



Quelques réflexions sur les **Elections au Bénin**

Ralmeg GANDAHO

Urbain AMEGBEDJI & Julien N. OUSSO

Wilfrid Hervé ADOUN

Janvier 2014

- L'un des principaux fondements d'un système démocratique crédible est l'organisation d'élections régulières, pacifiques et transparentes. En raison du report des élections communales, municipales et locales prévues pour mars 2013 à une date inconnue, probablement en 2014, le thème des élections en général et l'actualisation de la LEPI par l'organe en charge (COS-LEPI) en particulier demeurent plus que jamais d'intérêt général et occupent une place importante dans l'actualité politique du Bénin.
- C'est dans ce contexte de saison électorale que s'inscrit le choix de la Friedrich-Ebert-Stiftung de focaliser le présent bulletin sur les phases importantes du processus électoral, à savoir la phase préélectorale, électorale et postélectorale. Les auteurs se penchent sur des sujets aussi divers que (1) les enjeux et défis de la nouvelle LEPI, (2) les atouts et les défis de l'utilisation des TICs dans l'observation électorale ou encore (3) le rôle et la responsabilité des médias dans la prévention des crises électorales dans la région de l'Afrique de l'Ouest.

LEPI nouvelle version : enfin une solution aux crises électorales au Bénin?

Ralmeg Gandaho

Expert electoral

Les contestations préélectorales et postélectorales de 2011, dont la LEPI avait été prise pour principale cause, ont conduit le Chef de l'Etat réélu à reconnaître qu'elle n'était pas parfaite et solliciter l'OIF qui a fait procéder à son évaluation par les experts du Réseau des Compétences Electorales Francophones (RECEF) en lieu et place de l'audit vivement souhaité par les acteurs sociaux et politiques. L'analyse du rapport d'évaluation de cette mission croisée avec d'autres rapports disponibles sur le RENA et la LEPI (PNUD, MIRENA, groupe de travail parlementaire etc.) permet de s'accorder sur les insuffisances majeures qui ont émaillé le processus de mise en œuvre de la LEPI au Bénin. Il s'agit, entre autre de :

- La présence dans la base de données de 35 villages non officiels qui pourtant existent
- L'absence de limites claires des arrondissements et la position géographique des villages/quartiers de ville sous leur juridiction
- Le mauvais rattachement de certains blocs/hameaux à leur village d'origine ou quartier de ville
- Le mauvais rattachement de certains centres de vote aux quartiers/villages
- L'incertitude autour de l'identité de 2 200 000 personnes enregistrées lors du recensement porte à porte sans document officiel d'état civil, ce qui n'offre aucune garantie d'exactitude des données fournies
- La non prise en compte d'une partie des enregistrements (34 000 personnes) lors de la procédure d'appariement au découpage électoral (centre et bureau de vote) ayant entraîné leur omission sur la liste électorale
- Des lacunes dans la fonctionnalité du système de dédoublement
- La non prise en compte dans le système des données à modifier, de la correction des informations individuelles (changement de domicile, nouveaux majeurs, omis, décès) ainsi que la traçabilité de ces événements
- L'inadaption et l'incompatibilité des programmes informatiques de gestion de la base de données du RENA qui affectent la traçabilité du processus.

La LEPI se veut un instrument de paix et de développement ; c'est pourquoi, il est nécessaire de corriger ces insuffisances pour rendre la liste électorale fiable et crédible.

Avec la loi N° 2012-43 du 28 décembre 2012 portant apurement, correction, mise à jour et actualisation du fichier électoral national et de la liste électorale permanente informatisée en République du Bénin et la loi N° 2013-005 portant création des unités administratives locales en République du Bénin, la classe politique béninoise s'est donnée les moyens législatifs de corriger en partie les faiblesses sus mentionnées.

L'Honorable Sacca LAFIA, Président du COS/LEPI a, lors d'une conférence de presse en juillet 2013 rassuré les Béninois de ce que les travaux d'apurement, de correction et d'actualisation de la LEPI finiraient à fin novembre 2013. Même si les difficultés de financement desdits travaux et quelques autres problèmes organisationnels, exposés à la rencontre du lundi 14 octobre 2013 entre le Chef de l'Etat et tous les acteurs concernés a révélé que cette échéance ne sera pas respectée, il convient d'espérer de la LEPI nouvelle version qu'elle soit exempte de reproche au regard des dispositions de la loi fondant ladite correction.

C'est ainsi que pour éviter toute contestation au lendemain des prochaines élections communales, municipales et locales, les acteurs sociaux et politiques devront pleinement jouer leur rôle.

Comment la loi implique-t-elle les acteurs sociaux et politiques dans ce processus?

Au terme des dispositions de la loi corrective (chapitre 1 : « des droits et devoirs du citoyen » - titre 2 ; article 21 à 32), il est attendu des citoyens une participation efficace et efficiente en ce qui concerne le recensement, l'inscription, la correction, les transferts, etc. A défaut d'un registre d'état civil de référence pouvant canaliser voire soutenir le processus d'apurement, de correction et d'actualisation, la loi a prévu certaines prérogatives aux citoyens afin qu'ils ne soient pas exclus de la mise en œuvre du processus.

La participation des partis politiques comme acteurs majeurs a aussi suscité l'intérêt du législateur. Lequel a prévu à l'article 40 de la loi que « *les opérations d'apurement, de correction, de mise à jour et d'actualisation démarrent par l'affichage et la publication des données existantes du fichier électoral national aux fins de l'audit participatif défini à l'article 110 de ladite loi.*

Les partis politiques ou alliances de partis politiques légalement constitués ainsi que la société civile assistent les populations à cet effet...

Chaque parti ou alliance de partis politiques légalement constitué a le droit de s'assurer de la fiabilité des programmes informatiques et des données électorales dans le processus d'apurement, de correction, de mise à jour et d'actualisation. A cet effet, les représentants des partis

politiques dûment mandatés sont autorisés à avoir accès aux programmes déployés et aux bases de données. Le régisseur général de l'Agence Nationale de Traitement fait parvenir à chaque parti ou alliance de partis légalement constitué qui en fait la demande une copie sous forme électronique, des extraits de listes électorales provisoires ou définitives par centre de vote ou par poste de vote ».

Cette disposition vient renforcer celle de l'article 18 qui a prévu que « *Les partis politiques ont le droit de s'informer sur les activités de la Commission communale d'actualisation. L'Agence Nationale de Traitement a le devoir de faciliter aux partis politiques l'accès auxdites informations* ».

Cette implication est censée répondre au souci de transparence dans un contexte politique béninois marqué par la méfiance des acteurs, les uns vis-à-vis des autres. Il reste à savoir si la composition consensuelle au niveau des Commissions Communales d'actualisation sera un atout pour les partis politiques afin d'assurer la transparence ?

Devoir d'implication, de contrôle et de responsabilité des partis politiques pour une nouvelle version fiable de la LEPI

Avec les dispositions sus énumérées, il n'est pas faux de penser qu'une bonne actualisation de la LEPI passe par l'implication efficace et efficiente des partis politiques, de la société civile ainsi que des citoyens.

Les partis politiques, notamment ceux de l'opposition devront exercer tous leurs droits consacrés par le législateur dans le processus et tenir la communauté nationale et internationale témoin des obstacles et difficultés rencontrés ce faisant. Cela suppose que leurs représentants au sein des structures d'actualisation participent comme il se doit et permettent à leur famille politique de suivre et de mieux comprendre l'évolution du processus ; le contraire serait regrettable.

En ce qui concerne la société civile, il est souhaité qu'elle participe activement à la vulgarisation des nouveaux instruments législatifs en matière électorale ; qu'elle sensibilise les citoyens en âge de voter sur la nécessité de participer effectivement au succès dudit processus et qu'elle s'organise pour observer toutes les phases du processus de correction.

En somme, les acteurs sociaux et politiques ont un grand intérêt à travailler pour une vérification et une validation finale de la LEPI nouvelle version avant qu'elle ne soit acceptée de tous. Pour cela, leur implication effective à tous les niveaux du processus eurent été nécessaires afin qu'au terme du processus de correction, les résultats attendus soient atteints à savoir :

- déceler et procéder à la radiation d'éventuels cas d'inscriptions frauduleuses lors du RENA/LEPI 2009-2011
- modifier et/ou corriger les erreurs constatées sur les mentions des citoyens qui auront au moins 18 ans le

jour des élections communales et locales de 2013 existants dans la base de données du RENA/LEPI 2009-2011

- prendre en compte les citoyens qui auront 18 ans au moins le jour des élections communales et locales de 2013 non recensés et/ou non enregistrés lors du RENA/LEPI 2009-2011
- prendre en compte les changements intervenus dans la cartographie électorale au niveau des villages/quartiers de ville et des centres de vote
- procéder au changement de centre de vote aux électeurs qui estiment que leur affectation a été inappropriée lors du RENA/LEPI 2009-2011 et qui en font la demande
- procéder au dédoublonnage du fichier électoral
- établir le fichier électoral national à jour et en extraire :
 - la liste des électeurs par poste de vote, par centre de vote, par village/quartier de ville et par circonscription électorale
 - la liste d'émargement des électeurs par poste de vote
- délivrer de nouvelles cartes d'électeur à tous les citoyens béninois en âge de voter.

Au-delà de ces résultats, il convient d'insister sur la question de la délimitation frontalière entre communes, arrondissements, villages et quartiers de ville.

La loi N° 2013-005 portant création des unités administratives locales en République du Bénin a réglé le problème des villages fictifs sans pour autant aborder les problèmes de délimitation et de rattachement de certains hameaux à des villages, ainsi que de certains villages à des arrondissements.

Avec l'imminence des élections locales, il est fort à craindre que des citoyens d'un village ou hameau de Zagnanado par exemple se réclament plus de tel village ou hameau de Covè du moment où la carte administrative actuelle du Bénin consacrée par la loi susmentionnées n'a pas complètement intégré les mouvements démographiques de ces dernières décennies. Aussi, certains administrés de Hêvié se réclament plus de Ouidah que de Calavi, ce qui n'est pas conforme à notre carte administrative actuelle.

La première conséquence d'une telle situation réside en ce que certains citoyens refuseraient de participer aux scrutins si tant est que la liste électorale fait d'eux des administrés d'une unité administrative à laquelle ils ne se sentent pas appartenir. De ce point de vue, la nouvelle LEPI doit être suivie d'une campagne de sensibilisation avant les élections locales et communales prochaines. Il est nécessaire de faire savoir aux citoyens qu'il y a une certaine marge

entre ce qu'ils vivent au quotidien en tant qu'administrés locaux et ce qui est au regard de nos textes, en attendant le grand travail de redécoupage administratif qui est censé prendre en considération ces réalités socio administratives qui, en général, sont sources de conflits entre citoyens et autorités locales.

Après les travaux de correction et d'actualisation de la LEPI, les Béninois attendent d'avoir pour les prochaines élections communales et locales une liste électorale inclusive qui prenne en compte tous les omis de 2011 et purgée de tous ceux qui ne devraient pas y être ou qui, d'une manière ou d'une autre, auraient perdu le droit de vote.

La nouvelle LEPI en gestation restera une solution transitoire en attendant que le Bénin se dote d'un registre d'état civil moderne et fiable puis d'une nouvelle carte administrative en phase avec les mouvements démographiques de ces dernières décennies qui d'ailleurs justifient le besoin d'une nouvelle cartographie administrative et électorale pour le Bénin.

L'Observation électorale par les TICS : restitution d'une initiative originale pour la fiabilité des processus électoraux

Urbain Amegbedji & Julien N. Ousso

Sociologue, expert électoral & Géographe, expert en prévention des conflits

L'essor, ces dernières années des processus de démocratisation a entraîné la multiplication de missions d'observation électorale devenue un important mécanisme pour assurer l'intégrité électorale. En d'autres termes, *« l'observation électorale jouit aujourd'hui d'une acceptation quasi universelle et contribue à augmenter la confiance des électeurs et à évaluer la légitimité d'un processus électoral et de ses résultats »*¹.

De plus en plus d'acteurs et de groupes d'acteurs s'y investissent. *« Ces groupes comportent une grande variété d'organisations non gouvernementales et autres organisations de la société civile — y compris groupes civiques nationaux et locaux, réseaux des citoyens, groupes des droits de la personne, organisations étudiantes, associations professionnelles et groupes religieux »*². Ils recueillent de l'information grâce à leurs équipes d'observation, analysent le déroulement démocratique du processus électoral, évaluent la qualité de l'élection et publient leurs constatations dans des contextes de plus en plus complexes.

En effet, face aux velléités de fraudes et de contestations potentielles du processus et des résultats qui en seront issus, les groupes d'observation électorale sont de plus en plus contraints à déployer plusieurs milliers³ d'observateurs. Sur la base des normes de l'observation éthique et professionnelle des élections et au-delà des conditions à satisfaire (*organisation adéquate, répartition des observations, crédibilité, exactitude, objectivité, équipement et personnel adéquats...*) pour l'efficacité et la protection de l'intégrité, les groupes d'observateurs doivent encore assurer la célérité dans le traitement et la publication des rapports.

Dans le même temps, ces rapports doivent assurer la fiabilité et le détail de toutes les constatations pour servir de preuves aux conclusions finales. Le souci de relever ces défis afin que l'observation électorale demeure un mécanisme d'assurance pour l'intégrité électorale trace, indéniablement, le futur des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans l'observation des élections.

Le Futur de la Technologie dans l'Observation: Cas des expériences de « Village Electoral » au Bénin et ailleurs

Dans le cadre de sa mission de veille citoyenne, et fidèle à sa vision « Un Bénin, une Afrique de bonne gouvernance politique où les élections sont libres, pacifiques, transparentes et à bonne date », le Front des Organisations de la Société Civile pour des Elections Libres, Pacifiques et Transparentes au Bénin « FORSELECTIONS » a mis en place dans le cadre des élections présidentielles et législatives de 2011, le « village électoral ».

Cette initiative d'observation électorale par SMS⁴ (messagerie téléphonique) cartographiés est rendue possible grâce à l'appui technique de l'USAID à travers son projet MATADOR au profit du programme « Observation et Décompte parallèle » de FORSELECTIONS.⁵ Encore appelé observation électorale par SMS, elle est basée sur une plate-forme logicielle logée en partie sur internet et liant un programme de transmission/réception de messagerie téléphonique (SMS) à un autre programme de traitement et de cartographie des informations transmises par SMS.

Dans son expérimentation au Bénin, la méthode utilisée comporte l'élaboration d'indicateurs⁶ à observer et libellés sous la forme d'une grille d'observation par SMS ; la transmission/réception par SMS des rapports d'observations de terrain ; le contrôle de qualité des rapports transmis par SMS ; le positionnement

cartographique des rapports transmis par SMS et l'analyse/interprétation de l'ensemble des SMS cartographiés. Les résultats obtenus ont été à la hauteur des enjeux. En effet, avec 324 observateurs déployés, par exemple, pour les législatives de 2011, 2042 rapports SMS ont été transmis et instantanément cartographiés rendant ainsi possible, à partir d'un lien internet accessible de par le monde, le suivi à la minute du déroulement du scrutin.

De l'avis des structures habituées de la gestion des observateurs, il s'agit d'une facilité qui concentre l'essentiel du travail sur le jour du scrutin permettant de dégager, dès la fermeture des bureaux, les conclusions finales de la mission d'observation. Elle exempte ces structures de la longue et pénible tâche de collecte, de centralisation, de dépouillement, d'analyse et de rédaction des rapports d'observations qui prennent, selon les effectifs déployés, plusieurs jours de travail rendant impossible la célérité qu'impose les contextes.

L'expérience du Bénin qui a eu ses échos a surtout suscité d'autres initiatives relativement élaborées. En effet, de la mission de partage d'expériences conduite par l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) à travers certains pays d'Afrique de l'Ouest, la délégation d'acteurs de la société civile sénégalaise ayant séjourné⁷ du 19 au 21 octobre 2011 à Cotonou a initié la « Situation Room Electorale de la Société Civile »⁸. Dans les mêmes formes en matière de compositions structurelles, la situation Room Electorale de la Société

Civile a été d'un appui considérable pour des résultats électoraux crédibles lors de la présidentielle 2012.

La République du Mali, dans le cadre des élections présidentielles de 2013 a été l'autre terrain d'exportation du « Village Electoral ». En effet, par une mission d'appui technique de 10 jours (16 au 27 juin 2013) assurés par une délégation de FORSELECTIONS, le Réseau Plaidoyer et Lobbying (RPL-Mali) a conduit son expérience de village électoral. Avec un total de 380 observateurs déployés dans le cadre du 1^{er} tour des élections présidentielles du 28 juillet 2013, le réseau a cartographié 2316 rapports d'observation transmis par SMS et accessible par le lien <http://www.rplmali.com/application>.

Il est important de noter qu'au delà du domaine des élections, l'équipe de FORSELECTIONS a expérimenté, avec succès, l'application du dispositif à d'autres domaines comme celui de la sécurité.

Le Futur de la Technologie dans l'Observation : Cas de l'expérience de suivi de l'usage des armes légères et de petits calibres

Même si elles n'ont pas été concrétisées, des tentatives d'application du dispositif "Village Electoral" au domaine de la sécurité en RDC⁹ datent d'octobre 2011. De ces réflexions est née la conviction que le dispositif n'a pas encore dévoilé tout son futur. C'est ainsi qu'en juillet 2012, le dispositif a été appliqué avec succès pour faire le suivi de la violence avec l'utilisation

des armes à feu au profit de la Commission Nationale de lutte contre la prolifération et la circulation illicite des Armes Légères et de Petits Calibres (ComNat-ALPC) de la Côte-d'Ivoire (<http://www.comnat-ci.org>).

Dans la méthode utilisée pour cette application au secteur de la sécurité, l'élaboration d'indicateurs¹⁰ à observer et libellé sous la forme d'une grille de suivi par SMS a été l'étape ayant connu de sensibles spécifications. Les autres étapes l'ont été dans de moindres mesures. A la date de publication de cet article, par le lien <http://www.comnat-ci.org/salc/>, environ 146 rapports d'observations transmises par SMS permettent d'apprécier, en temps réels, la répartition des incidents avec armes à feu sur toute l'étendue du territoire ivoirien. Il s'agit d'un avantage, parmi tant d'autres, offert par ce dispositif basé sur les TIC qui appellent aussi un certain nombre de défis.

Le Futur de la Technologie dans l'Observation: Avantages et défis liés

De plusieurs points de vues, la technologie dans l'observation est une excellente facilité pour :

- Structurer, de la meilleure manière, un processus de collecte et de traitement d'informations
- Faire le suivi du dynamisme des points focaux ou moniteur et fluidifier un processus de collecte, de traitement et de présentation des données

- Rendre véritablement instantané, par simples clics, le traitement des informations collectées
- Rendre plus usuel, pratique et ouvert un processus de collecte d'informations
- Aboutir à une production instantanée de statistiques engrangées à partir des données collectées ;
- Améliorer et rendre plus vivants et plus graphiques (carte de répartition, courbes et autres graphiques) les rapports d'observations ;
- En un clic, rendre accessibles au public du monde entier, des cartes de répartition et divers graphiques relatifs à vos données.

A la hauteur des ses avantages, la technologie dans l'observation pose trois défis fondamentaux que nous pouvons qualifier de la tri-disponibilité à savoir :

- La disponibilité de réseau de téléphonie mobile qui assure un service de messagerie par téléphone (SMS) et une bonne couverture du territoire à observer.
- La disponibilité d'accès continu à l'internet pour accéder à la plateforme et au lien public de la plateforme logicielle avec une connexion au dessus du passable
- La disponibilité de l'énergie électrique de façon continue pour assurer l'alimentation et la continuité dans la mise en route de l'ensemble de la plateforme logicielle.

Sources et annotations:

- ¹ Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations*, 1999.
- ² Bjornlund, Eric C., *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington (D.C.), 2004.
- ³ Par exemple, au BENIN, 5078 observateurs et 324 superviseurs ont été déployés par le Front des Organisations de la Société Civile pour des élections libres, pacifiques et transparentes (FORS-Elections) lors des élections présidentielles de mars 2011 ; Au MALI, 2100 observateurs ont été déployés par le Réseau Appui au processus électorale au Mali (APEM) lors des présidentielles de juillet 2013.
- ⁴ Short Message Service
- ⁵ Fors-Elections, *Rapport d'activité du village électorale dans le cadre des élections présidentielles et législatives de 2011*, 2011, p.2
- ⁶ Par exemple, Heure d'ouverture des bureaux de vote _ Disponibilité de tout le matériel de vote _ Présence des représentants de candidats _ Violences intervenus durant le vote _ Taux de participation à un instant donné _ Heure de fermeture des bureaux de vote...
- ⁷ Lire le documentaire à cet effet sur http://www.youtube.com/watch?v=TBj3PG_VxqQ#t=240
- ⁸ <http://www.osiwa.org/fr/portal/newsroom/611/%E2%80%98E2%80%99S%C3%A9n%C3%A9gal-Election-Situation-Room%E2%80%99%E2%80%99-un-documentaire-sur-un-outil-innovant-de-monitoring-%C3%A9lectoral.htm> (consulté le 14 septembre 2013)
- ⁹ Du 24 septembre au 2 octobre 2011, une délégation de FORS-ELECTIONS a participé à une mission d'appui et de partage d'expérience avec le Réseau de la Société Civile pour la Réforme du Secteur de Sécurité et de Justice (RRSSJ) sur le monitoring de l'aspect sécuritaire des élections en RDC.
- ¹⁰ Par exemple, Violences avec armes à feu _ Vols avec armes à feu _ Violence liées au genre avec armes à feu _ Homicide avec armes à feu...

Rôles et responsabilités des instances d'autorégulation et de régulation des médias dans la prévention des crises électorales en Afrique de l'Ouest

Wilfrid Hervé Adoun

Journaliste, consultant en communication et médias

En Afrique de l'Ouest, la vague démocratique qui a touché le continent au début de la décennie 1990-2000 s'est, dans la plupart des cas, accompagnée d'une libéralisation du paysage médiatique soutenue par de nouvelles législations. Ces textes ont été adaptés au nouveau contexte politique qui consacre les principes de pluralisme politique, de conquête démocratique du pouvoir, d'Etat de droit mais aussi de liberté d'expression, pluralité des opinions, diversité médiatique qui en découlent.

C'est dans ce contexte que, des instances de régulation (autorités administratives indépendantes ou institutions constitutionnelles) sont mises en place pour encadrer la liberté de la communication. Ces organismes de surveillance du contenu des médias sont suivis plus tard de la vague des instances d'autorégulation des médias (tribunal moral des pairs), émanation des gens du métier, soucieux de contenir les dérives liées aux mauvais usages de la liberté reconquise. Mais en période électorale, les responsabilités de ces sentinelles en charge du bon comportement déontologique des médias sont

« Souvent perçue par beaucoup comme [...] la saison des vendanges, ou comme une foire de larrons en quête de grandes opportunités »¹, les moments d'élections sont propices à toutes les dérives aussi bien de la part des acteurs que des utilisateurs. Dans cette contribution, la régulation et l'autorégulation des médias en Afrique de l'Ouest par temps d'élections seront sommairement examinées en trois étapes: d'abord, les attributions et responsabilités des organes de régulation et des instances d'autorégulation des médias, ensuite les outils, les moyens d'actions, les recettes utilisées et les leviers sur lesquels s'appuient ces organes afin d'encadrer les dérives des médias, et enfin les faiblesses qui handicapent leur efficacité et les nouveaux défis qui les obligent.

1. Conseils de presse : des soupapes de sûreté

De l'OLPED en Côte d'Ivoire à l'ODEM au Bénin en passant par le CRED au Sénégal, l'OBM au Burkina Faso, le CIMED au Niger, l'OTM au Togo, les instances d'autorégulation se donnent quasiment les mêmes rôles et fonctions :

Promouvoir la liberté de la presse et faire respecter les principes éthiques et les règles déontologiques dans la pratique du métier de journaliste.

Dans la plupart des pays du continent, les systèmes politiques commandent des consultations électorales régulières. Au regard de la ferveur et de la passion que déchaînent ces rendez-vous électoraux, les risques de crises ou de conflits, sources d'insécurité et d'instabilité, sont importants. Les médias, souvent au cœur de ces contradictions, peuvent servir de détonateurs à des confrontations aux issues tragiques.

En la matière, les autorégulateurs des médias se sont donnés pour principale responsabilité de faire progresser les pratiques professionnelles en vue de ramollir les ardeurs des boutefeux qui, par le traitement partisan des faits électoraux, peuvent embraser la cité. En leur qualité de tribunaux internes, les autorégulateurs sont saisis, par toute personne physique ou morale se sentant victimes d'abus de la liberté d'expression à travers des excès « *relatifs à la publication d'articles ou de diffusion d'émissions aux travers desquelles le plaideur se serait vu, contrarié, discrédité, ou lésé dans ses droits à l'information, à l'image, au respect de sa vie privée ou aurait été l'objet d'injure ou de diffamation* »². Telles des sentinelles de la déontologie, les instances d'autorégulation s'autosaisissent également, aux fins de dénoncer, sanctionner ou faire sanctionner, tout acte posé par un journaliste ou un organe de presse dans l'exercice du métier

et qui ne serait pas conforme aux normes déontologiques.

2. Moyens d'actions pour une prévention efficace

En contexte d'élections, les tiraillements politiques se transforment souvent en rivalités inflexibles et tenaces sur fond de passions régionalistes ou tribalistes, de digressions et d'emballements religieux, frappant le moindre discours contradictoire, de suspicion d'intrigues politiques, de complot ethnique, etc. Des médias, souvent rétribués par des bourses occultes, font commerce de ces errements. En Côte d'Ivoire où des manquements similaires ont favorisé et exacerbé la crise politique, des journaux ont profité de « *cette ambiance chargée de "motifs" d'affrontements, [...], pour servir sans cesse de plumes "armées", de démultipliateurs de paroles guerrières créant ainsi les conditions favorables à un surcroît de tension, d'incompréhension et d'affrontements physiques* »³.

Pour juguler de tels écarts, les autorégulateurs n'ont pour recettes que l'inventivité et leur esprit de créativité. Le monitoring est l'un des outils auxquels ils font recours pour baisser l'hyperthermie en saison d'élections. Au Bénin, le rapport d'observation des médias⁴ destiné à passer au crible le comportement déontologique de la presse pendant la présidentielle de 2006 conclut que « *l'article 2 [Code de déontologie] relatif aux informations susceptibles de mettre en péril la société a été moins foulé aux pieds (32 fois contre 65*

violations au précédent monitoring) ». ⁵ De l'appréciation même du président de l'observatoire, ce recul trouve sa justification dans les différentes activités de sensibilisation et de formation.

Pour le compte des élections de 2011, des actions de prévention (concertation avec les organisations professionnelles, renforcement des capacités des acteurs des médias en matière de couverture professionnelle du fait électoral, publication et diffusion du guide du reporter en période électorale, édition d'affiches incitant au professionnalisme, production d'émissions de sensibilisation orientées sur le droit des médias, signature par les acteurs des médias de protocole de bonne conduite, etc.) ont été menées à travers des tournées dans les départements du pays. Ces initiatives ont été doublées d'un monitoring étendu sur 90 jours. Ce qui a permis à l'Odem de surveiller un échantillon de 150 organes toutes tendances confondues. L'instance d'autorégulation a épinglé 879 cas de violation du Code de déontologie.

En définitive, si les autorégulateurs agissent tels des soupapes de sûreté pour prévenir les dérives des médias, les régulateurs, autorités administratives et indépendantes, souvent qualifiées de « gendarmes » sont dotés de moyens législatifs ou réglementaires de coercition plus importants.

3. Régulateurs : des prérogatives de gardiens de paix

Les régulateurs, s'ils ont des prérogatives diverses, ont des dénominations qui renseignent sur leur champ de compétences: le Sénégal, le Bénin, le Togo, le Mali et le Niger se sont dotés de Hauts Conseils, Hautes Autorités ou Conseils supérieurs de l'Audiovisuel et/ou de la Communication, pendant que les anglophones (Gambie, Sierra Leone, Ghana, Nigeria) ont créés des Commissions des Médias chargées de la régulation. Les lusophones ont affecté cette tâche à des départements administratifs au sein de ministères dits de la communication sociale.

En Afrique de l'Ouest comme ailleurs, ces organes non juridictionnels sont érigées en « *autorités administratives indépendantes qui convergent sensiblement dans la forme, même si chaque pays y va à sa manière avec ses moyens et ses spécificités* » ⁶.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) du Bénin, l'aînée des institutions de ce type dont beaucoup de pays se sont inspirées en Afrique de l'Ouest, se fonde sur un sous-bassement juridique soutenu par la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin, la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 créant l'institution, mais aussi la loi 97-010 d'août 1997 libéralisant le secteur audiovisuel. Suivant ces dispositions, la HAAC, comme la plupart de ses paires, se présente comme une institution indépendante de tout pouvoir politique,

association ou groupe de pression de quelle que soit nature.

Selon les pays, les organes chargés de la surveillance du contenu des médias ont une certaine expérience de la gestion médiatique des élections. Généralement, cette mission de prévention des crises dues à la mauvaise couverture de l'information électorale prend sa source dans la loi. C'est le cas dans la plupart des pays francophones de cet espace géographique. En presque 20 ans d'existence, la HAAC du Bénin a géré au plan médiatique plus d'une dizaine d'élections. Cette mission d'encadrement des médias trouve son fondement juridique dans l'article 5⁷ alinéas 3 et 4 de la loi organique sur la HAAC et l'article⁸ 49 alinéa 2 de la loi 2010-33 du 03 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

La régulation qui est la principale responsabilité de ces instances, surtout en période électorale, est une espèce de prophylaxie. Elle consiste fondamentalement, entre autres prérogatives, de: gérer les campagnes médiatiques, faire respecter le principe de l'égalité d'accès des candidats aux médias du service public, surveiller l'équité dans le traitement de l'information pour les médias privés, veiller au pluralisme et à l'équilibre de l'information, à la liberté de la presse... Elles sont garantes de la loi et de la déontologie dont l'application permet d'éviter que les médias aggravent les clivages socio-ethniques et les contradictions politiques préjudiciables à la

cohésion nationale et à la quiétude publique.

Dans certains contextes, les hauts conseils, hautes autorités ou conseils supérieurs veillent également à ce que la proclamation médiatique des résultats des urnes ne se fasse pas avant la délibération de l'organe de gestion de l'élection. Au Sénégal, l'organe constitutionnel de contrôle du contenu des médias a deux niveaux d'exercice de compétences en matière de régulation médiatique en période électorale : la gestion de la pré-campagne et celle de la campagne électorale proprement dite. Le régulateur dispose du pouvoir, en vertu des instruments juridiques que lui fournit le législateur, d'interdire formellement, 30 jours avant l'ouverture officielle de la campagne électorale, toute propagande⁹ ayant pour support, les médias nationaux publics comme privés.

Outre le Conseil sénégalais de régulation de l'audiovisuel, d'autres régulateurs ouest-africains utilisent ces mêmes armes pour contrer les risques de troubles liés à l'utilisation inappropriée des médias pendant le processus électoral. La HAAC du Bénin est coutumière de décisions qui fixent les règles du jeu et balisent le terrain médiatique du processus électoral. Ce fut le cas des scrutins présidentiel et législatif de 2011 où l'instance chargée de réguler 98 quotidiens, 58 périodiques, 73 radios et une demi-douzaine de télévisions a dû mettre en place un comité des élections. Ce comité de vigilance chargé de la veille et du contrôle a fait prononcer une vingtaine de

sanctions contre les médias toutes catégories confondues. Ainsi donc, les régulateurs sont les maîtres d'œuvre de la campagne électorale dont la couverture médiatique apaisée se déroule sous leur supervision et contrôle.

Avant l'ouverture officielle de la campagne électorale, l'organe de régulation des médias prend des initiatives pour déterminer le nombre, la durée et les horaires ainsi que les modalités de leur réalisation. Au Bénin, ce cadrage se fait à la faveur d'un tirage au sort qui réunit l'ensemble des protagonistes engagés dans la compétition électorale. Le régulateur veille avant tout à ce que la couverture médiatique des partis et candidats se déroule dans le strict respect du principe constitutionnel d'égalité des candidats dans l'utilisation du temps d'antenne (égalitaire pour les médias de service public et équilibré pour les médias privés).

Se fondant sur ces prérogatives, El Hadj MBODJ, enseignant à l'université Cheik Anta Diop de Dakar et membre du Haut Conseil de l'Audiovisuel, constate que « *le législateur fait du régulateur un organe chargé de veiller à la légitimité mais aussi à la moralité du discours électoral* »¹⁰.

Sur le terrain de la prévention, la plupart des instances de régulation utilisent des outils comme la formation, la sensibilisation et les publications. La phase active de la régulation est faite de décisions (Sénégal, Niger, Côte d'Ivoire...) associées aux audiences publiques (Bénin), mais aussi aux avertissements, rappels à l'ordre et autres

sanctions. Ce fut le cas en Côte d'Ivoire où le Conseil National de la Presse (CNP), confronté à de fortes dissensions consécutives à la proclamation des résultats du second tour de l'élection présidentielle de 2010, a dû sévir sévèrement pour différents motifs dont les plus récurrents sont : « *les injures, les atteintes à l'honorabilité des personnalités et les violations du droit à la présomption d'innocence* »¹¹. En conséquence, le CNP, dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire a dû infliger dix-sept (17) sanctions de second degré et 321 sanctions de 1^{er} degré aux journaux en 2010.¹²

4. Régulation et autorégulation en période électorale : faiblesses et défis

Si les pouvoirs des régulateurs sont bien réels et permettent, dans la majorité des cas, de freiner les dérives médiatiques en période électorale et d'épargner aux pays des conséquences politiques dommageables pour la paix sociale, ils restent néanmoins insuffisants. Ceci en raison de l'inadéquation des règles et de l'efficacité relative des sanctions qu'ils viennent à prononcer.

En effet, dans cette mission de sapeur-pompier qui permet d'éviter que les médias servent de rampes de lancement à de conflits difficilement maîtrisables, ces instances de surveillance sont confrontés à des écueils variés dont principalement la résistance des organes de service public à observer le principe d'accès égalitaire¹³. Ce qui donne l'impression que les organes de régulation sont créés pour dompter ou

apprivoiser les médias privés puisqu'ils sont les seuls à se voir imposer des obligations.

En réplique à une telle marque de sympathie et de considération, les médias privés montrent de l'indocilité vis-à-vis de la régulation. Au Burkina Faso, le Conseil Supérieur de la Communication pourtant doté de larges pouvoirs, peine, comme beaucoup d'autres instances de la sous-région, à imposer son autorité « morale » aux médias publics.

On note ensuite les difficultés de régulation des activités du président-candidat à sa propre succession, la forte politisation qui restreint considérablement les marges de manœuvre des régulateurs. En Côte d'Ivoire, l'inféodation du CNCA au pouvoir politique de Laurent Gbagbo était manifeste. Bien que les deux instances de régulation (CNCA et la CNP) fussent dotées de larges pouvoirs à l'époque de la crise meurtrière qui déchira le pays, ils n'avaient pas su empêcher les dérives médiatiques graves observées dans le secteur des médias de septembre 2002¹⁴ à l'installation d'Alassane Ouattara dans les fonctions de Président de la République.

Quant aux autorégulateurs, ils sont essentiellement menacés par la remise en cause de leur légitimité qui induit conséquemment la contestation de leurs décisions par de plus en plus de médias. A cela s'ajoute leur faible capacité de surveillance active des productions médiatiques en période électorale, en raison de l'insuffisance des ressources financières et matérielles. Ces difficultés

amoindrissent la force de la nécessaire « corégulation » dans des contextes où la dérégulation induit par Internet et les réseaux sociaux est devenue une nouvelle menace pour ces sentinelles de la déontologie.

Au-delà de ces insuffisances, de nouveaux défis à la fois abondants et délicats s'imposent aux organes de contrôle du contenu des médias dans les processus électoraux. Il s'agit, en période électorale, tout en assurant l'indépendance et l'impartialité des organes de régulation et d'autorégulation, de trouver le bon dosage, pour manier efficacement l'approche pédagogique et l'approche disciplinaire tout en préservant la liberté de la presse. En outre, dans la plupart des pays de l'espace ouest-africain, il s'impose comme nécessité d'identifier les mécanismes susceptibles de permettre la régulation réussie des nouveaux médias et des médias transnationaux.

L'autre défi à relever consiste à améliorer de façon significative les méthodes de surveillance des médias et formaliser la collaboration ou le type de relations devant lier les autorités de régulation et les instances d'autorégulation pour accroître le niveau de vigilance en période électorale.

C'est ainsi qu'elles pourront continuer à minorer les dérapages susceptibles de mettre en péril le vivre ensemble des citoyens dans ces différents pays.

Sources et annotations:

- ¹ "Les défis de la réglementation des campagnes électorales médiatiques", communication présentée par M. Fernand Nouwligbèto, à l'occasion du 'Dialogue régional des instances de régulation et d'autorégulation sur l'accompagnement des médias en période électorale", Cotonou 10 au 11 novembre 2011
- ² Emmanuel Adjovi, fonctionnaire international, Mémoire universitaire sur l'ODEM
- ³ Zio Moussa, Les cahiers de l'Olped, l'autorégulation face au défi de la liberté de la presse, 2005
- ⁴ Monitoring de la presse écrite, radio et télévision effectué au cours de la période allant du 1^{er} février au 15 avril 2006
- ⁵ La déontologie à l'épreuve de la présidentielle béninoise de 2006, rapport d'observation des médias, juin 2006, p.7
- ⁶ IPAO, Idimama KOTOUDI, Les organes de régulation des Médias en Afrique de l'Ouest : Etat des lieux et perspectives, 9^e édition, 2005
- ⁷ La Haute Autorité de L'Audiovisuel et de la Communication, conformément aux dispositions des articles 24, 142 et 143 de la Constitution a pour mission : [...] « de veiller au respect de la déontologie en matière d'informations et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication »
- ⁸ « La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) veille à l'accès équitable aux médias d'Etat de tous candidats et partis politiques admis à prendre part aux élections »
- ⁹ La loi proscrie également les actes de propagande électorale déguisée comme les visites ou tournée à caractère social ou économique ou autrement qualifiées, effectuées par toutes autorités de l'Etat sur le territoire national et qui donnent lieu à des manifestations ou déclarations publiques de soutien à un candidat ou à un parti politique faite directement ou indirectement par une personne, association, regroupement de personnes ou mouvement politique quelle que soit la qualité, nature ou caractère
- ¹⁰ Actes de la 3^e réunion préparatoire au symposium de Bamako, Pr El Hadj MBODJ
- ¹¹ Conseil National de la Presse de Côte d'Ivoire, Rapport d'activités, édition 2010
- ¹² Les sanctions de second degré consistent en trois (03) suspensions de publications et quatorze (14) sanctions pécuniaires tandis que celles du premier degré concernent cent quarante sept (147) avertissements et cent soixante quatorze (174) blâmes
- ¹³ A titre d'exemples, les HAAC du Togo et du Bénin ainsi que le CSC burkinabé n'ont aucune emprise sur les médias d'Etat, sauf en ce qui concerne la programmation et la diffusion des messages lors des campagnes électorales
- ¹⁴ Date de déclenchement de la crise en Côte d'Ivoire

Les auteurs :**Ralmeg Gandaho**

Expert électoral

Urbain Amegbedji

Sociologue et expert électoral

Julien N. Ousso

Géographe et expert en prévention des conflits

Wilfrid Hervé Adoun

Journaliste, consultant en communication et médias

Coordination : *Rufin B. GODJO - Chargé de Programmes***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.orgInternet : <http://www.fes-westafrica.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.

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.
- # 3 Der Franc CFA in West Afrika. Wirtschaftliche und politische Implikationen der gemeinsamen Währung, février 2013.
- # 4 La filière coton au Bénin. Regard et analyses prospectives de la société civile, avril 2013.
- # 5 « Pour un nouveau équilibre social dans notre pays ». Le programme de gouvernement du SPD en 2013, août 2013.
- # 6 Quelques réflexions sur les élections au Bénin, janvier 2014.