Rapport d’évaluation

Projet d’Appui à la réalisation de

la liste électorale permanente et informatisée (lepi) au bénin

ABDERHAMANE Niang

Thompson F. SAMA

mars 2012

## TABLE DES MATIERES

[TABLE DES MATIERES 2](#_Toc318815487)

[LISTE DES ACRONYMES 3](#_Toc318815488)

[I. Résumé Analytique 5](#_Toc318815489)

[1. Introduction 5](#_Toc318815490)

[2. Contexte de mise en place du PAREL 5](#_Toc318815491)

[3. Synthèse des résultats par composante 6](#_Toc318815492)

[4. Pertinence du PAREL 11](#_Toc318815493)

[5. Efficacité et durabilité 12](#_Toc318815494)

[6. . Leçons apprises 14](#_Toc318815495)

[7. Innovation de l’intervention et valeur ajoutée pour le développement national 15](#_Toc318815496)

[8. Recommandations 16](#_Toc318815497)

[9. Conclusion 18](#_Toc318815498)

[10. Les perspectives 19](#_Toc318815499)

[II. Généralités 20](#_Toc318815500)

[1. Introduction 20](#_Toc318815501)

[2. La mission d’évaluation : objectif et termes de référence 21](#_Toc318815502)

[3. Remerciements 22](#_Toc318815503)

[III. Analyse des données : Réalisations du PAREL par Composante 24](#_Toc318815504)

[IV. Pertinence, Efficacité, Durabilité, Leçons apprises 45](#_Toc318815505)

[VI.4. Innovation de l’intervention et valeur ajoutée pour le développement national 49](#_Toc318815506)

[V. Conclusion, Recommandations et Perspectives 50](#_Toc318815507)

[V.1. Conclusion 50](#_Toc318815508)

[V.3. Perspectives 53](#_Toc318815509)

[VI. Annexes du rapport. 54](#_Toc318815510)

## LISTE DES ACRONYMES

*CCS Commission Communale de supervision*

*CNT Centre national de traitement*

*CPS Commission politique de supervision*

*CENA Commission électorale Nationale autonome*

*SAP/CENA Secrétariat administratif permanent de la commission électorale nationale autonome*

*CNT Centre national de traitement*

*CTP Conseiller Technique Principal*

*DRAO Délégué au recensement de l’aire opérationnelle*

*DRA Délégué au recensement de l’arrondissement*

*OSC Organisation de la société civile*

*ASC Association de la société civile*

*PAREL Projet d’Appui à la réalisation de la LEPI*

*RPP Recensement porte-à-porte*

*CCS Commission Communale de Supervision*

*CAP Comité d’Approbation des projets*

*TDR Termes de références*

*CIC Centre International de Conférences*

*SIGEL Logiciel de traitement*

*INSAE Institut National des Statistiques et de l’Analyse Economique*

*RGPH Recensement Général de la Population et de l’Habitation*

*MCRI Ministère chargé des Relations avec les Institutions*

*STC Superviseurs techniques de communes*

*CTA Contrôleur Technique d’arrondissement*

*LEIP Liste électorale informatisée provisoire*

*LEPI Liste électorale permanente informatisée*

*RENA Recensement électoral national approfondi*

*MIRENA Mission indépendante de recensement électoral national approfondi*

*MCRE Mission communale de recensement électoral*

*GPS Global Positioning System (Géo-positionnement par satellite – système de positionnement mondial qui permet de localiser n’importe quel objet sur la surface de la terre)*

*ZDE Zone de dénombrement électoral*

*BV Bureau de vote*

*DEX Direct Execution (mode de gestion directe du PNUD)*

*EAD Electoral Assistance Division (Division de l’Assistance Electorale de l’ONU)*

*LOA Lettre d’accord*

*NAM Needs Assessment Mission (Mission d’évaluation des besoins de l’ONU)*

*ONG Organisation non-gouvernementale*

*ONU Organisation des Nations unies*

*PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement*

*PRODOC Project Document (Document de projet)*

*PSO Procurement Support Office, Copenhague*

*PV Procès-verbal de résultats*

*SNU Système des Nations-unies*

*TDR Termes de référence (TOR)*

*TIC Technologies de l’information et de la communication*

*UGP Unité de gestion du projet*

*USAID United States Agency for International Development*

*USD/US$ Dollar Américain*

*UE Union européenne*

*UN Nations unies*

*UNDAF Cadre des Nations unies pour l’aide au développement*

*VNU Volontaire des Nations unies*

## Résumé Analytique

### Introduction

Sur recommandation du Comité local d’approbation de projet (CLAP) tenue le 28 juillet 2009, un protocole d’accord a été signé, le 15 Septembre 2009, entre le Gouvernement Béninois et le Programme des Nations Unies pour le Développement en vue d’instituer le Projet d’appui à la réalisation de la LEPI. Ce projet vise à appuyer aux plans technique et financier, la réalisation du recensement Electoral National Approfondi et l’établissement de la liste électorale permanente informatisée (RENA/LEPI). Outil de gestion transparente du processus électoral, de prévention des conflits postélectoraux, et de planification du développement national sectoriel, le RENA/LEPI paraît à l’analyse des acteurs nationaux et internationaux ainsi que des partenaires techniques et financiers impliqués dans sa réalisation, comme une nécessité pour le développement socio-économique du Bénin. Il est par ailleurs perçu comme un moyen de promotion de la bonne gouvernance, de l’enracinement de la démocratie et de la lutte contre la pauvreté.

La présente évaluation indépendante a été menée de février à mars 2012 par une équipe composée de deux consultants internationaux. Durant une période de 3 semaines allant du 20 février au 10 mars 2012, l’équipe a procédé à de nombreux entretiens et tenu des séances de travail avec les partenaires nationaux et internationaux impliqués dans la réalisation de la LEPI ainsi que les acteurs sociopolitiques du Bénin.

L’évaluation a pour objet de déterminer dans quelle mesure les indicateurs du projet préalablement identifiés lors de la mise en place du projet PAREL ont été atteints. Grâce à une revue systématique et détaillée de l’abondante documentation réalisée par l’Unité de gestion du PAREL, les consultants ont pu réunir d’importantes informations qui ont permis d’analyser aussi bien, les performances et les résultats du PAREL, que la qualité du produit final obtenu ; faire des propositions susceptibles de contribuer à la pérennisation des acquis, proposer une synthèse des enseignements tirés et enfin, formuler des recommandations fondées sur cette expérience unique de la réalisation de la LEPI au Bénin.

### Contexte de mise en place du PAREL

Malgré les progrès enregistrés par le Bénin en termes de démocratie, la question de la fiabilité des listes électorales est demeurée une préoccupation majeure et une pomme de discorde entre les acteurs politiques. Trois facteurs ont été déterminants dans la mise en place du PAREL au Bénin. Il s’agit de

**Premièrement:** La volonté des autorités béninoises et des acteurs politiques de rendre le processus électoral plus transparent, crédible et moderne. Cela s’est manifesté depuis la conférence nationale de 1990 et matérialisé dans les orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011 contenues dans le document «Bénin émergent », qui placent le renforcement de la démocratie et la consolidation de l’Etat de droit au cœur des préoccupations. Ces orientations ont servi de base pour la relance du projet d’établissement d’une Liste Electorale Permanente Informatisée au Bénin.

**Deuxièmement:** Les insuffisances qui entachaient la confection des listes électorales étaient à l’origine de sérieuses menaces de remise en cause des résultats des élections. Toutes choses qui auraient pu plonger le pays dans une instabilité comparable à celle de pays comme le Kenya, le Zimbabwe, etc. En effet, avant 2011, les élections étaient conduites au Bénin sur la base de listes manuscrites périodiques, établies avant l’élection, dans un délai court, rendant très aléatoire une vérification de leur fiabilité. Il en résultait des dysfonctionnements en ce qui concerne leur publicité, la transparence des chiffres ou les possibilités de recours effectif.

**Troisièmement:** Le coût sans cesse élevé de l’organisation des élections qui devenait de plus en plus insupportable pour pays. La fiabilisation du fichier électoral et la réduction des coûts des élections étaient donc devenues des exigences dans le processus de renforcement de la transparence et de l’équité des scrutins du moment où aucune gouvernance démocratique ne peut être envisagée en dehors d’élections libres, sincères et crédibles.

Tous ces facteurs ont poussé les autorités béninoises à prendre un certain nombre de mesures fortes. Parmi lesquelles:

* le vote de plusieurs lois pour améliorer le processus électoral dont la loi n°2009-10 du 13 mai,
* la réalisation à partir de 1998 de plusieurs études en vue de la mise en place d’une LEPI, surtout l’étude technique de 2004 financée par la coopération danoise, réactualisée en 2008 sur financement de la Commission Européenne et du PNUD.

Après la mise en place du cadre juridique, le Gouvernement béninois va solliciter l’appui de la communauté internationale à travers les Nations Unies, en vue de la réalisation de cet important projet. Cette requête a reçu un écho favorable auprès du Secrétaire Général des Nations Unies, qui va instruire la mise en place du PAREL par le bureau PNUD Bénin, conformément au mandat d’assistance électorale à lui dévolu par l’Assemblée Générale de l’ONU.

### Synthèse des résultats par composante

 *Niveau de contribution et d’implication de la communauté internationale et des partenaires techniques et financiers dans l’exécution du PAREL : un nombre significatif de 13 bailleurs ont participé au financement du processus à travers le « Basket Fund » du Projet mis en place par le PNUD*

***Apports***

Un total de treize partenaires techniques et financiers ont contribué au financement du Projet PAREL à travers le Basket Fund. En dépit du contexte économique mondial peu favorable, le PAREL, avec l’appui des plus hautes autorités béninoises, a réussi à mobiliser plus de 60% des financements du projet auprès de la communauté internationale et des partenaires techniques et financiers. Cela a été facilité par les nombreux mécanismes de gestion mis en place par le PNUD qui permettaient de garantir aux bailleurs de fonds impliqués, une visibilité dans la gestion des ressources du projet à chaque phase de sa mise en œuvre. Cette visibilité se traduisait par la mise à disposition de la situation financière du PAREL au cours des réunions du COP et du rapport trimestriel narratif et financier du PAREL aux PTFs. Il convient de noter ici la qualité des efforts déployés par le gouvernement béninois qui a contribué à hauteur de 38,17% des ressources mobilisées. Tous ces efforts couplés à la grande efficacité et au professionnalisme de l’Unité de Gestion du Projet (UGP) ont permis de solliciter et d’obtenir une rallonge budgétaire de 38,81% du budget initial du PAREL auprès des PTF. Au 31 décembre 2011, le PAREL avait mobilisé 51 134 548 $US, soit l’équivalent de 100 % des promesses fermes et des accords signés avec les bailleurs dans le cadre du Basket Fund.

Il faut relever aussi que l’un des atouts majeurs ayant contribué à la réussite du PAREL fut la forte implication des plus hautes autorités béninoises dans le plaidoyer de mobilisation des ressources du projet.

***Contraintes***

La mise en place du Projet d’Appui à la réalisation de la LEPI au Bénin, en septembre 2009, est intervenue au moment où le contexte économique et financier mondial était très peu favorable. Selon les analystes financiers, les prévisions économiques pour 2009 étaient pessimistes pour la plupart des économies, surtout celles des bailleurs de fonds traditionnels. La plus grosse difficulté à laquelle le PAREL devait donc faire face dès lors, était de mobiliser des ressources auprès des partenaires techniques et financiers qui, eux-mêmes, étaient déjà en proie aux effets néfastes de la crise financière mondiale.

Initialement arrêté à 36 836 366 $ US en juillet 2009 au démarrage du projet, le budget du PAREL a été réévalué en avril 2010 à 42 439 013 $US et plus tard à 51 134 548 $US pour prendre en compte les contraintes environnementales, le renchérissement des coûts de certains matériels, ainsi que les retards liés aux délais d’exécution des activités sur le terrain enregistrés au cours des trois phases du RENA/LEPI.

**Composante 1 :** *Conformément au projet de document du PAREL, une unité de gestion de projet (UGP) a été mise en place. L’équipe projet du PAREL a été recrutée avec le concours du Centre de services du PNUD selon les normes et procédures du Système des Nations Unies.*

***Apports***

Le PAREL a réussi à mobiliser une équipe de seize (16) experts et consultants internationaux et cinq (5) spécialistes nationaux de haut niveau qui ont accompagné les organes nationaux de réalisation tels que la CPS et la MIRENA aux plans managérial, technique, organisationnel, logistique, financier et politique. La collaboration entre l’UGP sous le leadership du CTP et les organes nationaux de supervision et de gestion du RENA/LEPI a été décrite comme parfaite et cordiale, empreinte de respect mutuel. Quant à l’appui apporté, il a été jugé hautement bénéfique par les principaux bénéficiaires notamment la CPS et la MIRENA au niveau central ainsi qu’au niveau des différents démembrements territoriaux à travers la présence de 84 volontaires des Nations Unies (VNU) nationaux déployés comme points focaux du PAREL dans l’ensemble des 77 communes du Bénin. L’appui du PAREL ne s’est pas limité à ces deux structures uniquement, elle s’est en effet étendue au MCRI, à la Cour Constitutionnelle, aux OSC, aux Médias, au SAP/CENA, etc. L’accompagnement local du PAREL bien que n’étant pas prévu dans le PRODOC, a été décidé par le COP afin de pallier aux multiples blocages et difficultés rencontrés par les agents de la MIRENA sur le terrain.

Pour sa réussite, l’UGP PAREL a recruté un personnel local d’appui administratif, financier et logistique. Le PAREL a aussi appuyé le recrutement et le paiement des salaires et indemnités de milliers d’autres agents d’exécution (cartographe, agent recenseur, opérateur de saisie, opérateur de Kits, etc.).

***Contraintes***

En raison des spécificités de gestion du projet (DEX) et bien qu’ayant été régulièrement représentés à toutes les réunions du Comité d’Orientation et de Pilotage, les interlocuteurs de la mission au niveau de la CPS reprochent au PAREL/PNUD de ne les avoir pas suffisamment associés aux mécanismes et procédures de mobilisation des ressources et d’acquisition des biens et services clairement définis dans le projet de document du PAREL signé par les PTfs et le Gouvernement du Bénin. Le même reproche a été entendu au niveau des responsables du CNT qui ont pris part, au regard des différents rapports et comptes rendus, aux nombreuses réunions techniques au cours desquelles les grandes orientations étaient discutées et les voies et moyens pour atteindre les objectifs fixés et mis en œuvre de manière collégiale. Toutefois, la mission pense qu’un renforcement de capacités au profit des partenaires nationaux qui, pour la plupart ne sont pas imprégnés du mode de gestion des projets DEX, éviterait à l’avenir des incompréhensions préjudiciables à la bonne conduite des projets de ce genre.

**Composante 2 :** *Le PAREL a obtenu des résultants importants dans la mise en œuvre du RENA/LEPI.* L’un des acquis *majeurs de ce projet est l’établissement de la liste électorale permanente informatisée (LEPI), un instrument attendu depuis 1998 par l’ensemble des forces politiques et sociales du Bénin et dont la loi de mise en place a été unanimement votée par la représentation nationale en 2009.*

***Apports***

En perspective des consultations électorales de 2011, le PAREL, en appui aux organes nationaux en charge du RENA/LEPI, a permis de réaliser et de mettre à la disposition de l’Etat béninois dans les délais requis, la liste électorale permanente informatisée (LEPI). Elle a été effectivement utilisée pour l’organisation des deux consultations électorales majeures de 2011 en République du Bénin : l’élection présidentielle du 13 mars 2011 et les élections législatives du 30 avril 2011 qui ont vu l’Assemblée nationale renouvelée à près de 75%. Le fichier électoral national contient les données biométriques et alphanumériques de 3 629 837 électeurs ayant effectivement reçu des cartes d’électeurs sécurisées et répartis sur les listes d’émargement avec photos pour les 14 422 bureaux de vote sur l’ensemble du pays. L’originalité de la LEPI béninoise réside dans le fait qu’elle est le produit de plusieurs bases de données relationnelles issues du RENA qui sont : la base de données cartographique contenant des données géo référencées des villages/quartiers et hameaux, des infrastructures socioéconomiques ; la base de données individuelles et nominatives des citoyens de 8 ans et plus ; la base de données biométriques des citoyens de 12 ans et plus. La LEPI, selon la loi, a une durée de vie de 10 ans et susceptible d’être actualisée à partir des bases de données mises à jour.

Au-delà de son exploitation pour l’organisation des consultations électorales au Bénin, le RENA/LEPI est un instrument d’aide à la décision pouvant permettre l’établissement d’un registre de population fiable avec un système sécurisé d’identification des citoyens pour la délivrance automatisée de tous les actes administratifs (acte d’état civil, passeport biométrique, carte d’identité nationale, permis de conduire, casier judiciaire etc.); l’automatisation du vote et des résultats des élections ; une meilleure planification des politiques publiques nationales et sectorielles (santé, éducation, aménagement du territoire, microcrédit, etc.) ; la lutte contre la criminalité et la gestion des flux migratoires. Grâce au RENA/LEPI, nombre de Béninois disposent aujourd’hui d’une carte d’électeur sécurisée que les autorités béninoises envisagent de transformer en carte d’identité nationale. Considérant les difficultés rencontrées par les citoyens pour se procurer une telle pièce dont l’importance n’est plus à démontrer, l’opportunité ainsi offerte aux béninois d’en disposer aussi facilement et gratuitement est inestimable.

***Contraintes***

Les activités de réalisation du RENA/LEPI se sont déroulées dans un contexte singulier marqué par des difficultés d’ordre politique (initiatives parlementaires hostiles à la poursuite du processus, mot d’ordre de boycott, marches et autres manifestations publiques, etc.), d’ordre environnemental liées aux aléas climatiques défavorables (inondations, harmattan, etc.), d’ordre financier (budget réévalué), d’ordre social (débrayages multiples des agents de terrain), et d’ordre technique (pannes des équipements informatiques, rupture par moment de consommables divers). De toutes ces difficultés, celles qui ont pu avoir une incidence directe sur les documents techniques sont entre autres : la faible maitrise des outils (GPS, Laptops, Logiciels, etc.) au démarrage des travaux par certains agents. Cette faiblesse s’explique par le non respect dans certains cas des critères de recrutement du personnel d’exécution et d’appui d’une part et aux formations techniques réalisées dans des conditions souvent difficiles d’autre part. A cela se sont ajoutées des tentatives de sabotages orchestrées par certains agents à la solde des opposants à la LEPI durant tout le processus.

La mission note également que les opérations réalisées après la cartographie censitaire (recensement porte à porte, enregistrement des données biométriques) se sont déroulées dans une atmosphère de polémique, en raison des résultats plus ou moins contestés de la cartographie censitaire, première étape du processus du RENA/LEPI. En effet, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la cartographie censitaire ont été à la base des erreurs enregistrées et ont entrainé les contestations de certains acteurs du processus. En application des recommandations du groupe de travail constitué à cet effet au cours d’une rencontre de haut niveau présidée par le Président de la République et des évaluations techniques faites par le PAREL, des corrections apportées aux données de la Cartographie censitaire avant et pendant la phase du recensement porte à porte. Les résultats ainsi corrigés de la cartographie censitaire et ceux du RPP ont été validés au cours d’un atelier national avec la participation de la plupart des acteurs du processus.

Malgré ces efforts de correction portant sur : le mauvais relevé des coordonnées géographiques ayant entrainé des positionnements erronés de certaines localités ; les libellés erronés de certaines localités, origine de rattachements non conforme de villages par rapport aux villages officiels reconnus par l’administration territoriale ; ainsi que d’autres multiples concertations, le consensus n’a pu être obtenu autour des résultats de la Cartographie censitaire.

La Mission a été aussi informée des dysfonctionnements liés à l’affectation de certains électeurs dans des bureaux de vote plus ou moins éloignés de leur résidence toute chose qui a pu donner des arguments aux détracteurs du RENA/LEPI pour remettre en question sa fiabilité.

***Composante 3 :*** *L’appui du PAREL a contribué au renforcement des capacités techniques et logistiques des structures, organes et acteurs du RENA/LEPI notamment, le MCRI, la Cour constitutionnelle, la CPS, la MIRENA et leurs démembrements locaux, le SAP/CENA, etc.., ainsi que d’autres acteurs impliqués.*

***Apports***

Le PAREL a financé ou organisé de nombreux ateliers et séminaires de formation et de renforcement des capacités des différents organes prévus par la loi pour assurer la supervision et la réalisation du RENA/LEPI . Certaines formations ont été organisées à l’extérieur du pays en faveur des responsables de la MIRENA et du CNT. Le but de toutes ces actions étaient d’assister ces organes en charge du RENA/LEPI dans la mise en œuvre du projet en améliorant leurs compétences professionnelles en la matière. Etant donné la complexité opérationnelle et les contraintes techniques liées à la mise en œuvre du RENA/LEPI conformément au calendrier qui avait été établi, le PAREL a fourni un appui financier et technique à un nombre élevé d’intervenants au niveau central et des démembrements. En dépit de certains dysfonctionnements enregistrés, ces personnes ont efficacement contribué à la réalisation de toutes les étapes du RENA, de collecte des données biométriques, de production de la LEPI et de distribution de cartes d’électeurs. Par ailleurs, le PAREL a déployé 84 VNU nationaux sur le terrain en vue d’apporter un appui aux responsables locaux de la MIRENA Toutes ces interventions ont contribué à la bonne planification et à la mise en œuvre efficace et efficiente du projet sur le terrain.

***Contraintes***

La mission note que les structures officielles de mise en œuvre du RENA/LEPI (CPS et MIRENA) mises en place, relevaient de la culture politique béninoise empreinte de méfiance qui prône la recherche du consensus dans toutes les opérations ayant une finalité politique. Toutefois, la cohabitation entre l’organe politique et l’organe technique a donné lieu à des conflits d’attribution et/ou des trafics d’influence des acteurs politiques sur la MIRENA et ses structures techniques dont les membres ont été recrutés par la CPS conformément aux dispositions de la loi portant RENA/LEPI. Bien que les responsables de la MIRENA aient été recrutés par appel à candidatures, la plupart d’entre eux ont été vulnérables à la pression politique qui a eu des répercussions néfastes sur leur travail technique. Le PAREL a dû prendre des initiatives pour remédier aux défaillances induites par cette situation.

De façon générale, les formations données aux agents ne se sont pas, pour la plupart, déroulées dans des conditions optimales : Certains participants n’avaient pas le niveau de base requis pour l’emploi, certains lieux de formation n’étaient pas adaptés (manque de lumière, d’appareils de sonorisation, etc.). Toutes ces incommodités ont agi sur l’assimilation des enseignements donnés, ce qui a eu un impact négatif sur le rendement de certains agents et leur rendement sur le terrain. Il serait souhaitable que pour la suite des opérations, le recrutement des agents et responsables se fasse suivant des critères de compétence, d’intégrité et d’expérience dans le domaine concerné. Des formations ciblées à l’objet dans des délais conséquents devront aussi être envisagées en vue d’une meilleure appropriation du projet et de ses applications. Dans le cadre de la capitalisation des acquis, les experts et agents ayant œuvré à la réalisation du RENA/LEPI pourraient servir de base pour les recrutements de personnel des projets. Toutefois, une enquête de moralité devra être réalisée et des tests de compétences menées pour que seuls des personnes compétentes et intègres soient retenues.

**Composante 4 :** *La communication autour de la LEPI a été l’un des maillons faibles du projet d’appui à la réalisation de la LEPI.*

***Apports***

La communication officielle dans le cadre de la réalisation du RENA/LEPI est dévolue à la partie nationale du projet, notamment le Gouvernement et la CPS. La mission du PAREL consistait d’accompagner et de faciliter la mise en œuvre des actions de sensibilisation, d’éducation civique et de communication. Face aux insuffisances de communication et de sensibilisation constatées, le PAREL a initié des actions tant institutionnelles que techniques. Ainsi, une stratégie de communication a été élaborée comportant toutes les actions de communication possibles pour garantir la lisibilité et la visibilité du processus de réalisation du RENA/LEPI. Cette stratégie était basée la communication d’acceptabilité qui vise à amener les cibles à adhérer à l’outil de développement que constitue le RENA/LEPI. Pour sa mise en œuvre, le PAREL a développé des partenariats fructueux avec des organisations de la Société Civile malgré les divisions internes à ces organisations.

***Contraintes***

Les campagnes de communication et la sensibilisation ont souffert des contradictions au sein des organes en charge du RENA/LEPI d’une part et des acteurs politiques d’autre part, ponctuées par des mots d’ordre de boycott, des marches pour et contre le RENA/LEPI, des entraves à l’exécution de certaines activités dont la sensibilisation. Ce fut le cas notamment dans certains arrondissements de Cotonou et de Porto Novo. Cette réticence s’est même manifestée à travers des influences sur certains chefs de villages et de quartiers de ville, des crieurs publics, etc. Dans certaines localités, les détracteurs du RENA/LEPI sont arrivés à organiser une « campagne anti LEPI ».

### Pertinence du PAREL

De l’avis de tous les interlocuteurs rencontrés par la mission, le PAREL est un projet pertinent du fait que la réalisation du RENA/LEPI au Bénin était devenue une nécessité incontournable. Considérant le consensus sur la remise en cause des anciens mécanismes et conditions d’établissement des listes électorales, les acteurs du processus électoral béninois ont opté pour la mise en œuvre d’une liste électorale permanente informatisée (LEPI) permettant de réduire les problèmes liés aux listes manuelles jugées non transparentes et peu fiables, reprises à la veille de chaque élection. Le PAREL a en effet permis:

* L’établissement d’une liste électorale informatisée avec photo et empreintes digitales (vérifiable même par les populations analphabètes dans chaque village ou quartier de ville); En effet, avant les scrutins de 2011, les onze (11) élections organisées depuis l’avènement du renouveau démocratique dont quatre élections présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006), cinq élections législatives (1991,1995, 1999, 2003 et 2007) et deux élections locales (2002 et 2008), l’ont été sur la base de listes manuelles reprises systématiquement à zéro à chaque élection.
* La publication des listes électorales informatisées dans les quartiers et villages, et leur mise à la disposition de tous les acteurs du processus électoral;
* L’établissement et la publication de la liste des bureaux de vote avec leur localisation précise à l’aide des coordonnées GPS;
* La conformité de la liste électorale avec la législation en vigueur en ce qui a trait à l’élimination des inscriptions multiples à l’aide de la technologie biométrique (dédoublonnage) ;
* La transparence, l’exactitude et la crédibilité de la composition du corps électoral (connaissance précise et vérifiable du nombre d’électeurs par bureau de vote, par village et par quartier de ville) ;
* L’élimination des irrégularités liées aux listes électorales (inscriptions fictives, inscriptions multiples, inscriptions d’étrangers, inscriptions de mineurs, inscriptions d’autres catégories de personnes inéligibles à la qualité d’électeurs) ;
* L’introduction d’une carte d’électeur infalsifiable portant la photo et l’empreinte digitale du pouce gauche du détenteur ;

Par ailleurs, le RENA/LEPI permettra la réduction substantielle des coûts des consultations électorales de plus en plus prohibitifs et récurrents liés à la périodicité des listes électorales manuelles.

### Efficacité et durabilité

**Efficacité :** La réalisation du RENA/LEPI était une opération complexe d’intérêt national à variantes techniques et politiques qui s’est déroulée en trois grandes phases fondamentales et consécutives à savoir : la Cartographie censitaire, le Recensement porte à porte et l’Enregistrement des données biométriques. Ces différentes phases comprenaient des étapes techniques transversales indispensables que sont les traitements informatiques des informations collectées sur le terrain (saisie, exploitation, production), la constitution des bases de données (cartographiques, individuelles et nominatives et biométriques), l’affichage et la consultation des données, l’apurement des bases de données, l’établissement du fichier électoral national, la production et la distribution des documents électoraux définitifs (listes et cartes d’électeurs sécurisées. Au terme desdites opérations et grâce au PAREL, une base de données cartographiques géo-référencées, individuelles, nominatives et biométriques a été constituée et est disponible en vue de son exploitation pour le développement socio économique du Bénin. Le fichier électoral national a été produit et l’élection présidentielle du 13 mars 2011 et les élections législatives du 30 avril 2011 se sont tenues pour la première fois dans l’histoire démocratique du Bénin, sur la base de documents électoraux fiables, crédibles.et infalsifiables.

Le Bénin dispose aujourd’hui d’une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et de bases de données exploitables ainsi que des programmes de leur administration. Ces résultats palpables constituent un référentiel solide pour la pérennisation des acquis et la poursuite des efforts de modernisation du système électoral amorcés par les dirigeants du Bénin en vue de la consolidation de la démocratie, gage de paix durable et de développement.

**Durabilité :** Dans la mise en œuvre du RENA/LEPI, le PAREL a procédé à l’acquisition de divers types d’équipements, de matériels et de fournitures utiles pour l’exécution des activités. Il s’agit notamment, d’équipements et matériels informatiques, de kits biométriques et accessoires, d’équipements de reproduction, de fournitures techniques, de mobiliers, de matériels de bureau, de matériels audiovisuels et acoustiques, etc. Au terme de l’exécution des activités du RENA/LEPI, l’UGP a réalisé un inventaire physique des biens durables afin de procéder au transfert officiel et définitif du patrimoine du PAREL à la partie Nationale conformément aux procédures du PNUD. L’accord du COP a été obtenu à cet effet le 26 mai 2011. Ces matériels et équipements ont, en effet, été transférés à la partie nationale le 19 août 2011. Ce transfert a été organisé de manière officielle par la signature de l’acte de transfert de propriété entre le PNUD et le Gouvernement, par l’entremise du Ministère des Affaires étrangères, de l’intégration africaine, de la francophonie et des béninois de l’extérieur.

Les contraintes de la mission et le peu de temps à sa disposition n’ont pas permis de vérifier l’état actuel de ces équipements et sur les possibilités de leur utilisation.. La pérennité des équipements et matériels doit être considérée comme une priorité pour capitaliser, au-delà du processus de réalisation du RENA/LEPI, les importants investissements consentis.

Par ailleurs, les milliers de béninois ayant servi comme personnel technique dans toutes les phases du projet ont acquis un certain niveau d’expérience technique grâce au transfert de compétences (Personnel de la MIRENA et de ses démembrements territoriaux, du CNT et des démembrements de la CPS). Il reste à souhaiter que l’Etat béninois tire avantage des bases de données multidimensionnelles disponibles pour mettre en place des applications appropriées afin de faire face aux multiples défis de développement et de modernisation dans différents secteurs. L’une des pistes à explorer et maintes fois encouragées par divers interlocuteurs et partenaires techniques et financiers, c’est que le Bénin mette en place des passerelles d’arrimage de cette base de données avec celle de l’état civil. Des propositions de loi se trouvent en ce moment sur la table des Députés à cet effet.

### Leçons apprises

Dans l’ensemble et en dépit des contraintes auxquelles il a été confronté, le Projet d’Appui à la Réalisation de la LEPI (PAREL) au Bénin pourrait être considéré comme un cas d’école à plusieurs égards. Selon toute vraisemblance et contrairement à ce qui existe dans d’autres pays, le RENA/LEPI au Bénin est un cas unique en Afrique, car au-delà des objectifs initiaux, notamment la mise en place d’un fichier électoral fiable et crédible qui respecte les normes et standards internationaux, cet outil moderne et futuriste, constitue un précieux instrument d’aide à la décision pour la planification efficiente des politiques de développement. La mission estime que certains facteurs conjoncturels ont été déterminants pour la réussite du projet PAREL :

1. Un cadre juridique clair et précis : Le RENA/LEPI est une opération complexe tant sur le plan technique que de par l’environnement légal et politique. C’est pourquoi, le législateur béninois a prévu de manière claire et précise l’ensemble du dispositif du processus de réalisation du RENA/LEPI. Les lois n° 2009-10 du 13 Mai 2009 et n°2011-03 du 04 Mars 2011 ont encadré d’une manière stricte un processus qui a connu beaucoup d’entraves et même des tentatives de recul suite principalement à des interférences politiciennes. Les dispositions de la loi référentielle d’exécution du RENA/LEPI[[1]](#footnote-2) sont, non seulement précises et claires, mais aussi et surtout, très détaillées et même directives par endroit facilitant ainsi l’exécution des opérations techniques. En effet, la prise en compte des prescriptions de la loi pour le développement des logiciels et applications informatiques et la détermination des modes opératoires techniques du RENA/LEPI ont permis d’établir des verrous de conformité des données par rapport à la loi. Ainsi il a été impossible, malgré les réclamations et les pressions politiques de prendre en compte à l’enregistrement des données biométriques des citoyens qui pour une raison ou une autre, n’ont pas été pris en compte par l’opération de recensement porte à porte.
2. Études de faisabilité du RENA : Différentes études ont été réalisées depuis 1998 en vue de la mise en place d’une LEPI, surtout l’étude technique de 2004 financée par la coopération danoise et celle de 2008 financée par la Commission Européenne. Alors que l’étude de 2004 définissait très concrètement les caractéristiques et les étapes de mise en œuvre de la LEPI, celle de 2008 constitue la base référentielle grâce à laquelle le document de projet du PAREL a été élaboré. C’est en effet grâce aux conclusions de cette étude que le RENA/LEPI n’est pas simplement un outil dédié à l’organisation des élections, mais plutôt un outil de développement. Il serait donc souhaitable que l’État béninois mettre tout en œuvre pour actualiser cette base de données et trouver le moyen de l’arrimer au RAVEC.
3. Volonté d’amélioration du système électoral : La volonté de tous les acteurs sociopolitique d’avoir une meilleure visibilité et lisibilité sur l’électorat réel et effectif du pays a été affirmée ainsi que leur détermination à doter le pays d’un outil de gestion des élections crédible, transparent et consensuel susceptible d’atténuer ou de mitiger les risques de conflits postélectoraux. Cet engagement de l’État béninois en faveur du RENA/LEPI s’est d’ailleurs matérialisé à travers l’implication des plus hautes autorités dans le plaidoyer de mobilisation des ressources, les multiples rencontres organisées par le Chef de l’État béninois pour s’enquérir de l’état d’avancement du RENA/LEPI et surtout la contribution du Bénin au financement du projet qui est estimée à environ 39% du budget global du PAREL.
4. Poids de l’assistance technique du PNUD : Face aux difficultés qui se précisaient et menaçaient l’atteinte des objectifs pour des contraintes qui n’étaient pas d’ordre technique ou financier, le PNUD n’avait d’autre choix que de renforcer l’implication du Bureau pour la réussite du Projet en créant en son sein une Task force incluant les experts du PAREL pour accompagner au mieux les organes nationaux dans la mise en œuvre des activités.. Fait important à souligner, la Représentante et son Adjoint ont une maîtrise de crises électorales pour avoir connu les drames du Kenya et de la RDC. Les tentatives pour éviter au pays des contestations post électorales préjudiciables à la paix sociale au Bénin ont certainement renforcé la détermination de l’équipe à avoir le courage d’apprécier à leur juste valeur les menaces physiques dont elle a fait l’objet.
5. Implication des PTFs : L’engouement des partenaires techniques et financiers à accompagner le peuple béninois s’est illustré non seulement par leur participation effective aux réunions du COP, mais aussi par la signature de plusieurs conventions de financement des besoins du projet, certains longtemps après le démarrage des activités. Cet engouement s’est ensuite matérialisé à travers les efforts exceptionnels de certains PTFs qui n’ont pas hésité à combler très rapidement le gap financier de 38,81% du budget initial du PAREL, lorsque celui-ci a été révisé à la hausse.
6. Coordination technique d’ensemble du PAREL : La synergie entre le senior management du PNUD et l’UGP du PAREL qui disposait d’une grosse expertise et expérience en matière de gestion de projet et d’informatisation de fichiers électoraux a été un élément majeur pour le succès. Cette expérience a permis de trouver facilement et à temps, des solutions d’appoint à certaines difficultés qui auraient pu compromettre la réussite du projet.

### Innovation de l’intervention et valeur ajoutée pour le développement national

Une élection est un événement complexe, onéreux et de grande envergure impliquant un grand nombre de personnes qui doivent bien connaître leurs responsabilités dans le processus électoral et répondre de leurs actes devant la loi. Il est impossible de tenir des élections sans une bonne préparation et une planification adéquate. Voilà pourquoi l’Organisation des Nations Unies a plusieurs fois été impliquée dans des processus d’assistance électorale. Si cette assistance s’est d’abord limitée à affirmer les principes de l’autodétermination des peuples dans la mise en place des gouvernements autonomes, la crise de légitimité et des rébellions à répétition à travers le monde ont peu à peu amené l’ONU à prendre une part plus active dans les processus électoraux.

Or, l’assistance aux nations membres dans leurs efforts de réaliser des élections crédibles, légitimes et démocratiques ne peut toujours se réaliser comme une thérapeutique universelle, construite sur des stratégies modulaires et applicables en tout lieu. L’expérience de chaque pays restant unique, le cas du Bénin peut servir d’école, car selon tous les intervenants rencontrés par la mission, la réalisation du RENA/LEPI a permis au Bénin de se doter d’un outil moderne de développement et de gestion des élections. La LEPI permet au Bénin de tourner résolument le dos aux divers dysfonctionnements et difficultés majeures liées à l’organisation matérielle ainsi qu’aux contestations postélectorales qui auraient pu dégénérer en conflit comme cela a été le cas dans nombre de pays africains tels que la Côte-d’Ivoire, le Zimbabwe, le Kenya, etc.

### Recommandations

Au regard de tous les éléments évoqués ci-dessus, la mission recommande :

* 1. ***Au Gouvernement du Bénin***
* Etablir et clarifier le cadre institutionnel pour encadrer l’utilisation et la gestion du RENA/LEPI en dépolitisant l’opération et en mettant en place une structure technique autonome qui se chargera de mener les opérations d’actualisation et de révision du RENA/LEPI et d’alimenter toutes les administrations avec les données nécessaires. Accélérer les démarches pour que les opérations démarrent dans les meilleurs délais en vue d’éviter les pressions politiques et de temps comme c’est très souvent le cas à l’approche des élections ;
* Tout mettre en œuvre pour qu’il y ait le moins de critiques et de contestations possibles sur la LEPI lors des prochaines échéances électorales prévues en 2013. Faire de la LEPI un instrument inattaquable. Pour ce faire, il faudra procéder de toute urgence à une évaluation de tous ceux qui n’ont pas été recensés et prendre une nouvelle loi qui habilitera toutes les personnes n’ont inscrites à pouvoir le faire au lieu d’attendre dix ans. Ensuite, procéder à un toilettage de la LEPI en collaboration avec les élus locaux et chefs de village. La stratégie pourrait consister à rendre disponible la liste des inscrits par quartier, finaliser le RPP et faire recenser les omis, corriger les erreurs typographiques sur les noms et la filiation, faire correspondre les lieux de recensement aux lieux de vote, et mettre la LEPI sur Internet afin de se conformer à la législation en vigueur
* Déterminer à temps les lieux et bureau de vote. La question du rattachement des électeurs à des bureaux de vote appropriés est d’une importance capitale avant les prochaines échéances électorales. Donner la possibilité aux personnes de choisir elles-mêmes leur centre de vote ;
* Apporter des clarifications sur les villages fictifs et villages administratifs en mettant en place une liste validée et codifiée de tous les villages et quartiers de ville et en réglant la question de délimitation entre les communautés ;
* Construire ou aménager un site approprié pour accueillir le siège de l’organe qui sera chargé de la gestion de la LEPI. Le site actuel, le CIC, n’étant très adéquat à cause des nombreux risques qu’il présente tant sur les aspects techniques, organisationnels que sécuritaires.
	1. ***Sur le RENA/LEPI***
* La LEPI a permis d’avoir une liste de référence, une liste électorale fiable, pas parfaite mais fiable. Elle a contribué à limiter la fraude et les votes multiples. La LEPI est la première base de données des inscrits au Bénin. Cet outil important de développement devra être pérennisé. Pour ce faire, il faudra activer les autres applications de la LEPI et explorer les passerelles d’arrimage de la LEPI avec l’état civil.
* L’appropriation de la LEPI par la partie nationale tarde à être visible et l’absence de communication autour de cet outil suscite des interrogations de la part des acteurs sociopolitiques qui assimilent toute initiative prise actuellement sur la LEPI à une tentative de tripatouillage de cet outil par le pouvoir en place. La mission souhaiterait qu’une table ronde ou un audit soit organisé pour mettre tous les acteurs au même niveau d’information. Il faut donc instaurer la transparence du côté du gouvernement qui doit communiquer sur tout le matériel acquis et le sort de la LEPI
* Organiser des formations afin d’outiller la partie nationale pour qu’elle puisse prendre en main les acquis et veiller à la formation du personnel chargé de la maintenance du matériel et équipement acquis pour cesser de toujours dépendre d’un appui externe pour la maintenance
* Pour les prochaines phases, instituer un mode de recrutement des différents responsables et agents de terrain qui mette l’accent sur la compétence technique, le professionnalisme et l’intégrité morale
	1. ***Aux partenaires techniques et financiers***
* Un appui technique concerté et sans réserve des Nations-Unies et des partenaires techniques et financiers au gouvernement béninois en vue de la pérennisation des acquis du RENA/LEPI et l’activation des autres applications dont celle de l’état civil ;
	1. ***Au PNUD***
* Avant la mise en place d’un projet d’assistance électorale ou d’appui à la réalisation d’une liste électorale biométrique, surtout dans des contextes très complexes, envisager de mettre au sein du senior management du PNUD, des personnes qui ont une expérience avérée dans le domaine électoral ;
* D’envisager la mise en place d’un projet transitoire d’appui à l’actualisation de la LEPI, avec un staff réduit ou à des présences ponctuelles, de deux internationaux au maximum. L’objectif du projet consisterait à accompagner le l’Etat béninois dans la prise en compte de toutes recommandations susceptibles d’ériger la LEPI en un véritable outil de développement unanimement apprécié par tous les acteurs sociaux politiques du pays. Cette méthode pourrait s’avérer très bénéfique surtout en matière de viabilité et de crédibilisation du RENA/LEPI d’ici le double scrutin de 2013.

### Conclusion

La mission partage l’opinion de ceux qui disent qu’un tel projet ne peut réussir pleinement sans le consensus de la classe politique. Nous estimons que c’est parce qu’il y avait le consensus que le PAREL a pu démarrer. Pour preuve, la loi de 2009 adoptée par l’ensemble des partis politiques et qui se sont fait représenter à la CPS. Les désaccords ont surgi quand les activités ont atteint une vitesse certaine. C’est dans l’ordre des choses. On ne peut blâmer un parti politique qui défend ses intérêts vitaux. Ce qui est déplorable, c’est les tentatives des acteurs politiques à infiltrer le système pour bloquer le processus d’une opération qui s’est révélée comme éminemment utile pour la paix sociale du pays. Ceux qui demandaient l’arrêt du processus ont été taxés d’avoir peur d’une liste électorale transparente pour un retour vers les listes manuelles dans lesquelles on « inventaient » des électeurs et qui auraient fait le lit de contestations majeures Le boycott préconisé par une partie de la classe politique a, également, pénalisé des citoyens peu informés des objectifs de la LEPI alors que tous les dirigeants des partis politiques se sont faits, eux, recensés  et enregistrés.

L’ingérence des politiques dans le processus de réalisation de la LEPI a eu un impact négatif dans la conduite des opérations et a été la cause majeure des difficultés rencontrées. La constitution du Groupe de travail composé de tous les acteurs et présidé par la société civile a été un moment important de rapprochement des positions des tenants à l’arrêt du processus et ceux qui étaient décidés à doter le pays de cet instrument capital. Il faut, dans le même ordre d’idées, saluer la tenue de l’Atelier bilan de la LEPI. Malgré les plaidoyers des anciens Présidents de la République (ayant abouti à l’adoption de la loi d’habilitation), la méfiance légendaire entre les acteurs de la classe politique a laissé ses empreintes, biaisant le processus de réalisation harmonieuse de la LEPI.

Cela dit, le travail de qualité abattu par le projet PAREL a permis la réalisation à temps du RENA/LEPI et la tenue des scrutins du cycle électoral de 2011 avec un fichier électoral harmonisé et biométrique et des documents électoraux crédibles fiables et infalsifiables. Toutefois, en dépit des avancées notoires constatées, et des multiples atouts de cet outil moderne et futuriste, l’environnement politique béninois semble encore marqué par les appréhensions de certains partis de l’opposition et acteurs sociaux qui estiment que le RENA/LEPI devra faire l’objet d’une actualisation. Pour la rendre plus inclusive et consensuelle, un nouveau cadre juridique devra permettre à ce que tous les béninois de huit ans et plus y trouvent leur nom. Pour un usage optimal de l’outil, le législateur béninois devra également définir un cadre organique professionnel qui se chargera de mener toutes les opérations d’actualisation de la LEPI dans les meilleurs délais en vue du double scrutin de 2013. La communication autour de l’outil devra être améliorée. Comme dans la plupart des pays africains, la culture de la contestation de toute nouvelle initiative politique par les différents acteurs reste un nœud gordien au Bénin. Une stratégie devra être envisagée en vue de renforcer la culture politique de toute la classe socio- politique.

Mais il ne faut pas que cette réalité occulte les progrès accomplis et freine la poursuite de l’appui des Nations-Unies et de la communauté internationale à la mise en place d’un RENA/LEPI actualisé, plus inclusif et consensuel, d’autant plus que la partie nationale a donné des assurances de sa volonté de poursuivre les réformes et la collaboration. Pour cela, Il faudra capitaliser sur les différentes synergies et partenariats expérimentés dans le cadre d’un projet d’une telle envergure.

### Les perspectives

Le Bénin a réussi l’exploit de traverser toutes ces turbulences en se dotant d’une Base de données contenant l’identification de plus de six millions de sa population. L’opinion publique s’inquiète, à juste titre, du devenir d’un instrument qui peut largement contribuer à la modernisation de son administration et son développement économique et social.

Des dispositions sont prises tant par les autorités nationales qu’au niveau du PNUD pour pérenniser les acquis et créer les conditions d’une exploitation rationnelle de la Base des données. L’Assemblée Nationale a inscrit à son agenda de sa prochaine session l’examen de la « Proposition de loi portant identification la personne physique en République du Bénin ». Ce cadre juridique permettra la mise en place d’un cadre institutionnel permanent se dédiera aux multiples applications que la Base de données autorise, notamment l’assainissement de l’état civil, la production de divers documents administratifs et leur sécurisation, la planification du développement, l’actualisation et la mise à jour de la base de données

Le PNUD et les Partenaires techniques et financiers sont toujours disponibles pour accompagner le peuple béninois dans l’appropriation et la valorisation de ce précieux outil de développement dont l’utilisation bénéficie déjà d’un impressionnant parc informatique et de praticiens nationaux qui ont bénéficié d’un transfert de compétence utile.

## Généralités

### Introduction

1. Depuis 1991, la République du Bénin a connu un cycle électoral stable. Ont ainsi été conduites cinq élections présidentielles (1991, 1996, 2001, 2006 et 2011), six élections législatives (1991,1995, 1999, 2003, 2007 et 2011) et deux élections locales (2002 et 2008). Les prochaines échéances électorales sont prévues pour 2013, avec la tenue simultanée des élections locales et communales.
2. Durant cette période, diverses mesures ont été prises qui ont contribué à l’enracinement des pratiques démocratiques : instauration, à partir de 1995, d’une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) pluraliste, introduction des urnes transparentes ; adoption du bulletin unique; dépouillement des bulletins dans le bureau de vote. Les institutions de la République, en particulier la Cour Constitutionnelle, ont contribué à cette évolution positive.
3. Cependant, en dépit des progrès enregistrés, tant les observateurs internationaux et nationaux, les acteurs politiques et ceux de la société civile ainsi que les institutions concernées ont souligné des faiblesses et dysfonctionnements qui perduraient et contribuaient à la contestation des résultats et/ou à des difficultés majeures dans l’organisation matérielle des scrutins. Parmi celles-ci, sont communément citées : l’installation tardive de la CENA, la lenteur et/ou le caractère parfois houleux de nomination des membres de la CENA et de ses démembrements, des déficiences dans la gestion des infrastructures et équipements, des problèmes chroniques dans le financement et la gestion des budgets électoraux, des difficultés dans la transmission et l’établissement des résultats, etc. Outre les éléments cités, les conditions de déroulement des scrutins organisés avant 2011 avaient induit l’urgence de remettre en cause le mécanisme et les conditions d’établissement des listes électorales.
4. Avant le cycle électoral de 2011 donc, les élections au Bénin étaient toujours conduites sur la base de listes manuscrites périodiques, établies avant l’élection, dans un délai court, rendant impossible toute vérification de leur fiabilité. Il en résultait des dysfonctionnements en ce qui concerne leur publicité, la transparence des chiffres ou les possibilités de recours effectif. En conséquence, l’ensemble des acteurs se sont accordés pour considérer que l’inscription des électeurs constituait un aspect particulièrement fragile du processus électoral et une source majeure d’irrégularités (inscriptions fictives, inscriptions multiples, inscriptions d’étrangers, de mineurs ou d’autres catégories de personnes inéligibles à la qualité d’électeur, etc.) nourrissant la fraude électorale en amont. La constitution d’une liste électorale permanente informatisée (LEPI) était donc souhaitée de tous les acteurs pour rétablir la crédibilité érodée du processus électoral béninois.
5. Parallèlement, le budget des élections – dans lequel la constitution des listes électorales représentait un poste majeur – avait considérablement crû au cours des années, au point d’être considéré comme une charge difficilement supportable par l’Etat béninois. La réalisation d’une liste électorale permanente informatisée était donc également souhaitée dans une perspective de contrôle à long terme du coût des élections.
6. C’est dans ce contexte, que le Gouvernement béninois a décidé de relancer le projet de réalisation de la LEPI. Suite à une sollicitation de la partie béninoise, la Commission Européenne et le PNUD ont, avec le soutien des autres partenaires techniques et financiers, entrepris de répondre positivement à la demande du Gouvernement d’appuyer la mise en place de la LEPI à travers le Projet d’Appui à la Réalisation de la LEPI (PAREL).

### Contexte mise en place

1. Trois facteurs ont donc été déterminants dans la mise en place du PAREL au Bénin. Il s’agit de

**Premièrement:** La volonté des autorités béninoises et des acteurs politiques de rendre le processus électoral plus transparent, crédible et moderne. Cela s’est manifesté depuis la conférence nationale de 1990 et matérialisé dans les orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011 contenues dans le document «Bénin émergent », qui placent le renforcement de la démocratie et la consolidation de l’Etat de droit au cœur des préoccupations. Ces orientations ont servi de base pour la relance du projet d’établissement d’une Liste Electorale Permanente Informatisée au Bénin.

**Deuxièmement:** Les insuffisances qui entachaient la confection des listes électorales étaient à l’origine de sérieuses menaces de remise en cause des résultats des élections. Toutes choses qui auraient pu plonger le pays dans une instabilité comparable à celle de pays comme le Kenya, le Zimbabwe, etc.

**Troisièmement:** Le coût sans cesse élevé de l’organisation des élections qui devenait de plus en plus insupportable pour le pays. La fiabilisation du fichier électoral et la réduction des coûts des élections étaient donc devenues des exigences dans le processus de renforcement de la transparence et de l’équité des scrutins du moment où aucune gouvernance démocratique ne peut être envisagée en dehors d’élections libres, sincères et crédibles.

1. Tous ces facteurs ont poussé les autorités béninoises à prendre un certain nombre de mesures fortes. Parmi lesquelles:
* le vote de plusieurs lois pour améliorer le processus électoral dont la loi n°2009-10 du 13 mai,
* la réalisation à partir de 1998 de plusieurs études en vue de la mise en place d’une LEPI, surtout l’étude technique de 2004 financée par la coopération danoise, réactualisée en 2008 sur financement de la Commission Européenne et du PNUD.
1. Après la mise en place du cadre juridique, le Gouvernement béninois a sollicité l’appui de la communauté internationale à travers les Nations Unies, en vue de la réalisation de cet important projet. Cette requête a reçu un écho favorable auprès du Secrétaire Général des Nations Unies, qui va instruire la mise en place du PAREL par le bureau PNUD Bénin, conformément au mandat d’assistance électorale à lui dévolu par l’Assemblée Générale de l’ONU.

### La mission d’évaluation : objectif et termes de référence

1. **Objectif** - En février et mars 2012, l’équipe d’évaluation du Projet d’Appui à la Réalisation de la LEPI (PAREL) s’est vue confier la mission d’analyser les performances et les résultats de ce projet par la validation des résultats obtenus, leur impact probable, leur pertinence quant à la réalisation de l’Effet escompté et leur durabilité. La tâche de la mission consistait par ailleurs à relever et apprécier le niveau de progrès dans le développement des capacités nationales de gestion des processus électoraux, tout en donnant des indications aux partenaires du projet sur les besoins et priorités pour une assistance future. Composée de deux membres, cette mission, a séjourné pendant trois semaines au Bénin. A Cotonou et Porto-Novo, elle a rencontré les partenaires et les structures impliquées dans le processus de réalisation de la LEPI, les institutions de l’Etat béninois, les acteurs politiques dans le pays et a pris connaissance de nombreux documents mis à sa disposition.
2. **Résultats attendus :** Cette mission d’évaluation rentre dans le cadre logique du cycle des projets PNUD. Elle a effectivement pour objet de déterminer dans quelle mesure les indicateurs du projet préalablement identifiés lors de la mise en place du projet PAREL ont été atteints. Grâce à une revue systématique et détaillée de l’abondante documentation existante, des différentes rencontres organisées durant 15 jours ouvrables tant à Cotonou qu’à Porto-Novo, les évaluateurs devaient soumettre au PNUD un rapport technique faisant ressortir :
* les résultats obtenus et les apports les plus probants du PAREL, compte tenu des défis et objectifs de l’assistance technique du PNUD
* les contraintes et difficultés de mise en œuvre rencontrées
* les perspectives d’amélioration et de pérennisation de La LEPI telles que perçues par le Gouvernement, les acteurs politiques béninois et les autres interlocuteurs rencontrés
* les leçons apprises, en vue d’améliorer les programmations futures dans le domaine de la gouvernance démocratique
* des enseignements dans l’identification des besoins futurs, y compris des suggestions de changement dans le cadre légal de gestion de la LEPI
* des recommandations idoines devant permettre aux partenaires techniques et financiers de contribuer plus efficacement au développement des capacités des institutions démocratiques nationales afin que la LEPI devienne véritablement un outil consensuel au service du développement de l’Etat Béninois
1. **Méthodologie et activités réalisées** : Les évaluateurs partent du principe général consacré par la littérature en la matière que l’organisation des élections dans un pays relève de la souveraineté nationale, la communauté internationale n’apportant qu’un appui au processus. Le [PNUD, quant à lui, joue un rôle important dans l'apport d'un soutien et d'une assistance techniques aux processus électoraux](http://www.undp.org/governance/electoral.htm). Il s'engage avec les pays à édifier à long terme des capacités et des institutions électorales entre les élections. Il joue un rôle clef de coordination de l'aide électorale internationale au moment des élections. Quand une assistance électorale des Nations Unies est fournie dans un pays, le bureau du PNUD sur place joue le rôle d'appui central pour le Système de l'ONU. Les préalables énoncés ci-dessus distinguent l’assistance technique et financière de la communauté internationale apportée à un Etat donné, de la gestion du processus électoral de cet Etat qui relève de la souveraineté des Etats.
2. La mission a pris connaissance de nombreux documents, en bonne partie fournis par le PAREL/PNUD, la Cour Constitutionnelle, la CPS, la MIRENA, le CNT, les acteurs politiques et les OSC. Ces données leur ont permis d’analyser aussi bien, les performances et les résultats du PAREL, que la qualité du produit final obtenu, la LEPI en l’occurrence. Ensuite, la mission a répertorié les propositions susceptibles de contribuer à la pérennisation des acquis, proposé une synthèse des enseignements tirés et enfin, formulé des recommandations pertinentes fondées sur cette expérience unique de la qu’est la LEPI au Bénin.
3. La très courte durée du mandat de la mission d’évaluation (quinze jours ouvrables) ne lui a cependant pas permis d’explorer davantage l’impact du projet PAREL. Cela n’a pas empêché tous les experts, les bénéficiaires, les partenaires techniques et financiers rencontrés de reconnaître la pertinence de la LEPI et sa contribution exceptionnelle à la planification et la tenue des différents scrutins du cycle électoral béninois de 2011. La pertinence de la LEPI est d’autant plus évidente qu’elle a permis au Bénin de disposer d’un fichier électoral national centralisé, contrairement aux listes électorales qui, par le passé, étaient établies manuellement à la hâte, à l’approche de chaque élection et sans aucune possibilité d’apurement des inscriptions multiples. L’efficacité ou le mérite du PAREL, c’est d’avoir permis à l’Etat béninois de disposer d’un outil futuriste généré par plusieurs bases de données informatiques issues du RENA, et contenant des données géo référencées des infrastructures publiques et d’habitation ainsi que des informations individuelles, nominatives et biométriques de la population.
4. **Composition de l’équipe** **:** La mission d’évaluation était composée de deux experts internationaux qui sont entrés en fonction le 20 février 2012. Les deux internationaux, qui sont des experts en évaluation des processus jouissant tous d’une expérience approfondie de la problématique des élections en Afrique, sont MM. NIANG Abderhamane (Malien) et Thompson F. SAMA (Camerounais). La mission, dirigée par M. NIANG Abderhamane a travaillé dans les locaux du PAREL/PNUD à Cotonou.

### Remerciements

1. Les consultants remercient chaleureusement tous ceux et celles qui ont donné de leur temps pour faciliter l’exercice de ce mandat : le Senior Management du PNUD Bénin, pour son accueil et sa confiance ; l’équipe du PNUD Bénin qui a veillé aux arrangements contractuels et de voyage ; le personnel du PNUD et l’équipe du projet PAREL qui ont assuré un encadrement global et grandement facilité sa mission (information, documentation, déplacements et installation à Cotonou) et qui s’est occupé des aspects administratifs (rendez-vous...). Merci aux autorités politico-administratives du pays et à leurs collaborateurs pour les facilités accordées à la mission, ainsi qu’aux partenaires techniques et financiers, aux interlocuteurs de la société civile béninoise pour leurs précieux témoignages. Nos remerciements vont également à l’endroit du personnel d’appui du projet PAREL.

## Analyse des données : Réalisations du PAREL par Composante

|  |
| --- |
| *Composante 1 :* Gestion du programme d’assistance technique électorale |

* 1. **Apports du PAREL**
		1. **Conformément au plan de travail annuel du PAREL, une unité de gestion de projet (UGP) a été mise en place. L’équipe projet du PAREL a été recrutée avec le concours du Centre de services du PNUD, et selon les normes et procédures du Système des Nations Unies. Ce staff était constitué au total d’environ cent vingt-trois (123) personnes réparties comme suit :**
1. Seize (16) experts et consultants internationaux et cinq (5) spécialistes nationaux de haut niveau qui ont accompagné les organes la CPS et la MIRENA aux plans managérial, technique, organisationnel, logistique, financier et politique;
2. Quatre-vingt-quatre(84) Volontaires des Nations Unies nationaux déployés comme point focaux du PAREL dans l’ensemble des 77 communes du Bénin. Leur mission consistait à apporter une assistance multiforme aux responsables locaux de la MIRENA. Il convient de relever ici que le recours aux VNU nationaux, bien que n’étant pas prévu dans le PRODOC, a été décidé par le Comité de pilotage pour pallier aux multiples blocages et difficultés rencontrés par les agents de la MIRENA sur le terrain;
3. Dix (10) personnels d’appui (nationaux) principalement des assistants administratifs et financiers ainsi que des chauffeurs;
4. Placée sous la supervision d’un Conseiller Technique Principal (CTP) recruté en janvier 2010, toute cette équipe a été progressivement mise en place à compter de 2009 avec la signature du PRODOC et l’entrée en fonction du premier CTP qui a quitté ses fonctions début 2009. La majorité des experts ont rejoint le Projet à partir de février 2010 ;
5. S’agissant de la qualité de la collaboration entre l’UGP et les différents organes nationaux en charge du RENA-LEPI, l’ensemble des acteurs du processus la qualifient d’étroite et cordiale, empreinte de respect mutuel. Toute chose qui aura contribué, en fin de compte, à un appui de qualité.
	* 1. **La gestion efficace du projet est assurée et les moyens de gestion sont mis à disposition**

**Mobilisation des ressources**

1. Conformément aux dispositions du PRODOC, le PNUD Bénin a mis en place un Basket Fund qui a effectivement permis de recueillir et de gérer la contribution des partenaires extérieurs selon la modalité de partage des coûts. Initialement arrêté à 36 836 366 $ US en juillet 2009, le budget du PAREL a été réévalué en avril 2010 à 42 439 013 $US pour prendre en compte les contraintes environnementales, le renchérissement des coûts de certains matériels et les imprévus. Au 31 décembre 2011, le total d’accords signés s’élevait à 51 134 548 $US, soit l’équivalent de 100 % du budget du PAREL, et ce, grâce au plaidoyer efficace mené par le gouvernement béninois, la qualité des documents et des informations mis à la disposition des membres du comité de pilotage par le PAREL et les premiers résultats engrangés par le projet sur le terrain.
2. Un total de treize partenaires techniques et financiers ont contribué au financement du Projet PAREL à travers le Basket Fund. Il s’agit de l’Australie, l’Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, le GPECS (Espagne), le Luxembourg, le Japon, les Pays-Bas, le PNUD, la Suisse et l’Union Européenne. Le gouvernement du Bénin a, quant à lui, financé le PAREL à hauteur 19 519 090,29 $US, soit 38% de l’ensemble des financements mobilisés dans le cadre du projet.
3. La mission d’évaluation a noté un réel engouement de la communauté internationale et même du gouvernement béninois à financer le projet d’appui à la réalisation de la liste électorale permanente informatisée. Cet engouement s’est matérialisé à travers les efforts exceptionnels de l’UE, la Suisse, le Danemark, les Pays-Bas et le Japon qui n’ont pas hésité à combler l’excédent de 38,81% du budget initial du PAREL

**Administration des fonds**

1. **Gestion des ressources financières :** La modalité de gestion du PAREL retenue par le PNUD et les autres acteurs du projet était le Direct Execution (DEX) ou le mode d’exécution directe. Ce mode de gestion permet au PNUD d’assurer une gestion rigoureuse des ressources engagées conformément aux normes de transparence des Système des Nations Unies. Conformément aux dispositions du PRODOC, le Comité d’orientation et de Pilotage du PAREL était seul chargé de l’orientation stratégique de l’appui offert dans le cadre de la gestion du panier commun mis en place dans le cadre du PAREL. Compte tenu des décisions politiques et législatives, des conjonctures environnementales et d’autres contingences non prises en compte au démarrage du projet, le COP a dû recommander environ 03 révisions budgétaires. Ces multiples révisions visaient à adapter le budget du PAREL à la situation réelle sur le terrain. C’est ainsi que le budget du Basket Fund est passé à 51 134 548 $US en avril 2011, soit un accroissement global de 14 298 182 $US ou une augmentation de 38,81% du budget initial du PAREL entièrement mobilisé auprès de certains bailleurs de fonds. Par ailleurs, l’UGP a fait preuve d’un bon niveau de coordination qui a grandement favorisé les échanges et la circulation de l’information par la diffusion des documents de planification, des rapports financiers dont le rapport d’audit du projet déjà réalisé.
2. Conformément au PRODOC du PAREL, un plan de travail annuel est élaboré chaque année et validé par le COP. Une fois introduit dans atlas, logiciel de gestion des projets des nations unies, ce plan sert de référentiel pour la réalisation des activités du projet. Au 10 décembre 2011, Le solde budgétaire s’élève à 251 083 dollars US sans compter le prélèvement de frais de gestion du quatrième trimestre de l’année en cours qui réduira substantiellement ce solde.
3. En vertu du principe de la gestion du panier commun, les contributions reçues, à l’exception de celles de l’Allemagne et du Japon qui ont fait l’objet d’accords spécifiques, ne ciblent pas le financement d’une activité donnée. Les fonds d’un même bailleur peuvent servir pour le financement de plusieurs activités. Dans tous les cas les dépenses sont exécutées en fonction des montants disponibles.
4. **Gestion des ressources humaines :** La mission note que des cent vingt-trois (123) experts, spécialistes, VNU et personnels d’appui recrutés par l’UGP dans le cadre du projet PAREL, cent sept (107) étaient des béninois. Notons également que la MIRENA et le CNT et leurs différents démembrements chargés de l’exécution technique du RENA/LEPI étaient tous composés d’experts béninois. L’on y dénombrait des démographes, des sociologues, des cartographes, des informaticiens, des agents en planifications, en biométrie, en droit, etc. qui ont tous contribué à l’édification de la LEPI. Malheureusement, conformément à la législation en vigueur, le mandat de toutes ces structures est arrivé à expiration. La question des capacités nationales qui pourraient être mobilisées pour assurer la pérennisation de la LEPI reste aujourd’hui entière, car la loi n’a pas prévu d’alternative. Toutefois, ces problèmes cruciaux de gestion des ressources humaines ne peuvent pas être imputés au projet PAREL; ils relèvent principalement de la responsabilité de l’Etat Béninois.
	* 1. **Les réunions périodiques du Comité de pilotage sont organisées et les rapports mandataires de suivi (trimestriel et annuel) sont préparés et produits**
5. Convoquées par le Représentant Résident du PNUD, pas moins de 35 réunions du COP se sont tenues durant la période de réalisation du RENA-LEPI, à raison d’une réunion tous les 15 jours. Ces réunions ont permis d’examiner et de valider les rapports et les actions prises par l’UGP, de définir les orientations stratégiques, d’examiner l’utilisation des ressources et de faire des recommandations sur les activités susceptibles de permettre la bonne conduite du PAREL. Les différents comptes-rendus et résolutions du COP sont disponibles au PAREL qui assure le secrétariat du COP. Il convient de relever que sur recommandation du COP, le PAREL a procédé à pas moins de trois révisions budgétaires ;
6. L’UGP a aussi fait preuve d’un bon niveau de coordination qui a grandement favorisé les échanges et la circulation de l’information par la diffusion des rapports financiers, des documents de planification et des rapports de réunion au sein du COP. Par ailleurs, les responsables du PAREL sont à féliciter par rapport au nombre impressionnant de documents et de rapports produits et ventilés aux différents partenaires et bénéficiaires du projet.
	1. **Contraintes**
7. L’encadrement technique national s’est heurté à deux problèmes majeurs :
* l’intégrité morale et parfois (ii) le manque de professionnalisme avéré. Des Agents, tant au niveau central qu’au niveau des démembrements, se sont laissés entraînés dans des positions politiquement partisanes et parfois par une corruption financière, nous a-t-on dit. Cela a eu pour conséquence de désorganiser les activités dans le but de bloquer le processus.
* Les procédures de recrutement du personnel national n’ont pas obéi à la rigueur requise pour une opération de ce haut niveau de technicité, d’engagement civique et de loyauté. Malgré l’appel à candidature, ceux qui ont procédé à ce recrutement se sont préoccupés à placer, en premier lieu des parents sans privilégier les capacités techniques exigées. Ainsi, les insuffisances provisoires relevées à la suite de la cartographie censitaire ont donné les arguments que les opposants à la LEPI recherchaient. Mais il faut relever que la cartographie a été une opération complexe et de haute technicité que des débutants ne pouvaient maîtriser au premier contact. Surtout si l’on y ajoute toutes les difficultés qui sont liées à la dissimulation des GPS ayant servi à l’enquête agricole et puis à l’obtention des GPS dans les pays voisins. L’important reste que ces insuffisances ont été vite corrigées grâce à l’appui du PAREL/PNUD.
	1. **Commentaires**
1. La réalisation de la LEPI a germé il y a plus d’une décennie mais sa réalisation a été chaque fois reportée à une date « propice » qui prenait en compte : (i) le calme électoral ; (ii) le consensus politique ; (iii) et les moyens financiers. L’intérêt des partenaires internationaux s’est manifestée par le financement de plusieurs études de faisabilité menées  par le PNUD et IFES en 1998 , par USAID, DANIDA et le PNUD en 2000 ; le PNUD en 2003, DANIDA en 2004, le MCRI, Société civile et Béninois de l’extérieur en 2004, la Commission Européenne et le PNUD en 2008.
2. La signature du Document de Projet entre le Gouvernement béninois et le PNUD a ouvert la voie pour celui-ci d’engager un plaidoyer fort réussi auprès de plusieurs pays et organisations opérant dans le pays pour alimenter le Basket Fund créé au sein du Projet d’Appui à la Réalisation du Recensement Electoral National Approfondi (PAREL/RENA). Ce Projet a été constitué d’experts internationaux recrutés pour leur compétence avérée dans le domaine de la réalisation de listes électorales informatisées.
3. Le PAREL s’est attelé à l’élaboration d’une méthodologie de correction des insuffisances de la cartographie et de l’enregistrement avec la présence d’Experts internationaux non prévus dans l’organigramme initial. Les logiciels ont été adaptés et il a été procédé à la mise en place d’une maintenance mobile des kits dans les aires d’opération. La mise en œuvre des Recommandations du Groupe de travail et la validation des résultats de la cartographie par les acteurs du processus ont permis de corriger d’une manière significatives les insuffisances relevées. La prolongation de la durée initiale du processus, l’instauration d’une journée chômée et payée par le Gouvernement, l’introduction de cahiers- registre dans chaque village et quartiers sont autant d’actions destinées à la crédibilisation et à la fiabilité du processus.
4. Le Document de projet qui est le cadre juridique de l’implication du PNUD et des PTF dans la réalisation de la LEPI, a institué le Comité d’Orientation et de Pilotage des activités financées par le Basket Fund ; il est composé des partenaires ayant contribué, de représentants du Gouvernement et des structures en charge du processus. Il a joué son rôle avec rigueur et efficacité par un suivi régulier et une détermination résolue à atteindre les objectifs fixés.
5. Le PNUD avait une obligation de résultats pour avoir bénéficié de la confiance des acteurs du processus, des autorités nationales et des PTF comme Chef de file et assumant la responsabilité du domaine électoral de par une Décision de l’Assemblée Générale des Nations Unies. Face aux difficultés qui se précisaient et menaçaient l’atteinte des objectifs pour des contraintes qui n’étaient pas d’ordre technique ou financier, la Représentante résidente n’avait d’autre choix que de recentrer les activités du Bureau autour de l’obtention du résultat. Sous son leadership, il s’est créé une forme de Task force qui a mis en synergie les autorités du PNUD et les Experts du PAREL/RENA pour constituer un socle autour duquel se sont fédérées les énergies des partenaires au développement et les responsables des structures en charge du processus. Fait important à souligner, la Représentante et son Adjoint ont une maîtrise de crises électorales pour avoir connu les drames du Kenya et de la RDC. Les tentatives pour éviter au pays des contestations post électorales préjudiciables à la paix sociale ont certainement renforcée la détermination de l’équipe à avoir le courage de défier les menaces physiques et les marches de protestation les visant ainsi que l’ensemble des PTF, principalement l’Union Européenne et la France. C’est cette détermination et ce courage des partenaires dans un environnement fortement politisé par une partie des acteurs nationaux qui a, certainement, aidé à poursuivre l’atteinte des objectifs

|  |
| --- |
| *Composante 2* : Appui à la réalisation technique des différentes phases du RENA/LEPI |

* 1. **Apports du PAREL**
1. L’un des acquis majeurs du PAREL, c’est d’avoir réussi à produire la liste électorale permanente informatisée (LEPI), un instrument tant souhaité par les gouvernements qui se sont succédé au Bénin depuis 1998. La LEPI est le résultat d’opérations de recensement électoral national approfondi et de traitement automatisé d’informations nominatives, personnelles et biométriques obtenues sur l’ensemble du territoire national et à l’étranger, dans les ambassades et consulats de la République du Bénin. C’est un registre de base des données des populations dont le pays vient de se doter. Dans ce registre sont consignées toutes les données nominatives et personnelles de tous les citoyens âgés de huit ans au moins complétées par les données biométriques de ceux des citoyens âgés de douze ans et plus au 31 décembre 2011. Grâce aux technologies de l’information et de la communication, le PAREL a réussi l’exploit technique de mettre en place cet outil qui est censé résister au temps et qui est facile à conserver et à consulter à tout moment, voire à distance. C’est de ce registre (fichier de la population) qu’a été extrait, conformément à la loi, la liste des citoyens en âge de voter, appelée LEPI. Les dispositions de la loi prévoient que la LEPI fera l’objet d’apurement, d’une mise à jour régulière de ses données constitutives et d’une révision globale à périodes régulières (tous les dix ans) ». Ces opérations d’apurement concernent la rectification des erreurs matérielles ; la radiation suite aux décès, aux décisions issues des recours, aux émigrants non enregistrés dans les ambassades et consulats ou aux conséquences de « dédoublonnage ».
2. Cette opération complexe d’intérêt national à variantes techniques et politiques s’est déroulé en trois grandes phases fondamentales et consécutives à savoir : la Cartographie censitaire, le Recensement porte à porte et l’Enregistrement des données biométriques :
	* 1. **La Cartographie Censitaire**
3. Lancés officiellement le 23 novembre 2009, les travaux de la cartographie censitaire, première phase du RENA/LEPI, n’ont effectivement démarré que le 10 décembre 2010 et pris fin le 15 février 2010. Initialement prévus pour une durée d’un mois, les travaux de la cartographie censitaire ont finalement duré six mois. Ils ont permis le découpage du territoire en plus de 8632 ZDE (zones de dénombrement électoral) utilisé pour la préparation du RPP, de disposer des coordonnées géo-spatiales (longitude/latitude) pour environ 4114 villages/quartiers, hameaux, des blocs/ilots, etc., ainsi que des principales infrastructures socioculturelles, économiques du Bénin, la carte exhaustive avec délimitation précise des hameaux, des villages ou quartiers de ville, des villes ainsi qu'une schématisation des bâtiments et des habitations; l’identification des infrastructures administratives, scolaires, sanitaires, culturelles et cultuelles, commerciales et routières ; l’indication des coordonnées « GPS » des centres et des bureaux de vote; l’énumération des ménages et la précision des densités démographiques au moyen de codes.
4. S’agissant des moyens mis en œuvre pour réaliser cette phase du RENA/LEPI, il a fallu procéder à l’acquisition et l’exploitation des documents techniques de base (fonds de cartes, cartes de découpage administratif, statistiques démographiques etc.) auprès des structures nationales en charge des travaux de cartographie et de recensement, notamment, l’Institut National des Statistiques et de l’Analyse Economique (INSAE), le Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et de la Pêche (MAEP), l’Institut Géographique National (IGN), le Centre National de Télédétection (CENATEL). Ensuite, procéder à la confection des documents de collecte des données notamment: le Questionnaire de Dénombrement des Ménages (QDM), etc. ; faire adopter une feuille de route sur l’opérationnalisation de la LEPI par la CPS, la MIRENA et les coordinations techniques.
5. Par ailleurs, pour la réalisation de cette phase du projet, le PAREL a procédé à l’acquisition d’équipements et matériels techniques pour la collecte des données cartographiques, à savoir 699 GPS (Global Positionning System) dont (200 empruntés auprès du Burkina Faso par l’entremise du PNUD, 319 du MAEP, 180 de l’AIC); 212 ordinateurs portables; 48 micro ordinateurs etc.; les fournitures de terrain et la reproduction des formulaires, les fiches et autres documents.
6. Par rapport à l’approche utilisée pour la collecte des données sur le terrain, le PAREL a eu recours à celle dite conventionnelle liée aux technologies géo-spatiales, au dénombrement des ménages ainsi qu’à l’interview directe des chefs de ménage à leur résidence par un binôme d’agents cartographe/énumérateur.
7. En ce qui concerne le traitement et l’exploitation des données collectées, un ensemble de moyens logiciels de traitement des données a été utilisé. C’est ainsi que pour le traitement des données recueillies par les GPS (coordonnées géo spatiales), le PAREL a eu recours aux meilleurs logiciels qui existent en la matière. Il s’agit des logiciels MapSource utilisé pour vider et transférer les données des GPS vers les Laptops et MAPINFO qui a permis d’exploiter les données ainsi transférées. S’agissant du traitement des données nominatives, une application a été développée avec le logiciel Windev par le CNT avec l’aide des experts de l’UGP pour la saisie et l’exploitation informatique des données sous Oracle. Le logiciel SIG-LEPI, une application développée spécialement pour le RENA/LEPI, a servi pour la constitution de la base de données géographique de la LEPI et la production des documents y relatifs
	* 1. **Le Recensement Porte à Porte (RPP)**
8. Les opérations du RPP se sont effectivement déroulées dans les 12 départements du Bénin du 21 avril au 19 mai 2010 avec des retards variant entre 1 et 5 jours selon les communes. Les communes de Cotonou, de Sèmè-Kpodji et d’Abomey-Calavi où les plus grands retards ont été observés ont bénéficié de la prolongation de trois (03) jours, accordée par la Commission Politique de Supervision (CPS) pour permettre au RPP d’atteindre ses objectifs. Pour mener à bien l’opération de recensement, à l’issue de la cartographie censitaire, le territoire national a été subdivisé en 8636 zones de dénombrement électoral (ZDE) et 1696 secteurs de recensement (SR). Chaque ZDE et SR a été confiée respectivement à un binôme d’agent recenseurs et un chef d’équipe. Chaque équipe mobile, assistée du chef de village ou quartier de ville ou de son représentant a visité systématiquement les ménages de sa zone de travail. La collecte des données s’est effectuée sur présentation d’un document d’état civil (carte nationale d’identité, carte d’identité militaire, passeport, acte de naissance ou jugement supplétif, livret de pension civile ou militaire, carte consulaire, livret de famille ou sur simple déclaration sur l’honneur de l’individu ou de témoignage du chef de la concession ou du ménage ou de leur représentant pour les personnes qui n’avaient pas de documents.
9. Au terme de la collecte des données le 19 mai 2011, au total 1 636 928 ménages et 6 636 742 personnes de 8 ans et plus ont été dénombrés. Cet effectif de population qui ne comprend pas les visiteurs rencontrés dans les ménages au cours du RPP, correspond donc à la population de droit (résidents présents et résidents absents) âgée de 8 ans et plus. Il convient de noter que les étrangers vivant au Bénin ont été également écartés du recensement, en vertu de la loi N° 2009-10 du 13 mai 2009. Le taux de couverture nationale au RPP a été évalué à 93,14 % par rapport aux données estimées de la cartographie censitaire (6 758 179) et à 98,19 % par rapport aux projections des populations de 8 ans et plus réalisées par l’INSAE à partir des données du RGPH3 du mois d’octobre 2003 (6.559.488).
10. Par rapport au recensement des citoyens et citoyennes béninois résidant à l'étranger, l’opération s’est déroulée dans les ambassades et consulats du Bénin conformément à l’article 20 de la Loi N°2009-10 du 13 mai 2009. Les personnes ciblées étaient des citoyens béninois âgés de huit (08) ans au moment du recensement et immatriculés dans les ambassades ou consulats depuis au moins six (6) mois. L’opération a eu lieu dans une vingtaine de pays aux effectifs variables.
11. Dans le souci de respecter l’exhaustivité telle que prescrite par la loi, un dispositif de ratissage a été mis en place par le PAREL afin de permettre le rattrape des citoyens non recensés au cours de la période de prorogation. Ainsi des cahiers registres ont été déposés auprès des chefs de village et quartier de ville sur l’étendue du territoire en vue de l’enregistrement des coordonnées des personnes non recensées dans le délai imparti au recensement porte-à-porte. Cette activité de ratissage des citoyens non recensés a été conduite selon la même méthode que le recensement porte-à- porte par les démembrements de la MIRENA.
12. Plusieurs documents ont été conçus et utilisés pour la collecte et la centralisation des données du Recensement Porte à Porte. Le personnel de terrain a été recruté sur appel à candidature, formé et sélectionné après un test d’aptitude à la collecte des données sur le terrain. Les agents recenseurs et les chefs d’équipe ont été recrutés dans leur localité d’origine.
13. Une campagne de sensibilisation intense a été réalisée dans le cadre du RPP. Elle s’est appuyée sur les ONGs, la presse écrite et audiovisuelle de couverture nationale et locale; les autorités locales ainsi que les crieurs publics (gongonneurs). L’impact de cette sensibilisation a pu être évalué à plus de 90 % de la population cible eu égard à la mobilisation générale autour du recensement porte-à-porte, malgré le mot d’ordre de boycott lancé par certains acteurs politiques.
	* + 1. **Mise en place du centre national de traitement (CNT)**
14. Pour garantir une sécurisation maximale et une facilitation des travaux informatiques, les traitements informatiques du RENA/LEPI ont été centralisés à Cotonou, au centre international de conférences (CIC) faisant office de CNT. Pour répondre aux exigences d’une plateforme informatique de qualité et d’un environnement électrique viable, une décision du conseil des ministres du gouvernement béninois a ordonné le déménagement du CNT initialement installé au PLM ALEDJO au Centre International des Conférences (CIC) pour toute la période de traitement des données. Il convient de relever que l’un des paris majeurs du PAREL, c’est d’avoir contribué à la mise à niveau d’une structure de cette envergure qui impose des contraintes techniques et sécuritaires énormes. .Le CNT a accommodé 3 groupes de 500 vacataires qui se succédaient toutes les 8 heures, avec une prise en charge sans faille par le système de sécurité et d’accessibilité à l’application. Ce centre a fonctionné en continu 7/7 jours et 24/24 heures sur une période ininterrompue d’environ 5 à 6 semaines. Ila été organisé en six ateliers en tenant compte des activités importantes à réaliser pour la gestion des documents et des ressources humaines, notamment le cheminement des questionnaires ménages et des formulaires individuels renseigné.
	* + 1. **Opérationnalisation** **du centre national de traitement**
15. Pour assurer l’opérationnalisation du CNT, le PAREL a réalisé d’énormes travaux de mise à niveau et acquis un important stock d’équipements et matériels. Les systèmes de climatisation et d’électrification ont été réhabilités et les salles d’eau réaménagées. Le câblage de la salle en réseau informatique et électrique pour l’ensemble des équipements a été réalisé. Du matériel et des équipements ont été acquis. Il s’agit de 621 ordinateurs pour les traitements informatiques des données du RPP ; trois serveurs; huit imprimantes de grandes capacités et 105 imprimantes moyennes, des onduleurs, et matériels de sécurisation ainsi que de nombreux logiciels dont certains ont été conçus sur place au CNT
16. S’agissant du personnel, plusieurs catégories d’agents ont été engagées au CNT pour assurer les traitements et exploitations informatiques et manuels des données du RENA/LEPI sous la supervision et le contrôle des 3 responsables du CNT et avec l’appui technique des experts informaticiens de l’UGP-PAREL. Il s’agit entre autres de : 03 gestionnaires de base de données (DBA) / Développeurs, 04 administrateurs réseaux et systèmes, trente agents de maintenance informatique (applicatif en interne), quatre logisticiens, trois responsables des archives, quarante cinq agents de réception, tri, classement et d’acheminement ; trois responsables de saisie ; soixante neuf superviseurs de salle (1 superviseur pour 20 opérateurs de saisie) ; mille trois cent cinquante opérateurs de saisie ; trois responsables de corrections informatiques ; quarante cinq opérateurs de corrections informatiques ; trois responsables de Vérification / Validation ; quinze opérateurs de Vérification / Validation ; quinze 15 agents de maintenance (électrique, informatique, télécommunication) ; quinze agents de nettoyage (notamment entre les vacations et les pauses) ; des agents de sécurité (militaires et société de gardiennage) ; quatre-vingt-quatre VNUs pour des appuis ponctuels.
17. **Résultats obtenus** : Le traitement des données individuelles du RPP a permis de mettre en place une base de données individuelle, nominative et alphanumérique des citoyens de 8 ans et plus avec des informations sur 6.708.295 personnes de 8 ans et plus saisies. Par ailleurs, une base de données de 5.767. 694 personnes de 12 ans et plus a été extraite pour l’opération d’enregistrement des données biométriques des citoyens de 12 ans et plus. Des listes de requérants RAVEC et Non RAVEC ont aussi été produites.
	* 1. **Enregistrement des données biométriques**
18. L’opération de collecte des données biométriques des citoyens s’est déroulée du 18 septembre 2010 au 16 janvier 2011 de manière progressive. Conformément à la loi, elle s’est faite d’une aire opérationnelle à l’autre avec une durée initiale de 21 jours et des périodes de prorogation allant de 10 à 30 jours. Le démarrage de l’enregistrement dans chaque aire opérationnelle tait précédé d’une cérémonie de lancement officiel présidée par le superviseur général en présence des populations et des élus locaux dans un chef lieu de département de l’aire opérationnelle concernée.
19. Avec beaucoup de retard par rapport au calendrier initial et malgré les difficultés rencontrées, des résultats probants ont été atteints à l’issue de cette troisième phase du RENA/LEPI avec 4 396 948 enregistrés sur 5 767 694 soit 76,23 % par rapport aux prévisions. Avec l’application de la loi d’habilitation spéciale prise le 04 mars 2011, l’enregistrement complémentaire réalisé du 8 au 12 mars 2011 a permis d’enregistrer 86 472 personnes. Au total 4 483 420 personnes de 12 ans et plus ont été enregistrées au cours de cette opération, soit un taux de 77,73 %.
20. L’une des innovations majeures introduites par la loi relative à la LEPI, c’est qu’elle permet la collecte des données biométriques des citoyens telle que décrite dans son article 26. Dans le souci de plus de transparence électorale, de sécurité nationale, de précision dans l’identification des citoyens à court, moyen et long termes, la législation a permis de procéder, lors de cette phase du projet RENA/LEPI, à la collecte des données biométriques des citoyens béninois âgés de 12 ans et plus, extraites de la base de données du RPP afin de vérifier l’identité des citoyens de 12 ans et plus (filiation, âge, nationalité) recensés au RPP, saisis et transférés dans les kits biométriques acquis à cet effet ; capturer leur photo, les empreintes digitales des 10 doigts ; et enregistrer les informations complémentaires portant sur la couleur des yeux, des cheveux, le teint, les signes particuliers, la taille etc.
21. Le déroulement de l’enregistrement des données biométriques a nécessité l’acquisition et la mise à disposition de 3215 kits biométriques et accessoires auprès de l’entreprise française dénommée «GEMALTO», après un processus de sélection international, piloté par PSO Copenhague, ponctué d’un test de validation effectué à Cotonou du 22 au 26 mars 2010 avec la participation de trois fournisseurs présélectionnés. La livraison des kits s’est achevée le 17 août 2010. Le gymnase du palais des sports du stade de l’amitié a été aménagé pour le stockage, la configuration et la préparation des kits biométriques au niveau central. Les centres communaux ont, quant à eux, été réquisitionnés pour l’installation des serveurs pour l’enregistrement des citoyens. D’autres équipements, matériels et fournitures d’enrôlement (toises, toile d’arrière plan, et autres) ont été acquis. Pour le transport de tous ces équipements et matériels d’enrôlement, le PAREL a eu recours aux moyens logistiques de l’armée.
22. Compte tenu de la sensibilité de cette opération et des moyens technologiques utilisés, un dispositif pertinent de suivi évaluation a été mis en place pour identifier les dysfonctionnements constatés et apporter les correctifs nécessaires au bon déroulement de l’enrôlement. Ce dispositif comprenait, au niveau communal, les démembrements de la CPS/MIRENA (MCRE, DRA), les Consultants techniques chargés des contrôles de qualité des données biométriques enregistrées et les VNU points focaux du PAREL. Au niveau national, la CPS, la MIRENA, le CNT, le PAREL et GPS, partenaire de GEMALTO, à travers le SAV (service après vente). Ce comité national de suivi faisait la synthèse des observations au jour le jour à travers les statistiques d’enregistrement journalier, l’analyse des difficultés rencontrées et proposait des solutions idoines pour faire avancer le processus sur le terrain.
	* 1. **Les autres opérations liées à la réalisation de la LEPI**

**2.2.4.1. Le dédoublonnage**

1. Pour rechercher et remonter les doublons enregistrés dans la base de données électorale, le PAREL a eu recours au système AFIS qui a permis de vérifier 3 848 338 personnes enregistrées dans la base de données à partir de leurs empreintes digitales et données biométriques. Grâce à cette opération, 423 420 doublons ont été constatés dont 178 771 doublons réels, 326 959 doublons techniques et 56 613 cas de doublons de consolidation normalisés. Ces deux derniers cas de doublons ont été traités. Par ailleurs, 39 748 cas de doublons ont été traités par les qui ont été traités et vérifiés par les opérateurs dont 10 904 doublons déclarés identiques, 28 842 cas de doublons déclarés différents et 02 cas de doublons non concluants.
2. En dépit du retard dans la mise à disposition des fichiers à traiter, et la prorogation successive du calendrier initial de dédoublonnage, cette opération a permis l’extraction de la base de données électorale, la production des documents électoraux provisoires pour affichage, la production des documents électoraux définitifs (LEPI) ainsi que les statistiques électorales pour l’élection présidentielle de 2011.

**2.2.4.2. Impression et affichage de la liste électorale informatisée provisoire (LEIP).**

1. Des listes en PDF avec photo des électeurs de 18 ans et plus ont été produites par centre de vote et mises à la disposition des populations pour consultation et rectification éventuelle des informations. Pour garantir la réussite de cette activité, le PAREL a signé à travers le PNUD, une LOA avec le MCRI. Par ailleurs, 12 000 carnets de réclamation, 8 000 carnets de transfert et 80 372 pages de listes électorales provisoires ont été produites. Conformément à la loi, la LEIP a été affichée durant 15 jours et elle comportait 3 537 023 électeurs.
2. Parmi les difficultés qui ont émaillé cette opération, l’on pourrait citer l’absence de certains noms de personnes sur la liste pourtant détentrices de leur certificat d’enregistrement, la destruction des listes dans certaines localités ainsi que l’absence des agents recrutés dans certains centres d’affichage. Il convient de noter que le nombre de personnes ayant consulté ces listes se situe en deçà de la moyenne (30 à 40%)

**2.2.4.3 Impression des documents électoraux définitifs**

1. En prélude au scrutin présidentiel du 13 mars 2011, la LEPI a été produite en trois exemplaires pour 3778 villages/quartiers de villes et mise à la disposition de la CENA. Les listes d’émargement pour les 14 422 bureaux de vote ont aussi été produites en 5 exemplaires. Un exemplaire des listes générales a été produit pour chacune des 546 arrondissements du pays. Par ailleurs, 4 millions de cartes d’électeurs sécurisées ont été imprimées, le répertoire des centres et bureaux de vote ainsi que la liste de distribution ont été produites.
2. En dépit des difficultés rencontrées telles que la dispersion des sites d’impression des documents à trois endroits différents, et les délais très restreints consacrés à cette activité, les documents électoraux ont été produits à temps et ont permis à ce que l’élection présidentielle du 13 mars et les législatives du 30 avril 2011 se tiennent dans la paix.
	1. **Contraintes**
3. Deuxième phase de la réalisation du RENA, le recensement porte à porte (RPP) est intervenu dans une atmosphère de polémique, en raison des résultats contestés de la cartographie censitaire, première étape du processus du RENA/LEPI. En effet, la mise en œuvre de la cartographie censitaire a connu de sérieuses difficultés qui ont été à la base des erreurs qui ont entaché la qualité des résultats obtenus sur le terrain. Nonobstant les corrections apportées à ces dysfonctionnements durant la phase du recensement porte à porte, le produit de la cartographie censitaire n’a pas reçu l’assentiment de tous les acteurs politiques, malgré les concertations organisées pour obtenir le consensus autour des résultats[[2]](#footnote-3). De toutes ces difficultés, celles qui ont eu un impact néfaste sur la qualité du travail réalisé sont entre autres : l’incompétence de certains des agents recrutés et la qualité approximative des formations reçues qui ne leur permettaient pas d’être assez outillés pour la gestion et la maîtrise des équipements et matériels de travail modernes et sophistiqués mis à leur disposition (GPS, Laptops, Logiciels, etc.).
4. Par ailleurs, le mauvais relevé des coordonnées géographiques a entrainé des positionnements erronés de certaines localités. Tout comme le mauvais relevé de libellés de certaines localités a été à l’origine de rattachements erronés de villages par rapport aux villages officiels reconnus par l’administration territoriale. Malgré les corrections qui ont porté sur 299 villages, 87 localités restent à rattacher, posant ainsi le problème de statut desdits villages. En bref, au nombre des dysfonctionnements relevés, nous avons entre autres, les cumuls erronés des effectifs de populations dénombrées (0 an et plus au lieu de 8 ans et plus), le refus de certains ménages, voire communautés de fournir les renseignements aux agents, les problèmes frontaliers entre localités (villages, quartiers, arrondissements, communes), ainsi qu’au niveau des frontières avec certains pays voisins, les omissions de ménages, de zones d’habitation et de villages/quartiers, ainsi que les omissions des coordonnées géographiques de certaines localités et infrastructures.
5. Quant au RPP, la mission note que sa mise en œuvre a été émaillée de certains dysfonctionnements et problèmes qui étaient, pour la plupart, d’origine humaine. Que ce soit pour cette phase ou les autres phases du projet, les agents recrutés pour la mise en œuvre des travaux sur le terrain n’avaient pas, à quelques exceptions près, les qualités professionnelles et éthiques requises pour une opération aussi sensible et d’une telle envergure. Les différentes campagnes d’intoxication menées par les superviseurs et contrôleurs au sein des équipes de recensement, les grèves, manifestations, revendications et autres soulèvements ont contribué à entacher le bon déroulement des opérations sur le terrain. Cette démobilisation des agents couplée aux retards de démarrage et aux ruptures ou déficit en matériels de travail ont, d’une certaine façon, impacté sur la réalisation des travaux sur le terrain. Par ailleurs, l’on a aussi noté des cas d’absentéisme, d’indisponibilité, de mauvaise foi et d’incompétence des agents. Heureusement que face à toutes ces difficultés, la coordination nationale du recensement a su prendre des mesures correctives appropriées avec l’appui de l’UGP-PAREL afin de permettre au RPP d’atteindre les résultats escomptés.
6. Pour ce qui relève du traitement des données, les principales difficultés rencontrées qui ont induit la faible production et les erreurs de saisie des données dans la base sont entre autres : l’instabilité de la méthodologie de réalisation de la saisie, les problèmes de maîtrise de l’organisation mise en place, de gestion du personnel, de gestion des archives et des flux entre les différents ateliers techniques; l’instabilité du SIGEL (Système d’Information et de Gestion de la LEPI), du réseau informatique et des coupures fréquentes de l’alimentation électrique sur le site malgré l’utilisation d’un groupe électrogène de grande puissance; le très faible niveau professionnel des opérateurs de saisie, l’absentéisme, le manque de suivi et d’encadrement technique du personnel; les tentatives de sabotages de la part de certains agents indélicats ; les retards dans le recrutement du personnel, dans l’aménagement de certains ateliers techniques et de mise à disposition de certains équipements et matériels. Enfin, la faible performance du personnel de saisie liée aux difficultés d'organisation, à la maîtrise des logiciels et au suivi-évaluation des travaux de saisie des données.
7. De multiples difficultés, généralement dues au matériel et au logiciel livrés par l’entreprise GEMALTO ont jalonné l’exécution de la phase d’enregistrement biométrique. Il s’agit entre autres de : pannes successives et intempestives des Kits et accessoires à l’épreuve du terrain (aléas climatiques, instabilité d’énergie électrique la logistique et les mauvaises manipulations) avec pour conséquences des retards sur le calendrier, un renforcement de la maintenance locale et une acquisition importante des pièces de rechange non prévue ; le fonctionnement souvent approximative du logiciel VSR-KIT ayant nécessité de multiples mises à jour en particulier la réduction de taux de prise des empreintes digitales des 3 doigts autre que le pouce et l’index par GEMALTO; la faiblesse de l’assistance technique de GEMALTO/GPS, sur site avec une interprétation abusive des termes du contrat de service ; la maîtrise insuffisante des produits logiciels et matériels par les agents sur le terrain au démarrage, ainsi que l’instabilité du personnel technique (Opérateurs de kits) due aux problèmes de scolarité. Les aléas environnementaux notamment les inondations, ont contribué à retarder l’enregistrement dans certaines localités ; l’harmattan dans le Nord du pays ayant ralenti la performance des agents. L’on a aussi noté un dépassement des délais dû non seulement aux problèmes techniques de démarrage, aux problèmes politique[[3]](#footnote-4)s, mais aussi aux prolongations successives des délais d’une aire opérationnelle à une autre.
	1. **Commentaires**
8. Sur base comparée des autres pays africains qui se sont engagés dans la mise sur pied d’un fichier électoral biométrique et dont les exigences sont semblables à celles du Bénin, la mise en place de la LEPI au Bénin, conformément aux modalités et approches méthodologiques arrêtées est un cas d’école. Outre la LEPI, les applications sur la base de données produite par le projet PAREL sont multiples pour la planification du développement socioéconomique. Il s’agit entre autres : des études, enquêtes et recherches à partir des formulaires remplis sur plus de 6 millions de personnes de 8 ans et plus ; des études comparatives de données et des projections démographiques sur la base d’hypothèses tangibles ; le calcul des indicateurs sociodémographiques pour la planification de politiques nationales et sectorielles.
9. Par rapport aux élections, le principal avantage de la LEPI, c’est qu’elle permet d’avoir une photographie à la fois sur la carte d’électeur que sur la liste électorale. Ainsi, les agents des bureaux de vote n’ont pas eu besoin de recourir à des équipements ou à des connaissances spécialisés pour identifier le porteur de la carte d’électeur lors des deux scrutins du cycle électoral de 2011. Ce qui constitue une réelle avancée dans le cas du Bénin qui ne disposait pas jusqu’alors d’un fichier électoral harmonisé et fiable.

|  |
| --- |
| *Composante 3 :* Appui au renforcement des capacités des organes de gestion du RENA/LEPI et à la gestion des contentieux |

* 1. **Apports du PAREL**
1. Conformément à la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009, deux organes ont été institués pour assurer la conduite des activités du RENA/LEPI. Il s’agit de la Commission Politique de Supervision (CPS/LEPI) et ses démembrements communaux (CCS) et la Mission Indépendante du Recensement Electoral National Approfondi (MIRENA) et ses démembrements communaux et d’arrondissement (MCRE et DRA). Le PAREL a entretenu des relations professionnelles et techniques avec ces différentes composantes des organes de gestion du RENA/LEPI. Des liens fonctionnels ont été développés entre l’UGP et ces structures à travers la mise en place de plateformes d’échanges et de travail.
2. La Commission politique de Supervision (CPS/LEPI) La CPS est composée de représentants du Gouvernement, de l’Assemblée Nationale, de l’Union Nationale des Magistrats du Bénin, de l’Ordre National des Avocats, de la Société civile et du Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome (SAP/CENA). La CPS/LEPI est chargée de superviser et de coordonner au plan politique l’ensemble des activités des organes en charge du fichier électoral national, autrement dit, l’ensemble du processus allant des activités préparatoires au recensement jusqu’à l’établissement et à la remise de la carte d’électeur[[4]](#footnote-5). Elle constitue le creuset du dialogue et du consensus politique autour de la LEPI. La CPS est présidée par un Superviseur Général élu parmi les 15 membres qui la composent.
3. Organe d’exécution technique mis en place le 28 août 2009 et dont les membres ont été recrutés par un processus compétitif (appel à candidature, évaluation et sélection) par la CPS/LEPI, la Mission Indépendante du Recensement Électoral National Approfondi (MIRENA) est chargée, de part la loi, de coordonner et d’exécuter toutes les activités techniques du RENA/LEPI[[5]](#footnote-6) Elle comprend neuf (9) membres (un démographe, un sociologue, un informaticien, un statisticien, un spécialiste en cartographie, un spécialiste en gestion et planification, un spécialiste des techniques biométriques, un spécialiste des questions d’élection et un magistrat) recrutés sur appel à concurrence par la CPS . Les activités techniques dévolues à la MIRENA sont exécutées par 3 coordinations techniques notamment, la Coordination nationale de la cartographie censitaire (CNCC) ; la Coordination nationale du Recensement (CNR) ; le Centre national de traitement (CNT).
4. Ces différents organes se retrouvaient tous les 15 jours au niveau du Comité de pilotage et d’orientation (COP) du PAREL en vue du cadrage d’ensemble du projet. Le PAREL tenait en plus des réunions tripartites hebdomadaires de suivi évaluation de la mise en œuvre du RENA/LEPI avec la CPS et la MIRENA
5. Le PAREL a organisé avec succès et a financé l’organisation d’un certain nombre d’ateliers d’information des journalistes sur le processus de réalisation de la LEPI à l’instar celle à l’attention des journalistes du centre et du nord Bénin. Ces ateliers visaient entre autres à mettre à la disposition des organes de presse et professionnels des médias des informations sur l’état d’avancement du processus de réalisation de la LEPI et surtout établir et promouvoir des relations de collaboration entre les organes de gestion de la LEPI (CPS, MIRENA, PAREL/PNUD) et les professionnels des médias pour une information efficiente et continue des populations sur le processus de réalisation de la LEPI. Ces ateliers ont permis d’impacter 80 professionnels des médias de proximité du centre et du nord Bénin par l’activité. Les professionnels des médias de la région méridionale du Bénin ont été impactés par l’activité.
6. Le Projet PAREL a financé l’organisation de deux ateliers de renforcement des capacités des membres de la Cour Constitutionnelle et de leurs collaborateurs. Le premier s’était tenu dans la ville de Ouidah du 08 au 12 février 2010. Le second qui s’est tenu du 10 au 16 juin 2010 à Cotonou, a permis aux participants d’élaborer des stratégies les plus appropriées en vue d’une meilleure gestion du cycle électoral béninois de 2011
7. Pour mettre en œuvre la phase du projet relative à la cartographie censitaire, le PAREL a procédé au recrutement et la formation de plusieurs catégories d’agents de terrain. Au total, environ 1699 agents, dont 1366 agents cartographes/énumérateurs, 282 chefs d’équipe et 51 superviseurs ont été formés et déployés sur l’étendue du territoire pour la réalisation des opérations. Pour la supervision des travaux sur le terrain, 06 coordonnateurs régionaux ont été recrutés et formés, ainsi que 120 opérateurs de saisie pour le traitement des données, et 50 cartographes supplémentaires.
8. Le PAREL a privilégié la méthode en cascade pour la formation des agents chargés du RPP. La formation du personnel d’exécution (chefs d’équipe et agents recenseurs) a été réalisée par les membres MCRE et DRA avec l’appui technique des Volontaires des Nations Unies (VNU) dans toutes les communes. Elle a eu lieu du 29 au 31 mars 2010. Au total, environ vingt mille (20 000) individus ont été formés et dix sept mille quatre cent soixante seize(17476) agents recenseurs retenus à l’issue de la formation.
9. Pour la phase d’enregistrement des données, 3215 opérateurs de kits ont été recrutés et formés. La formation s’est déroulée du 09 au 19 août 2010 à Cotonou dans 6 établissements scolaires réquisitionnés par le gouvernement à cet effet. Conformément au cahier de charges, GEMALTO a dispensé 3 sessions de formations de 5 jours chacune dont deux portant sur les kits et concernant 115 formateurs et 15 techniciens chargés de la maintenance des kits. La troisième formation sur les logiciels fournis (VRS) était à l’intention des 10 ingénieurs en programmation informatique.
10. Parallèlement à la formation des opérateurs kits, la CPS/MIRENA a organisé la formation des MCREs et DRAs chargés à leur tour de former les 3 autres membres de chaque centre de collecte (Présidents, Préposés à l’identification et polyvalents) sur financement du PAREL. Toutes ces formations se sont déroulées du 15 juillet au 20 août 2010. Au total, plus de 25 000 personnes ont été formées pour la mise en œuvre de cette phase du projet. Les Superviseurs et les OPS nommés chefs d’équipe ont été formés sur le logiciel de saisie des formulaires individuels. L’ensemble des OPS par vacation a été formé dans un premier temps à la correction et à l’intégration des QM, c’est-à-dire à la correction de niveau 1 puis à la correction de niveau 2.
11. Le PAREL a par ailleurs organisé une mission de renforcement des capacités de deux experts informatique du CNT/MIRENA en Côte-d’Ivoire et en Belgique où ils ont reçu une initiation sur le logiciel AFIS fourni par l’entreprise ZETES pour le dédoublonnage. L’expert en informatique de la MIRENA a, quant à lui, été envoyé pendant quinze jours au PNUD RDC pour s’imprégner des techniques de dédoublonnage. De l’avis des bénéficiaires eux-mêmes, ces missions leur auraient pu leur être plus bénéfiques si elles avaient duré plus longtemps.
	1. **Contraintes**
12. La mission note que le facteur temps a constitué un véritable écueil dans la mise en œuvre du volet formation. De façon générale, les formations données aux agents se sont, pour la plupart, déroulées dans de mauvaises conditions: la plupart des participants n’avaient pas le niveau requis (BEPC), les lieux de formation étaient non adaptés (manque de lumière, d’appareils de sonorisation, etc.). Toutes ces incommodités ont agi sur l’assimilation des enseignements donnés, ce qui a eu un impact négatif sur le rendement des agents et la qualité des documents remplis. Il serait souhaitable que pour la suite des opérations, que le recrutement des agents et responsables chargés de la gestion de la LEPI se fasse suivant des critères de compétence et d’intégrité. Des formations ciblées devront aussi être envisagées en vue d’une meilleure appropriation du RENA/LEPI et de l’ensemble de ses fonctionnalités. Par souci de pérennisation des acquis, les experts et agents ayant œuvré à la réalisation de la LEPI pourrait servir d’ossature pour le recrutement. Toutefois, une enquête de moralité devra être réalisée et des tests de compétences menées pour que seuls des experts compétents et intègres soient retenus.
	1. **Commentaires**
13. De l’avis de la mission, les structures officielles de supervision (la CPS et la MIRENA) mises en place pour la réalisation de la LEPI répondaient à la culture politique du Bénin qui prône la cohabitation entre le politique et le technique dans une opération de ce genre. Toutefois, les personnes chargées de les animer n’ont pas été assez compétentes ou se sont laissées entrainées par leurs accointances politiques, notamment au sein de la MIRENA, qui était censée jouer un rôle purement technique et sous la supervision de la CPS qui assure la tutelle. La mission pense que la CPS a failli au niveau du recrutement des responsables de la MIRENA, car les choix étaient plus fondés sur des critères d’appartenance politique que sur la compétence.
14. La CPS et la MIRENA, principales structures en charge du processus, étaient animées l’une par des hommes politiques, l’autre par des techniciens nationaux. Au cours de la lutte d’influence entre les deux dans la détermination de leur sphère d’intervention, la CPS a mis aux ordres la seconde. On s’est retrouvé dans une situation où les techniciens ont été infiltrés par les politiques et la CPS a glissé sur le terrain technique. L’explication se situe à trois niveaux : (i) l’interprétation des termes « supervision et tutelle » qui sont des prérogatives de la CPS qui, du reste, recrute les membres de la MIRENA ; (ii) la gestion du gros volume du budget en laissant à la MIRENA seulement la gestion des salaires, alors que la loi dit qu’elle est « autonome » dans sa gestion ; (iii) les tentatives répétées de certains membres de la MIRENA de prendre en otage des activités vitales qui auraient pu retarder ou arrêter le processus. Il faut ajouter à cela que les personnalités de certains membres de la CPS ont pu jouer un rôle dans la suprématie de celle-ci.
15. Il reste que la cohabitation entre une structure politique avec de telles attributions et celle technique, chargée d’exécuter un processus essentiellement technique, posera toujours les mêmes problèmes. Des interlocuteurs que cette cohabitation du politique et du technique est une émanation de la Conférence Nationale et fait partie de la culture politique du pays, en donnant comme exemple la composition de la CENA. L’expérience africaine a prouvé, cependant, que la présence des acteurs politiques au sein des Commissions Electorales, n’a pas été probante et ce qui explique que la plupart des reformes dans ce domaine privilégient la mise en place de Commissions de professionnels qui se dédient exclusivement aux élections (cas du Ghana). La CPS, dans son Règlement intérieur, aurait pu être un organe de veille, en régulant, au jour le jour, les actions de la MIRENA et en recourant, au besoin, à des sanctions allant jusqu’à la révocation des agents coupables d’indélicatesse et d’incompétence.
16. Le fait que la CPS ait pu se donner une telle emprise sur l’organe technique pourrait être une des raisons de la forte contestation politique, une partie de la classe politique s’étant convaincue que des membres influents de la CPS roulent pour leurs adversaires (à l’image de la bataille politique chaque fois qu’il faut mettre en place la CENA).

|  |
| --- |
| *Composante 4 :* Appui aux Organisations de la Société Civile en vue de la Communication et la sensibilisation |

* 1. **Apports du PAREL**
1. Dans le mode opératoire global de mise en œuvre de la LEPI, il était prévu une large campagne de sensibilisation des populations, des responsables locaux (administratifs, traditionnels et religieux) et des acteurs politiques. Cette sensibilisation dont l’objectif aurait été d’assurer la préparation des populations devait accompagner le processus dans sa globalité en vue d’une information adéquate des populations et des acteurs concernés à chaque étape. Elle devait démarrer dès avant le début des opérations sur le terrain afin d’assurer le succès de celles-ci. Outre les acteurs institutionnels, les acteurs de la société civile ainsi que les forces politiques devaient être associés, dans un souci de complémentarité entre les interventions et les modes de communication. Il avait été relevé que la sensibilisation devait jouer un rôle particulièrement important pour la préparation des phases de recensement par ménage, d’enregistrement au niveau des centres de collecte, notamment en ce qui concerne la détection des inscriptions multiples, de l’affichage et des recours.
2. A l’heure du bilan, la mission note que la communication autour de la LEPI a été l’un des maillons faibles du projet d’appui à la réalisation de la LEPI. L’ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission estime que la communication autour de LEPI était insuffisante et quasiment inexistante. Les responsables du PAREL justifient cette carence par le fait que l’UGP-PAREL ne s’est occupée que de faciliter la mise en œuvre des actions de sensibilisation, d’éducation civique et de communication dans le cadre de la LEPI, parce que les dispositions de la loi sur la LEPI prévoient que, eu égard à la sensibilité du projet, la communication officielle sur la LEPI est dévolue à la CPS/MIRENA.
3. Toutefois, le PAREL a initié des actions au cours de cette phase, bien qu’elles fussent plus institutionnelles que techniques. C’est ainsi qu’une stratégie de communication a été élaborée comportant toutes les actions de communication possibles pour garantir la lisibilité et la visibilité du processus de réalisation de la LEPI. Elle était basée sur les stratégies de la communication d’acceptabilité qui visent à amener toutes les cibles à adhérer à l’outil de développement que constitue la LEPI.
4. Le PAREL a par ailleurs développé des partenariats stratégiques fructueux avec des organisations de la Société Civile quoi que dans des conditions difficiles. C’est ainsi que le 10 mars 2010, le PAREL a lancé un processus d’appel à propositions à l’endroit des organisations de la société civile en vue de la mise en œuvre de la stratégie de sensibilisation et d’éducation civique des populations pour les RPP. De nombreuses réunions entre le PAREL et les OSC ont été organisées à cet effet, réunions qui ont permis de convenir sur les messages et la méthodologie de communication à mettre en œuvre sur le terrain.
5. Rappelons que le paysage associatif béninois est constitué de deux collectifs: le Front des Organisations de la Société Civile pour la Réalisation de la Liste Electorale Permanente Informatisée (Fors –LEPI) et la Coordination Nationale des Cadres de Concertation de la Société Civile (Ca. Co - OSC). Il était donc prévu que les opérations de sensibilisation soient exécutées par ces deux collectifs d’organisations de la société civile. Leur choix a été motivé par trois raisons majeures : la composition des collectifs, leur expérience pertinente en matière de sensibilisation et d’éducation civique ainsi que leur couverture territorial qui s’étend jusqu’aux confins du pays. Il convient également de noter que le choix des OSC trouve son fondement dans deux documents de référence, à savoir, le PRODOC et le Plan Stratégique de Communication. Dans le document de projet, les quatrième et cinquième composantes et activités sont consacrées à l’appui aux organisations de la société civile ainsi qu’à la communication et sensibilisation.
6. S’agissant des activités réalisées, schématiquement, les opérations de sensibilisation et de communication se sont déroulées de la manière suivante :
* Mise à niveau et renforcement des capacités / ONG HAD ORASEDD.
* 79 au niveau communal (1 par commune, 3 pour Cotonou).
* 24 au niveau départemental (2 par département).
* Formations des relais / ONG ADIL.
* Les formateurs retenus par HAD (point I) vont assurer la formation dans les communes du personnel ADIL.
* 20 par commune : c’est-à­-dire 1580 relais formés.
* Animation communautaire dans les villages et quartiers de ville /CEFRATOM.
* Les 1580 relais ont assuré l’animation dans les 3976 villages et quartiers.
* Deux à trois séances par village ou quartier selon leur taille.
* Affiches, dépliants, posters / Volte –Face : quantités et lieux selon un dispatching conçu à l’avance. Compte tenu de l’inexistence de faces de panneaux publicitaires à Cotonou, le PAREL a eu recours à une régie mobile disposant de trois vélos avec panneaux d’affichage. Ces vélos ont sillonné toute la ville de Cotonou avec des stationnements intermittents aux grands carrefours. Par la même occasion, distribution était faite de dépliants. Quarante deux (42) faces ont été utilisées sur tout le territoire national pour la pose de grandes affiches. Cent dix sept (117) banderoles ont été posées. Cent mille (100 000) dépliants imprimés et distribués.
1. Pour le volet sensibilisation et communication, le PAREL a dépensé au total 691 039 $ US, soit environ 50% des ressources financières prévues pour cette composante du projet. Le PAREL a néanmoins mis un accent particulier sur la visibilité du projet. C’est ainsi que, outre les campagnes de sensibilisation de masse ou du grand public, des films, des documentaires et des visuels nt été réalisés. Une vidéothèque a même été mise en place. Le PAREL a également eu recours aux médias classiques que sont la télévision, la presse écrite et la radio. 144 spots, 36 reportages ou émissions interactives et 36 interviews ont en effet été diffusés dans les différentes chaines de télé ; 450 spots ou communiqués, 135 reportages ou émissions interactives et 135 interviews ont été publiés dans la presse écrite. S’agissant de la radio, 4968 communiqués ou spots ont été diffusés, ainsi que 414 reportages ou émissions interactives et 414 interviews.
	1. **Contraintes**
2. Les blocages politiques /administratifs dus au manque de consensus politique au niveau des chefs des principaux leaders politiques autour de la réalisation de la LEPI, a occasionné un flottement dans l’esprit des populations. Ces divergences ont également eu des répercussions l’engagement et les choix opérés ultérieurement par les OSC. C’est un ainsi que FORS-LEPI, qui avait été identifié comme l’un des réseaux majeurs en vue de la mise en œuvre de la stratégie de communication et de sensibilisation sur la réalisation de la LEPI, a décidé de mettre fin à sa collaboration avec le PAREL
3. Les délais de mise en œuvre de l’activité ont bien évidemment constitué un véritable handicap. Le temps imparti pour organiser et mieux préparer la campagne était largement insuffisant. Le début des formations en cascade regroupait les participants de plusieurs départements. Le temps perdu dans les voyages aller- et- retour dans leurs villes respectives a eu une incidence sur la suite des activités.
4. La mission a noté d’autres contraintes qui relevaient entre autres de la mise en place tardive du cadre de collaboration entre le PAREL et la société civile, le retard dans les décaissements de ressources, une mauvaise planification de la durée du projet de sensibilisation par la société civile et la suspension unilatérale de la collaboration entre le PAREL et la société civile.
	1. **Commentaires**
5. La communication et la sensibilisation ont souffert de ce que certains leaders politiques et responsables administratifs étaient contre la poursuite des activités de la LEPI et avaient donné le mot d’ordre de boycotter des opérations du RPP. Il y en qui en sont arrivés à une hostilité ouverte et empêcher le démarrage de la sensibilisation. Ce fut le cas notamment dans certains arrondissements de Cotonou et de Porto Novo. Cette réticence de certains administratifs aux opérations s’est même manifestée à travers la manipulation des crieurs publics qui étaient censés avertir les populations du déroulement des opérations. Au point où l’on a dû avoir recours aux crieurs privés. Ensuite, les manquements observés lors de la cartographie ont eu pour conséquence d’hypothéquer ou ralentir les travaux du RPP dans les villages ayant connu ou connu de façon parcellaire les travaux de la cartographie. Aussi, les détracteurs de la LEPI en ont profité pour y organiser une « campagne anti LEPI ».

## Pertinence, Efficacité, Durabilité, Leçons apprises

**VI.1. Pertinence du PAREL**

1. De l’avis de tous les interlocuteurs rencontrés par la mission, le PAREL est un projet pertinent du fait que la réalisation du RENA/LEPI au Bénin était devenue une nécessité incontournable. Considérant le consensus sur la remise en cause des anciens mécanismes et conditions d’établissement des listes électorales, les acteurs du processus électoral béninois ont opté pour la mise en œuvre d’une liste électorale permanente informatisée (LEPI) permettant de réduire les problèmes liés aux listes manuelles jugées non transparentes et peu fiables, reprises à la veille de chaque élection. Le PAREL a en effet permis:
* L’établissement d’une liste électorale informatisée avec photo et empreintes digitales (vérifiable même par les populations analphabètes dans chaque village ou quartier de ville); En effet, avant les scrutins de 2011, les onze (11) élections organisées depuis l’avènement du renouveau démocratique dont quatre élections présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006), cinq élections législatives (1991,1995, 1999, 2003 et 2007) et deux élections locales (2002 et 2008), l’ont été sur la base de listes manuelles reprises systématiquement à zéro à chaque élection.
* La publication des listes électorales informatisées dans les quartiers et villages, et leur mise à la disposition de tous les acteurs du processus électoral;
* L’établissement et la publication de la liste des bureaux de vote avec leur localisation précise à l’aide des coordonnées GPS;
* La conformité de la liste électorale avec la législation en vigueur en ce qui a trait à l’élimination des inscriptions multiples à l’aide de la technologie biométrique (dédoublonnage) ;
* La transparence, l’exactitude et la crédibilité de la composition du corps électoral (connaissance précise et vérifiable du nombre d’électeurs par bureau de vote, par village et par quartier de ville) ;
* L’élimination des irrégularités liées aux listes électorales (inscriptions fictives, inscriptions multiples, inscriptions d’étrangers, inscriptions de mineurs, inscriptions d’autres catégories de personnes inéligibles à la qualité d’électeurs) ;
* L’introduction d’une carte d’électeur infalsifiable portant la photo et l’empreinte digitale du pouce gauche du détenteur ;
1. Par ailleurs, le RENA/LEPI permettra la réduction substantielle des coûts des consultations électorales de plus en plus prohibitifs et récurrents liés à la périodicité des listes électorales manuelles.

**VI.2. Efficacité et durabilité**

1. **Efficacité :** La réalisation du RENA/LEPI était une opération complexe d’intérêt national à variantes techniques et politiques qui s’est déroulée en trois grandes phases fondamentales et consécutives à savoir : la Cartographie censitaire, le Recensement porte à porte et l’Enregistrement des données biométriques. Ces différentes phases comprenaient des étapes techniques transversales indispensables que sont les traitements informatiques des informations collectées sur le terrain (saisie, exploitation, production), la constitution des bases de données (cartographiques, individuelles et nominatives et biométriques), l’affichage et la consultation des données, l’apurement des bases de données, l’établissement du fichier électoral national, la production et la distribution des documents électoraux définitifs (listes et cartes d’électeurs sécurisées. Au terme desdites opérations et grâce au PAREL, une base de données cartographiques géo-référencées, individuelles, nominatives et biométriques a été constituée et est disponible en vue de son exploitation pour le développement socio économique du Bénin. Le fichier électoral national a été produit et l’élection présidentielle du 13 mars 2011 et les élections législatives du 30 avril 2011 se sont tenues pour la première fois dans l’histoire démocratique du Bénin, sur la base de documents électoraux fiables, crédibles.et infalsifiables.
2. Le Bénin dispose aujourd’hui d’une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et de bases de données exploitables ainsi que des programmes de leur administration. Ces résultats palpables constituent un référentiel solide pour la pérennisation des acquis et la poursuite des efforts de modernisation du système électoral amorcés par les dirigeants du Bénin en vue de la consolidation de la démocratie, gage de paix durable et de développement.
3. **Durabilité :** Dans la mise en œuvre du RENA/LEPI, le PAREL a procédé à l’acquisition de divers types d’équipements, de matériels et de fournitures utiles pour l’exécution des activités. Il s’agit notamment, d’équipements et matériels informatiques, de kits biométriques et accessoires, d’équipements de reproduction, de fournitures techniques, de mobiliers, de matériels de bureau, de matériels audiovisuels et acoustiques, etc. Au terme de l’exécution des activités du RENA/LEPI, l’UGP a réalisé un inventaire physique des biens durables afin de procéder au transfert officiel et définitif du patrimoine du PAREL à la partie Nationale conformément aux procédures du PNUD. L’accord du COP a été obtenu à cet effet le 26 mai 2011. Ces matériels et équipements ont, en effet, été transférés à la partie nationale le 19 août 2011. Ce transfert a été organisé de manière officielle par la signature de l’acte de transfert de propriété entre le PNUD et le Gouvernement, par l’entremise du Ministère des Affaires étrangères, de l’intégration africaine, de la francophonie et des béninois de l’extérieur.
4. Les contraintes de la mission et le peu de temps à sa disposition n’ont pas permis de vérifier l’état actuel de ces équipements et sur les possibilités de leur utilisation.. La pérennité des équipements et matériels doit être considérée comme une priorité pour capitaliser, au-delà du processus de réalisation du RENA/LEPI, les importants investissements consentis.
5. Par ailleurs, les milliers de béninois ayant servi comme personnel technique dans toutes les phases du projet ont acquis un certain niveau d’expérience technique grâce au transfert de compétences (Personnel de la MIRENA et de ses démembrements territoriaux, du CNT et des démembrements de la CPS). Il reste à souhaiter que l’Etat béninois tire avantage des bases de données multidimensionnelles disponibles pour mettre en place des applications appropriées afin de faire face aux multiples défis de développement et de modernisation dans différents secteurs. L’une des pistes à explorer et maintes fois encouragées par divers interlocuteurs et partenaires techniques et financiers, c’est que le Bénin mette en place des passerelles d’arrimage de cette base de données avec celle de l’état civil. Des propositions de loi se trouvent en ce moment sur la table des Députés à cet effet.

**VI.3. Leçons apprises**

1. Dans l’ensemble et en dépit des contraintes auxquelles il a été confronté, le Projet d’Appui à la Réalisation de la LEPI (PAREL) au Bénin pourrait être considéré comme un cas d’école à plusieurs égards. Selon toute vraisemblance et contrairement à ce qui existe dans d’autres pays, le RENA/LEPI au Bénin est un cas unique en Afrique, car au-delà des objectifs initiaux, notamment la mise en place d’un fichier électoral fiable et crédible qui respecte les normes et standards internationaux, cet outil moderne et futuriste, constitue un précieux instrument d’aide à la décision pour la planification efficiente des politiques de développement. La mission estime que certains facteurs conjoncturels ont été déterminants pour la réussite du projet PAREL :
2. Un cadre juridique clair et précis : Le RENA/LEPI est une opération complexe tant sur le plan technique que de par l’environnement légal et politique. C’est pourquoi, le législateur béninois a prévu de manière claire et précise l’ensemble du dispositif du processus de réalisation du RENA/LEPI. Les lois n° 2009-10 du 13 Mai 2009 et n°2011-03 du 04 Mars 2011 ont encadré d’une manière stricte un processus qui a connu beaucoup d’entraves et même des tentatives de recul suite principalement à des interférences politiciennes. Les dispositions de la loi référentielle d’exécution du RENA/LEPI[[6]](#footnote-7) sont, non seulement précises et claires, mais aussi et surtout, très détaillées et même directives par endroit facilitant ainsi l’exécution des opérations techniques. En effet, la prise en compte des prescriptions de la loi pour le développement des logiciels et applications informatiques et la détermination des modes opératoires techniques du RENA/LEPI ont permis d’établir des verrous de conformité des données par rapport à la loi. Ainsi il a été impossible, malgré les réclamations et les pressions politiques de prendre en compte à l’enregistrement des données biométriques des citoyens qui pour une raison ou une autre, n’ont pas été pris en compte par l’opération de recensement porte à porte.
3. Études de faisabilité du RENA : Différentes études ont été réalisées depuis 1998 en vue de la mise en place d’une LEPI, surtout l’étude technique de 2004 financée par la coopération danoise et celle de 2008 financée par la Commission Européenne. Alors que l’étude de 2004 définissait très concrètement les caractéristiques et les étapes de mise en œuvre de la LEPI, celle de 2008 constitue la base référentielle grâce à laquelle le document de projet du PAREL a été élaboré. C’est en effet grâce aux conclusions de cette étude que le RENA/LEPI n’est pas simplement un outil dédié à l’organisation des élections, mais plutôt un outil de développement. Il serait donc souhaitable que l’État béninois mettre tout en œuvre pour actualiser cette base de données et trouver le moyen de l’arrimer au RAVEC.
4. Volonté d’amélioration du système électoral : La volonté de tous les acteurs sociopolitique d’avoir une meilleure visibilité et lisibilité sur l’électorat réel et effectif du pays a été affirmée ainsi que leur détermination à doter le pays d’un outil de gestion des élections crédible, transparent et consensuel susceptible d’atténuer ou de mitiger les risques de conflits postélectoraux. Cet engagement de l’État béninois en faveur du RENA/LEPI s’est d’ailleurs matérialisé à travers l’implication des plus hautes autorités dans le plaidoyer de mobilisation des ressources, les multiples rencontres organisées par le Chef de l’État béninois pour s’enquérir de l’état d’avancement du RENA/LEPI et surtout la contribution du Bénin au financement du projet qui est estimée à environ 39% du budget global du PAREL.
5. Poids de l’assistance technique du PNUD : Face aux difficultés qui se précisaient et menaçaient l’atteinte des objectifs pour des contraintes qui n’étaient pas d’ordre technique ou financier, le PNUD n’avait d’autre choix que de renforcer l’implication du Bureau pour la réussite du Projet en créant en son sein une Task force incluant les experts du PAREL pour accompagner au mieux les organes nationaux dans la mise en œuvre des activités.. Fait important à souligner, la Représentante et son Adjoint ont une maîtrise de crises électorales pour avoir connu les drames du Kenya et de la RDC. Les tentatives pour éviter au pays des contestations post électorales préjudiciables à la paix sociale au Bénin ont certainement renforcé la détermination de l’équipe à avoir le courage d’apprécier à leur juste valeur les menaces physiques dont elle a fait l’objet.
6. Implication des PTFs : L’engouement des partenaires techniques et financiers à accompagner le peuple béninois s’est illustré non seulement par leur participation effective aux réunions du COP, mais aussi par la signature de plusieurs conventions de financement des besoins du projet, certains longtemps après le démarrage des activités. Cet engouement s’est ensuite matérialisé à travers les efforts exceptionnels de certains PTFs qui n’ont pas hésité à combler très rapidement le gap financier de 38,81% du budget initial du PAREL, lorsque celui-ci a été révisé à la hausse.
7. Coordination technique d’ensemble du PAREL : La synergie entre le senior management du PNUD et l’UGP du PAREL qui disposait d’une grosse expertise et expérience en matière de gestion de projet et d’informatisation de fichiers électoraux a été un élément majeur pour le succès. Cette expérience a permis de trouver facilement et à temps, des solutions d’appoint à certaines difficultés qui auraient pu compromettre la réussite du projet.

### VI.4. Innovation de l’intervention et valeur ajoutée pour le développement national

1. Une élection est un événement complexe, onéreux et de grande envergure impliquant un grand nombre de personnes qui doivent bien connaître leurs responsabilités dans le processus électoral et répondre de leurs actes devant la loi. Il est impossible de tenir des élections sans une bonne préparation et une planification adéquate. Voilà pourquoi l’Organisation des Nations Unies a plusieurs fois été impliquée dans des processus d’assistance électorale. Si cette assistance s’est d’abord limitée à affirmer les principes de l’autodétermination des peuples dans la mise en place des gouvernements autonomes, la crise de légitimité et des rébellions à répétition à travers le monde ont peu à peu amené l’ONU à prendre une part plus active dans les processus électoraux.
2. Or, l’assistance aux nations membres dans leurs efforts de réaliser des élections crédibles, légitimes et démocratiques ne peut toujours se réaliser comme une thérapeutique universelle, construite sur des stratégies modulaires et applicables en tout lieu. L’expérience de chaque pays restant unique, le cas du Bénin peut servir d’école, car selon tous les intervenants rencontrés par la mission, la réalisation du RENA/LEPI a permis au Bénin de se doter d’un outil moderne de développement et de gestion des élections. La LEPI permet au Bénin de tourner résolument le dos aux divers dysfonctionnements et difficultés majeures liées à l’organisation matérielle ainsi qu’aux contestations postélectorales qui auraient pu dégénérer en conflit comme cela a été le cas dans nombre de pays africains tels que la Côte-d’Ivoire, le Zimbabwe, le Kenya, etc.

## Conclusion, Recommandations et Perspectives

### V.1. Conclusion

1. La mission partage l’opinion de ceux qui disent qu’un tel projet ne peut réussir pleinement sans le consensus de la classe politique. Nous estimons que c’est parce qu’il y avait le consensus que le PAREL a pu démarrer. Pour preuve, la loi de 2009 adoptée par l’ensemble des partis politiques et qui se sont fait représenter à la CPS. Les désaccords ont surgi quand les activités ont atteint une vitesse certaine. C’est dans l’ordre des choses. On ne peut blâmer un parti politique qui défend ses intérêts vitaux. Ce qui est déplorable, c’est les tentatives des acteurs politiques à infiltrer le système pour bloquer le processus d’une opération qui s’est révélée comme éminemment utile pour la paix sociale du pays. Ceux qui demandaient l’arrêt du processus ont été taxés d’avoir peur d’une liste électorale transparente pour un retour vers les listes manuelles dans lesquelles on « inventaient » des électeurs et qui auraient fait le lit de contestations majeures Le boycott préconisé par une partie de la classe politique a, également, pénalisé des citoyens peu informés des objectifs de la LEPI alors que tous les dirigeants des partis politiques se sont faits, eux, recensés  et enregistrés.
2. L’ingérence des politiques dans le processus de réalisation de la LEPI a eu un impact négatif dans la conduite des opérations et a été la cause majeure des difficultés rencontrées. La constitution du Groupe de travail composé de tous les acteurs et présidé par la société civile a été un moment important de rapprochement des positions des tenants à l’arrêt du processus et ceux qui étaient décidés à doter le pays de cet instrument capital. Il faut, dans le même ordre d’idées, saluer la tenue de l’Atelier bilan de la LEPI. Malgré les plaidoyers des anciens Présidents de la République (ayant abouti à l’adoption de la loi d’habilitation), la méfiance légendaire entre les acteurs de la classe politique a laissé ses empreintes, biaisant le processus de réalisation harmonieuse de la LEPI.
3. Cela dit, le travail de qualité abattu par le projet PAREL a permis la réalisation à temps du RENA/LEPI et la tenue des scrutins du cycle électoral de 2011 avec un fichier électoral harmonisé et biométrique et des documents électoraux crédibles fiables et infalsifiables. Toutefois, en dépit des avancées notoires constatées, et des multiples atouts de cet outil moderne et futuriste, l’environnement politique béninois semble encore marqué par les appréhensions de certains partis de l’opposition et acteurs sociaux qui estiment que le RENA/LEPI devra faire l’objet d’une actualisation. Pour la rendre plus inclusive et consensuelle, un nouveau cadre juridique devra permettre à ce que tous les béninois de huit ans et plus y trouvent leur nom. Pour un usage optimal de l’outil, le législateur béninois devra également définir un cadre organique professionnel qui se chargera de mener toutes les opérations d’actualisation de la LEPI dans les meilleurs délais en vue du double scrutin de 2013. La communication autour de l’outil devra être améliorée. Comme dans la plupart des pays africains, la culture de la contestation de toute nouvelle initiative politique par les différents acteurs reste un nœud gordien au Bénin. Une stratégie devra être envisagée en vue de renforcer la culture politique de toute la classe socio- politique.
4. Mais il ne faut pas que cette réalité occulte les progrès accomplis et freine la poursuite de l’appui des Nations-Unies et de la communauté internationale à la mise en place d’un RENA/LEPI actualisé, plus inclusif et consensuel, d’autant plus que la partie nationale a donné des assurances de sa volonté de poursuivre les réformes et la collaboration. Pour cela, Il faudra capitaliser sur les différentes synergies et partenariats expérimentés dans le cadre d’un projet d’une telle envergure.

**V.2. Recommandations**

1. Au regard de tous les éléments évoqués ci-dessus, la mission recommande :
	1. ***Au Gouvernement du Bénin***
* Etablir et clarifier le cadre institutionnel pour encadrer l’utilisation et la gestion du RENA/LEPI en dépolitisant l’opération et en mettant en place une structure technique autonome qui se chargera de mener les opérations d’actualisation et de révision du RENA/LEPI et d’alimenter toutes les administrations avec les données nécessaires. Accélérer les démarches pour que les opérations démarrent dans les meilleurs délais en vue d’éviter les pressions politiques et de temps comme c’est très souvent le cas à l’approche des élections ;
* Tout mettre en œuvre pour qu’il y ait le moins de critiques et de contestations possibles sur la LEPI lors des prochaines échéances électorales prévues en 2013. Faire de la LEPI un instrument inattaquable. Pour ce faire, il faudra procéder de toute urgence à une évaluation de tous ceux qui n’ont pas été recensés et prendre une nouvelle loi qui habilitera toutes les personnes n’ont inscrites à pouvoir le faire au lieu d’attendre dix ans. Ensuite, procéder à un toilettage de la LEPI en collaboration avec les élus locaux et chefs de village. La stratégie pourrait consister à rendre disponible la liste des inscrits par quartier, finaliser le RPP et faire recenser les omis, corriger les erreurs typographiques sur les noms et la filiation, faire correspondre les lieux de recensement aux lieux de vote, et mettre la LEPI sur Internet afin de se conformer à la législation en vigueur
* Déterminer à temps les lieux et bureau de vote. La question du rattachement des électeurs à des bureaux de vote appropriés est d’une importance capitale avant les prochaines échéances électorales. Donner la possibilité aux personnes de choisir elles-mêmes leur centre de vote ;
* Apporter des clarifications sur les villages fictifs et villages administratifs en mettant en place une liste validée et codifiée de tous les villages et quartiers de ville et en réglant la question de délimitation entre les communautés ;
* Construire ou aménager un site approprié pour accueillir le siège de l’organe qui sera chargé de la gestion de la LEPI. Le site actuel, le CIC, n’étant très adéquat à cause des nombreux risques qu’il présente tant sur les aspects techniques, organisationnels que sécuritaires.
	1. ***Sur le RENA/LEPI***
* La LEPI a permis d’avoir une liste de référence, une liste électorale fiable, pas parfaite mais fiable. Elle a contribué à limiter la fraude et les votes multiples. La LEPI est la première base de données des inscrits au Bénin. Cet outil important de développement devra être pérennisé. Pour ce faire, il faudra activer les autres applications de la LEPI et explorer les passerelles d’arrimage de la LEPI avec l’état civil.
* L’appropriation de la LEPI par la partie nationale tarde à être visible et l’absence de communication autour de cet outil suscite des interrogations de la part des acteurs sociopolitiques qui assimilent toute initiative prise actuellement sur la LEPI à une tentative de tripatouillage de cet outil par le pouvoir en place. La mission souhaiterait qu’une table ronde ou un audit soit organisé pour mettre tous les acteurs au même niveau d’information. Il faut donc instaurer la transparence du côté du gouvernement qui doit communiquer sur tout le matériel acquis et le sort de la LEPI
* Organiser des formations afin d’outiller la partie nationale pour qu’elle puisse prendre en main les acquis et veiller à la formation du personnel chargé de la maintenance du matériel et équipement acquis pour cesser de toujours dépendre d’un appui externe pour la maintenance
* Pour les prochaines phases, instituer un mode de recrutement des différents responsables et agents de terrain qui mette l’accent sur la compétence technique, le professionnalisme et l’intégrité morale
	1. ***Aux partenaires techniques et financiers***
* Un appui technique concerté et sans réserve des Nations-Unies et des partenaires techniques et financiers au gouvernement béninois en vue de la pérennisation des acquis du RENA/LEPI et l’activation des autres applications dont celle de l’état civil ;
	1. ***Au PNUD***
* Avant la mise en place d’un projet d’assistance électorale ou d’appui à la réalisation d’une liste électorale biométrique, surtout dans des contextes très complexes, envisager de mettre au sein du senior management du PNUD, des personnes qui ont une expérience avérée dans le domaine électoral ;
* D’envisager la mise en place d’un projet transitoire d’appui à l’actualisation de la LEPI, avec un staff réduit ou à des présences ponctuelles, de deux internationaux au maximum. L’objectif du projet consisterait à accompagner le l’Etat béninois dans la prise en compte de toutes recommandations susceptibles d’ériger la LEPI en un véritable outil de développement unanimement apprécié par tous les acteurs sociaux politiques du pays. Cette méthode pourrait s’avérer très bénéfique surtout en matière de viabilité et de crédibilisation du RENA/LEPI d’ici le double scrutin de 2013.
* .

### V.3. Perspectives

1. Le Bénin a réussi l’exploit de traverser toutes ces turbulences en se dotant d’une Base de données contenant l’identification de plus de six millions de sa population. L’opinion publique s’inquiète, à juste titre, du devenir d’un instrument qui peut largement contribuer à la modernisation de son administration et son développement économique et social.
2. Des dispositions sont prises tant par les autorités nationales qu’au niveau du PNUD pour pérenniser les acquis et créer les conditions d’une exploitation rationnelle de la Base des données. L’Assemblée Nationale a inscrit à son agenda de sa prochaine session l’examen de la « Proposition de loi portant identification la personne physique en République du Bénin ». Ce cadre juridique permettra la mise en place d’un cadre institutionnel permanent se dédiera aux multiples applications que la Base de données autorise, notamment l’assainissement de l’état civil, la production de divers documents administratifs et leur sécurisation, la planification du développement, l’actualisation et la mise à jour de la base de données
3. Le PNUD et les Partenaires techniques et financiers sont toujours disponibles pour accompagner le peuple béninois dans l’appropriation et la valorisation de ce précieux outil de développement dont l’utilisation bénéficie déjà d’un impressionnant parc informatique et de praticiens nationaux qui ont bénéficié d’un transfert de compétence utile.

## Annexes du rapport.

**ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **DATE** | **STRUCTURES VISITEES** | **NOM & PRENOMS** | **TITRE** |
| **20/02/2012** | **Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (MCRI)****(11 heures)**  | Safiatou BASSABI | Ministre |
| Honorat ADJOVI | Directeur de cabinet |
| ALASSANE Latifou | DRFM/MCRI |
| AMIDOU Zakari | DPEC |
| CHINCOUN Modeste | DRCRI/ ATL-LITT |
| AKAN Yaya | CTRSC |
| AMOUSSOU C. Yves | C/CFMP |
| KORA ZAKI Y. Salifou | DRI |
| GAYET AHLINVI Armelle | DAPP |
| YEHOUENOU Jules C. | DPP |
| YOROU Bamisso Y. Yessoufou | DG-CPSC |
| MAMAM Nassirou | DAC/MCRI |
| BAWATH Grégoire | SGM |
| TCHOCA F. François | SGAM |
| BIAO A. Alidou | CTJ |
| BANSOU Chérifatou | DAJ |
| IDRISSOU SERIKI Lékiatou | AM |
| BACOUDOGO A. Zalia | Collaboratrice SGM |
| **Ambassade des Pays-Bas) (15h 30mn)** | Wouter PLOMP | Ambassadeur des Pays Bas au Bénin |
| Francis LALEYE | Expert, chargé de programme Gouvernance |
| KEKE AHOLOU Hélène | Superviseur Général |
| HOUNKPE Léa | Secrétaire Général |
| CHABI-SIKA Karimou | Membre |
| DOMINGO Rufin | Informaticien MIRENA |
| CHITOU Abdoul Fatahi | Statisticien MIRENA |
| QUENUM Georges Denis | Gestionnaire Planificateur |
| GOUNDETE Césaire | Spécialiste Biométrie |
| BACHABI H. Rafatou | Démographe/présidente MIRENA |
| Kolawolé Sikirou ADAM | Cartographe MIRENA |
| Maitre Robert DOSSOU | Président de la Cour Constitutionnelle  |
| Sylvain M. NOUWATIN | Secrétaire Général |
|  Lucien HODE | Directeur de Cabinet |
| Félicité ALASSANE | C/SAF |
| Kassimou CHABI | Coordonnateur CNT |
| Bonaventure GANGNON | Chef Exploitation/CNT |
| Souleymane ISSIAKA | Chef division Informatique |
| LEFFI SALIFOU Latifou | Cartographe MIRENA |
| HOUEDOKOHO Thomas | Coordonnateur Recensement porte à porte |
| AGBODJOGBE Gustave | Ingénieur Réseaux et Systèmes |
| ADOMOU Expédit | Ingénieur Réseaux et Systèmes |
| QUENUM Aurèle  | DBA CNT |
| QUENUM Narcisse | DBA CNT |
| HOUANTONON Jules | Expert LINUX CNT |
| Sigurd HALLING | Premier secrétaire de l'Ambassade |
| Isabelle EDET | Premier Conseiller de l'Ambassade |
| Masahiro BAMBA | Ambassadeur du Japon au Bénin |
| Hiroshi USUI | troisième secrétaire de l’ambassade |
| Hansjorg NEUMANN | Ambassadeur |
| Sabine LINDERMANN | Premiere secrétaire,chargé de la coopération |
| Birgit MAAS | Deuxième secrétaire |
| Jean-Luc VIRCHAUX | Directeur Résident |
| Mathurin Coffi NAGO | Président de l'Assemblée Nationale |
| YEHOUETOME Boniface | 2ième Vice-président |
| LAFIA Sacca | Vice-président Commission des Lois |
| ALASSANE Mahamadou | Secrétaire Général Administratif |
| FAYOMI Isaac | Directeur des services Législatifs |
| ALLADATIN Orden | WANEP/FORS-LEPI |
| OUSSOU N. Julien | FORS LEPI |
| GANYE Landry | FORS LEPI |
| ATAYI - GUEDEGBE Joël | Vice président FORS LEPI |
| Anton BROECKE | Ministre Conseiller Coopération Internationale |
| Alain GALLEZ  | Attaché de la coopération Internationale |
| Léa HOUNKPE | Sécretaire Administrative Permanente |
| DAKO Benjamin | Sécrétaire Exécutif |
| AGBAYAHUN Félix Jean | Directeur de Cabinet |
| BADET Gilles | Chargé de programme Juriste |
| MENSAH C. Moïse | Haut commissaire |
| Eric HOUNDETE | Directeur exécutif, chargé du terrain |
| Théophile MONTCHO | Directeur exécutif, chargé des études |
| GBEDIGA Timothée | Député UN  |
| ALLADAYE C. Jérôme | Secrétaire Nationale Adjoint aux questions electorales |
| AMOUSSOU YEYE Denis | Secrétaire Nationale Adjoint aux questions electorales |
| ALASSANE B-TAMBA | Secrétaire Nationale Adjoint aux affaires juridiques |
| Christiane Solange CAPO CHICHI | Secrétaire Nationale AFFAIRES Sociales et Promotion féminine |
| CHANHOUN Brice | Secrétaire National à l'Organisation |
| GODODNOU Joël T.S | Secrétaire National à la Jeunesse |
| APITHY Noëlie | Secrétaire Nationale chargée des affaires intérieures et de la décentralisation |
| ATROKPO Luc | Secrétaire Exécutif National |
| YEHOUETOME Boniface | Porte parole chargé de la communication et de la promotion du parti |
| AGBOTA Grégoire | Membre de la société civile. Formateur LEPI |
| SOGLO Léhady V. | Président du parti |
| AZILINON KOKOU Mike | Membre FCBE |
| GBAGUIDI Ladislas | Membre FCBE |
| SODOKIN Codjo | Secrétaire Général FCBE |
| AZATASSOU Eugène | Coordonnateur National |
| YAHOUEDEOU Hortense | 3ème vice présidente FCBE |
| GUIDIBI Christian | Directeur Agence Volte Face |
| HOUNGUEVOU Marcel | Directeur Exécutif ADIL |
| AGOSSEVI Pierre | Directeur CEFRATOM ABI ONG  |
| GNASSOUNOU Oscar | Chargé de projets CNC BSC BENIN |
| SAH Darius | Cadre de concertation OUEME |
| HOUSSOU Patrick | Membre cadre de concertation |
| ANATO Viviane | Membre cadre de concertation |
| BOTCHI G. Jean Marie | Vice Président cadre National |
| CHACHA Mahougnon Rigobert | Président National cadre de concertation des OSC du Bénin |
| MOUMOUNI Moussa Abdoubaraky | Secrétaire Général OSC Littoral |
| ZANNOU C. Gaston  | Président cadre de concertation Atlantique |
| TCHIBENOU René | Trésorier Général CNC OSC |
| Albert TEVOEDJRE | Médiateur de la République |
| Zourkaneyni TOUNGOU | Directeur de cabinet du médiateur de la république |
| Françoise Collet | Ambassadeur, chef de la délégation  |

1. Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée. Elle est une loi novatrice du fait qu’elle introduit des avancées importantes et significatives par rapport aux dispositions de la loi n° 2007-25 du 13 novembre 2007. [↑](#footnote-ref-2)
2. . L’un des points forts de ces échanges a été la réunion avec le chef de l’Etat tenue le 3 mars 2010, à la présidence de la République, qui a institué une commission de suivi de la mise en œuvre des recommandations portant sur les corrections à apporter à la cartographie censitaire. [↑](#footnote-ref-3)
3. Polémiques autour des chiffres de personnes non recensées et partant de là, non enregistrées évaluées à 1 300 000 personnes. Cette situation, due aux cas des personnes recensées et qui n’ont pu se présenter pour une raison ou une autre à l’enregistrement, des personnes non recensées au moment du RPP ; des cas de décès ou de déplacement après le recensement porte à porte ; des cas de recensement multiples, etc. a fait l’objet de multiples explication de la part du superviseur général de la CPS, et a poussé la prise d’une loi spéciale du 4 mars 2011 pour leur enregistrement sur une période de 5 jours. [↑](#footnote-ref-4)
4. (cf. art 38 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant RENA/LEPI) [↑](#footnote-ref-5)
5. (cf. art 41 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant RENA/LEPI) [↑](#footnote-ref-6)
6. Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée. Elle est une loi novatrice du fait qu’elle introduit des avancées importantes et significatives par rapport aux dispositions de la loi n° 2007-25 du 13 novembre 2007. [↑](#footnote-ref-7)