveraineté. Le Peuple béninois, à l'instar des peuples d'autres démocraties à travers le Monde, a ainsi fait de l'élection un instrument majeur dans la mise en œuvre de la démocratie et de l'Etat de Droit au Bénin.

Du début du Renouveau démocratique en 1990 à ce jour, plusieurs dispositions ont été prises par la Représentation nationale pour l'amélioration de la qualité de la gestion des élections au Bénin. Les mesures en question concernent aussi bien la législation électorale que le cadre institutionnel de gestion des processus électoraux. La création en 1994 d'une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) comme un organe ad hoc de gestion des élections, est l'une des innovations les plus importantes de ce point de vue. Une quinzaine d'années d'expérimentation de la CENA et la gestion d'une dizaine d'élections par cette dernière laissent un goût d'inachevé et même d'insatisfaction aux Béninois.

La présente communication est préparée à l'occasion de l'atelier sur « L'analyse du processus électoral de 2011 ». Elle

est subdivisée en trois sections dont la première porte sur une appréciation sommaire des performances de la CENA depuis 1995 qu'elle a géré les élections pour la première fois (1). La deuxième partie met en exergue quelques unes des causes majeures des contre-performances des différentes CENA (2) et la troisième partie propose des pistes de réflexion pour l'amélioration des performances de la Commission Electorale Nationale Autonome au Bénin (3).

1. Appréciation de la gestion des élections par la CENA

Par souci de clarté et de pertinence, l'analyse ci-dessous ne se limitera pas à l'appréciation de la CENA 2011. L'appréciation de la CENA 2011 – qui n'a pas encore révélé toute son histoire – sera précoce et ne suffira pas pour faire ressortir les faiblesses tendanciennes de la Commission. Toutes les CENA depuis 1995 seront donc revisitées afin de rendre aisée, la mise en exergue des faiblesses tendanciennes et les séparer des faiblesses conjoncturelles. Cet exercice est nécessaire si l'on a le souci de la recherche de solutions aux problèmes que pose le recours à la CENA dans la gestion des processus électoraux au Bénin.

L'analyse des performances de la CENA se fera par rapport aux critères qui, aux yeux de la Cour Constitutionnelle (CC), justifiaient la mise en place d'un organe du genre. Selon les sages de la Cour, la création de la CENA « est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'Administration de l'Etat, un organe ... pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières libres et transparentes. »¹ Dans

¹ Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

cette même décision, la Cour a affirmé que « la création de 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, et d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques². »

Pour apprécier les performances de la CENA, nous analyserons successivement, la mesure dans laquelle elle a organisé des élections libres et transparentes (a), qu'elle a gagné la confiance des électeurs (b) et celle des partis et mouvements politiques (c).

a. La qualité libre et transparente des élections gérées par la CENA

Si l'unanimité peut aisément se réaliser sur le fait que les élections gérées par la CENA sont en général libres, il est difficile d'affirmer qu'elles sont transparentes et crédibles. Le report des élections est devenu monnaie courante au Bénin, même si les délais majeurs (notamment celui relatif à l'élection du Président de la République) peuvent être considérés comme respectés. Progressivement, les résultats des élections sont contestés avec de plus en plus de virulence tout comme si la qualité de la gestion des élections était inversement proportionnelle au temps.

Par ailleurs, les critiques sont devenues progressivement très acerbes à l'endroit de la CENA aussi bien de la part des acteurs politiques, de la société civile que des citoyens ordinaires. Les membres de la Commission, particulièrement ses

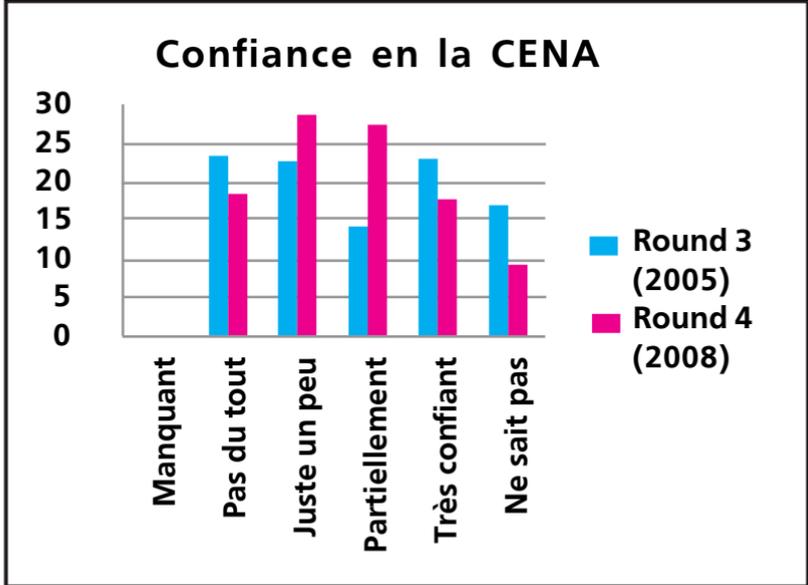
² C'est nous qui soulignons.

responsables, sont traités de tous les noms par les acteurs clés du processus électoral. S'il ne s'agit de la CENA des miracles, l'on entend parler de la CENA de tel camp politique ou de résultats d'un camp politique qui n'engageraient pas toute l'institution. Enfin, depuis quelques années la menace de boycott des élections par des groupes politiques pour non crédibilité de la gestion des élections n'est plus du domaine de la fiction au Bénin.

b. La confiance des électeurs en la CENA

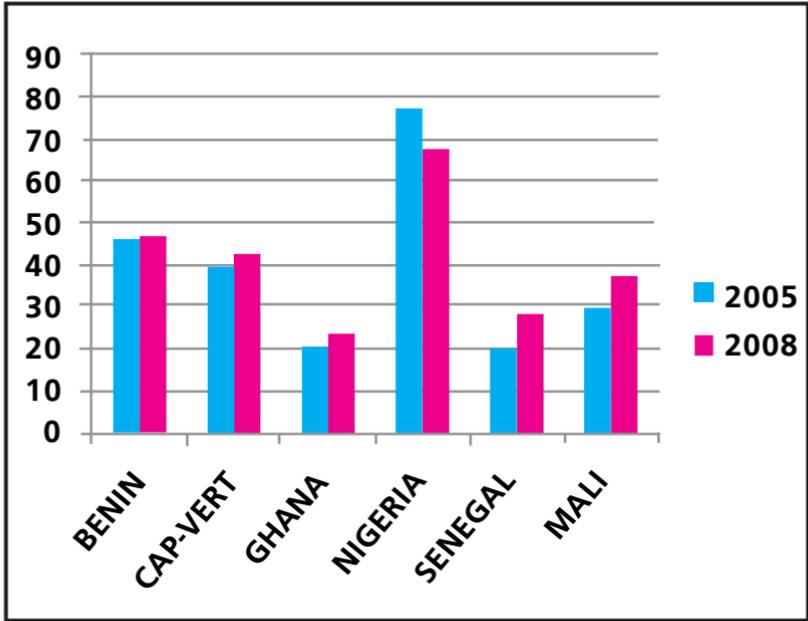
A l'instar des performances de la CENA, la confiance des électeurs vis-à-vis de la Commission s'est progressivement érodée. Selon les résultats des enquêtes Afro-baromètre (voir figure n°1 ci-dessous), les Béninois qui ne croient pas du tout ou qui croient juste un peu en la CENA sont passés d'environ 45% en 2005 à plus de 48% en 2008. En ajoutant à ce qui précède, c'est à dire ceux qui n'ont pas du tout confiance ou qui ont juste un peu confiance – le pourcentage passe d'environ 58 en 2005 à plus de 72 en 2008. Une fois encore, la lecture des statistiques ci-dessus donne le sentiment que les Béninois perdent progressivement confiance en la CENA comme structure en charge de la gestion des élections.

Figure n°1 : degré de confiance des citoyens en la CENA
Données tirées des Round 3 (2005) et Round 4 (2008)
de Afro-baromètre



Le déficit de confiance dont la CENA fait l'objet de la part des citoyens béninois se voit encore mieux lorsque les données de la figure ci-dessus sont comparées à celles d'autres nouvelles démocraties de la sous-région ouest africaine. Les rounds 3 (en 2005) et 4 (en 2008) de l'enquête Afrobaromètre révèlent que la CENA (du Bénin), lorsqu'elle est comparée à certaines de ses homologues de la sous-région, est l'une des Commissions électorales qui jouissent de moins de confiance de la part de leurs populations. A la question de savoir « avez-vous confiance en la Commission électorale », le Bénin vient en deuxième position derrière le Nigéria (voir Figure n°2 ci-dessous) et loin devant le Ghana.

Figure n°2 : Illustration du déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des OGE. À la question avez-vous confiance en la CE? « Pas du tout ou juste un peu »



c. La confiance des partis et mouvements politiques

Le manque de confiance dont fait l'objet la CENA est encore plus profond lorsque l'on considère le point de vue ou les positions adoptées par les partis et mouvements politiques. Le déficit de confiance des acteurs politiques vis-à-vis de la Commission électorale s'est manifesté pratiquement dès la 2e CENA (en 1996). Ce manque de confiance des acteurs politiques en la CENA s'est manifesté de plusieurs manières allant de la manipulation des dispositions légales (contenues dans la loi portant règles générales pour les élections) aux comportements stratégiques au sein de l'organe.

Déjà après la première expérimentation de la CENA en 1995, les acteurs politiques semblent avoir acquis la conviction que le contrôle de la Commission pouvait aider à influencer les résultats des élections. La mise en place des CENA successives, depuis 1996, a donné l'occasion à chacun des camps politiques d'user de toutes sortes de stratagèmes pour arracher aux camps adverses le contrôle de la Commission. Instrumentalisation de la loi électorale de manière à garantir la majorité au sein de la Commission (en déterminant le nombre de membres sur la base de la configuration politique de l'Assemblée du moment) ; bagarres interminables pour la sélection des représentants des camps politiques ; disputes sans fin – obligeant assez souvent la Cour Constitutionnelle à intervenir – lors de la composition du Bureau de la CENA ; ... Tout y passe.

Au delà des tentatives de contrôle de la CENA, les acteurs politiques ont recours à d'autres moyens toujours dans le souci d'instrumentalisation de la Commission électorale et d'influence des résultats des élections. Les comportements

stratégiques de la part des commissaires des CENA successives sont devenus monnaie courante. Tentatives pour subtiliser des documents électoraux importants (tels que les bulletins de vote), stratégie de blocage du fonctionnement de la Commission, disputes autour de la proclamation des résultats provisoires ou des tendances, ... sont devenues les scènes auxquelles les Béninois sont habitués lors de la gestion des élections.

2. Sources majeures des contre-performances de la CENA

Les dysfonctionnements ainsi que les contre-performances de la CENA peuvent s'expliquer par une série de facteurs. Le cadre légal des élections, la qualité de l'interaction entre les différentes institutions impliquées dans la gestion des élections (y compris la CENA), le mode de composition et de fonctionnement de la CENA ... sont des déterminants possibles de la qualité de la gestion des processus électoraux par la Commission électorale. La présente section met en exergue seulement quelques uns des facteurs majeurs, sources des difficultés dans la gestion des élections par la CENA au Bénin.

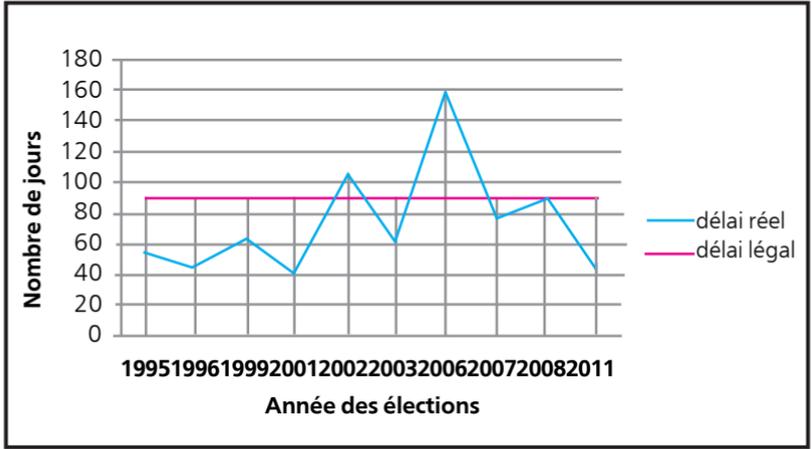
a. La durée d'organisation des élections

La durée du temps, en général très court, dont ont disposé les différentes CENA pour la gestion des élections est le premier facteur important qui retient l'attention. Le caractère ad hoc de la CENA – c'est-à-dire le fait qu'elle est installée seulement quelques mois avant les élections – est la première source de problèmes de ce point de vue. Les conséquences de cet état de choses sont connues de tous : difficultés de préparation

suffisante des élections, incapacité de formation adéquate des agents électoraux, incapacité de capitalisation des expériences du passé, etc.

Le caractère ad hoc de la CENA n'est pas la seule justification de la brièveté du temps dont disposent les Commissions pour la gestion des élections. Les acteurs politiques pour diverses raisons ont pris l'habitude de désigner leurs représentants à la CENA avec beaucoup de retard en violation des dispositions légales. Des trois (03) mois au minimum prévus par toutes les lois électorales (depuis 1995), seulement 3 CENA ont pu être installées dans les délais légaux. Les autres CENA sont installées à 2 mois ou moins, parfois mêmes à environ 40 jours des dates officiellement fixées pour la tenue des élections (voir Figure n°3).

Figure n°3 : Nombre de jours de préparation des élections par les CENA



b. L'extrême politisation de la CENA

Le deuxième facteur qui retient l'attention est celui relatif à ce qui peut être appelé l'extrême politisation de la CENA. Elle se manifeste par le contrôle quasi-total qu'exercent les représentants des partis politiques (souvent des militants) au sein de la Commission. Dans la plupart des cas, les représentants des partis constituent plus de 90% des membres de la CENA. C'est ainsi que pour la CENA 2008, les représentants des partis politiques étaient 16 sur 17 et pour la CENA 2011, 10 sur 11.

Les membres de la CENA ne jouissent pas seulement de la confiance des acteurs politiques, ils sont des militants envoyés au front pour la défense des intérêts particuliers. Les conséquences de cet état de choses sont connues par tous : comportements stratégiques au sein de la commission, augmentation du coût des élections, incapacité du contrôle de la gestion des ressources publiques investies dans la gestion des élections, etc. L'extrême politisation des CENA entraîne (encourage) également les tentatives de violation de la législation électorale tout en réduisant les chances d'identification et de sanction des coupables.

c. La variabilité permanente de la législation électorale

Comme déterminant des dysfonctionnements de la CENI, la variabilité permanente de la législation électorale est le troisième qui retient l'attention dans le cadre de la conception du présent document. Les lois électorales sont systématiquement modifiées à l'approche de chaque échéance électorale et très souvent au dernier moment. Sur environ une vingtaine d'années de pratique du Renouveau

démocratique, la législation électorale a été amendée plus de vingt (20) fois.

Cette variabilité de la législation électorale (souvent au dernier moment) constitue l'une des explications de la désignation et de l'installation tardives des membres de la Commission électorale. En effet, installés tardivement, souvent à moins de 2 mois des élections, les membres de la CENA et ceux de ses démembrements n'ont pas le temps nécessaire pour maîtriser le cadre légal de gestion des élections.

Elle constitue également un véritable problème pour la CENA en ce qui concerne la nécessaire sensibilisation des populations et des agents électoraux sur le contenu de la législation. Le Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome SAP/CENA, qui devrait s'occuper de cette tâche pendant les périodes entre deux élections, n'en n'a pas les moyens et ne peut le faire de manière efficace. Pire, il est difficile pour le SAP/CENA de savoir à l'avance le contenu du cadre légal des élections pendant cette période.

d. La mauvaise articulation des rapports entre la CENA et ses démembrements

La mauvaise articulation des rapports entre la CENA et ses démembrements est présentée ici comme le 4^e facteur explicatif des dysfonctionnements observés dans la gestion des élections par la CENA. Le mode de sélection des membres de la CENA et de ceux de ses démembrements rend difficile la collaboration nécessaire pour la bonne gestion des processus électoraux. Par exemple, les membres de la CENA et de ses démembrements jusqu'au niveau des

arrondissements, c'est-à-dire les Commissions électorales d'arrondissements (CEA) sont désignés tous par les mêmes personnes, c'est-à-dire essentiellement les députés. Parfois, ces dernières années, les niveaux de diplômes exigés à des démembrements plus bas (par exemple au niveau des agents électoraux) sont plus élevés que ceux exigés à des démembrements plus élevés. Comme conséquences de cela, il n'est pas rare d'observer :

- L'insubordination des niveaux inférieurs de la CENA à cette dernière ou entre les différents niveaux inférieurs de la CENA (par exemple, des CEC – Commissions Electorales Communales – à des CED – Commissions Electorales Départementales– ou des CEA – Commissions Electorales d'Arrondissements – aux CEC, etc.) due simplement au fait que tous sont désignés par les mêmes personnes et par conséquent semblent avoir les mêmes sources de légitimité ;
- L'insubordination entre les niveaux inférieurs de la CENA due essentiellement au fait que les niveaux de compétence exigés ne sont pas les mêmes ;
- La difficulté pour la CENA de contrôler et de faire respecter ses instructions par les niveaux inférieurs de démembrements à cause de la trop forte politisation de tout l'appareil ;
- Etc.

e. Les mécanismes crédibles de contrôle de la gestion financière de la CENA

L'absence de mécanismes crédibles de contrôle de la gestion des ressources mises à la disposition de la CENA pour l'organisation des élections constitue également une source possible des dysfonctionnements de la Commission. Le manque de rigueur dans le contrôle de la gestion des ressources de la CENA contribue à rendre difficile la collaboration et la cohésion entre les membres de la Commission. Il occasionne des disputes entre ces derniers et par conséquent entre les partis politiques qui les y envoient autour des questions relatives à la passation des marchés et autres.

L'absence de mécanismes crédibles de contrôle de la gestion des ressources par la CENA sert également de prétextes à l'Exécutif pour interférer dans la gestion des processus électoraux. Plusieurs fois ces dernières années, l'Exécutif, sous prétexte d'améliorer le contrôle de la gestion des ressources mises à disposition de la CENA a pris des initiatives qui finalement ont constitué des handicaps pour la gestion efficace des élections.

f. Le contrôle de la violation de la législation électorale

Une autre faiblesse dont souffre la gestion des processus électoraux au Bénin est celle relative à l'incapacité à faire respecter la législation électorale. La Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême concourent, selon les types d'élections, à la réduction (au redressement) des torts politiques, à la garantie de la sincérité des élections. Mais ces deux institutions

n'aident pas beaucoup dans la sanction pénale des responsables de fraudes et de corruptions électorales.

Les comportements stratégiques des membres de la CENA et de ceux de ses démembrements ne sont pas punis. La violation de la législation électorale par les agents électoraux – confiscation de listes électorales et manipulation des documents électoraux – à toutes les élections organisées depuis le recours à la CENA est restée (à l'exception de quelques cas rares) quasiment impunie. Des actes de vol de documents électoraux ont été dénoncés à certaines CENA, des commissions d'enquête ont été parfois mises en place et même des commissaires mis aux arrêts mais tout ceci sans conclusion tangible en terme de sanction.

3. Pistes pour une meilleure gestion des processus électoraux au Bénin

Cette dernière section suggère des pistes de réflexion par rapport à certaines des faiblesses évoquées ci-dessus. Mais avant, quelques mots paraissent nécessaires sur le maintien ou non au Bénin du modèle actuel d'organe indépendant de gestion des élections. Cette mise au point est nécessaire parce que les difficultés rencontrées et des contre-performances des CENA successives ramènent au devant de la scène les débats autour du retour ou non au Ministère de l'Intérieur la gestion des processus électoraux.

a. Le modèle de gestion des élections

Les difficultés que pose la gestion des élections par les CENA successives ramènent progressivement sur le tapis la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux retourner la gestion des

élections au Ministère de l'intérieur. La réponse à cette question devrait, de notre point de vue, être un non catégorique et ceci pour les raisons ci-après.

Premièrement, il faut noter que le recours aux Commissions électorales n'est pas une spécificité de la jeune démocratie béninoise ni même des nouvelles démocraties africaines. Aujourd'hui, à travers le Monde, au moins 118 des 214 pays (soit 55%) et territoires ont recours à des modèles indépendants de commissions électorales. Des modèles mixtes – gestion conjointes par le Gouvernement et une commission indépendante – existent dans au moins 56 pays (soit 26%) et le modèle gouvernemental ne subsiste que dans au plus 40 pays (soit 15%). Au total, près de 80% des pays et territoires du Monde ont recours à une forme ou une autre de Commission électorale.

Deuxièmement, les raisons qui ont justifié, dans le cas du Bénin, le choix du législateur de confier la gestion du processus électoral à une CENA existent toujours et ce sont peut-être même aggravées. L'Administration publique est demeurée toujours aussi fortement politisée et sous le contrôle quasi-total de la coalition politique au pouvoir que par le passé. De la même manière les cadres de l'Administration n'ont pas montré – depuis 1994 que la CENA est créée – une amélioration dans le temps de leurs capacités d'autonomie et de neutralité vis-à-vis du pouvoir Exécutif.

Troisième et dernière raison, à ce jour, il est difficile de pointer du doigt les efforts motivés du législateur et des acteurs politiques de façon générale pour renforcer les capacités de la CENA. Les insuffisances dont souffrent les processus électoraux sont pour la plupart identifiées depuis plusieurs

années aussi bien dans les rapports des différentes CENA que dans ceux des autres acteurs impliqués, notamment les acteurs de la société civile. Quasiment rien n'a pourtant été fait à ce jour pour corriger les insuffisances et créer les conditions idoines pour une bonne gestion des élections par la CENA. Comment peut-on rejeter un modèle sans avoir essayé, sur la base des leçons tirées de la pratique, de lui apporter toutes les corrections nécessaires ?

b. La durée de vie de la CENA

Le tort que cause le caractère ad hoc de la CENA à la qualité des élections au Bénin est connu et reconnu de quasiment tous les acteurs du processus électoral béninois. La nécessité de la pérennité de la Commission semble progressivement se présenter comme la solution idéale en ce qui concerne la durée de vie de la CENA. Des résistances existent encore au niveau de certains acteurs politiques, mais le nombre de ces derniers semble en régression au fil du temps. Dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, les commissions électorales ad hoc ne sont plus la règle, mais plutôt l'exception (voir tableau n°1 ci-dessous).

Tableau n°1 : durée de vie de la CE et du mandat des membres des CE de l’Afrique de l’Ouest

		Durée du mandat de la Commission			
		Commission Ad hoc	Commission Ad + SAP	Commission permanente	
Durée du mandat des membres de la Commission	Permanent	Nombre de mandat illimité			Ghana
		Nombre de mandat limité			Nigéria, Côte d'Ivoire, Sénégal, Gambie, Sierra Léone, Libéria, Burkina Faso
	Partiellement intermittent	Nombre de mandat illimité			
		Nombre de mandat limité			Guinée Bissau, Cap-Vert
	Intermittent	Nombre de mandat illimité	Mali	Bénin, Niger	Togo
		Nombre de mandat limité			

En plus de la pérennité de la Commission électorale, il faut accorder une importance aux termes des mandats des commissaires. Les expériences de commissions électorales performantes de la sous région ouest-africaine nous enseignent que les mandats peuvent être de plusieurs années (entre 5 et 7 ans) non renouvelables ou renouvelables une seule fois. Les mandats peuvent également être sans limite pour tout ou partie des membres de la Commission qui ne quittent leurs fonctions qu'une fois atteint l'âge de la retraite.

c. La politisation de la CENA

Comme déjà montré plus haut, la politisation de la CENA a des conséquences graves sur la qualité des élections au Bénin. Elle affecte négativement le comportement des membres de la Commission, rend difficile l'application de la législation électorale, concourt à l'augmentation du coût des élections, etc. Malgré la résistance des acteurs politiques, la dépolitisation et la professionnalisation de la CENA fait partie des voies de salut de la gestion des élections de qualité par la Commission électorale. Les Commissions électorales de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest se classent, de ce point de vue, pratiquement par rapport aux différences linguistiques (voir tableau n°2). Pourquoi seulement les pays francophones se montrent-ils incapables d'aller vers la dépolitisation de leurs commissions électorales ? La réponse à cette question pourrait nous aider à aller de l'avant.

Tableau n°2 : origines et profil des membres des Commissions électorales de la CEDEAO

		"Profil" des membres		
		Une partie des membres politiquement engagés	Membres non politiquement engagés	Autres
Autorité et procédures de nomination des membres de la Commission	Nomination par le Président sur proposition d'autres corps	Bénin, Niger, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, etc.		
	Proposition et nomination par le Président sur consentement d'une autre Institution		Libéria, Gambie, Nigéria, etc.	
	Proposition et nomination par le Président avec consultation d'autres Institutions		Sénégal, Ghana, Sierra Leone, Libéria	
	Nomination par une autre Institution : e.g. Parlement	Togo, Guinée, Bissau	Cap-Vert	

Quelques précautions sont cependant nécessaires pour réussir la dépolitisation et la professionnalisation de la CENA. Par exemple, la professionnalisation de la CENA ne devrait pas être entendue comme l'exigence de profils techniques nécessaires à la gestion des élections pour la sélection des membres de la Commission. Il n'est donc pas nécessaire d'être juriste, politologue, statisticien ou autres sociologue pour être membre d'une Commission électorale. Il faut plutôt rechercher des qualités telles que la maîtrise des exigences pour la gestion d'une bonne élection, la neutralité et l'objectivité, le souci de

la consolidation de la démocratie, etc. Ensuite, obtenir de la CENA qu'elle procède au recrutement sur la base des critères pertinents des cadres techniques dont elle sentirait le besoin.

Le maintien de la confiance des acteurs politiques et des citoyens devrait constituer également un souci lorsque l'on veut procéder à la dépolitisation de la CENA. Des mécanismes susceptibles d'aider à obtenir la confiance des acteurs politiques sont nécessaires. Les exemples ghanéen (création d'un comité « informel » réunissant la CENA et les partis politiques) ou Cap-Verdien (participation des représentants des partis et candidats aux plénières de la CE sans voix délibératives) ou autres.

Bien que la confiance des acteurs politiques concoure à la création de la confiance au niveau des citoyens, d'autres voies sont disponibles pour conforter cela. Il s'agit, par exemple, d'assurer des critères pertinents et objectifs de recrutement des membres compétents aussi bien la CENA que pour ces cadres techniques. Il s'agit également des mécanismes qui aux yeux des citoyens garantissent de manière crédible l'indépendance de la Commission.

d. Le cadre légal des élections

Il faudrait prendre quelques mesures qui réduisent la révision trop fréquente de la législation électorale. Cela peut se faire en exigeant de toute proposition d'amendement d'une loi électorale la présentation par l'auteur de l'amélioration attendue dudit amendement en ce qui concerne la gestion des élections au Bénin. Il peut être également exigé de la CENA qu'elle dépose, après la gestion d'une élection, sur le Bureau

de l'Assemblée la liste des amendements qu'elle jugerait nécessaires à une meilleure gestion des élections futures.

e. Le contrôle de la gestion des ressources par la CENA

Le contrôle de la gestion des ressources mises à la disposition de la CENA doit se faire tout en tenant compte des exigences spécifiques à l'organisation des élections. Par exemple, l'on pourrait privilégier le contrôle a priori, permettant de réduire les risques d'exagération des coûts des ingrédients nécessaires pour la gestion des élections. Il est également suggéré – en guise de contrôle a posteriori – de rendre systématique l'audit de la gestion de chaque élection par la CENA. Il faut par contre, faire attention au contrôle concomitant (pendant la gestion du processus électoral) qui peut, si les procédures de passation des marchés ne sont pas suffisamment flexibles et adaptées contribuer à handicaper la bonne gestion des élections.

CONCLUSION

La présente contribution à la réflexion en cours pour l'amélioration de la gestion des élections au Bénin n'est pas exhaustive. Nous avons délibérément choisi de mettre surtout l'accent sur les insuffisances dont ont souffert les CENA depuis la fin des années 1990, sur les sources majeures de ces insuffisances et sur des pistes existantes pour les résoudre.

Il n'y a pas de doute que le recours à la CENA pour la gestion des élections au Bénin a eu des impacts positifs même si malheureusement ils sont beaucoup moins visibles que les nuisances.

Communication 2 : **La Liste Electorale Permanente Informatisée :** **contenu, objectifs, force et faiblesses**

Par Monsieur Rufin D. DOMINGO, Informaticien / MIRENA.

Introduction

La Liste électorale permanente informatisée (LEPI) est disponible au Bénin depuis le 20 février 2011. Après plusieurs tentatives infructueuses depuis 1998, la LEPI a été remise en selle avec l'appui des partenaires techniques et financiers et l'accompagnement de la société civile, même avant que n'intervienne le vote, par l'Assemblée nationale, de la loi n°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi (Rena) et établissement de la LEPI.

La mise en place de l'architecture institutionnelle prévue par la loi s'est faite graduellement. D'abord la Commission Politique de Supervision (CPS), ensuite la MIRENA, organe d'exécution du RENA et de la LEPI et enfin les démembrements de celles-ci. Ces institutions ont eu pour mission de conduire le processus avec l'appui technique du Projet d'appui à la réalisation de la LEPI (PAREL). Les différentes étapes opérationnelles du RENA, notamment la cartographie censitaire, le recensement porte-à-porte des citoyens de 8 ans et plus, l'enregistrement biométrique des citoyens de 12 ans et plus et le traitement informatique de toutes les données, ont permis, par un travail méthodique de rigueur, d'aboutir à l'établissement de la LEPI.

Aussi, l'envergure du théâtre des opérations, le grand nombre d'acteurs de différents niveaux, à différentes échelles de ce long et complexe processus n'ont-ils pu empêcher que

surgissent des difficultés et conflits d'intérêts à chaque étape de la réalisation de cette œuvre.

Mais, l'on ne peut occulter que l'interprétation et l'inadaptation de certaines dispositions légales ont été à la base de maints dysfonctionnements. Pour les surmonter, des solutions ponctuelles ont été trouvées au cours de différentes concertations et des recommandations ont été faites pour les éviter à l'avenir.

Envers et contre tout, la LEPI est advenue, et constitue aujourd'hui, outre une avancée dans la transparence des élections, une base dans une perspective de contrôle du coût des élections, sans oublier son utilisation à d'autres fins y compris de développement. Des résultats exploitables ont été donc obtenus et attendent quelques corrections pour combler davantage les attentes. Il reste cependant à décider de la prise en compte des acquis du projet pour leur assurer la pérennité souhaitée.

Dans le respect des termes de références qui me sont assignés, je ferais d'abord une présentation de la LEPI, en mettant en relief ses caractéristiques et les objectifs visés par elle. J'évoquerais ensuite ses forces et ses faiblesses. Il sera par ailleurs question de faire connaître ou de rappeler les griefs qui sont articulés contre la LEPI. J'indiquerai enfin les dispositions pratiques en vue de la crédibilisation de la LEPI et l'amélioration des futures élections

1. Caractéristiques et objectifs visés par la LEPI

a. Présentation de la LEPI

La liste électorale permanente informatisée est unique et nationale. Elle est une liste exhaustive avec photo de tous les citoyens en âge de voter. La liste électorale permanente informatisée est le résultat d'opérations de recensement électoral national approfondi et de traitement automatisé d'informations nominatives, personnelles et biométriques obtenues sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger, dans les ambassades et consulats de la République du Bénin. (article 3, loi 2009 – 10 du 13 mai 2009).

Concrètement, la LEPI, qui a été réalisée et mise à la disposition de la Commission Electorale Nationale autonome en vue des dernières élections présidentielle et législative, est en fichier ; elle est extraite du fichier électoral national et constituée des citoyens de 18 ans et plus résidant sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger avec leurs données nominatives, personnelles et biométriques.

b. Objectifs

On ne dira jamais assez que la LEPI vise :

- la modernisation du système électoral ;
- l'amélioration de la qualité des consultations électorales ;
- la réduction des contestations post électorales ;

- la réduction des coûts d'organisation des élections ;
- la fiabilisation du fichier électoral ;
- l'amélioration de l'état civil ;

Elle pourra en outre :

i. Concernant les données cartographiques collectées servir :

- Dans l'administration territoriale à actualiser, via une loi, la liste des villages et quartiers de villes avec leurs coordonnées géographiques ;
- A un meilleur aménagement du territoire par la réalisation des cartes des infrastructures sectorielles géo référencées, notamment sanitaires, scolaires, culturelles, touristiques, énergétiques et routières, etc ;
- A une meilleure organisation des recensements et enquêtes de populations.

ii. Concernant les données du Recensement Porte à Porte (RPP)

Elles permettront l'amélioration :

- Des projections démographiques sur la base d'hypothèses tangibles ;
- Des calculs des indicateurs socio-démographiques ;

- De la construction des pyramides des âges ;
- De la planification socio-économique jusqu'au niveau local.

iii. Concernant les données biométriques collectées

Les entités étatiques à différents niveaux peuvent exploiter la base de données biométriques issues du RENA pour :

- Elucider scientifiquement des enquêtes judiciaires aux fins de contribuer à réduire les erreurs judiciaires et faire baisser le taux de criminalité au Bénin ;
- Procéder à une meilleure comparaison des relevés d'empreintes digitales avec celles de la base nationale de données biométriques ;
- Aider efficacement la justice dans le règlement des conflits domaniaux par l'authentification des empreintes digitales apposées sur les conventions de vente de terrain, lorsque celles-là sont exploitables ;
- Rendre disponible à la justice l'identité judiciaire complète des citoyens connus d'elle, qu'ils soient condamnés ou non ;
- Aider à la production de documents administratifs sécurisés (carte d'identité, passeport, titres de transports, assurance, banque, etc).

2. Les forces et faiblesses de la LEPI

Comme annoncé dans l'introduction, la réalisation de la LEPI a bénéficié de certains atouts et connu des problèmes de divers ordres.

La LEPI en elle-même constitue déjà une force vu son contenu et les nombreux objectifs qu'elle permettra ultérieurement d'atteindre.

Les faiblesses de la LEPI en son état actuel sont les suivantes :

- La non exhaustivité du Recensement Porte à Porte, ainsi que de l'enregistrement biométrique des citoyens de 12 ans et plus ;
- La non prise en compte à temps des réclamations faites par les citoyens lors de l'affichage des listes provisoires ;
- La non effectivité du transfert de compétences entre les opérateurs technologiques et la partie nationale.

3. Reproches concrets formulés contre la LEPI (les sources de polémiques et de contestations)

Les griefs qui sont articulés contre la LEPI peuvent se résumer en ces points :

- La tutelle substitution de l'organe politique CPS sur l'organe technique qu'est la MIRENA ;

- L'incapacité (budgétaire) de la MIRENA à communiquer sur le processus ;
- L'interprétation non partagée de la démarche progressive (aire par aire) prescrite par la loi ;
- Les délais relativement courts concernant les opérations de terrain (cartographie, RPP et enregistrement biométrique) pour obtenir l'exhaustivité de la loi ;
- Les contestations relatives au nombre de villages recensés lors du processus, et par ricochet le nombre de centres de vote, et de bureaux de vote ;
- La non observation de la pause tant souhaitée pour une meilleure évaluation des premières étapes du processus ;
- Les non application au RPP ne serait ce que partiellement, des méthodes du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) ;
- Les remises à jour multiples du chronogramme et leur non publication ;
- La non application intégrale des recommandations du groupe de Travail ;
- L'absence de consensus de la classe politique autour de la réalisation de la LEPI.

4. Dispositions pratiques pour la crédibilisation de la LEPI et l'amélioration des futures élections

✓ Désignation de la structure de gestion des acquis du projet LEPI

Il ne ressort pas de la loi la structure chargée de prendre le relais des organes chargés de réaliser le Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), de procéder à l'apurement, à la mise à jour et à la révision globale de la LEPI et de pérenniser ses acquis.

Le législateur s'est contenté d'énoncer «... l'organe compétent désigné pour procéder aux corrections du fichier électoral national et de la Liste Electorale Permanente Informatisée ...» Article 9 alinéa 3 et comme pour toute autre loi à l'article 66 il a disposé : « Des décrets pris en Conseil des ministres déterminent, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi ».

Il faudra donc que l'exécutif par un décret désigne la structure qui doit accueillir et conserver le fichier électoral national et procéder périodiquement, comme indiqué à l'article 4, à son apurement, à sa mise à jour et à sa révision. Cette structure doit bien évidemment disposer de toutes les compétences en matière de ressources humaines et logistiques nécessaires pour assurer la mission qui lui incombera.

On pourrait penser au Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome (SAP-CENA) si on se réfère à l'article 2 du décret n°2008-005 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement de cette

institution. Mais un tel choix pourrait poser problème en raison de la tutelle de la Présidence de la République sur cette institution et pour le fait qu'il s'agit non seulement de données électorales mais également de données personnelles, nominatives et biométriques qui appellent protection. La gestion de ces données suggère l'implication de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), loi n° 2009 – 09 portant protection des données à caractère personnel en République du Bénin. IL faut donc recourir à tout prix à l'avis de cette Commission avant toute décision relative à la structure devant être désignée ou créée pour conserver et gérer le Fichier électoral national

Pour la gestion future des matériels, il serait judicieux d'identifier un lieu sûr pour les abriter en vue de faciliter leur maintenance, leur sécurisation et leur utilisation future.

Un minimum d'installation est nécessaire pour faire tourner en permanence des appareils, tels que les serveurs qui devront rester dans des conditions environnementales adéquates, et subir une maintenance appropriée.

La gestion et la maintenance de ces matériels devront être confiées à une équipe de techniciens et de gestionnaires avérés, car les spécificités requises pour la pérennisation de ces investissements sont particulières.

Aussi, pour la sécurisation des matériels, est-il indispensable de déployer des agents de sécurité pour garder les lieux et fournir en permanence l'électricité.

✓ La périodicité de mise à jour de la LEPI

Il ressort de tout ce qui précède, une impérieuse nécessité de **professionnalisation du système électoral par une Administration électorale permanente dotée de techniciens avérés recrutés sur la base d'un appel à candidature en s'inspirant de modèles existant ailleurs.**

La LEPI doit faire l'objet d'un apurement, d'une mise à jour régulière de ses données constitutives et d'une révision globale à périodes régulières (Cf. article 4 de la loi N° 2009-10 du 13 mai 2009).

Les opérations d'apurement concernent :

- La rectification des erreurs matérielles ;
- La radiation suite aux décès, aux décisions issues des recours, aux émigrants non enregistrés dans les ambassades et consulats ou aux conséquences du dé doublonnage.

La mise à jour porte sur :

- L'intégration des électeurs ayant l'âge de voter, des électeurs naturalisés au cours de l'année et des électeurs immigrants en République du Bénin au cours de l'année et remplissant les conditions requises pour être électeurs ;
- Le transfert de résidence principale ou de domicile, le changement de lieu d'affectation pour les électeurs assignés à une résidence obligatoire, l'émigration d'électeurs enregistrés auprès d'une ambassade ou consulat de la République du Bénin.

- Dans l’immédiat et dans le souci d’une plus grande exhaustivité du RENA, il faut procéder à la correction de la base de données du RPP par un recensement complémentaire à l’intention des citoyens non encore pris en compte à la faveur du prochain Recensement Général de la Population et de l’Habitat (RGPH). Ce recensement complémentaire sera suivi d’une phase d’enregistrement spécial des citoyens. A cet effet, il faudra mettre en place un nouveau cadre légal ;
- A l’approche de chaque scrutin et conformément aux dispositions légales, il sera procédé à la mise à jour du fichier électoral et de la LEPI ;
- Tous les (10) dix ans et conformément aux dispositions légales, il sera procédé à la révision globale (renouvellement et actualisation) des données.

Conclusion

Le processus du RENA/LEPI a permis d’obtenir à son terme des résultats tangibles dont la LEPI. Cependant, pour faire jouer à l’instrument le rôle qui lui est dévolu, il reste à le parfaire en levant les principales contraintes techniques, légales et institutionnelles.

Pour ce faire, il convient de rétablir autour de l’instrument le consensus politique qui a présidé à son avènement.

Communication N°3 :
**Le régionalisme et l'urgence de la cohésion
sociale au Bénin,**

Par le Professeur Albert Tingbé-Azalou, Socioanthropologue, UAC.
Enseignant chercheur, DSA/FLASH/UAC, Consultant en prospective stratégique.

Le sujet soumis à notre méditation porte sur « Le régionalisme et l'urgence de la cohésion sociale au Bénin », un sujet apparemment délicat en raison de l'évidence du problème qui en fait la centralité. La réalité dont la fonction est liée à la quotidienneté est généralement perçue comme banale parce que fortement partagée par le sens commun intériorisé par la conscience collective qui n'en fait quasiment plus une préoccupation majeure bien qu'alarmante. Pourtant sa banalisation n'est que de surface ; elle ne fragilise en rien son acuité dans une Afrique où se cultivent le régionalisme et l'ethnisme conduisant, à des endroits, à des dérives sanglantes. C'est dire, Mesdames et Messieurs, que le régionalisme n'est pas un problème tabou ni au Bénin, ni dans la société monde surtout en période électorale. Mais, cette fois-ci, au Bénin il a connu un peu plus de singularité et constitue de ce fait un référent important pour l'analyste qui doit prendre le risque de réfléchir sur les élections présidentielle et législative de 2011 au Bénin.

La présente communication réalisée à travers une revue documentaire ayant comme support les journaux nationaux et étrangers parus pendant la période de la campagne électorale, après la publication des résultats, le site du journal électronique Jolome, des ouvrages et l'interview de certaines personnes ressources met en exergue quelques déterminants du régionalisme dans les rapports entre diverses communautés

nationales et des variables susceptibles de favoriser une cohésion sociale génératrice de développement.

Ce schéma d'analyse repose sur quatre principales articulations :

1. Bref rappel historique des rapports entre les diverses communautés au Bénin,
2. La région comme enjeu et défi sur le champ de l'élection présidentielle de 2011 au Bénin
3. Perspectives pour le renforcement de la cohésion nationale

I. Bref rappel historique des rapports entre les diverses communautés au Bénin

Au Bénin, tous les citoyens sont égaux en droit selon les différentes constitutions adoptées depuis l'indépendance. Cependant, une observation attentive des relations interpersonnelles tant à la campagne que dans les villes révèle de véritables indices de discrimination clairement mis en évidence par l'enquête de terrain menée à cet effet dans différentes « aires culturelles » du pays en janvier/ février 1997¹. L'objectif essentiel de cette enquête visant à établir l'image qu'on a de « soi », et l'image qu'on a de l' « Autre » dans les différentes aires culturelles du pays. Le résultat le plus important de cette enquête a trait en l'existence d'une vision stéréotypée de « soi » et de l' « Autre ».

¹Par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs dans le but d'établir le portrait identitaire de l'acteur social selon les groupes socioculturels (Anignikin, S. : Les relations interculturelles et interethniques au Bénin : les racines historiques des oppositions ethniques et régionales, pp137-161 in la discrimination raciale.

Ainsi dans l'aire culturelle Baatonu, cette vision stéréotypée est organisée autour de la valorisation de « soi » et du quasi mépris de l'« Autre ». Le Baatombu dit lui-même « Baatonuwi », le suffixe «wi » valorise l'individu dans le sens de « véritable ». Le Baatonu est le « Tonou-wi » c'est-à-dire l'Homme par excellence. Parallèlement, le Baatonu se sert du suffixe « gué » pour déprécier l'«Autre». Ainsi, il parle du yoruba en termes de «yorugué», du Somba en termes de « Sobougué ».

Quant aux populations de l'Atacora, elles mettent beaucoup plus l'accent sur l'image de l'« Autre » que sur leur propre image. L'« Autre », c'est généralement l'ennemi qui les a contraintes à se réfugier dans les collines. De manière générale, c'est l'image négative du Baatonu qui domine. Dans le groupe Lokpa, par exemple, on utilise le terme « Sanmansi », c'est-à-dire «le méchant», pour désigner le Baatonu. Dans l'aire culturelle Adja-Tado-Fon, la vision stéréotypée est fondée d'abord sur la valorisation de l'image de « soi », une démarche qui déprécie automatiquement l'autre. A Abomey, on parle de « Houégbadjavi », terme qui désigne le Prince et qui s'oppose automatiquement à « Anato » et même à Fon (Fonnou) que l'on emploie généralement pour désigner les hommes de condition inférieure. A Porto-Novo, le terme « Ayinonvi » valorise l'homme de la « cité » par rapport au « Gbétanou », l'homme de la brousse.

Mais à l'intérieur de cette même aire culturelle « Adja-Tado-Fon », il apparaît d'autres clivages qui réduisent l'image de l'Aboméen, du Dahoméen voire du Fonnou à celle de l'Homme fruste (par rapport au Houéda de Ouidah), de l'Homme méchant (par rapport au Hogbonouto ou aux habitants d'Allada) et de l'Homme sanguinaire (par rapport aux populations Adja du Mono ainsi qu'aux populations « Maxi-

Monso » des Collines ou aux « Maxi Basso » d'Agonli. Quant à l'Aboméén, il manifeste un certain mépris pour les « Mahi » (traité comme des bêtes puantes et prétentieuses), pour le Porto-Novien (qui apparaît comme un roublard et fanfaron), pour l' « Adja » qui est fruste, le « Mina » qui est prétentieux. Dans l'aire culturelle yoruba, l'homogénéité relative du groupe ethnique et surtout la référence à un même ancêtre mythique « Odoudouwa » atténuent les clivages. L'image que les yoruba se font d'eux-mêmes est celle de l'Homme cupide. Mais le jugement est plus sévère lorsqu'il provient des populations qui, dans leur évolution historique, se sont détachées du tronc principal Yoruba, comme ceux qu'on appelle généralement les Anago, c'est-à-dire de Kétou, les Tchabè, les Idasha, les Itcha, les Ifè. Pour les Nago, la cupidité du Yoruba peut l'amener à vendre les siens.

Les rapports entre l'aire culturelle « Adja-Tado-Fon » d'un côté et l'aire culturelle « Yoruba-Nago » de l'autre sont ceux qui sont franchement mauvais. Chez les Anago, l'image de l'Aboméén est diabolisée. Ainsi l'Homme de Kétou ne considère pas l'Aboméén comme un homme. Pour les Idatcha et les Tchabè, l'Aboméén est un mauvais génie. Evidemment, pour l'Aboméén, les Yoruba et les Nago sont des ennemis héréditaires. A ces images de base se sont surimposées d'autres par la suite dans le sens d'une simplification régionaliste Nord-Sud. Dans ce cadre, l'homme du Nord dénonce la démarche prétentieuse et dominatrice de l'homme du Sud. Quant à ce dernier, il affiche le mépris de l'homme « policé » face à l'homme « frustes ». A ces images se surimpose celle de l'homme du Sud qui est « faux » par essence et celle de l'homme du Nord qui est « honnête » par essence.

Localement, le milieu écologique a pu générer un certain nombre de clichés péjoratifs. C'est le cas de l'expression « Sokanmènou », c'est-à-dire « montagnard » pour désigner les habitants du Département des Collines). C'est le cas également du terme « Toffin » pour désigner les hommes qui vivent sur l'eau.

Ces différentes images stéréotypées qui sont habituellement gérées de manière interne aux différents groupes, se cristallisent parfois en de véritables manifestations d'exclusion. C'est dans le cas particulier pour l'homme de Kétou par rapport à l'Aboméén. Dans un article intitulé le « Centenaire de la renaissance de Kétou », le Révérend Père Moïse Adéniran Adekambi² constate comment l'animosité entre Abomey et Kétou, née de la guerre de 1886, dure jusqu'à nos jours. « Il en est résulté pour le kétois, cette inquiétante et surprenante alternative » : « Egu nbonia ? » (Est-ce un Fon ou un homme ?)³. L'auteur précise que cette alternative qui s'appliquait au seul Aboméén est par suite généralisée « à tous les autres sousgroupes de l'aire culturelle Adja-Tado »⁴.

Dans un article sur les Kufaloyinma de l'Atacora, Abiola Félix Iroko rend compte d'une situation d'exclusion tout aussi dramatique. Il souligne que « les cavaliers Baatombu ont, dans le passé, terrorisé les Kufaloyinma au point que la vue d'un cheval dans un rêve signifie pour un Kufalo, l'imminence d'une attaque Baatonu »⁵. De nos jours, l'image du cheval est

²La croix du Bénin, du 2 décembre 1994

³Ibid

⁴Ibid

⁵Notice sur les Kufaloyinma de l'Atacora, le Mois en Afrique, N°221 de juin-juillet 1984, pp 121-129

assimilée par plusieurs groupes ethniques de l'Atacora à celle du Baatonu et annonce un malheur.

Les manifestations d'exclusion se développent surtout dans le domaine matrimonial. En effet, les mariages sont difficiles entre les ressortissants de deux groupes ethniques qui se détestent cordialement. Si le cas entre Kétou et Abomey est bien connu, des oppositions plus diffuses mais tout aussi définitives découragent les relations matrimoniales entre les habitants du Mono et les Aboméens, et plus généralement entre les populations du Sud et celles du Nord. Même dans le Nord, ces oppositions sont bien connues et restent pratiquement irréductibles entre le Dendi de Djougou et les autres peuples de l'Atacora.

L'expérience a montré que ceux qui ont pu braver ces interdits non dits se révèlent être, comme pour se racheter auprès de leur groupe ethnique, les plus grands pourfendeurs du groupe ethnique du conjoint, plaçant du coup les enfants dans une situation difficile. L'incidence immédiate de cette classification des ethnies que la colonisation a grandement contribué à mettre en place est l'émergence des représentations. Celles-ci, sont la forme d'appréciation qui découle d'une manière particulière de voir l'autre globalement par le prisme des préjugés. Du coup, il s'est développé des jugements de valeur réciproques à travers les âges. Quelques exemples pour s'en convaincre. Selon Iroko (1989) : « Les Yowa de la région de Djougou [...] considèrent souvent comme des êtres inférieurs et frustrés les Tangba, groupe socioculturel avec lequel ils ont pourtant des affinités sur plus d'un point ; ils se sentent considérés lorsqu'on les confond avec eux. En revanche, éprouvant un certain ressentiment face aux Dendi, ils prennent ces marchands musulmans, riches et aisés pour la plupart,

comme des étrangers arrogants et orgueilleux ; ceux-ci, habitués à vivre dans le cadre d'une cité opulente, comme Djougou, ne les considèrent-ils pas en retour comme des autochtones peu évolués, beaucoup plus attachés à la glèbe qu'aux grandes transactions commerciales et, de surcroît, repliés pour la plupart dans leur religion traditionnelle ? ».

Dans presque toutes les régions d'Afrique, ces représentations sont omniprésentes. À des endroits, elles ont débouché sur des comportements quelque peu de "xénophobie". L'exemple évoqué par Iroko (1989) est assez illustratif : « Il y a quelques années, les habitants de Djougou, indignés, demandèrent l'affectation hors de leur centre médical d'une jeune sage-femme "Somba" dont ils refusaient les services malgré sa compétence, parce qu'elle appartenait à un groupe socioculturel qu'ils considéraient comme inférieur au leur et dont ils jugent les membres indignes de voir la nudité de leurs épouses au moment des consultations prénatales et de l'accouchement ». Ces attitudes somme toute déplorables au sein d'un espace territorial à la recherche de son unité, ne constituent pas toujours, hélas !, des faits isolés. Au contraire, elles sont monnaie courante et ont des racines historiques très anciennes. Le nationalisme qui a vu le jour dans le sillage des luttes pour l'indépendance n'a malheureusement fait qu'envenimer la situation. Déjà en son temps, Frantz Fanon dans son ouvrage intitulé *Les damnés de la terre* (1961) critiquait vertement cet ordre social. « La conscience nationale au lieu d'être la cristallisation coordonnée des aspirations les plus intimes de l'ensemble du peuple, au lieu d'être le produit immédiat le plus palpable de la mobilisation populaire, ne sera en tout état de cause qu'une forme sans contenu, fragile, grossière. Les failles que l'on y découvre expliquent amplement la facilité avec laquelle, dans les jeunes pays indépendants,

on passe de la nation à l'ethnie, de l'Etat à la tribu. Ce sont ces lézardes qui rendent compte des retours en arrière, si pénibles et si préjudiciables à l'essor national, à l'unité nationale ».

En outre, la région comme enjeu politique au Bénin ne concerne pas que les adultes. La jeunesse est aussi au coeur de cette réalité. Pour Sylvain Anignikin, les clivages provoqués par les manipulations ethnocentristes ont atteint, en 1966, un nouveau sommet avec la création du Front d'Action Commun des Elèves et Etudiants du Nord (FACEEN) qui s'oppose à l'Union Générale des Elèves et Etudiants Dahoméens (UGEED), entre autres, sur l'appréciation des «causes fondamentales des disparités régionales, bases objectives du phénomène régionaliste».

Les manifestations d'exclusion se traduisent parfois dans des mouvements de violence. On observe ces violences généralement à l'occasion de matchs de football, de consultations électorales ou de coups d'Etat militaires.

Comme on le constate, le régionalisme qui renvoie à la configuration géopolitique et sociohistorique du pays est loin d'être un phénomène nouveau.

II. La région comme enjeu et défi sur le champ de l'élection présidentielle de 2011 au Bénin

1. Esquisse des causes profondes

Le Bénin n'est pas encore un Etat-Nation et cela crée un patriotisme fragile parce que la citoyenneté ethno régionaliste est plus forte que la citoyenneté nationale (Bénin 2025 Alafia). Ainsi, les phénomènes d'intolérance entre les communautés

remettent en cause le vouloir vivre collectif, l'un des facteurs de construction et de consolidation de la Nation et mettent à rude épreuve le processus d'identification sociale commune nationale. La Nation est donc administrative et fictive. Elle n'existe pas encore dans les consciences collectives, les manières de faire continuant d'être propres à chaque groupe socioculturel. A cet égard, la citoyenneté ethnique exerce une suprématie assez subtile et pourtant plus forte sur la citoyenneté nationale. En fait l'histoire sociopolitique du Bénin est parsemée de querelles, de conflits interethniques et politiques manifestés par des sentiments de frustration, de haine, de dédain, de méchanceté et de méfiance. Aujourd'hui, cette situation semble être simplifiée en terme d'oppositions, bien qu'implicites (pas toujours manifestes) entre communautés/nationalités : sous une apparence forgée par des manipulations politiques, subsistent de nombreuses contradictions et autres frustrations entre les communautés d'une même région, d'une même localité et d'un même village.

En marge des enjeux socioculturels, la politique se sert de l'ethnie comme de la région comme arme électorale dans un contexte politique non idéologique (Tokpanou V. et Akindès F., 2005). Deux axes d'analyse s'offrent :

- L'instrumentalisation des liens socioculturels

La réalité politique (notamment électorale) béninoise ne répond plus aux théories de la « marchandisation du vote » (J. P. Olivier de Sardan) ou encore moins « logique du fils de terroir » (Arifari-Bako N., 1995). Le processus électoral a livré un verdict qui étonne tant le monde scientifique que politique. Les candidats en réalité pendant la période électorale fascinent les populations par le rappel des liens historiques qui lient telle

famille à telle autre, ou tel groupe sociolinguistique à tel autre ou encore tel royaume à tel autre. N'y a-t-il pas été expliqué aux populations d'Abomey et de Porto-Novo que Tofa et Béhanzin sont des frères et ont suivi les mêmes formations militaires et éducations royales. N'a-t-on pas rappelé le caractère intégratif et de cohésion sociale du président candidat Boni Yayi en ce sens qu'il vient du Nord et a épousé une femme de Ouidah. C'est dans cette même dynamique que Monsieur Sévérin Adjovi, Maire de la ville de Ouidah compare Madame Chantal Yayi actuelle première Dame à Madame Adélaïde Houngbédji épouse du Maître Adrien Houngbédji candidat de l'UN à la dernière élection présidentielle pour convier sa population à le suivre dans son choix. Il s'agit purement d'une « instrumentalisation des liens socioculturels » comme en France ou aux Etats Unis les électeurs tiendront compte de leur appartenance linguistique, culturelle, économique et même professionnelle dans les choix électoraux.

- La capitalisation des acquis socioéconomiques

Au lendemain des élections présidentielle et législative le nouveau et ancien président de la république a posé deux actes capitaux dans l'analyse du comportement électoral du Béninois.

Dans « l'arène politique » béninoise le capital socioéconomique est au service des joutes électorales. Le citoyen ne vote pas en réalité aux présidentiables mais plutôt dans la perspective de sauvegarder les intérêts du fils de leur région qui est dans la bonne grâce du pouvoir. Comme chaque groupe sociolinguistique cherche à s'identifier à un personnage proche de cette arène . On considère même l'état d'une commune ou d'une ville comme le résultat de la

politique d'opposition pratiquée par le leader de cette localité béninoise.

En plus de ces faits, on note la répartition inégale des institutions sur l'ensemble du territoire. Il est constaté que toutes les institutions de prises de décision, les grandes entreprises publiques pourvoyeuses de richesses pour la plupart sont installées dans la région méridionale du pays (Cotonou et Porto-Novo). Cette situation est souvent source de frustration qui fait naître le régionalisme.

Au plan politique, il est observé que les cadres de certaines régions sont promus à des postes de responsabilité plus que d'autres dans l'administration publique. Ceci pousse des régions dépourvues à réclamer le positionnement de leurs fils et menacent de sanctionner le pouvoir en place lors des élections.

2. Manifestations diverses

Le régionalisme au Bénin se manifeste sous plusieurs facettes. Mais celles qui sont les plus remarquables s'observent au moment des élections. Deux faits permettent d'illustrer cet état de chose : la constitution des alliances pour les élections présidentielles du 13 mars 2011 et les résultats de ces élections. Les autorités politiques béninoises ont souvent prôné le regroupement des partis politiques afin d'avoir des groupes forts qui doivent présenter un projet de société cohérent au service du développement du pays. Si on remonte dans l'histoire récente de la vie politique du Bénin, on peut retenir l'alliance Union pour le Bénin du Futur (UBF) constituée en 2002 par les partisans du Général Mathieu Kérékou, ancien Président de la République pour les élections communales et municipales de 2002 et législatives de 2003. L'UBF est

composée de plusieurs partis politiques dont les leaders se recrutent dans toutes les régions du pays et des groupes socioculturels. En 1991, lors des premières élections de l'ère du Renouveau Démocratique, Mathieu Kérékou a reçu le soutien entier des électeurs du Nord malgré ses 17 années de gestion dite catastrophique dont notamment de 1972 à 1989. Ces électeurs du Nord n'ont pas tenu compte de sa gestion pour lui accorder leur suffrage. Ils l'ont fait tout simplement parce qu'il est du Nord.

En 1996, Bruno Amoussou et Adrien Houngbedji, tous deux ressortissants du Sud, ont soutenu Kérékou contre Soglo qui est pourtant un fils du Sud. En 2001, Bruno Amoussou a soutenu Mathieu Kérékou, après la démission de Soglo et de Houngbédjien légitimant l'élection de Kérékou. Bruno Amoussou, aurait pu faire le jeu des deux premiers s'il devait agir par régionalisme. En 2006, le groupement ADD-Wologuèdè composé des actuels ténors de l'UN a soutenu Boni Yayi (un nordiste) contre Adrien Houngbédji (un sudiste). Si ce groupement était régionaliste, on n'aurait jamais eu cet état de choses.

Pour les élections récentes, l'alliance ADD-Wologuèdè élargie à d'autres formations politiques pour devenir l'Union fait la Nation a porté son choix sur Me Adrien Houngbédji. En analysant ces faits de l'histoire politique de notre pays, on peut constater que depuis fort longtemps, les candidats du Nord sont toujours soutenus par les ressortissants du Sud contre d'autres ressortissants du Sud. En 2010 vit le jour le regroupement de partis politiques dénommé Union fait la Nation (UN) pour les élections présidentielles de mars 2011. Le but principal de ce regroupement est de "chasser" du pouvoir le leader du changement le président de la République

Boni Yayi. Si l'idée de ce regroupement politique constitue un salut pour les promoteurs, le danger qu'il recouvre est son caractère essentiellement régionaliste ou du moins homogène par rapport au Sud. Et les résultats obtenus à l'issue du scrutin présidentiel sont assez illustratifs du régionalisme politique au Bénin.

Tableau : Résultats des deux grands candidats à la présidentielle du 13 mars 2011 au Bénin

Principales régions	Département	Candidats		Nombre de suffrages	Observation
		Houngbédji Adrien	Boni Yayi		
Tendances Nord	Alibori	3,414	158,371	203,258	Yayi Boni
	Atacora	5,943	128,760	177.650	Yayi Boni
	Donga	1,898	79,777	120.335	Yayi Boni
	Borgou	13,383	232,193	282.263	Yayi Boni
	Collines	21,871	131,964	168.612	Yayi Boni
	Plateau	72,462	53,679	134.524	Houngbédji Adrien (UN)
Tendances Sud	Zou	130,044	87,119	244.870	Houngbédji Adrien (UN)
	Atlantique	150,498	202,159	398.519	Yayi Boni
	Littoral	141,016	115,620	274.218	Houngbédji Adrien (UN)
	Mono	37,240	85,681	131.630	Yayi Boni
	Couffo	86,324	62,909	160.992	Houngbédji Adrien (UN)
	Ouémé	272,309	86,556	372.137	Houngbédji Adrien (UN)

Source : données de la Commission Electorale Nationale Autonome, CENA 2011, mise en forme.

(Ce regroupement en "tendances Nord" et en "tendances Sud" tient compte du comportement électoral des populations et non du découpage administratif.)

Il est noté à travers ces résultats que le vote a révélé une coloration ethnique et régionaliste. Dans les départements du Nord (Alibori, Atacora, Borgou et Donga) Boni Yayi a obtenu respectivement comme nombres de suffrages 158.371, 128.760, 232.193 et 79.777 contre 3.414, 5.943, 13.383 et 1.898 pour Maître Adrien Houngbédji. Dans les Collines où le candidat Boni Yayi a émergé par les jeux d'alliance et de sentiment de devoir électoral étant donné que Tchaourou, commune d'origine du président a des liens socio-historiques et culturels assez manifestes avec les acteurs sociaux du groupe socioculturel nago a obtenu 131.964 contre 21.871 pour le candidat de UN. Dans l'Atlantique qui n'est pas un département du Nord par contre Boni Yayi vient en tête avec 202.159 contre 150.498 pour Adrien Houngbédji. Ces résultats montrent que les leaders politiques de ce département soutenant le candidat Boni Yayi ont su convaincre les populations pour ce choix. Dans certains départements du Sud notamment le Littoral, l'Ouémé, le Zou, le Plateau et le Couffo la situation est favorable au candidat unique de l'Union fait la Nation à cause de l'influence de certains leaders membres (notamment Bruno Amoussou) de ce regroupement politique. Ainsi dans ces départements cités ci-dessus, le candidat Adrien Houngbédji a obtenu respectivement les nombres de suffrages 141.016, 272.309, 130.044, 72.462 et 86.324 contre 115.620, 86.556, 87.119, 53.679 et 62.909 pour Boni Yayi. Au regard de ces résultats, il se dégage que les électeurs du Nord se sont illustrés dans la "logique du fils de terroir" et certains se plaisent à dire allègrement que les Sudistes votent pour leur ventre parce

que c'est l'argent qui règle leur problème. Ces comportements électoraux ou électoralistes amènent certains candidats à éviter de faire leur immersion dans certaines localités préjugées comme zones de prédilection qui ne valent pas la peine d'être explorées.

Dès la constitution de l'alliance UN, elle a été taxée de régionaliste car elle ne couvre pas les leaders politiques du nord. La réplique a été constatée à un mois des élections présidentielles quand les leaders politiques du nord ont constaté que l'enjeu n'est pas forcément le candidat Boni Yayi mais c'est le nord parce que le sud aurait gardé le pouvoir au moment des monarchies. Et le candidat qui permettrait de garder le pouvoir au nord, c'est le soutien massif à Boni Yayi car le candidat Abdoulaye Bio Tchané aussi originaire du nord a été mis en 1. minorité dans cette région afin de maintenir Boni Yayi au pouvoir.

3. Statut de la région dans le discours politique à la présidentielle de 2011 et ses conséquences sur la cohésion nationale

Au Bénin, l'élection présidentielle du 13 mars 2011 a été une occasion où les acteurs politiques candidats ont parcouru les villages, les hameaux et les centres urbains pour s'adresser aux populations afin de recueillir leurs suffrages. Quel est l'impact du discours politique de la présidentielle de 2011 et ses conséquences sur la cohésion sociale ? Qu'entend-on par cohésion sociale ?

La notion de cohésion sociale occupe de plus en plus les débats contemporains. Si en Occident, elle est évoquée par rapport à l'épreuve du libéralisme économique, en Afrique,

elle est, selon certains auteurs, perdue ; perte des repères sociaux exacerbée par la recherche identitaire et le développement des sentiments et comportements ethnocentristes.

Utilisée par Émile Durkheim dans *De la division du travail social*, la notion de cohésion sociale désigne le résultat de la solidarité issue de la division du travail social. Pour Durkheim, la solidarité est le « facteur de la cohésion sociale » en ce sens qu'elle est un « phénomène tout moral qui (...) incline fortement les hommes les uns vers les autres, les met fréquemment en contact, multiplie les occasions qu'ils ont de se trouver en rapports ». Il dira à ce sujet « nous ne sommes rien les uns sans les autres ; plus nous gagnons en individualité, plus notre dépendance mutuelle est grande » (Durkheim, 1978). C'est la même idée qu'Ewald (1986) traduit en ces termes : « nous nous devons avant même notre naissance, avant tout échange contractuel, entièrement aux autres et à la société ». Certes, Durkheim parle de cohésion sociale, mais il n'en donne pas une définition claire. Il s'est surtout occupé d'en définir les conditions de possibilité et de réalisation. Et il en est de même pour la plupart des auteurs qui, depuis Durkheim, font usage de cette notion, souvent dite controversée.

C'est dire combien il n'est pas aisé de saisir les contours précis de la notion de cohésion sociale. Car, elle fait toujours appel à des éléments d'horizons divers : politique, économique, social, etc. De plus, elle est souvent récupérée et instrumentalisée par les hommes politiques qui, en fonction de leurs intérêts, définissent la nature et les conditions du lien social. Le point de vue du sociologue Bernard (1999) exprime bien cette situation : « La notion de cohésion sociale présente les signes caractéristiques d'un quasi-concept, c'est-à-dire d'une de ses

constructions mentales hybrides que le jeu politique nous propose de plus en plus souvent, à la fois pour détecter des consensus possibles sur une lecture de la réalité et pour les forger. Je dis hybrides parce que ces constructions ont deux faces: elles sont d'une part fondées, en partie et sélectivement, sur une analyse des données de la situation, ce qui leur permet à la fois d'être relativement réalistes et de bénéficier de l'aura légitimante de la méthode scientifique ; et elles conservent d'autre part une indétermination qui les rend adaptables aux différentes situations, assez flexibles pour suivre les méandres et les nécessités de l'action politique au jour le jour. Cette indétermination explique qu'il soit si difficile de déterminer ce que signifie la cohésion sociale ».

Au cours de cette élection, comme c'est signalé plus haut tous les candidats en lice ont adressé des messages à l'endroit des populations qui constituent les potentiels électeurs. Certains de ces messages ont retenu notre attention et méritent d'être analysés. Le message du président candidat Boni Yayi est bien conscient que la lutte sera âpre face à l'ambition de ses nombreux citoyens avec qui il devra discuter le pouvoir. Il y voit d'ailleurs dans cette arène politique, une « preuve de la vitalité de notre démocratie ». Message du candidat, message de bilan, l'expérience du candidat l'amène à dégager trois défis majeurs dont le Bénin devra tenir compte, s'il veut avoir droit de cité aussi bien dans l'espace régional qu'international. Comme défis, il relève :

- les crises politiques ;
- les changements climatiques et
- les tensions économiques.

Boni Yayi est bien conscient que ces difficultés constituent des réalités auxquelles les Béninois devront faire face avec « grandeur d'âme et d'esprit ». Cela revient-il à dire que les cinq dernières années passées n'ont pas permis d'« élever » les Béninois et les Béninoises vers ces grandeurs d'âme et d'esprit ? En tout cas, ces défis que le candidat présente sont des vécus qui ne sont pas extérieurs au quotidien des Béninois. Il ne présente pas les faiblesses fondamentales de ses différents gouvernements et semble présenter dans ce message un sentiment d'« autosatisfaction ». Il propose d'ailleurs une veille permanente de nos approches politiques » ; par quels mécanismes ? Avec quels instruments ? Et pour quelle forme d'amélioration des dispositifs de veille existant ? Même si le message du candidat est muet quant aux stratégies opérationnelles que pourrait présenter l'homme expérimenté pour relever ces défis aussi bien au plan national qu'international, ce message a le mérite de nous permettre de cerner les notions de prospérité et d'émergence qui ont constitué les éléments clés du discours fondateur de son premier mandat. L'usure du temps ne les aurait pas "fanés", car si Boni Yayi nous les rappelle, c'est certainement parce qu'il va falloir une fois de plus compter avec "la prospérité" et "l'émergence" pour se doter de ces grandeurs d'âme et d'esprit auxquelles il fait allusion pour faire face aux défis qu'il a à relever. En effet, pour Boni Yayi, le Bénin prospère est un Bénin où le travail est une valeur fondamentale. Enfin soulignons que ce message ne met pas l'accent de manière explicite sur les maux qui minent et entravent la cohésion sociale et l'unité nationale dans le pays.

Le second message qui a suscité d'intérêt pour cette communication est celui du candidat de UN, Adrien

Houngbédji. Ce message a démarré par des critiques acerbes du régime sortant celui de Boni Yayi. Il pense :

- ✓ évacuer de la scène politique béninoise, la horde des complices trempés dans les scandales, CEN-SAD, ICC services, machines agricoles afin de faire souffler le peuple» ;
- ✓ restaurer la démocratie en la débarrassant des vellétés dictatoriales et des entorses permanentes aux libertés de la presse, interdictions des marches de protestation, absence de diligence due pour la recherche de citoyens disparus, violations des droits sociaux par des entraves à la liberté syndicale, etc.» .

Il poursuit en proposant :

- ✓ remettre ensemble le Bénin debout, uni, fort et fraternel»,
- ✓ une aide financière sera fournie aux communes à travers le transfert d'un milliard en moyenne à chacune des 77 mairies que compte notre pays» ;
- ✓ Une augmentation du microcrédit en plus de la création d'une banque des femmes qui associe les communes» ;
- ✓ fournir à chaque étudiant un ordinateur avec accès numérique»

Le message du candidat Adrien Houngbédji contient des propositions intéressantes mais les stratégies opérationnelles pour leur mise en application ne sont pas décrites et

apparaissent démagogiques. Prenons par exemple, la fourniture à chaque étudiant d'un ordinateur avec numérique paraît floue car on ne sait si ce sont les étudiants en fin de cycle ou tous les étudiants toutes promotions confondues ou de manière progressive. Par contre, le point fort de ce message est celui relatif à la cohésion nationale de l'ensemble du pays.

Au demeurant, la campagne de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 a été d'une remarquable nullité et d'une particulière indignité. Elle a servi à révéler les graves déficiences des femmes et des hommes politiques béninois qui, pour la plupart et pour l'essentiel, ont distribué beaucoup d'argent pour avoir les suffrages des populations. Cette campagne est marquée d'injures et d'insultes. Cette situation s'explique par la pauvreté idéologique des protagonistes qui n'ont pas le moindre projet de société bien monté à proposer aux populations.

III. Perspectives pour le renforcement de la cohésion nationale

Les perspectives de renforcement de la cohésion nationale passent par la lutte contre le régionalisme et la promotion de nouvelles valeurs sociétales pour le bien-être des populations.

1. Le régionalisme, menace à l'unité nationale

Le régionalisme revient, sous une nouvelle forme : l'ethnocentrisme, une attaque d'un type nouveau contre la démocratie et les bases fragiles de la nation. Le régionalisme progresse, nettement ces dernières années et menace de se banaliser dans les centres de décision, voire dans l'appareil étatique. Cette menace se concrétise davantage en terme de

résurgence épisodique au cours des élections au Bénin. De ce fait, elle constitue une menace pour la démocratie, la bonne gouvernance et la cohésion nationale.

Agir contre le régionalisme devient ainsi une extrême urgence, du moins pour le peuple tout entier. Lutter contre le régionalisme passe par la lutte contre le chômage et toutes les formes d'exclusion. Lutter contre le régionalisme relève de l'ordre de l'exigence comme condition indispensable au changement social et au développement national. Cela impose aux composantes sociales et particulièrement aux responsables politico-administratifs de toutes catégories, d'avoir et de respecter une morale personnelle et une éthique collective. Lutter contre le régionalisme oblige les politiques à proposer une société où chacun trouve sa place, où chacun vit mieux, où chacun reprend espoir. Beaucoup d'hommes et de femmes, aujourd'hui exclus ou craignant de l'être ou écoeurés par notre fonctionnement collectif, se réfugient dans l'extrémisme, le rejet de l'autre et l'individualisme exacerbé.

2. Actions possibles

Les actions relatives à l'inversion de la tendance lourde que constitue le régionalisme sont multiples et multiformes parce que liées à tous les paliers de la vie individuelle et sociale. Elles doivent être menées pour assurer la quiétude à toutes les Béninoises et à tous les Béninois où qu'ils se trouvent sur le territoire national. Or, il est démontré qu'aucun développement n'est possible dans un milieu où les gens se sentent marginalisés ou exclus. La cohésion sociale apparaît comme un ciment de l'unité nationale qui est nécessaire à tout processus de développement et d'épanouissement des

populations. Pour ce faire des actions suivantes doivent être menées. Il s'agit de :

- développer le sentiment patriotique dans le système éducatif à partir de l'utilisation des vestiges culturels tels que les langues nationales ;
- promouvoir les cultures nationales comme vecteur de savoir et de cohésion sociale ;
- développer le sentiment de la solidarité nationale ;
- amener les acteurs de la vie politique à prendre toutes initiatives concrètes afin de démontrer leur détermination à lutter contre le régionalisme sous toutes ses formes ;
- convaincre toutes les autorités politiques et traditionnelles, toutes les personnalités scientifiques, morales, de la société civile et religieuses, ainsi que tous les organes de presse, notamment, à travailler concrètement à la formation d'une conscience nationale en posant des actes tout aussi concrets susceptibles de concourir à la construction d'une véritable nation béninoise ;
- sensibiliser les forces sociales et politiques à oeuvrer pour la criminalisation effective du régionalisme et de l'ethnocentrisme conformément à l'esprit de la constitution ;
- montrer à tous les démocrates de notre pays la nécessité à s'engager pendant les périodes électorales à signer un code de bonnes conduites qui exclut de leurs propos et actes toute velléité au régionalisme et à l'ethnocentrisme ;

- insérer dans les curricula de formation des notions sur l'unité nationale, la cohésion et la paix dans les programmes des trois ordres d'enseignement ;
- assurer une meilleure répartition de la richesse nationale afin de favoriser le développement harmonieux et équilibré des régions du pays ;
- prendre ensemble l'élan décisif pour consolider la démocratie, afin de sauvegarder l'unité nationale et la paix, devient une urgence dans une analyse objective.

Conclusion :

Comme on le constate, le régionalisme qui renvoie à la configuration géopolitique et sociohistorique du pays est loin d'être un phénomène nouveau. Les résultats de l'élection montrent clairement que les choix des électeurs n'ont pas été dispersés mais plutôt concentrés sur les deux grands candidats que sont Boni Yayi et Adrien Houngbédji. Ils participent de la bipolarisation du Bénin en deux grandes régions à savoir le Nord et le Sud. En fait, le président Boni Yayi, originaire du Nord a eu les meilleurs scores dans cette zone au détriment de son challenger Maître Adrien Houngbédji originaire du Sud. Les deux candidats sont soutenus par des alliances de partis ou mouvements politiques: les Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE) pour Boni Yayi et l'Union fait la Nation (UN) pour Adrien Houngbédji. Toutefois, force est de reconnaître que le régionalisme constitue une contrainte majeure à l'unité nationale et à la paix. La Côte d'Ivoire d' Alasane Dramane Ouattara et de Laurent Gbagbo en ont donné leçon au travers du scénario pessimiste de « La chauve souris étranglée » mis en relief dans le rapport des études prospectives « Côte

d'Ivoire 2025 ». Il s'agit donc d'un fléau à combattre à tout prix par la promotion d'une culture d'intégration nationale favorable à la solidarité et à la cohésion sociale.

Références bibliographiques

- Akindès, F. et Topanou, V. : Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin. Une lecture sociologique, démocratie, gouvernance et droits de l'homme, document du programme n°18, octobre 2005, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 48 pages.
- Anignikin, S. : Les relations interculturelles et interethniques au Bénin : les racines historiques des oppositions ethniques et régionales, pp137-161 in la discrimination raciale. Actes de la réunion internationale d'experts sur toutes les formes de discrimination fondées sur l'origine raciale, nationale ou tous autres motifs, en Afrique au Sud du Sahara, Cotonou, les 5 et 6 juin 1997.
- Bako-Arifari, N. : Démocratie et logiques du terroir au Bénin, in politique africaine, n° 59 octobre 1995, le Bénin, pp7-24.
- Durkheim, E., 1978 (Éd. orig. 1893), De la division du travail social, Paris, PUF.
- Ewald, F., 1986 : L'État providence, Paris, Grasset.
- Fanon, F., 1961, rééd. 2002 : Les damnés de la terre, Paris, La Découverte/Poche, 311p.
- Iroko, F. 1989 : «Regard extérieur et saisie interne des ethnies et des ethnonymes. République Populaire du Bénin » in Les ethnies ont une histoire, Paris, Karthala/ACCT, pp. 213-222.

- La Nation n° 5185 du mardi 22 février 2011, message du candidat Adrien Houngbédji, p. 3.
- La Nation n° 5190 du mardi 1er mars 2011, message du candidat Boni Yayi, p. 3.

Rapport général

Par Monsieur Sahadou ALI ZATO, Consultant en communication
et développement organisationnel

Depuis l'avènement du renouveau démocratique en 1990, le Bénin à l'instar du Mali et du Ghana, apparaît comme un exemple de démocratie réussie en Afrique grâce entre autres, à l'organisation régulière d'élections (présidentielles, législatives et communales) sans contestations trop violentes. Cette image à la limite idyllique est toutefois nuancée par de nombreux observateurs et analystes politiques qui craignent des risques de dérives graves et des menaces sur la paix sociale au regard des nombreuses insuffisances que connaît le système électoral à travers l'organisation mise en place et les textes.

Le projet de réalisation d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) qui devait apporter des solutions durables et efficaces aux dérives observées et redoutées a été très tôt l'objet d'interminables discussions autour des conditions de sa mise en œuvre. En effet, tout en étant reconnue par la plupart des acteurs politiques comme un instrument de progrès et d'avancée notable, la LEPI est restée objet de controverses et de discussions interminables sans qu'un consensus n'en soit dégagé. Au demeurant, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) chargée de son utilisation lors des élections présidentielle puis législative a connu de nombreuses difficultés qui ont conduit à des élections suivies de fortes réclamations et contestations. Certains acteurs politiques n'ont pas hésité à mettre en doute l'impartialité de la Commission Electorale qu'ils ont jugé dominée des forces politiques acquises à l'un des candidats.

Pourtant dans son montage, la CENA est un organe indépendant chargé de la gestion transparente et efficace des processus électoraux. Mais au fil des années, les différentes CENA ont posé des problèmes récurrents notamment liés aux tractations politiques interminables pour la désignation de leurs membres, les délais quasi-insuffisants pour une mise en œuvre correcte de leur chronogramme, leur caractère budgétivore et surtout les accusations de partialité de la part de certains acteurs politiques.

Une autre source d'insatisfaction et d'inquiétude est révélée par une lecture sereine de la campagne électorale et même des résultats des élections. On constate en effet une certaine fracture entretenue par les acteurs politiques entre le nord et le sud du pays. Ainsi, au lieu de se préoccuper de la gouvernance politique, économique et sociale, la campagne électorale, surtout celle de la présidentielle, s'est fondamentalement focalisée sur l'appartenance ethnique et le régionalisme, qui ont constitué des arguments forts pour la mobilisation des électeurs.

A la sortie d'une élection caractérisée par ces insatisfactions et inquiétudes, la Friedrich-Ebert-Stiftung a jugé utile de revisiter sereinement le processus électoral, d'en déceler les failles éventuelles et de dégager des pistes de corrections pour une meilleure organisation des futures consultations électorales. Les échanges entre participants sélectionnés parmi les acteurs politiques, membres de la société civile, membres d'organisations syndicales, politologues, médias, experts en gouvernance, institutions internationales et corps diplomatique au Bénin- s'articuleront autour des thèmes suivants :

- l'exacerbation de la crise de confiance au sein de la classe politique ;
- l'effritement de la confiance vis-à-vis de plusieurs institutions cardinales de la République ;
- la résurgence de la méfiance entre les communautés du nord et celles du sud sur fond de considérations régionalistes ;

Cérémonie d'ouverture

L'atelier d'échanges sur le thème central "Analyse des élections (présidentielle et législative) de 2011 au Bénin" qui s'est déroulé le 16 juin 2011 dans la salle de Conférence de la Friedrich-Ebert-Stiftung à Cotonou a débuté avec le mot de bienvenue de M. Orden ALLADATIN, membre actif de la Société Civile au Bénin et Modérateur de l'Atelier, qui a très brièvement présenté le contenu et les articulations du programme de la journée. Le modérateur n'a pas manqué d'attirer l'attention des participants sur l'impérieuse nécessité de se départir des considérations partisans, des récriminations et frustrations contenues pour se concentrer sur le rôle qui est attendu d'eux ; celui de véritables experts et analystes des questions électorales.

A la suite de l'introduction de M. GODJO, Mme Uta DIRKSEN, Représentante Résidente de la Friedrich-Ebert-Stiftung à Cotonou a prononcé son allocution d'ouverture. Après avoir décrit les principales caractéristiques des dernières élections, Mme DIRKSEN a ressorti la persistance de défis structurels intrinsèques au système électoral béninois et souligné l'urgence et l'importance que les institutions et - instruments de gestion des élections subissent des réformes profondes et

surtout honnêtes. Pour Mme DIRKSEN, le souci de la FES en organisant cet atelier n'est pas de créer un tribunal des élections écoulées qui ont bien été validées par la plus haute juridiction qu'est la Cour Constitutionnelle mais plutôt d'amener les acteurs à se départir des considérations partisans et politiciennes pour scruter la réalité actuelle et réfléchir sur les solutions qui améliorent significativement le système électoral. Pour pouvoir exploiter judicieusement le temps imparti, les échanges, tourneront autour de trois thèmes que sont ; la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et la question du régionalisme même s'ils ne sont pas révélateurs de la quintessence des réalités liées au processus électoral béninois. Pour finir, Mme DIRKSEN a précisé qu'en se concentrant effectivement sur ces trois axes de réflexion, les participants feraient déjà œuvre utile pour l'amélioration qualitative des élections et surtout le renforcement de la démocratie béninoise. C'est en exhortant l'assistance à une contribution de qualité que Mme DIRKSEN a lancé le démarrage de l'atelier.

Trois communications ont meublé la rencontre et ont été suivies de riches débats modérés par M. Orden ALLADATIN.

COMMUNICATIONS

Communication 1 : "Le montage institutionnel de la CENA et l'exigence de transparence dans la gestion des processus électoraux"

Par Mathias HOUNKPE, Politologue et auteur de plusieurs études sur les systèmes électoraux en Afrique de l'Ouest.

Après une brève présentation du plan de sa communication, M. HOUNKPE a tenu à souligner que tout processus d'apprentissage exige des mécanismes d'évaluation périodique et que la gestion du processus électoral, épine dorsale de toute démocratie (surtout si elle est jeune), le mérite davantage. Partant de cette considération, M. HOUNKPE a apprécié la gestion des élections par rapport aux critères de la décision DCC 34-94 du 23/12/94 fixés par la Cour Constitutionnelle au Bénin et qui sous-tendent la création de la CENA. Pour le communicateur, l'analyse de l'évolution de la situation montre que ces critères au nombre de trois, ne sont nullement satisfaits. En effet, éléments de preuve à l'appui, le communicateur a montré que :

- La qualité des élections baisse depuis une dizaine années ;
- Les acteurs politiques n'ont plus confiance en la CENA ;
- Les électeurs aussi n'ont plus confiance en la CENA.

Quant à la gestion des élections par la CENA de 2011, au-delà des insuffisances qui caractérisent les autres CENA et qui n'ont pas été corrigées, elle a souffert :

- Des conséquences des disputes autour de la LEPI
- Des tentatives d'instrumentalisation du processus électoral par les acteurs politiques (plus que par le passé)
- De délais encore plus courts d'installation de la CENA et/ou de ses démembrements

Mais elle a par contre montré des points positifs notamment :

- La compétence de ses membres: pour la plupart d'anciens membres de CENA
- La réduction des disputes pour le contrôle de la CENA (organisation et fonctionnement de la Commission)
- La quasi-inexistence de cas de tentatives d'influence de la gestion du processus électoral par un camp politique de la CENA
- Etc.

Pour le communicateur, les sources majeures de contre performance de la CENA sont à rechercher aux différents niveaux suivants :

- Le caractère ad hoc de la CENA
- La politisation (extrême) de la CENA
- La mauvaise articulation des rapports entre la CENA et ses démembrements
- La variabilité permanente (et parfois au dernier moment) du cadre légal des élections
- La difficulté qu'ont les acteurs politiques à se mettre au dessus de calculs immédiats
- L'inexistence de mécanismes crédibles de contrôle de la gestion du processus électoral par la CENA
- L'incapacité à contrôler la violation de la législation électorale

Pour réduire les contre performances et améliorer le fonctionnement de la CENA, il importe de :

- Rendre la CENA pérenne:
 - ✓ l'institution
 - ✓ les membres (dont certains peuvent être intermittents)
- Dépolitiser la CENA : la professionnaliser
- Regagner la confiance des acteurs politiques
 - ✓ Inclure tous les camps politiques dans la sélection des membres
 - ✓ Prévoir des mécanismes de maintien de la confiance des acteurs politiques
- Regagner la confiance des citoyens
 - ✓ Conditions et critères de recrutement non clientélistes
 - ✓ Mécanismes de garantie de l'indépendance de la CENA
- Améliorer le cadre légal des élections:
 - ✓ Réduire sa variabilité et
 - ✓ La conditionner (autant que possible) par l'amélioration de la gestion du processus électoral
- Renforcer les capacités de la CENA à faire respecter la législation électorale

- Amener la CENA à rendre compte de sa gestion des ressources publiques
- ✓ Contrôle a priori: publication du (projet de) budget et obligation de justification des écarts « exagérés »
- ✓ Contrôle a posteriori obligatoire et systématique

Communication 2 : Liste Electorale Permanente Informatisée : contenu, objectifs, forces et faiblesses.

Par Rufin D. DOMINGO. Informaticien, Intégrateur de solutions de Gestion, Membre du Bureau de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi (MIRENA)

M. DOMINGO après avoir annoncé le plan de sa présentation, a tenu à rappeler les diverses tentatives pour mettre en place la Liste Electorale permanente Informatisée (LEPI) depuis 1998 ainsi que les conditions dans lesquelles elle a finalement vu le jour avec le soutien des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), de la Société Civile et des forces politiques même si c'est sur fond de tergiversations et divergences dans l'orientation. Ainsi, le projet d'Appui à la réalisation de la LEPI (PAREL) a été conduit par la Commission Politique de Supervision (CPS) et la Mission Indépendante pour le Recensement Electoral National Approfondi (MIRENA).

Après une brève présentation de la LEPI, le communicateur a ressorti les objectifs visés, notamment :

- La modernisation du système électoral ;
- L'amélioration de la qualité des consultations électorales ;

- La réduction des contestations post électorales ;
- La réduction des coûts d'organisation des élections ;
- La fiabilisation du fichier électoral ;
- L'amélioration de l'état civil ;

Au-delà de ces objectifs de base, les données collectées lors de la réalisation de la LEPI pourront servir à :

- Actualiser, au moyen d'une loi, la liste des villages et quartiers de villes avec leurs coordonnées géographiques pour une utilisation optimale dans l'administration territoriale ;
- Améliorer l'aménagement du territoire par la réalisation des cartes des infrastructures sectorielles géo référencées, notamment sanitaires, scolaires, culturelles, touristiques, énergétiques et routières, etc. ;
- Améliorer l'organisation des recensements et enquêtes de populations ;
- Préciser les projections démographiques sur la base d'hypothèses tangibles ;
- Faciliter le calcul des indicateurs sociodémographiques ;
- Faciliter la construction des pyramides des âges ;
- Améliorer la planification socio-économique jusqu'au niveau local.

- Elucider scientifiquement des enquêtes judiciaires aux fins de contribuer à réduire les erreurs judiciaires et faire baisser le taux de criminalité au Bénin ;
- Procéder à une meilleure comparaison des relevés d’empreintes digitales avec celles de la base nationale de données biométriques ;
- Aider efficacement la justice dans le règlement des conflits domaniaux par l’authentification des empreintes digitales apposées sur les conventions de vente de terrain, lorsque celles-là sont exploitables ;
- Rendre disponible à la justice l’identité judiciaire complète des citoyens connus d’elle, qu’ils soient condamnés ou non ;
- Aider à la production de documents administratifs sécurisés (carte d’identité, passeport, titres de transports, assurance, banque, etc.).

Pour le Communicateur, tout en étant une force au regard de son contenu et de ses objectifs, la LEPI en son état actuel présente les difficultés suivantes :

- La non exhaustivité du Recensement Porte à Porte, ainsi que de l’enregistrement biométrique des citoyens de 12 ans et plus ;
- La non prise en compte à temps des réclamations faites par les citoyens lors de l’affichage des listes provisoires ;
- La non effectivité du transfert de compétences entre les opérateurs technologiques et la partie nationale.

Tout ceci selon le Communicateur a amené certains acteurs politiques et observateurs à formuler de griefs autour des points suivants :

- La tutelle substitution de l'organe politique CPS sur l'organe technique qu'est la MIRENA ;
- L'incapacité budgétaire de la MIRENA à communiquer sur le processus ;
- L'interprétation non partagée de la démarche progressive (aire par aire) prescrite par la loi ;
- Les délais relativement courts concernant les opérations de terrain (cartographie, RPP et enregistrement biométrique) pour obtenir l'exhaustivité de la loi ;
- Les contestations relatives au nombre de villages recensés lors du processus, et par ricochet le nombre de centres de vote, et de bureaux de vote ;
- La non observation de la pause tant souhaitée pour une meilleure évaluation des premières étapes du processus ;
- La non application au RPP ne serait ce que partiellement, des méthodes du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) ;
- Les mises à jour multiples du chronogramme et leur non publication ;
- La non application intégrale des recommandations du groupe de Travail ;

- L'absence de consensus de la classe politique autour de la réalisation de la LEPI.

Pour le Communicateur, il importe que des dispositions pratiques soient prises afin de crédibiliser la LEPI et améliorer ses performances lors des prochaines élections. Il s'agit notamment de :

La désignation de la structure de gestion des acquis du projet LEPI. En effet, cette structure n'étant pas clairement désignée par la Loi, il importe que des dispositions soient prises pour qu'une structure crédible soit responsabilisée pour assurer cette mission. Il est évident que cette structure doit disposer de l'indépendance nécessaire pour sa crédibilité et des compétences et moyens spécifiques. Ceci est d'autant plus important qu'il s'agit non seulement de données électorales mais aussi personnelles, nominatives et biométriques qui nécessitent la protection des citoyens.

La périodicité de mise à jour de la LEPI. Pour le Communicateur il se dégage une impérieuse nécessité de professionnalisation du système électoral par une Administration électorale permanente dotée de techniciens avérés recrutés sur la base d'un appel à candidature en s'inspirant de modèles existant ailleurs. La LEPI doit faire l'objet d'un apurement, d'une mise à jour régulière de ses données constitutives et d'une révision globale à périodes régulières. Ceci suppose dans l'immédiat, une correction de la base de données pour une plus grande exhaustivité, à l'approche de chaque scrutin, et pour finir, une révision globale tous les dix ans.

Communication 3 : Le régionalisme et l'urgence de la cohésion sociale au Bénin.

Par le Professeur Albert TINGBE-AZALOU, Socio anthropologue, UAC. Enseignant chercheur, DSA/FLASH/UAC, Consultant en prospective stratégique.

M. TINGBE-AZALOU a d'entrée de jeu souligné l'importance et la délicatesse de la thématique au regard de son lien avec la cohésion et l'unité nationale. Après avoir annoncé l'articulation de sa présentation, M. TINGBE-AZALOU a rappelé aux participants l'existence depuis les temps coloniaux de discriminations au niveau des citoyens de la même aire socioculturelle vis-à-vis des autres ou plus simplement entre eux-mêmes. Ces formes de discriminations vont de la valorisation de soi et donc la dépréciation voire la crainte de l'autre. A ces images de base se sont surimposées d'autres par la suite dans le sens d'une simplification régionaliste Nord-Sud. Dans ce cadre, l'homme du Nord dénonce la démarche prétentieuse et dominatrice de l'homme du Sud. Quant à ce dernier, il affiche le mépris de l'homme " policé " face à l'homme " fruste ". L'image de l'homme du Sud qui est " faux " par essence et celle de l'homme du Nord qui est " honnête " par essence a renforcé si besoin était la vision manichéenne du pays. Un ensemble de jugements de valeurs réciproques et souvent antagonistes s'est donc progressivement développé à travers les âges et les générations, débouchant souvent sur des attitudes de méfiance, de rejet voire de xénophobie.

Pour le Communicateur, les causes profondes sont diverses. En effet, le Bénin n'étant pas encore un Etat-Nation, l'ethno régionalisme est plus forte que la citoyenneté nationale et rend difficile les actions communes pour un mieux être collectif.

Les liens socioculturels ont alors été instrumentalisés par les acteurs politiques dans leurs efforts de mobilisation des électeurs. Dans le même ordre d'idée, la capitalisation des acquis socioéconomiques lors des campagnes électorales produit des effets remarquables. Il n'est effectivement pas rare de voire faire le lien entre l'état des investissements dans une Commune ou le positionnement des cadres qui en sont issus comme le résultat de ses relations avec le pouvoir en place. L'inégalité dans la répartition des richesses nationales et dans le positionnement des cadres est donc difficilement assimilable à un hasard ou une simple politique défectueuse de développement national.

Les manifestations du régionalisme au Bénin sont multiples et variées mais pour le communicateur, le jeu des alliances au cours des élections présidentielles de mars 2011 et les résultats qui ont suivi, permettent d'en avoir une idée précise. Pour le Communicateur comme pour de nombreux analystes, la création d'un grand regroupement de partis politiques dont les leaders sont du Sud a été perçue comme une menace régionaliste et les résultats des élections ont montré une coloration ethnique et régionale tant pour la mouvance présidentielle que pour l'opposition même si certains résultats sont à lier à la présence de fortes personnalités qui ont su mobiliser leur électorat local au profit d'un candidat issu d'une autre région : même dans ce cas, les électeurs ont plus voté pour leur frère ou parent que pour le candidat à la présidence. Pour M. TINGBE-AZALOU, le régionalisme revient, sous une nouvelle forme : l'ethnocentrisme, une attaque d'un type nouveau contre la démocratie et les bases fragiles de la nation. Le régionalisme progresse, nettement ces dernières années et menace de se banaliser dans les centres de décision, voire dans l'appareil étatique. Cette menace se concrétise

davantage en termes de résurgence épisodique au cours des élections au Bénin. De ce fait, elle constitue une entrave à la démocratie, la bonne gouvernance et la cohésion nationale.

Agir contre le régionalisme devient ainsi une extrême urgence, du moins pour le peuple tout entier. Lutter contre le régionalisme passe par la lutte contre le chômage et toutes les formes d'exclusion. Lutter contre le régionalisme relève de l'ordre de l'exigence comme condition indispensable au changement social et au développement national. Cela impose aux composantes sociales et particulièrement aux responsables politico-administratifs de toutes catégories, d'avoir et de respecter une morale personnelle et une éthique collective. Lutter contre le régionalisme oblige les politiques à proposer une société où chacun trouve sa place, où chacun vit mieux, où chacun reprend espoir. Beaucoup d'hommes et de femmes, aujourd'hui exclus ou craignant de l'être ou écœurés par notre fonctionnement collectif, se réfugient dans l'extrémisme, le rejet de l'autre et l'individualisme exacerbé.

Les actions relatives à l'inversion de la tendance lourde que constitue le régionalisme sont multiples et multiformes parce que liées à tous les paliers de la vie individuelle et sociale. Pour ce faire des actions suivantes doivent être menées. Il s'agit de :

- Développer le sentiment patriotique dans le système éducatif à partir de l'utilisation
- Promouvoir les vestiges culturels tels que les langues nationales ;
- Promouvoir les cultures nationales comme vecteur de savoir et de cohésion sociale ;

- Développer le sentiment de la solidarité nationale ;
- Amener les acteurs de la vie politique à prendre toutes initiatives concrètes afin de démontrer leur détermination à lutter contre le régionalisme sous toutes ses formes ;
- Convaincre toutes les autorités politiques et traditionnelles, toutes les personnalités scientifiques, morales, de la société civile et religieuses, ainsi que tous les organes de presse, notamment, à travailler concrètement à la formation d'une conscience nationale en posant des actes tout aussi concrets susceptibles de concourir à la construction d'une véritable nation béninoise ;
- Sensibiliser les forces sociales et politiques à œuvrer pour la criminalisation effective du régionalisme et de l'ethnocentrisme conformément à l'esprit de la constitution ;
- Montrer à tous les démocrates de notre pays la nécessité à s'engager pendant les périodes électorales à signer un code de bonnes conduites qui exclut de leurs propos et actes toute velléité au régionalisme et à l'ethnocentrisme ;
- Insérer dans les curricula de formation des notions sur l'unité nationale, la cohésion et la paix dans les programmes des trois ordres d'enseignement ;
- Assurer une meilleure répartition de la richesse nationale afin de favoriser le développement harmonieux et équilibré des régions du pays ;

- Prendre ensemble l'élan décisif pour consolider la démocratie, afin de sauvegarder l'unité nationale et la paix, devient une urgence dans une analyse objective.

SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

Après la présentation des communications, plusieurs centres d'intérêts ont mobilisé l'attention des participants et meublé leurs questions, contributions et préoccupations. Les discussions et les éclairages apportés par les présentateurs ont permis de dégager un certain nombre de points autour desquels on observe un minimum de convergence même si ils sont assortis de précautions à prendre.

Communication 1.

- Pérenniser la CENA. Les insuffisances et dérapes observés ne doivent nullement remettre en cause l'option d'une commission électorale et le non retour à l'organisation des élections par le Ministère de l'Intérieur. Il s'agit plutôt de s'inspirer des expériences réussies dans la sous région pour améliorer le système béninois. Dans ce sens, il est impérieux de sortir de la logique d'une commission ad hoc qui est source de précipitation et d'inexpérience dans la conduite des activités électorales. La Commission pourra être mise en place à travers un cadre institutionnel cohérent et ce, loin des joutes électorales. Les membres de cette commission pourront avoir un mandat d'une durée supérieure au mandat présidentiel qui sera renouvelable au plus une fois.
- Dépolitiser la CENA. Le principe de contrôle de la CENA par les forces politiques pour obtenir leur confiance est bien en soi, toutefois, le contrôle ne signifie pas que lesdites forces

soient chargées de la gestion effective des élections. En effet, les forces politiques peuvent se retrouver en position de contrôle des acteurs chargés des différentes opérations électorales et ce, avec des revues de conformité étape par étape pour recueillir le consensus. Cette disposition permettra de réduire de façon significative les tentatives de prise de contrôle de la Commission qu'on observe à chaque élection. Il est évident que la dépolitisation effective de la Commission suppose le recrutement sans complaisance des agents de la Commission. Ce recrutement pourra être fait sur appel à candidature publique par une structure indépendante sous le contrôle des partis politiques et sur la base de critères de compétences clairement identifiés et rendus publics.

- Professionnaliser la CENA. Il s'agit d'une conséquence des deux premiers points. Une fois le personnel électoral recruté, il importe de le former pour réduire voire éviter l'amateurisme et les cafouillages observés dans la conduite des opérations électorales. Il est en effet apparu que du fait d'une installation tardive des CENA sur fond de tergiversations politiques en vue d'un contrôle de la Commission et de tentatives de manipulation des résultats, les membres de la CENA et de ses démembrements sont formés à la hâte ce qui influe négativement sur la qualité de leurs prestations.
- Renforcer l'indépendance de la CENA. Au-delà de l'autonomie de la Commission, son indépendance vis-à-vis des gouvernants et des autres forces politiques est ressortie comme une impérieuse nécessité. Dans ce sens, l'érection de la CENA comme organe constitutionnel doté de mission spécifique, pouvoirs clairs et de moyens adéquats peut être une solution. Cette disposition devra régler la question du

vote du budget de la Commission par le Parlement et sa mise à disposition au même titre que toutes les autres institutions de la République. Il faut préciser que l'indépendance de la CENA ne signifie aucunement dispense de compte rendu et de contrôle de sa gestion par le Gouvernement et tous les acteurs politiques.

- Disposer d'un code électoral. Le constat navrant est qu'à chaque consultation électorale, les manœuvres politiques ont lieu au Parlement pour le vote de nouvelles lois pour l'élection à venir. Ces manœuvres sont à n'en point douter des manifestations de la volonté de chaque camp politique à influencer d'avance sur le processus électoral en sa faveur. Au-delà de la perte de temps et d'énergie entraînant des retards dans l'installation des structures chargées de la gestion des élections, ces modifications trop régulières font que les agents électoraux sont très mal formés et ne maîtrisent pas les textes. Au demeurant, ceux qui ont l'habitude d'être sollicités pour les élections, se perdent dans des confusions au lieu de permettre de capitaliser l'expertise acquise au fil des années. Il est donc apparu opportun de doter le Bénin d'un code électoral clair et précis pour éviter la dispersion des textes et surtout leur refonte à chaque élection.
- Décentraliser la publication des résultats des élections. La question de la centralisation des résultats des élections, leur traitement et leur proclamation provisoire à partir d'un centre unique (le siège de la CENA) a préoccupé les participants. En effet, les effets pervers de cette centralisation ont été ressortis notamment : les retards chroniques dans la proclamation des résultats, la facilitation de manipulations des chiffres et des procès verbaux sur le

parcours de leur transport, etc. Pour réduire ces dysfonctionnements, il est apparu opportun d'instituer la proclamation des résultats provisoires tout au moins dès le niveau circonscription électorale.

- Evaluer systématiquement l'expérience de gestion des élections par chaque CENA. Après plusieurs expériences de gestion des élections au Bénin par diverses CENA, il est apparu qu'aucune évaluation véritable desdites gestions n'a été réalisée. Dans les quelques rares cas où un audit de la gestion financières de la Commission a été fait, les résultats n'ont jamais été publiés. Au-delà du fait que l'habitude de non évaluation publique encourage le développement et la perpétuation de mauvaises pratiques, elle ne permet pas une capitalisation des expériences et une amélioration de la gestion des élections au Bénin. Il est donc important d'instituer systématiquement à la fin de chaque processus électoral, une évaluation qui permettra à tous les acteurs politiques, la société civile, les chercheurs, les observateurs, les institutions de la République, les partenaires techniques et financiers, tout citoyen. d'analyser la gestion des élections et d'identifier les axes d'amélioration.
- Redéfinir le rôle de la société civile. En vue de crédibiliser les résultats des élections et de servir d'interface entre les forces politiques, la Société Civile a été intégrée par le législateur aux organes de gestion des élections. Malheureusement les tentatives d'instrumentalisation de la Société Civile et les querelles fratricides qui en ont découlé ont non seulement décrédibilisé la Société Civile mais également ressorti les difficultés techniques et pratiques à son intégration. Il apparaît donc nécessaire que ses membres jouent tout comme ceux des partis politiques, le rôle d'observateurs des

techniciens chargés de la conduite des opérations électorales.

- Renforcer les ressources de gestion électorale contrôlées par la CENA. Dans la gestion des opérations électorales, plusieurs domaines stratégiques ne sont pas sous le contrôle de la CENA malgré qu'elle soit censée être autonome et responsabilisée. Il s'agit entre autres de l'organisation de la sécurité au cours des élections. Cette importante activité reste sous le contrôle des ministères en charge de l'intérieur et de la défense. Or, il n'est un secret pour personne que les hommes en arme peuvent influencer le processus. Il en est de même pour le transport du matériel sensible et des résultats par les militaires ainsi que le paiement des agents électoraux par des agents du ministère des finances qui obéissent plus à leur Ministre qu'au Président de la CENA. Pour une meilleure coordination et synergie des actions, il est important que l'ensemble de ces domaines relève d'une seule autorité qui est entièrement responsabilisée et qui a un devoir de compte rendu. Au titre de la sécurité, l'organisation d'une force spéciale pour les élections sous le commandement du Président de la CENA et qui a donné d'excellents résultats dans la sous-région peut être envisagée avec sérénité.
- Appliquer effectivement les sanctions prévues par la loi en matière de gestion des élections. Un constat majeur et navrant est l'absence totale de sanctions en cas de viol des dispositions législatives et réglementaires en matière d'élection au Bénin. Malgré l'existence de lois qui sont très claires, tous les cas de fraudes constatés sont traités au meilleur des cas par la Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême (selon les cas), au niveau règlement du

contentieux politique et rétablissement des candidats lésés dans leurs droits. Aucune disposition pénale n'est mise en application à l'encontre des contrevenants. Il faut préciser que la désignation des membres de la CENA et de ses démembrements par les partis politiques leur donne du coup une immunité tacite (ils agissent en effet au profit de leurs parrains politiques qui ne peuvent se permettre de les lâcher au cas où ils sont pris en flagrant délit de fraude). Dans ces conditions, la dépolitisation de la CENA soutenue par une volonté politique partagée de sanction, peut permettre de réduire le phénomène de l'impunité en matière de fraudes électorales.

Communication 2.

- Faire une évaluation claire, participative et inclusive de la LEPI. Le processus de mise en place de la LEPI à travers l'existence de tentatives avortées depuis 1998, des tergiversations, des méfiances soulevées, des frustrations engendrées, etc. mérite d'être évalué. En effet après sa finalisation et son utilisation lors des dernières élections présidentielle et législative, la LEPI n'a pas fini de faire couler encre et salive. Une fois la passion des élections retombées, il importe de faire une évaluation participative et inclusive pour ressortir, les forces et faiblesses, identifier les axes de correction et d'amélioration et les mettre en œuvre afin de donner à la LEPI la plénitude de sa dimension de développement et d'outil d'élections libres, transparentes et incontestées. Pour être efficace, cette évaluation doit être impartiale et les discussions doivent être organisées sur une durée suffisante, sur toute l'étendue du territoire et associer autant d'acteurs de différentes catégories que nécessaire ; la cautérisation des plaies issues des dernières élections peut être à ce prix.

- Reconnaître les insuffisances de la LEPI et entreprendre les mesures correctives. La réalisation de la LEPI a soulevé beaucoup de passion et pendant que certains demandaient (voire exigeaient) son arrêt pour évaluation partielle, d'autres souhaitaient la poursuite contre vents et marées afin que l'outil soit disponible à temps pour les élections de 2011. Cette double perception ayant faussé les raisonnements des uns et des autres préoccupés par des conflits d'intérêts, il est important pour tous de se départir des considérations partisans ou institutionnelles pour examiner froidement l'outil, en ressortir les insuffisances et les corriger avant les élections locales. En effet, il est évident que certaines erreurs ou insuffisances qui n'ont pas donné lieu à des dérapages trop graves, peuvent devenir carrément explosifs lors des consultations locales. A titre d'exemple, les électeurs qui devront changer de village administratif pour voter comme lors des présidentielle et législative parce que leur nom se trouve sur le listing d'un autre village. Au-delà de la question de la distance à parcourir qui demeure déjà anormal, il faut ajouter les frustrations liées à l'incapacité d'exprimer son suffrage pour son candidat.
- Réduire la trop grande immixtion du politique dans une opération technique. De l'avis de nombreux observateurs, analystes et de celui de certains membres de la MIRENA, la tutelle de l'organe politique qu'est la CPS/LEPI a été trop forte sur l'organe technique qu'est la MIRENA qui a à la limite brillé par son absence et sa démission vis-à-vis de l'organe de supervision. La tutelle était donc devenue substitution dans de nombreux cas ce qui a renforcé les clivages, méfiances, appréhensions et frustrations. La poursuite de l'exploitation des données de la LEPI (apurement, mise à jour, révision ou conservation) doit donc

se faire sur des bases purement technique, avec une observation des politiques et de la Société Civile qui ne devront en aucun cas se substituer aux techniciens qu'ils sont censés contrôler.

- Prendre les dispositions pour la sécurisation effective des données collectées. Il est évident pour tous que les données relevées lors de la réalisation de la LEPI, tout en constituant une première au Bénin, posent un problème. En effet, en plus d'être des données électorales, donc sensibles, ces données sont personnelles et biométriques. Le législateur ne s'y est pas trompé en votant en même temps que la loi sur la LEPI, celle sur la protection des données personnelles et biométriques au Bénin. Toutefois, au plan pratique et opérationnel, la question de la structure qui devra assurer la conservation et la sécurisation des données de la LEPI et sa mise à disposition pour apurement, mise à jour, révision ou exploitation future pose problème.
- Assurer l'interconnexion entre la RENA et l'INSAE. Un des éléments du dispositif envisagé pour préciser et mettre à jour la LEPI se trouve être le Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH 4) réalisé par l'Institut National de Statistiques et d'Analyses économiques (INSAE). Si cette disposition paraît normale, elle pose toutefois le problème de faible voire inexistence de collaboration entre l'INSAE et la MIRENA lors de la réalisation de la LEPI. En effet, les raisons officielles évoquées sont la non-conformité/similitude des approches de collectes utilisées par les deux structures. La question à résoudre reste donc comment utiliser les méthodes de collecte de l'INSAE au cours du RGPH 4 tout en étant collé aux procédures de la LEPI ? Dans cette optique, l'intégration

de points complémentaires dans le questionnaire habituel de l'INSAE permettra d'identifier les points à compléter, corriger ou mettre à jour à travers une campagne extraordinaire de mise à jour de la LEPI.

Communication 3.

- Reconnaître les effets pervers du régionalisme et son développement alarmant. Tous les participants ont été unanimes à reconnaître avec le Communicateur que les dernières campagnes électorales ont fait encourir un grand danger à la Nation béninoise en formation. En effet, les politiciens de tous bords n'ont eu aucun scrupule à instrumentaliser la frustration des populations des différentes régions pour les dresser les unes contre les autres. L'étonnante facilité avec laquelle cela s'est produit est suffisamment inquiétante pour interpeller tous les acteurs politiques et de la Société Civile. Les frustrations existent (et ont toujours existé) partout et ne sauraient être perçues comme l'apanage d'une région. Dans ce contexte, toute action appelle une réaction et le développement des ressentiments n'en est que plus fulgurant. Il importe que tous les acteurs de la vie publique en prennent conscience et que leurs actes en tiennent compte.
- Eviter de confondre les efforts légitimes de développement d'une région au régionalisme. L'attachement à sa famille, son ethnie et région est à ne pas s'en douter une caractéristique du Béninois. Au-delà de tout effort de développement de l'esprit national, il importe d'en tenir compte. Cet état d'esprit ne présente pas d'inconvénients majeurs et est même source de progrès pour peu qu'il ne se développe pas au détriment des autres régions, en

posant des actes d'exclusion pour défavoriser les autres. La compétition positive entre le développement des régions dans un esprit de progrès doit être encouragé et ne pas être confondu au régionalisme. Le professeur TINGBE-AZALOU n'a pas hésité à caractériser cet esprit de régionalisme par opposition au régionalisme qui suppose l'existence d'acteurs organisés pour assurer la défense des intérêts exclusifs d'une région au détriment des autres qu'ils dévalorisent voire réduisent à néant.

- Eviter de confondre l'exclusion par un système avec le régionalisme. Un autre point saillant est celui des manifestations d'exclusion d'une partie de la population qui ne profite pas suffisamment des richesses créées, de l'accès à l'éducation, aux postes de direction et de décision, etc. Ce phénomène est très tôt assimilé au régionalisme car les victimes semblent se retrouver dans une région même si une analyse froide de la situation révèle que les victimes à un moment donné peuvent être sur tout le territoire et qu'on se retrouve plutôt face à un système qui exclut et défavorise tous ceux qui ne lui sont pas acquis ; qu'ils soient d'une région ou d'une autre Un système pareil qui doit être combattu au regard des risques qu'il fait encourir à la cohésion nationale, doit être différencié du régionalisme sous peine d'engendrer des frustrations encore plus fortes auprès de personnes doublement exclues car n'étant pas du système tout en étant de la "bonne région".
- Organiser un débat franc et fraternel sur le phénomène du régionalisme et ses effets. Il est apparu important au regard des tentatives de manipulation et d'instrumentalisation des frustrations ou des incompréhensions des uns et des autres, que des discussions dépassionnées soient organisées à

travers le pays pour aborder une fois pour toute la question du régionalisme, pour se regarder tels que nous sommes et comprendre les sentiments et motivations des uns et des autres afin de dégager les pistes d'actions palliatives, correctives et préventives. Le débat ne doit en aucun cas être galvaudé ni source de nouveaux conflits résultant de diatribes incontrôlées. Il s'agit de débats responsables, fraternels en dehors des périodes électorales et qui permettront de mieux circonscrire un phénomène qui peut être très nuisible à la paix sociale et le développement national.

- Renforcer les efforts pour lutter contre les stéréotypes et l'exclusion. Les relations entre les différentes communautés au Bénin sont caractérisées par de nombreux stéréotypes et par l'exclusion ou simplement la dévalorisation de l'autre. Ces mauvaises perceptions qui peuvent amener à des jugements hâtifs et dangereux, sont à décourager et tous les acteurs de la vie publique au Bénin doivent se donner la main pour les combattre ou les réduire. Au demeurant, on observe de plus en plus des manifestations qui peuvent être mis en exergue et servir d'exemples positifs : les relations amicales et quasi fraternelles entre des gens issus de différentes communautés ethniques ou régions, les mariages interethniques, les extraordinaires regroupements sans distinction d'ethnie ou de religion lors des cérémonies funéraires, etc. bref tous ces éléments qui tendent à montrer que le régionalisme est plus une instrumentalisation de sentiments des populations par des politiciens en perte de vitesse, qu'une réaction normale et structurée visant à privilégier systématiquement les populations d'une région au détriment de celles d'une autre

- Renforcer le développement d'un esprit républicain pour la promotion et la mise en œuvre d'un développement équilibré des régions. Cet élément est et demeure le plus important dans la lutte contre le développement du régionalisme. En effet, comment parler d'une Nation si l'accès à l'éducation, à l'eau, à la santé, à l'énergie, au travail, etc. est déséquilibré, si les admis à un test de recrutement sont essentiellement d'une région qui comme par hasard dispose de meilleures infrastructures et enseignants (un des participants a d'ailleurs indiqué que de nombreux cadres affectés dans certaines régions préféreraient laisser leur famille dans les grands centres pour permettre à leurs enfants de continuer à bénéficier d'un enseignement de qualité pour être plus performants), si les responsables chargés de la gestion du patrimoine national n'ont pas l'esprit républicain nécessaire pour assurer de manière effective un développement équilibré des régions, etc. Il est clair que tant que des déséquilibres criards demeureront ou qu'on assimilera l'accès à l'éducation ou à la santé à de simples constructions de classes ou de centres de santé sans personnel qualifié, on ne saurait s'étonner de la proposition des montages les plus ahurissants tels que la politique dite des "quotas de recrutement dans la fonction publique" qui ne sont malheureusement que des pis aller. Le renforcement de l'esprit républicain et d'un développement équilibré doit être un combat sacré pour tous les Béninois car les bourreaux d'hier peuvent devenir des victimes d'aujourd'hui et redevenir des bourreaux de demain avec l'aide de ténébreux sauveurs selon l'implacable logique du triangle infernal de KARTMANN.
- Renforcer le processus de décentralisation en cours. A la suite de l'élément précédent, le renforcement du transfert

des compétences et des ressources dans le processus de décentralisation voire même du niveau de décentralisation, peut être une voie pour réduire les frustrations sources de tous les problèmes. En effet, sous la réserve de la prise de toutes les garanties pour une utilisation rationnelle et au profit de la grande majorité des populations et tout en assurant sa mission de développement au niveau macro, l'Etat gagnerait à mettre d'avantage de ressources à la disposition des Mairies afin qu'elles puissent jouer pleinement leur rôles d'acteurs et de promoteurs du développement local. Dans cette approche de développement équilibré par la base, il importe qu'un contrôle strict des ressources transférées par l'Etat soit réalisé par les Inspecteurs d'Etat.

LISTE DES PARTICIPANTS

N°	Nom et Prénoms	Structure
1.	Jean-Claude DJANKAKI	Consultant
2.	Sahadou ZATO ALI	Rapporteur Atelier
3.	Jean-A ODJO	Politologue
4.	Denis AMOUSSOU YEYE	Universitaire / UAC
5.	G. Jean-Marie BOTCHI	Sociologue/MIRENA
6.	Léon B. BIO BIGOU	SG/UAC
7.	Abdon B. ZONON	COSI-Bénin Inspecteur Vérificateur
8.	KAKOU ASSOUKPE	PAREL/PNUD
9.	Cyprien AWOLABI	VHU/PNUD
10.	Albert TINGBE-AZALOU	UAC
11.	Mackenzie Rawe	Ambassade des Etats Unis
12.	Guy Constant EHOUMI	REJEB/SG
13.	Rufin DOMINGO	Informaticien/ Communicateur
14.	Christine AKOHOUHOUE ABALLO	ABBAP

15.	Yves C. AGONDANOU	ARGA
16.	Fatoumatou B. ZOSSOU	WANEP-Bénin
17.	Nathanaël AGBOSSOU	Hunger Free World
18.	Lazare SEHOUETO	Assemblée Nationale
19.	Paulin DJAKPO	Académie Alioune Blondin pour la Paix
20.	François AWOUDO	ARAM/Consultant en Média & Communication
21.	Francis LALAYE	Ambassade Pays Bas Expert Gouvernance
22.	Jean-Claude DOSSA	Réseau WANJOP-Bénin
23.	Elise SOGLO	RIFONGA
24.	Gérard AGOGNON	CNPA-Bénin, Secrétaire Générale
25.	J.B. Maxime HOUNKPE	BEN/CSA/Bénin
26.	Sylvie de CHACUS	UAC/FLASH/DSPE Enseignante-Chercheuse
27.	Nadège S. ZINZINDOHOUE-BADET	FORS-Elections
28.	Eric HOUNDETE	Assemblée Nationale
29.	Urbain AMEGBEDJI	Centre Africa Obota

30.	Frederik Langkilde Sørensen	Ambassade du Danemark
31.	Zinsou Yves DAH LOKONON	ALCRER ONG/Socio- Anthropologue
32.	Georges AMLON	ORTB-Radio/Journaliste
33.	Wilfried Léandre HOUNGBEDJI	La Nation/Journaliste
34.	Benjamin THULL	Fondation Konrad Adenauer/Stagiaire
35.	Maria ZANDJI	FICA/Représentante Adjointe
36.	Enrico COLOMBO	Délégué Union Européenne
37.	Mathias GBETOHO	KAS-Bénin
38.	Joël ATAYI-GUEDEGBE	OSC Nouvelle Ethique
39.	Albert TINGBE AZALOU	UAC
40.	Mathias HOUNKPE	Consultant
41.	Orden ALLADATIN	Consultant
42.	Rufin B. GODJO	FES
43.	Nouratou ZATO-KOTO YERIMA	FES
44.	Gentil Pierre KADJA	FES
45.	Uta DIRKSEN	FES

