

# La Liste Electorale Permanente Informatisée - LEPI

## Etat des lieux et modalités de correction

**Clotaire OLIHIDE & Orden ALLADATIN**

Septembre 2012

- L'un des principaux fondements d'un système démocratique crédible est l'organisation d'élections régulières, pacifiques et transparentes. Depuis l'avènement du renouveau démocratique au Bénin en 1990, les élections ont toujours été gérées sur la base de listes électorales manuelles, ce qui ouvre des brèches à des approximations et fraudes électorales et par conséquent à des contestations. Suite aux demandes réitérées des organisations de la société civile et avec l'appui des partenaires techniques et financiers, le processus de mise en œuvre d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) a été lancé en 2009. Si la manière de réalisation de cet outil a fait l'objet de vives polémiques, il n'en demeure pas moins qu'il constitue une avancée notable. Après l'organisation des élections présidentielles et législatives de 2011 et à la veille des élections communales et locales de 2013, un consensus semble se dégager au sein de la classe politique béninoise pour la correction de cet outil, plus que jamais incontournable de gestion des processus électoraux.
- C'est dans ce contexte que la Friedrich-Ebert-Stiftung a commandité une étude sur "l'état des lieux et modalités de correction de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI)". Le 04 Septembre 2012, fut organisé à l'INFOSEC de Cotonou un atelier de validation de cete étude qui a regroupé plusieurs spécialistes des questions électorales. L'objectif visé par l'atelier était de fournir une expertise indépendante sur les principales insuffisances de la LEPI et de formuler des propositions concrètes de démarches politique et technique pour parvenir à sa révision concertée et consensuelle. Ce bulletin présente le rapport validé ainsi que la synthèse des réflexions menées au cours dudit atelier. L'ambition affichée est que ce présent rapport contribue à éclairer les discussions en cours pour une amélioration tangible du système électoral béninois.

## Contexte et justification :

La République du Bénin est un pays d'Afrique subsaharienne francophone considéré comme modèle d'Etat de droit et de démocratie dans la sous région ouest africaine. Le processus de démocratisation de ses institutions, enclenché depuis la conférence des forces vives de la nation en 1990 et clairement défini dans la Constitution du 11 décembre 1990, a consacré le renouvellement périodique des institutions de la République par des élections, présidentielles, législatives, municipales et communales. Ainsi, le Bénin a organisé de 1990 à 2011, treize (13) consultations électorales dont cinq présidentielles (1991, 1996, 2001, 2006 et 2011), six législatives (1991, 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011), deux communales (2002 et 2008) et une locale (2008) ; sur la base de listes électorales confectionnées de façon manuelle.

Seulement, si l'utilisation de ces listes manuelles a permis d'organiser tous ces scrutins sans que ceux-ci ne soient suivis de contestations majeures pouvant remettre en cause le système démocratique béninois, la pratique a cependant laissé transparaître de sérieuses limites dues aux nombreuses brèches de fraudes observées.

Face à cette situation, les organes de gestion des élections, les acteurs de la société civile et les partenaires techniques et financiers du Bénin ont commencé à exprimer depuis 1998 la nécessité de réalisation d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) qui présente le double avantage d'être plus fiable, plus crédible d'une part, et de rationaliser l'organisation des élections tout en réduisant les coûts à terme d'autre part.

Malheureusement, toutes les études menées depuis lors n'ont pas été suivies d'actes concrets, jusqu'au lendemain des élections communales et locales de 2008 qui ont failli faire basculer le pays dans un chaos post-électoral.

Après de nombreuses années d'atermoiements et d'hésitations, le processus de réalisation de la Liste Electorale Permanente Informatisée a été enfin engagé, en 2008, avec l'appui des partenaires techniques et financiers et de la société civile. Mais ce processus a été, très tôt, l'objet d'interminables discussions malgré le fait que les acteurs politiques, pour la plupart, l'ait reconnu comme un instrument de progrès et d'avancée démocratique notable. La LEPI est restée objet de controverses et aucun consensus n'a été dégagé pour sa mise en œuvre jusqu'aux élections de 2011 où, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) chargée de son utilisation, pour la première fois, lors des élections présidentielles puis législatives a connu de nombreuses difficultés qui ont conduit à des scrutins suivis de fortes réclamations et contestations.

Suite à ces élections, une mission d'évaluation de la LEPI a été commanditée par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) sur la demande du Gouvernement. Le rapport de cette mission, contenant 39 recommandations dont la plupart visent la mise à jour, la correction et/ou la révision du fichier électoral, a été présenté à divers acteurs politiques et à la société civile le 1<sup>er</sup> avril 2012.

Aujourd'hui, à moins d'un an des prochaines élections communales et locales, la classe politique, dans son ensemble, semble acquise à l'idée de corriger la LEPI. Des discussions sont entreprises au niveau du parlement et un groupe de travail a été mis en place à cet effet.

C'est dans ce contexte que la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), soucieuse de contribuer à la transparence et à l'équité dans l'organisation des élections futures au Bénin, a jugé opportun de commettre deux experts nationaux, aux fins de la rédaction d'un document sur l'Etat des lieux de la LEPI assorti de propositions concrètes et non partisans pour sa correction afin qu'elle puisse jouer son rôle d'outil de développement voulu par les citoyens béninois.



Il s'agit, à travers l'élaboration de ce document, de fournir une expertise indépendante sur l'état des lieux de la LEPI, ses atouts, ses faiblesses majeures ainsi que des propositions concrètes pour sa révision consensuelle. De façon spécifique, il s'agit de :

- Faire le point des acquis et des faiblesses majeures de la LEPI contenus dans les divers documents d'évaluation disponibles afin d'en dégager les points de corrections ;
- Faire des propositions de démarches politique et technique pour parvenir à une révision concertée et consensuelle de la LEPI.

## **I. Principaux objectifs et acquis du RENA/LEPI :**

Le Recensement Electoral National Approfondi (RENA) est une opération de collecte des informations qui identifient les électeurs. Il est réalisé selon les méthodes techniques du recensement général de la population et de l'habitat complétées par la technique biométrique de collecte des données faciales et digitales.

Le RENA comporte trois (03) étapes opératoires fondamentales et consécutives à savoir : la cartographie censitaire, le recensement des citoyens et l'enregistrement des électeurs.

### **A. Les objectifs :**

Les principaux objectifs visés par la Liste Electorale Permanente Informatisée sont :

- 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 et 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 ;
- Améliorer l'organisation des recensements et enquêtes de populations ;
- Préciser les projections démographiques sur la base d'hypothèses tangibles ;
- Faciliter les calculs 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 ;

### **B. Les principaux acquis du RENA/LEPI :**

En dépit des controverses, le processus RENA/LEPI, a comblé des attentes dont les plus perceptibles sont :

Au plan technique :

- la disponibilité d'une base portant sur les données de localisation géo spatiales ;
- la disponibilité des données nominatives, individuelles et alphanumériques des citoyens de 8 ans et plus ;
- la disponibilité des données personnelles et biométriques des citoyens de 12 ans et plus pouvant servir de base à l'établissement de documents d'identification sécurisés, à la



recherche de criminels et de matrice à la modernisation de l'État civil ;

- La disponibilité des équipements et matériels informatiques (serveurs, micro ordinateurs, imprimantes, onduleurs, etc.), des kits biométriques et accessoires (kits et valises d'autonomie), des groupes électrogènes, du matériel électrique, etc.

Au plan social :

- De nombreux emplois (plus de 50 000 agents) ont été pourvus et rémunérés.

Au plan politique :

- La LEPI a permis d'organiser l'élection présidentielle et les élections législatives de 2011.

Malgré ces acquis, il est loisible de noter aujourd'hui, que nombre de problèmes et d'insuffisances qui ont conduit à la réalisation de la LEPI, s'ils ne se sont pas accrus, n'ont pas été résolus par le fichier réalisé.

## II. Principales faiblesses de la LEPI :

La LEPI en son état actuel fait l'objet de vives controverses. Des insuffisances ont été relevées par divers acteurs impliqués ou non dans sa mise en œuvre. Divers rapports disponibles sur la LEPI font le point de ces insuffisances qui sont, malheureusement, diversement appréciées par la classe politique et la société civile. Une étude croisée de ces rapports, notamment le rapport du Projet d'Appui à la Réalisation de la LEPI (PAREL), Le Rapport de la MIRENA, le rapport de la mission de l'OIF et le rapport du groupe de travail parlementaire sur la LEPI, permet néanmoins, de retenir l'essentiel des insuffisances qui semblent emporter l'adhésion de tous. Ces insuffisances sont relatives à la loi 2009-10 du 13 mai 2009 sur le RENA/LEPI d'une part, et aux conditions de sa mise en œuvre d'autre part.

### A. Les insuffisances de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI :

Les principales insuffisances relevées au niveau de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 sont de deux ordres. Il s'agit de dispositions inadéquates ou imprécises et de dispositions essentielles mais non prévues. Ces insuffisances de la loi couplées avec les conditions de mise en œuvre de la LEPI ont eu des conséquences sur le déroulement du processus et les résultats obtenus.

#### 1. Les dispositions inadéquates ou imprécises :

La loi votée par le parlement contient une série de dispositions imprécises et inadaptées relatives à la méthodologie de mise en œuvre du RENA, à l'exigence de la prise des empreintes des dix doigts, au mauvais encadrement juridique du recensement sur témoignage et l'excès des prérogatives accordées à la Commission Politique de Supervision au détriment de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi – MIRENA (organe technique).

(a) L'imprécision de la loi par rapport à la méthodologie de réalisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA). Aux termes de l'article 6 alinéa 2 de la loi 2009-10, le RENA «... est conduit suivant une démarche progressive par aire opérationnelle ». Or, pour satisfaire aux exigences techniques de transparence, d'exhaustivité, de précision et de fiabilité, la cartographie censitaire et le recensement par ménage doivent se dérouler de façon simultanée sur toute l'étendue du territoire national. Seul, l'enregistrement volontaire doit être organisé dans des centres de collecte et par aire opérationnelle.

(b) Le manque de pertinence de l'exigence de la prise des empreintes digitales des dix doigts. L'article 7 de la loi 2009-10 dispose : « Les données nominatives, personnelles et biométriques dont la collecte est autorisée dans le cadre de la présente loi sont ... empreintes



digitales des deux (02) mains... », alors que la capture des deux pouces, voire des deux pouces et des deux index, aurait techniquement suffit pour procéder au dédoublement et aux recherches ou comparaisons ultérieures éventuelles.

(c) Le mauvais encadrement juridique du recensement sur témoignage. Aux termes de l'article 25 de la loi 2009-10, "En cas d'absence d'un document d'état civil, le recensement se fait sur simple déclaration sur l'honneur de l'individu et sur témoignage du chef de la concession ou du ménage ou de leur représentant. Le cas échéant, l'intéressé signe ou appose son empreinte digitale sur le formulaire de déclaration sur l'honneur et de témoignage ... ». L'une des finalités essentielles de la LEPI étant d'éliminer autant que faire se peut, les inscriptions multiples ainsi que les inscriptions de mineurs et d'étrangers, en l'absence d'une disposition exigeant la certification par un agent assermenté et/ou d'un officier d'état civil de l'identité des personnes recensées sans pièce, il n'existe aucune garantie que des personnes non indiquées n'aient pas été frauduleusement recensées. Il serait donc extrêmement préjudiciable pour le Bénin d'asseoir sur une base aussi subjective une liste électorale censée être valable pour 10 ans, et a fortiori un fichier d'état civil fiable.

(d) La tutelle substitution et l'excès des prérogatives accordées à la Commission Politique de Supervision au détriment de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi (organe technique). Si la LEPI est un outil politique dans sa finalité, sa réalisation n'en reste pas moins essentiellement technique. La part trop belle faite à l'organe politique (articles 38 et 39 de la loi 2009-10) et ses démembrements ne laisse plus à l'organe technique toute la marge de manœuvre nécessaire pour accomplir au mieux sa mission. En dehors de ces dispositions imprécises ou inadéquates, d'autres dispositions qui auraient pu permettre une meilleure réalisation de la LEPI ont été omises.

## **2. Les dispositions essentielles, mais non prévues :**

La loi régissant la LEPI, pour être plus efficace et plus fiable, aurait dû prévoir une validation par étape, mieux encadrer la prise en compte des Béninois de l'extérieur, et instituer un organe de gestion de la LEPI.

(a) Une validation de chaque étape. Le processus de réalisation de la LEPI étant constitué de trois phases de terrain interdépendantes dont la réussite de l'une conditionne celle de l'autre, il est primordial de prévoir à la fin de chaque étape, un mécanisme de validation politique par l'organe de supervision politique, à condition que ce dernier soit composé de façon équilibrée de représentants de la classe politique (Mouvance et Opposition) et de la société civile.

(b) La question de l'enregistrement des Béninois de l'extérieur. Si le problème de la cartographie censitaire ne se pose pas pour cette catégorie de citoyens ; la loi 2009-10 n'a, par contre, rien prévu en ce qui concerne les dispositions matérielles pour l'enregistrement des Béninois de l'extérieur. De plus, il est prévu dans la loi que pour se faire enregistrer, les Béninois de l'extérieur doivent être en règle vis-à-vis de leurs consulats ; ce qui n'est pas encore le cas pour une grande partie d'entre eux. Selon des déclarations récentes du Président du Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur, les conditions d'organisation de la LEPI ont exclu des millions de Béninois du processus.

(c) La non institution d'un organe de gestion de la LEPI. Un des intérêts de la LEPI étant sa vocation à la permanence, la pérennisation des acquis demeure un aspect fondamental qui ne peut être assuré de façon satisfaisante que par un organe technique efficace et consensuellement mis en place. Cet organe pourrait être la CENA, à condition que celle-ci s'inscrive dans la permanence. Hormis ces faiblesses de la loi votée et promulguée, les conditions de sa mise en œuvre ont été également source de problèmes.



### 3. Les conditions de mise en œuvre de la LEPI :

Au-delà des insuffisances et imperfections de la loi, le manque de consensus politique, la période de la mise en œuvre et le manque de temps pour un bon achèvement de la LEPI ont négativement impacté les résultats obtenus au terme du processus.

(a) Le manque de consensus. Il n'y a pas eu de consensus de la classe politique autour de la réalisation de la LEPI malgré le fait que le rapport de son opérationnalisation ait insisté sur le caractère inclusif et transparent des opérations et la nécessité de conduire les élections de 2011 sur la base d'une liste électorale sécurisée et consensuelle. Ainsi, pendant que certains exigeaient une pause pour une évaluation et des validations d'étapes, d'autres souhaitaient la poursuite contre vents et marées des opérations afin que l'outil soit disponible à temps pour les élections de 2011. Ce défaut de dialogue politique de qualité et de consensus a eu pour conséquence, la démission d'une partie de la classe politique de la Commission Politique de Supervision et la conduite du processus de la LEPI par un seul camp politique, celui de la mouvance présidentielle d'où la non acceptation par toutes les parties des résultats.

(b) La mise en œuvre de la LEPI en période électorale. Les opérations de la LEPI se sont déroulées en pleine période électorale nonobstant les conclusions du rapport d'opérationnalisation qui insiste sur la nécessité de conduire l'exercice de mise en œuvre de la LEPI dans une période de calme électoral. En pratique, le souhait semblait général à l'époque de finaliser la LEPI au plus tard au premier trimestre de 2010 mais cette ambition n'a pu être matérialisée.

### 4. Conséquences sur le déroulement du processus et résultats obtenus :

Si l'élaboration des listes manuelles pouvait donner lieu à des inscriptions multiples, d'étrangers, de mineurs ou de personnes bannies du fait de condamnations, le processus de réalisation de la LEPI en 2009-2011 n'a malheureusement pas permis de résoudre ces problèmes qui ont été une fois encore notés et, parfois, avec plus d'acuité. Ainsi, à l'occasion des élections de 2011 organisées avec le nouveau fichier électoral, on a pu remarquer que :

- des départements ont connu une évolution démographique positive avec des pics étonnants dans certaines communes pendant que la population de tous les autres départements a nettement régressé sans raison objective ;
- des étrangers figurent sur la liste électorale ;
- des citoyens sont en possession de deux, trois, voire plusieurs cartes d'électeurs ;
- des zones entières ne sont pas cartographiées ;
- des données erronées, illisibles ou incomplètes sont recueillies sur le terrain et transmises au Centre National de Traitement (CNT) ;
- le dédoublement a connu d'énormes difficultés et a montré ses limites ;
- le Recensement Porte à Porte n'a pas été exhaustif et tous les citoyens, de 12 ans et plus, recensés n'ont pas pu être enregistrés ;
- l'affichage de la liste provisoire a été approximatif et les citoyens n'ont pas pu faire les réclamations autorisées par la loi ;
- pour la première fois au Bénin, l'on a permis l'érection de nombreux bureaux de vote sans liste électorale où l'on a cependant permis à tout venant de pouvoir voter, abondamment, par "dérogation" ;



- Il y a eu des bureaux de vote comportant un seul électeur, pendant que d'autres en comptaient plus de cinq cents. Or, la loi prévoit, au plus, 350 électeurs par bureau de vote ;
- des électeurs sont répartis dans des bureaux de vote situés à plus de vingt kilomètres de leur résidence alors que la loi prévoit une distance maximum de 3 Kilomètres ;
- le 13 mars 2011, jour de l'élection présidentielle, des milliers de Béninois ont voté sans carte d'électeur ;
- il a fallu attendre les résultats des élections pour connaître le « nombre d'électeurs retenus par la Cour Constitutionnelle ».
- la Liste Electorale Permanente Informatisée et la liste des bureaux de vote qui devaient être publiées au Journal Officiel de la République du Bénin et par tous les moyens d'information : affichage, presse écrite et par Internet, ne l'ont pas été jusqu'à ce jour ;
- à la veille des élections de 2011, la LEPI était si sujette à controverses que le pays était au bord de l'explosion. Sur l'initiative des anciens Présidents Emile Derlin Zinsou et Nicéphore Dieudonné Soglo une médiation a été organisée entre les acteurs politiques et a abouti, entre autres, à l'adoption de la loi 2011-03 du 04 mars 2011. D'où, encore une fois, la question de la fiabilité de cette liste censée être un outil de développement valable pour au moins 10 ans.
- certains n'ont pu entrer en possession de leurs cartes d'électeurs pour mauvais adressage etc. ;
- l'autorisation par la CENA du vote par dérogation a permis de repêcher beaucoup d'électeurs même si malgré tout certains n'ont pu voter ;
- le nombre des citoyens recensés en application de la loi d'habilitation du 04 mars 2011, ceux précédemment enregistrés dans les kits défectueux et enfin débloqués après dédoublonnage ont été intégrés à la LEPI à l'occasion des législatives ;
- l'opération d'affichage à nouveau des listes en vue de leur consultation par les populations a eu du plomb dans l'aile à cause des mouvements de revendication des membres des démembrements de la CENA occasionnant des difficultés aux électeurs toute la journée du 30 Avril 2011.

Au total, l'unanimité se fait, aujourd'hui, que la LEPI réalisée est tout, sauf l'outil de développement que de bonne foi les Béninois ont appelé de tous leurs vœux. Il convient alors de tout mettre en œuvre pour que la LEPI, « qui devrait être un facteur de paix, de développement et de démocratie ne devienne pas un dangereux outil de brouillage des réalités démographiques afin de pérenniser l'injustice sociale et politique ». Ceci passe par la satisfaction de quelques exigences politiques et une méthodologie appropriée pour une bonne correction et/ou révision de la LEPI dans la perspective des prochaines élections locales et communales d'une part et la pérennisation de l'outil d'autre part.

### III. Perspectives de correction de la LEPI :

La correction de la LEPI est unanimement reconnue aujourd'hui comme indispensable avant toute autre échéance électorale. Cependant, plusieurs écoles s'affrontent quant aux modalités de cette correction. Ces différentes tendances découlent des positions des uns et des autres sur la question de l'existence ou non de la LEPI.

Le 13 mars 2011, jour du scrutin présidentiel, le Chef de l'Etat lui-même, a dû demander pardon au peuple devant le spectacle affligeant observé dans les centres de vote. Mieux, la Commission Electorale Nationale Autonome, dirigée par Monsieur Joseph GNONLONFOUN, a reconnu dans son rapport d'activités que :

- des électeurs ont beaucoup peiné avant de retrouver leurs bureaux de vote ;

Ainsi, les tenants de la thèse de l'existence de la LEPI (la mouvance présidentielle) estiment qu'il suffit de procéder à une mise à jour ou une actualisation des données pour parfaire l'outil. Les défenseurs de la position de l'inexistence de la LEPI (une frange importante de l'opposition et certains acteurs de la société civile) pensent, par contre, qu'il faut tout simplement abandonner toute idée de correction de la LEPI et élaborer une liste alternative pour les élections communales et locales de 2013. Une tendance intermédiaire propose qu'il soit procédé à un audit, puis à la correction de la liste réalisée en 2011, tout en prévoyant une solution à court terme pour la tenue des élections communales et locales de 2013. Si ces différents points de vue paraissent a priori inconciliables, il ressort à l'analyse qu'il est possible de trouver une solution qui satisfasse les préoccupations de toutes les parties. Cette solution découle de la mise en œuvre de l'article 32 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI comme préalable.

#### **A. La publication de la liste existante :**

Il est évident que la question de la correction ou non de la LEPI est intimement liée à celle de l'existence ou non de cette liste ou tout au moins des données constitutives du fichier électoral national. Dès lors, il apparaît que le préalable à toute décision relative à la correction, à l'amélioration ou au rejet de la LEPI reste l'application de l'article 32 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 qui dispose : « Nonobstant les dispositions de la loi n° 99-014 du 12 avril 2000 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil national de la statistique, notamment en son article 25, les informations relatives aux nom, prénoms, âge, filiation, profession, localisation des personnes recensées sont publiées dans le cadre de la Liste Electorale Permanente Informatisée. La Liste Electorale Permanente Informatisée est publiée au Journal officiel de la République du Bénin et par tous les moyens d'information : affichage, presse écrite. Il en est de même de la liste des bureaux de vote.

La Liste Electorale Permanente Informatisée est de même publiée sur Internet ». La publication de la liste électorale ayant servi à organiser les scrutins présidentiels et législatifs de 2011 constituerait sans aucun doute un élément majeur d'avancée dans le débat sur l'avenir de la LEPI. Car, si l'existence de la liste est prouvée, la suite dépendra de la qualité et de l'état du fichier. Si l'état du fichier est si mauvais que sa correction ne peut être objectivement envisagée dans un délai raisonnable, alors il faudra recourir à une liste alternative telle que proposée par certains acteurs. Par contre, si le fichier est susceptible de correction, il faudra lancer les opérations de correction dans les meilleurs délais et suivant des modalités appropriées permettant d'une part d'organiser convenablement les élections de 2013 et d'autre part de doter à terme le Bénin d'une véritable LEPI répondant aux attentes du peuple. Dans cette optique, et en se fondant déjà sur le rapport d'évaluation de l'OIF qui confirme l'existence du fichier électoral et émet trente neuf (39) recommandations pour son amélioration, on pourrait suggérer une approche méthodologique pour sa correction.

#### **B. Approche méthodologique de correction de la LEPI :**

Cette approche prend en compte les différents griefs faits au processus de réalisation de la LEPI par certains acteurs politiques et de la société civile, les insuffisances constatées par les experts de l'OIF, les limites de la mission des experts de l'OIF, ainsi que les recommandations contenues dans leur rapport. En effet, si les experts de l'OIF ont relevé de nombreuses avancées et insuffisances, ils ont également signalé que les conditions dans lesquelles s'est déroulé leur mission ne permettent, ni de garantir l'exhaustivité des erreurs contenues dans la base de données (incomplétudes et inexactitudes), ni de détecter l'origine de toutes les anomalies constatées.



La correction à envisager devrait alors prendre en compte trois principaux paramètres. Il s'agit d'un audit participatif du fichier électoral existant, de la validation des éléments de cartographie et de la validation des éléments d'enregistrement. Après ces différentes étapes, il pourra alors être procédé au dédoublage, à l'affichage du fichier corrigé et au besoin, à la confection et à la distribution de nouvelles cartes d'électeurs.

**1. Audit participatif.** Il doit permettre de contrôler toutes les informations figurant dans la base de données et s'assurer de leur fiabilité. Première étape de la correction, il doit conduire à assainir la base de données, à relever et corriger toutes les anomalies y figurant. Pour ce faire, il faudra :

- procéder à l'examen des fichiers ;
- réaliser l'examen de l'adéquation technologique ;
- s'assurer de la qualité du dédoublage ;
- veiller à la mise en place d'un workflow manager qui facilite les imports-exports des données d'une base à une autre ;
- organiser la traçabilité des opérations effectuées dans la base (première inscription, modification, nouvelle inscription, ...).

**2. Validation des éléments de cartographie.** L'objectif ici est de résoudre les différents problèmes induits par la mauvaise organisation de la phase de la cartographie censitaire. Il s'agit entre autres de :

- S'assurer de la fiabilité des limites géographiques des arrondissements et la position géographique des villages ;
- prendre en compte les villages omis ;
- veiller à trouver un mécanisme d'officialisation des villages de fait (35 ou plus) ;
- rattacher définitivement les blocs/hameaux aux vrais quartiers de ville/villages ;

- repérer les centres et bureaux de vote, ...

Pour ce faire, il faudra mettre en place des équipes d'agents qualifiés qui seront accompagnés dans leur tâche par les élus locaux et, au besoin des techniciens de l'INSAE pour recueillir les vraies données sur le terrain, les comparer avec les statistiques existantes et procéder aux corrections dans la base de données.

**3. Validation des éléments d'enregistrement.** Le but poursuivi est d'une part de s'assurer de la complétude et de l'exactitude des données des électeurs recueillis lors des différentes phases du RENA, et d'autre part d'intégrer dans la base les omis et les nouveaux électeurs. A cet effet :

- tous les électeurs potentiels qui sont déjà dans la base devront venir au bureau d'enregistrement pour confirmer leurs données sur présentation de leur pièce d'identité ;
- les laissés pour compte seront intégrés ;
- les demandes en radiation seront reçues et transmises à qui de droit ; les erreurs figurant dans la base de données (nom, âge...) seront corrigées ;
- la liste des nouveaux majeurs (citoyens déjà enregistrés dans la base et qui auront 18 ans le jour du scrutin) sera générée ;
- la liste des personnes enregistrées sur témoignage (les requérants) sera transmise aux structures habilitées pour statuer sur leur situation.

Il est entendu que, en raison de la proximité des élections communales et locales et pour respecter autant que faire se peut ces échéances, il faudra privilégier dans un premier temps la population électorale (18 ans et plus au jour du scrutin) en vue de sortir à mi-parcours une liste intermédiaire pour lesdites élections. Les opérations de correction pourront alors se poursuivre après les élections de 2013 pour prendre en compte toutes les autres insuffisances qui auront été relevées.

### C. Conditions politiques et techniques de la correction de la LEPI :

Il est nécessaire, pour mener à bien les opérations de correction envisagées et éviter de retomber dans les mêmes travers que lors du processus d'organisation du RENA, de tenir compte de quelques exigences d'ordre politique et technique.

#### 1. Au plan politique :

- **La première et primordiale** exigence politique pour un bon exercice de correction de la LEPI, c'est inévitablement **le dialogue politique**, celui qui mène au consensus autour non seulement du cadre légal, mais aussi autour de la conduite du processus dans sa méthodologie ainsi que des choix de technologies appropriées. Un dialogue approfondi et inclusif doit être engagé avec tous les acteurs politiques pour aboutir à une feuille de route qui détermine de façon consensuelle les axes principaux du processus de correction.
- **La deuxième exigence** politique est la parité, qui permet à la Mouvance et à l'Opposition d'être également représentées dans les instances de réalisation des opérations, avec un juge arbitre impartial et loyal.
- **La troisième condition** à remplir est celle de la séparation des fonctions techniques des fonctions politiques. Si les politiques doivent jouer un rôle primordial dans les structures d'organisation des élections, elles doivent rester à des niveaux de suivi et de contrôle des résultats d'étapes. L'opérationnalisation doit revenir aux techniciens choisis de manière indépendante pour leur compétence et non pour leur appartenance à une formation politique.

Il faudrait ensuite veiller à l'assainissement progressif de l'état civil, car la LEPI n'aurait aucun sens si elle n'est fondée sur un système

d'état civil fiable qui permette l'entrée et la sortie des personnes ciblées par la loi. La mise à jour de la LEPI à l'occasion de nouvelles élections dans un intervalle au-delà de six mois, nécessite non seulement la prise en compte des personnes ayant atteint l'âge requis ainsi que les absents, mais aussi et surtout la radiation des morts qui, si on n'y prend garde, risque de devenir un important problème pour la fiabilité de la liste électorale.

Dans l'immédiat, il faudrait mettre en œuvre les dispositions de la loi qui prévoient le recours aux audiences foraines pour les requérants dépourvus de pièces d'identité.

Enfin, il faudrait inscrire les questions électorales dans les options de souveraineté et se donner les moyens de les tenir. En effet, le dialogue sur le processus de réalisation de la LEPI n'a pu aboutir en 2010 certes à cause de la mauvaise volonté de certains acteurs nationaux, mais aussi en raison de la trop forte implication des partenaires qui ont contribué fortement à son financement. Par ce financement, la souveraineté de l'Etat béninois a été fortement érodée au profit du comité de pilotage composé essentiellement des Partenaires Techniques et Financiers. Pour remédier à cette dépendance, la classe politique devra inscrire les élections, y compris la correction de la LEPI, dans les options de souveraineté et prévoir au budget de l'Etat les ressources nécessaires à leur organisation.

#### 2. Au plan technique :

Il s'agira ici d'éviter de réitérer certaines erreurs techniques qui ont conduit au ralentissement ou parfois au blocage du processus primaire de réalisation de la LEPI. Plus précisément, il faudra prendre entre autres les précautions suivantes :

- pour satisfaire aux exigences techniques de transparence, d'exhaustivité, de précision et de fiabilité, la cartographie censitaire et le recensement par ménage doivent se dérouler de façon simultanée sur toute l'étendue du territoire. Seul,



l'enregistrement (volontaire) doit être organisé dans des centres de collecte et par aire opérationnelle.

- il faudrait supprimer l'exigence de la prise des empreintes digitales des dix doigts. La prise des empreintes des deux pouces est largement suffisante pour procéder à un dédoublement satisfaisant tout en évitant d'éventuels blocages dans le processus.
- il faudra être plus précis en ce qui concerne le mode de transport des données enregistrées dans les kits biométriques. L'imprécision notée dans la loi 2009-10 du 13 mai 2009 qui exclue tous les modes de transport usuel (CD Rom, clé USB, carte mémoire, disque dur) a donné lieu à de nombreuses polémiques qu'il serait inopportun de revivre lors de la correction du fichier électoral.
- la question des délais doit être convenablement réglée avant le démarrage des opérations, car le flou qui a entouré les délais dans le projet initial a favorisé de nombreux abus qui ont conduit à l'organisation des élections de 2011 avec une LEPI qui à l'évidence était loin d'être achevée conformément à la loi.
- une évaluation et une validation de chaque étape sont à prévoir pour garantir l'acceptation par tous les acteurs du produit qui sera issu des opérations à mener.
- Il faudra penser à l'institution d'un organe de gestion de la LEPI qui en assure la pérennité.

## Conclusion :

La Liste Electorale Permanente Informatisée a été réalisée au Bénin dans des conditions et une ambiance peu sereines. Vilipendée, contestée et rejetée, elle a pourtant déjà servi pour deux élections.

Aussi, à présent que tous les acteurs semblent prêts pour sa correction, il est souhaitable de ne point retomber dans les mêmes erreurs qui

ont conduit à son rejet par une partie non négligeable de la population. Un dialogue politique franc et sincère devra gouverner l'élaboration de la feuille de route permettant son amélioration avant les élections communales et locales de 2013. Dans tous les cas, la non correction consensuelle de cet outil avant ces échéances serait une sérieuse menace pour la paix et la sécurité des populations. En effet l'accumulation de trop de frustrations conduit à des explosions. Il importe donc que toute la classe politique s'organise pour mettre en place ce dialogue qui reste le point de départ de toutes actions visant à la correction de la LEPI.

## Atelier d'experts

### Etat des lieux et modalités de correction de la Liste Electorale Permanente Informatisée – LEPI.

#### I. Contexte :

Aujourd'hui, à moins d'un an des prochaines élections communales et locales, la classe politique dans son ensemble semble acquise à l'idée de corriger la LEPI. Des discussions sont entreprises au niveau du parlement et un groupe de travail a été mis en place à cet effet. Mais la LEPI étant une opération d'abord technique, il importe que des experts locaux, spécialistes des questions électorales et de recensement de la population, se donnent l'occasion d'échanger afin d'éclairer les hommes politiques et les populations sur l'étendue possible des corrections et la méthodologie appropriée afin que la LEPI soit améliorée pour devenir l'outil de développement voulu par les citoyens et accepté de tous. La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), a offert aux experts nationaux ce cadre d'échanges qui a permis de valider le rapport rédigé par deux experts sur : « *Etat des lieux et modalités de correction de la LEPI* ». L'atelier a permis de valider le rapport sur l'état des lieux et les perspectives de correction de la LEPI, commandité par la FES.

## II. Objectifs spécifiques :

- Fournir une expertise indépendante sur les acquis et les principales insuffisances de la LEPI ;
- Proposer une méthodologie d'amélioration de l'existant en vue d'un bon déroulement des élections communales, municipales et locales ;
- Proposer des mesures correctives du fichier électoral.

## III. Résultats :

Au terme des travaux, les résultats suivants ont été atteints :

- Les forces et les faiblesses majeures de la LEPI ont été validées ;
- Des pistes ont été proposées pour faire évoluer le cadre légal de la LEPI ;
- Une méthodologie globale de correction de la LEPI a été proposée.

## IV. Méthodologie :

L'atelier a été organisé par la Friedrich-Ebert-Stiftung avec l'appui d'un collègue d'experts polyvalents (spécialistes des élections, spécialistes de recensement général de la population et de l'habitation, informaticiens). Il a duré une journée avec pour menu : une présentation du rapport à valider, des contributions critiques sur le document par des experts ciblés, des discussions en plénière et des travaux en groupes. La modération générale de l'atelier a été assurée par M. Urbain Amègbédji.

### A. Discussion en panel :

- **Panel 1** : Présentation du rapport sur "Etat des lieux et perspectives de correction de la LEPI" par les consultants ;

- **Panel 2** : Regard critique d'experts sur le rapport (Michel Makpénon ; Rufin Domingo)

### B. Groupes de travail

#### Groupe de Travail N° 1 :

##### Methodologie de correction de la LEPI

*Président : Michel Makpénon*

*Rapporteur : Eric Nénéhidini*

Objectifs généraux :

- Proposer des mesures correctives du fichier électoral ;
- Proposer une méthodologie d'amélioration de l'existant en vue des élections communales, municipales et locales de 2013.

Résultats des travaux :

#### 1. Mesures correctives du fichier électoral :

Les experts réunis au sein du groupe de travail N°1 ont estimé qu'on ne saurait proposer des mesures correctives qui assurent la fiabilité du fichier électoral sans un audit complet de la base de données disponible. Le groupe estime que le temps qui nous sépare des prochaines échéances de 2013 ne permet pas d'envisager un tel travail de fonds.

#### 2. Préoccupations urgentes dans la perspective des communales et locales de 2013 :

Les travaux du groupe ont permis de proposer une méthodologie qui permette de répondre aux préoccupations spécifiques suivantes :

- Arrimage des électeurs aux bureaux de vote ;
- Intégration des 18 ans et plus ;
- Prise en compte des omis ;
- Radiation des personnes décédées ;
- Validation des inscriptions ;
- Elimination des doublons ;
- Correction du système d'inscription des électeurs.

### 3. Méthodologie proposée :

Eléments de méthodologie	Portée
<b>Avant les communales et locales</b> : Adoption d'un cadre légal	Sans une nouvelle loi, aucune correction n'est possible.
1. Mise en place des organes de gestion des opérations	Il s'agit d'un organe politique d'orientation, de suivi et de validation des principales étapes de la correction un organe technique chargé de la mise en œuvre technique
2. Mise en place d'un plan de communication adéquat	Un plan de communication est non seulement nécessaire mais aussi indispensable pour informer et sensibiliser tous les acteurs au cours du processus.
3. Audit du système informatique (personnel, équipements, programmes, fichiers, etc.);	Il s'agit essentiellement de tester si les équipements, les programmes et le personnel répondent aux exigences de la correction ;
4. Mise en place d'un dispositif de consultation des listes	Remise des listes aux élus locaux et aux partis politiques ; affichage et autres moyens de consultation
5. Enregistrement et authentification (comités intégrant les parties et autorités locales) des réclamations sur des formulaires	Cette opération se fera par des comités constitués des représentants des partis politiques, des autorités locales et de l'organe technique afin de recenser toutes les réclamations possibles.
6. Intégration des corrections au Centre national de traitement	Toutes les réclamations fondées seront prises en compte et intégrées à la base de données.
7. Affichage des listes et enrôlement de citoyens de 12 ans et plus	
8. Prise en compte des réclamations des électeurs potentiels	
9. Traitement des doublons	
10. Finalisation de la liste électorale	
11. Confection et impression des documents électoraux (cartes, listes, etc.)	De nouvelles cartes seront émises et délivrées à tous les ayants droits.
12. Après les communales et locales : Dresser un état des lieux du système d'inscription des électeurs	Les forces et les faiblesses du fichier seront dressées ;
13. Formulation des recommandations pour l'amélioration du système	
14. Mise en œuvre des recommandations	

### Groupe de Travail N° 2 :

#### Evolution du cadre legal en vue de la correction de la LEPI

*Président : Emmanuel Zossou*

*Rapporteur : Joël Atayi-Guèdègbé*

#### A. Le problème que pose la jurisprudence de la cour constitutionnelle :

En relation avec les polémiques apparues depuis le lancement du processus RENA/ LEPI, l'évolution possible du cadre légal en vue des corrections attendues pose d'abord la question de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Quand bien-même la décision DCC N° 10-049 du 05 avril 2010, censurant la loi portant abrogation de la loi 2009-10, est revêtue en principe de l'autorité de la chose jugée, deux hypothèses sont envisageables :

1. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la modification de la loi en vigueur reste rigide et n'autorise que la voie étroite d'une loi dérogatoire à la loi 2009-10 ;
2. La Cour constitutionnelle opère un revirement jurisprudentiel en autorisant le vote d'une loi modificative de la loi 2009-10 qui n'avait pas réellement prévu les corrections telles qu'elles se révèlent à la lumière des insatisfactions désormais convenues de l'ensemble des protagonistes du débat sur l'amélioration de la LEPI.

La mise en place de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) n'ayant pu être achevée dans le délai prévu par la loi, la première hypothèse ci-dessus présentée mériterait d'être privilégiée, surtout qu'on ne peut présumer d'un revirement jurisprudentiel.

Si bien qu'en supposant une probable raideur de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il devrait être possible d'aller vers une loi dérogatoire à la loi 2009-10 qui porte :

- Continuation et achèvement des opérations de réalisation du RENA ;



- Audit des données du fichier électoral en vue des corrections urgentes du RENA et de la banque de données qui en est issue ;
- Etablissement, à titre transitoire, d'une liste issue d'un traitement automatisé en vue des élections locales et communales attendues pour 2013.

L'aboutissement pour les scrutins de 2013 étant un produit basé sur le schéma souple d'un enregistrement et d'une validation/authentification des données des électeurs en âge de voter (ou qui le seront à la date des élections de 2013) au niveau des centres d'inscription où leurs données personnelles, nominatives et biométriques sont captées au terme des activités d'affichage et de vérification de la liste.

#### **B. Organes de gestion du fichier électoral :**

D'un point de vue opérationnel, il s'agit de s'inspirer des opérations similaires de correction de la liste électorale qui ont été menées en RDC, au Togo, au Sénégal ou à Haïti, en faisant l'économie de la cartographie censitaire et du recensement porte à porte au niveau des ménages, tout en essayant de régler, dans une perspective plus durable, la question des organes devant conduire les opérations.

En postulant d'emblée la représentation paritaire des parties prenantes dans une perspective de transparence et de validation consensuelle des résultats des opérations techniques, la question de l'organe de gestion du fichier électoral pourrait se résoudre soit par une formule d'organe ad hoc, soit par une formule d'organe pérenne.

1. **Par la formule d'un organe ad hoc,** il s'agirait, sur le modèle antérieur CPS/MIRENA qui a montré nombre d'inconvénients, de désigner :

- Un organe politique non pléthorique de suivi et de validation des résultats d'étapes composé, à parité, des diverses parties prenantes (par exemple, 3 représentants de

la majorité, 3 représentants de l'opposition, 3 représentants de la société civile) ;

- Un organe technique recruté par l'assistance d'un cabinet professionnel international, sur la base de profils techniques pré définis et pourvus à égalité de candidatures parrainées par les diverses parties prenantes (majorité, opposition, société civile).

A la fin des opérations de correction, l'organe politique disparaîtrait et l'organe technique s'occuperait de la gestion de la base de données jusqu'à l'avènement d'un organe pérenne de gestion des élections qui prendra désormais en charge le fichier électoral.

2. **Par la formule d'un organe pérenne,** il s'agirait de se décider enfin à faire le choix dès à présent d'une administration électorale permanente et de la capitalisation des acquis et des expériences qui favorise de meilleures performances.

Il faudra alors faire l'option de conférer à un tel organe la plénitude des compétences d'organisation du processus électoral (correction et gestion du fichier électoral ainsi que proclamation des résultats provisoires compris).

Dans ce cas, il y aurait alors lieu d'aller directement à l'approche d'un organe technique fonctionnant comme une Direction ou un service de l'organe de gestion des élections lui-même professionnalisé et composé à parité de personnalités parrainées par les diverses parties prenantes (majorité, opposition, société civile) .



## Liste des participants :

Noms & Prénoms	Institutions/Profil & E-mail
Eric Nénéhidini	Statisticien / Gestionnaire Privé
	erilyce@yahoo.fr
Joël Atayi - Guèdègbé	Expert en gouvernance
	joelatayi@yahoo.fr
Moïse Lalèyè	Professeur de Droit t Public et de Sciences Politiques
	Molaleye2000@yahoo.fr
Souleymane Issiaka	Centre National de Traitement
	issiaka@yahoo.fr issiakas@hotmail.com
Kokoyé Marc Yémalin	Volontaire des Nations Unies
	marckokoye@live.fr
Laetare Nicaise Kodjogbé	Statisticien, Démographe Consultant
	nkodjogbe@yahoo.fr
Basile B. Fassinou	Ancien Membre du Groupe de Travail sur la LEPI
	flbbasile@yahoo.fr
Michel Makpénon	Ingénieur Statisticien Economiste / Consultant
	makpenon2002@yahoo.fr
Rufin Domingo	Informaticien
	drufinfr@yahoo.fr
Wilfried Léandre Hounbedji	Journaliste
	whoungbedji@yahoo.fr
Euloge Aïdasso	Journaliste
	logiofr@yahoo.fr
Emmanuel Zossou	Informaticien
	edzossou@yahoo.fr
Kitoyi Abou Kadiri	Informaticien
	abou.kitoyi@gmail.com
Serge A. Houndolo	Juriste / Consultant
	Sahoundolo2@yahoo.fr
André Dassoundo	Ancien membre de la CPS/LEPI
	dassoundoan@yahoo.fr
Georges Codjo Otchééré	Journaliste Politique
	otchereg4@yahoo.fr
Guy- Constant Ehoumi	Journaliste
	ehoumig@yahoo.fr
Eurico Colombo	Délégation Union Européenne
	enrico.colombo@eeas.europa.eu
Urbain Amègbédji	Sociologue, Expert en gouvernance
	amegurbain@yahoo.fr
Clotaire Olihide	Consultant
	oliclot77@yahoo.fr
Orden Alladatin	Consultant
	ordeno2000@yahoo.fr
Constantin Grund	Représentant Résident Friedrich-Ebert-Stiftung
	cotonou@fes-westafrica.org
Rufin B. Godjo Nouratou Zato-Koto Yérima	Chargé de Programmes, Friedrich-Ebert-Stiftung
	Chargée de Programmes, Friedrich-Ebert-Stiftung

## Annexe :

### Recapitulatif des recommandations de la mission de l'organisation internationale de la francophonie :

#### Analyse de la cartographie censitaire :

- R 1.** Régler le plus rapidement le problème du statut juridique des 35 « villages » identifiés (Annexe 1) et inclure dans l'architecture de données la notion de nom usuel dans la table des villages/quartiers, et ainsi pouvoir facilement rattacher toutes les appellations ou orthographes possibles d'un même village/quartier à une seule et même entité.
- R 2.** Conformément aux dispositions prévues au premier alinéa de l'article 8 de la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009, vérifier et faire valider par les autorités concernées :
  - le rattachement de chacun des blocs/hameaux à son village ou quartier de ville ;
  - le rattachement des centres de vote au quartier/village ;
  - les limites géographiques des arrondissements et la position géographique de chacun des villages/quartiers sous leur juridiction.
- R 3.** De paire avec les différentes autorités administratives ayant fourni les limites des départements, communes, arrondissements et plans de grandes villes, mettre en place un processus de mise à jour.
- R 4.** En accord avec les dispositions prévues par la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 notamment les articles 4, 8, 32 et du deuxième alinéa de l'article 24 relatif à la fiabilité des découpages électoraux, procéder dès maintenant à la publication, à l'affichage et la diffusion sur internet de la liste électorale afin de permettre à chaque électeur de valider le



village/quartier et le centre de vote auquel il est associé.

- R 5.** Dans le cadre des acquis de la LEPI, l'authentification de l'identité des personnes enregistrées sans document officiel mérite d'être contrôlée par une structure à même de garantir l'exactitude des données fournies.

#### **Analyse du recensement– les 8 ans et plus :**

- R 6.** Il serait nécessaire de corriger la procédure de dédoublement pour que seuls les statuts 0 et 1 apparaissent dans la table G-CNT inscrits.

#### **Analyse de l'enregistrement– les 12 ans et plus :**

- R 7.** Dans le processus de pérennisation de la liste électorale, il est nécessaire de prévoir une procédure permettant de tracer les différentes opérations de mise à jour de la LEPI, notamment celles relatives aux :

- Premier enregistrement ;
- Changement de centre de vote / bureau de vote ;
- Perte (duplicata) ou renouvellement de la carte d'électeur.

- R 8.** Une procédure informatique de « radiation » existe (décès, décision de Justice), mais il est nécessaire de distinguer les deux statuts de radiation. L'un étant définitif, l'autre étant temporaire.

- R 9.** Prévoir la création d'un fichier spécial pour les personnes dont les empreintes n'ont pas pu être captées impossible (doigts amputés, travailleurs manuels aux empreintes abîmées, etc.).

- R 10.** Dans la perspective de la tenue des élections locales et municipales de 2013, il est indispensable de concevoir et de mettre en œuvre un « *workflow-*

*manager* » automatisant l'échange entre les composantes du système central (au lieu des imports/exports entre AFIS et G-CNT).

#### **Analyse du processus de gestion et de génération des listes électorales et carte d'électeurs – les 18 ans et plus :**

- R 11.** Contrôler et sécuriser le déchargement des données issues des kits provenant des stations d'enregistrement.

- R 12.** Intégrer des fonctionnalités permettant la mise à jour de la LEPI et introduire un numéro d'identification unique par personne après *matching* (dédoublement).

- R 13.** Mettre à jour la procédure de dédoublement (*matching*) pour tenir compte des différents types d'enregistrement (première inscription, changement de bureau de vote, correction des données personnelles, duplicata ou renouvellement de la carte d'électeur) pour les recherches 1:N et 1:1.

- R 14.** Introduire un sous-système de pilotage de la production des documents électoraux (carte d'électeur, Identification du Bureau de Vote) permettant de remédier aux fichiers PDF et de gérer la traçabilité et les aspects suivants :

- Gestion des lots d'impression ;
- Génération des fichiers de commande interprétables par les imprimantes ;
- Génération des rapports d'impression ;
- Contrôle de la qualité des cartes d'électeurs ;
- Suivi de la production ;
- Gestion du stock de la carte d'électeur ;
- Gestion de la liste des personnes interdites de vote.



**R 15.** Introduire un gestionnaire du cycle de vie de la carte d'électeur (impression, perte, duplicata, distribution).

**Analyse des effectifs de population par sexe et âge :**

**R 16.** L'ouverture d'une période de révision de la LEPI afin de permettre :

- la correction des données erronées ;
- la correction des données déclarées du fait d'erreurs de déclarations d'âge ;
- l'enregistrement des personnes ayant la qualité d'électeur et non recensées lors du recensement porte à porte, ou non enregistrées ;
- la radiation des électeurs décédés.

**R 17.** Les anomalies du système nécessitent de mener des investigations plus approfondies sur la chaîne d'enregistrement des électeurs, pour comprendre où se situe la source du problème, et voir si des données sont encore récupérables. Ainsi, si des corrections sur les bases de données étaient autorisées, il n'y aurait pas nécessité de relancer de campagne de correction pour ces cas.

**R 18.** Nous recommandons que soit mis en place un cycle de vie clair et que rapidement toutes les modifications apportées au système soient faites dans le respect de ce cycle de vie, étant entendu que le cycle de vie et l'assurance qualité sont fortement liés.

**LEPI et le processus électoral :**

**R 19.** Concernant la gestion de la LEPI, nous recommandons qu'elle soit placée, le plus rapidement possible, sous la responsabilité d'un organe non partisan, permanent et légalement créé qui aura la responsabilité :

- de gérer les ressources financières, matérielles, humaines et informationnelles ;
- d'assurer la gestion de tout le cycle de vie du système ;
- d'assurer la diffusion, l'archivage et la mise à jour (inscription, radiation et correction) des données ;
- de faire toute publicité qu'il juge nécessaire auprès du public ;
- de donner des directives devant servir à l'application de la ou des lois la régissant ;
- de recevoir les plaintes et de lancer une enquête s'il le juge nécessaire.

**R 20.** Nous recommandons que la gestion de la LEPI s'appuie sur un modèle de référence prouvé, notamment CMMI (*Capability Maturity Model Integration*), permettant d'améliorer chacune des phases du cycle de vie du système (conception, réalisation, production, retrait / environnement de développement, d'acceptation, de production, de formation).

**R 21.** A court terme, nous recommandons que l'organe responsable de la LEPI :

- s'assure que le personnel du Centre National de Traitement a pu acquérir toutes les connaissances et habiletés nécessaires auprès des divers partenaires ;
- procède à la désignation d'un pilote de système/analyste d'affaires.

**R 22.** Création de commissions administratives au niveau des arrondissements et dont les compétences couvriront les demandes de changement de centre de vote, les demandes d'enregistrements ainsi que les radiations.

**R 23.** Procéder à l'affichage et à la diffusion sur internet de la liste électorale afin de



- permettre à chaque électeur de valider le centre de vote auquel il est associé et incidemment le village ou quartier de ville (art. 32 de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009).
- R 24.** Rendre accessible la liste électorale locale (arrondissement) par l'entremise d'extraits alphabétiques et faire en sorte qu'ils puissent être consultés à divers endroits dans chaque village ou quartier (art. 32 de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009).
- R 25.** En vertu de l'article 21 de la Déclaration des Droits de l'homme, faire amender la Loi 2009-10 du 13 mai 2009 afin de permettre à toute personne qui le désire et ayant la qualité d'électeur de se faire inscrire sur la LEPI.
- R 26.** Amender l'article 31 de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 afin de permettre qu'un bureau de vote puisse contenir plus de 350 électeurs et que son redécoupage ne soit nécessaire que s'il vient à dépasser 500 électeurs.
- R 27.** Dans le souci de la bonne application de ces recommandations visant à maîtriser le dispositif technique, le Gouvernement béninois doit ouvrir une période de révision de la LEPI dans les meilleurs délais.
- R 28.** Publier la liste électorale, conformément à la loi, afin de permettre aux citoyens de faire des recherches sur le contenu et renforcer cette publication par la mise en place d'un système de consultation par SMS de la téléphonie mobile et par internet.
- R 29.** Procéder à la récupération, au classement et à la sécurisation de tout le matériel informatique ainsi que de toutes les cartes d'électeur non distribuées.
- R 30.** Assurer l'appariement périodique au territoire électoral des jeunes électeurs enregistrés ayant atteint 18 ans depuis la production des listes pour les élections législatives.
- R 31.** Effectuer le dédoublonnage des identités partageant un même numéro d'électeur.
- R 32.** Mettre en place un processus permanent permettant à une personne de présenter une demande de radiation ou de correction des renseignements la concernant (identité, centre de vote). Dans le cas d'un déménagement dans un nouveau village ou quartier, il faudra s'assurer que l'électeur identifie son centre de vote parmi ceux du village ou du quartier de son nouveau domicile. L'application de ce processus de mise à jour tant dans sa partie manuelle (formulaires, pièces justificatives, signature, etc.) que dans sa partie informatique devra bien sûr répondre aux dispositions légales mais devra également être encadrée par des règles administratives et informatiques strictes (liste de valeurs, validations).
- R 33.** Optimiser le processus de prise de copie de la base de données.
- R 34.** Mettre en place un processus périodique de distribution des cartes d'électeur suivant de nouvelles règles de traçabilité.
- R 35.** Modifier la numérotation des bureaux de vote afin d'établir une numérotation consécutive à l'intérieur de la circonscription. En effet, lors de la compilation des résultats la redondance actuelle dans la numérotation des bureaux de vote est source de confusion.
- R 36.** Conformer la carte d'électeur à la loi par la mise en place d'une carte d'électeur à puce multi-applicative capable de gérer aussi bien l'identité que la participation aux élections. Elle doit comporter la fonction « *match on card* » (vérification de l'identité biométrique 1:1 sur la puce). Cette carte à puce permettra au Gouvernement de mettre en place des



services au profil des citoyens tels que les e-services.

**R 37.** Après l'enrôlement massif des électeurs de 2010, la collecte des données doit être organisée territorialement dans des centres fixes tels que les chefs-lieux de communes. Ces centres doivent être interconnectés au site central (CNT). Ces sites serviront comme centres de services liés à la LEPI et éventuellement pour la demande de titres sécurisés. Les stations mobiles seront rattachées à chaque centre communal et couvriront le territoire.

**R 38.** Les données issues du RENA ne peuvent être un garant de l'état civil des personnes béninoises. Son usage dans le cadre de l'identification des personnes devrait se limiter à la recherche d'informations statistiques sur la population avec et sans document officiel sur son identité. *Les données de la LEPI permettraient alors de croiser des sources d'informations distinctes pour parvenir à mieux cibler les actions de l'Etat.* L'apport et l'usage des informations du RENA pourraient alors être précieux, contribuant à donner ou redonner une identité civile à chaque citoyen béninois et à chaque personne née au Bénin restent un défi d'envergure à relever pour le Bénin.

d'électeur, Permis de Conduire, Carte de Santé, Carte d'assurance). Cependant, il serait néfaste pour le Bénin de chercher à fixer l'identité des personnes à partir de données issues du recensement électoral, sans vérification et contrôle de la traçabilité des données. Des méthodes de vérifications complémentaires de l'état civil des citoyens existent et sont nécessaires.

#### **LEPI et d'autres options d'utilisation :**

**R 39.** Créer une base mère de l'état civil : la LEPI a permis de figer les données personnelles et les liens familiaux avec la biométrie ; avec un effort soutenu du Gouvernement et la vérification des données par des personnes assermentées, la mise en place de cette base mère deviendrait possible. Celle-ci servirait de « racine » à partir de laquelle l'ensemble des titres sécurisés et biométriques pourrait être établis (Carte Nationale d'Identité, Passeport, Carte



### Les auteurs :

**Clotaire OLIHIDE** a étudié à l'Ecole Nationale d'Administration du Bénin. A la fin de son brillant parcours universitaire, il a servi aussi bien dans le secteur privé que dans les collectivités locales avant d'échouer en 2006 au Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome du Bénin. OLIHIDE est un militant bien connu des organisations de défense de la démocratie et de la bonne gouvernance. Il est également l'auteur de plusieurs chroniques et réflexions sur les questions électorales. Son contact électronique : [olicl77@yahoo.fr](mailto:olicl77@yahoo.fr)

**Orden ALLADATIN**, Juriste de formation et membre actif de la société civile au Bénin depuis plus de vingt ans. Il jouit d'une longue expérience en tant que formateur, Chargé de Programmes, coordonateur et assistant de recherches à la Fondation allemande Hanns Seidel, à l'Institut Kilimandjaro et en tant que Consultant indépendant depuis près de quinze ans. Son contact électronique : [ordeno2000@yahoo.fr](mailto:ordeno2000@yahoo.fr)

**Coordination :** Rufin B. GODJO - Chargé de Programmes

**Relecture et correction :** Omer Sassé - Juriste, Free lance

### Mentions légales :

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bureau Cotonou  
Rue Amelco - Les Cocotiers  
08 BP 0620 Tri Postal  
Cotonou, Bénin

Responsable:  
Constantin Grund | Représentant Résident

Contacts:  
Téléphone : +229 2130 2789  
Fax : +229 2130 3227  
E-mail : [info@fes-benin.org](mailto:info@fes-benin.org)  
Internet : <http://www.fes-benin.org>

**Cette publication n'est pas à vendre.**

### Friedrich-Ebert-Stiftung

La Friedrich-Ebert-Stiftung, une fondation allemande à but non lucratif, a été fondée en 1925 lors des obsèques de Friedrich Ebert, le premier Président allemand démocratiquement élu. Fort de sa propre expérience du combat politique et social, ce social-démocrate voulut créer une fondation afin de promouvoir l'éducation politique et sociale de personnes venant d'horizons divers dans un esprit de démocratie et de pluralisme, permettre à de jeunes gens talentueux issus de la classe ouvrière d'accéder à des études et à la recherche grâce à l'obtention de bourses et contribuer à l'entente et à la coopération internationale.

Au Bénin, la Friedrich-Ebert-Stiftung est présente depuis 1993. Le bureau est responsable pour les activités au Bénin, au Togo et au niveau sous-régional. Les programmes de la FES visent à accompagner les efforts des partenaires étatiques et non-étatiques pour la consolidation du système politique parlementaire, la consolidation de la liberté d'expression et le renforcement des capacités des médias pour la conduite d'investigations indépendantes, le renforcement des capacités des organisations de la société civile notamment sur les thématiques politiques, économiques et sociales, l'émergence et la consolidation d'une culture syndicale responsable qui assure la défense des intérêts des travailleurs, et la promotion du jeune leadership au sein des médias, des organisations de la société civile, des syndicats et des partis politiques.

### Connectez-vous

La Friedrich-Ebert-Stiftung prepare couramment son nouvel site web. La finalisation est prévue pour début octobre 2012.

### Le Bulletin de Cotonou:

- # 1 Les crises alimentaires en Afrique de l'Ouest. Une conséquence des politiques économiques, septembre 2012.
- # 2 Etat des lieux et modalités de correction de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), septembre 2012.