

Globethics Repository



Elections au Bénin

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Preprint
Authors	Laleye, Francis Adébola
Publisher	Institute for Security Studies (ISS)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-23 14:43:07
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224646

Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO

Élections au Bénin : entre calculs politiques et incertitudes

Résumé

Après plus de 24 ans de démocratie, le Bénin entre dans un cycle électoral délicat avec trois élections à venir : les élections locales, communales et municipales, reportées depuis 2013; les législatives prévues en 2015; et la présidentielle de 2016 qui devrait voir le président Boni Yayi passer le témoin à son successeur. Le contexte actuel suscite interrogations et incertitudes, notamment sur les raisons de l'indisponibilité de la liste électorale à trois mois environ du scrutin législatif de 2015. Ce contexte est d'autant plus complexe que l'indisponibilité de la liste est liée à des calculs politico-électoraux dont les conséquences, si rien n'est fait, risquent de menacer la stabilité politique et la consolidation du processus démocratique.

Les élections législatives au Bénin sont prévues pour février/mars 2015 et la présidentielle doit avoir lieu un an plus tard. En effet, selon la Constitution de 1990, le parlement devrait être installé au plus tard dans la première quinzaine du mois d'avril 2015. Quant au nouveau président de la République, il doit impérativement être investi début avril 2016. Ces délais étant inscrits dans la Constitution, les autorités n'ont quasiment aucune marge de manœuvre, contrairement aux élections communales, municipales et locales dont les délais ont fait l'objet d'une loi, ce qui en facilite le report. Les dernières élections communales, municipales et locales ayant eu lieu en 2008, un nouveau scrutin aurait dû être organisé en 2013, mais il ne cesse d'être reporté.

Après une première décennie d'indépendance caractérisée par une instabilité politique chronique, le Dahomey d'alors a connu une dictature militaro-marxiste de 1972 à 1990. La Conférence nationale de janvier 1990 a marqué le début d'un « Renouveau démocratique ». Le référendum constitutionnel de décembre 1990 a quant à lui permis l'adoption d'une Constitution d'essence démocratique, libérale et pluraliste, consacrant les droits de l'homme et les libertés publiques.

Cette Constitution, toujours en vigueur, a donné naissance à des institutions démocratiques, notamment l'exécutif, dirigé par le président de la République, l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication. Avec le temps, d'autres institutions sont apparues, non encore constitutionnelles, telle que la Commission électorale nationale autonome (CENA). La Constitution a en quelque sorte régulé le cycle électoral, qui s'est déroulé sans trop de heurts depuis lors. Ainsi, le Bénin a connu cinq élections présidentielles, six élections législatives et deux élections communales et municipales (et une locale).

Le contexte préélectoral actuel soulève plusieurs questions d'importance, qui font l'objet de la présente analyse. Elles vont des causes du report des élections communales, municipales et locales de 2013 aux risques qui pèsent sur la tenue des prochaines législatives, voire de la présidentielle de 2016. Ces interrogations touchent aussi aux tensions sociopolitiques, dont certaines semblent récurrentes, à la question toujours en suspens de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI), aux éventuelles velléités relatives à un troisième mandat présidentiel, au rôle de la société civile ainsi qu'aux pistes de solutions qui devraient être envisagées.

Un contexte préélectoral tendu

Plusieurs éléments de divers ordres tissent la trame du contexte sociopolitique au Bénin.

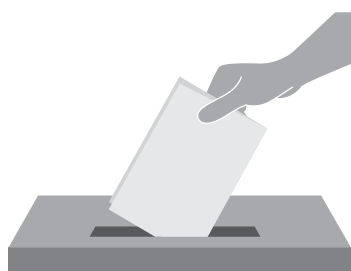
Les élections de 2013 reportées sur fond de calculs politiques

Les élections locales, communales et municipales qui auraient dû se tenir au cours du second semestre 2013, n'ont pu avoir lieu pour au moins deux raisons. D'une part, et c'est la raison la plus connue, le scrutin ne pouvait pas être organisé sans une liste électorale claire. La correction et l'actualisation de la LEPI auraient dû être terminées fin 2013. Alors que le 17 décembre avait été annoncé comme délai ultime, au début du mois de décembre 2014 le processus n'était toujours pas achevé et ce délai a de nouveau été repoussé, cette fois à la deuxième quinzaine de janvier 2015. Toutefois la non disponibilité de la liste électorale n'est pas la seule raison du report.

La plupart des acteurs et des forces politiques ne souhaitent pas organiser les élections dans les délais

Certaines informations révèlent qu'en réalité, la plupart des acteurs et des forces politiques ne souhaitent pas organiser les élections dans les délais. Il s'agit d'un simple calcul électoral : ils considèrent que leurs chances de remporter les élections seraient plus élevées à l'approche de la fin du mandat de l'actuel président, Thomas Boni Yayi. Pour eux, l'influence politique du chef de l'État, actuellement encore plus grande au fur et à mesure que l'on s'éloigne des centres urbains, serait alors moins importante. Ce calcul est fait tant par les partisans officiels du président que par l'opposition, ce qui s'explique par la nature clientéliste de la politique, au Bénin comme ailleurs.

Le chef de l'État ayant annoncé son départ à plusieurs reprises, les acteurs politiques, y compris au sein de son camp, sont déjà dans l'après-Yayi. Si ce dernier espère encore contrôler les élections à la base, et donc les communes,



CERTAINES INFORMATIONS
RÉVÈLENT QUE LA PLUPART
DES ACTEURS ET DES
FORCES POLITIQUES
NE SOUHAITAIENT PAS
ORGANISER LES ÉLECTIONS
DANS LES DÉLAIS

dans l'espoir de peser sur la suite des événements jusqu'à son départ, voire après, les autres préfèrent déjà s'affranchir de son influence pour se repositionner par rapport aux prochains présidentielles. De nombreuses voix, notamment au sein de la mouvance présidentielle, se sont élevées dès la seconde moitié de 2012 pour proposer le couplage des élections locales, communales et municipales avec les législatives. En réponse à ces propositions, fin 2012 et début 2013, le président réaffirmait la nécessité de tenir les élections à bonne date. C'est dans ce contexte que la question de la LEPI a permis d'obtenir un report quasi consensuel des élections de 2013.

La LEPI, otage des politiciens

La LEPI a été confectionnée dans un contexte sociopolitique extrêmement tendu, juste avant les élections présidentielle et législatives de 2011 qui ont reconduit Boni Yayi à la tête de l'État. Il existait une grande méfiance au sein des acteurs sociopolitiques, entre les partisans résolus du « Tout sauf Yayi » et les partisans du « Yayi : 10 ans ! ». La méfiance atavique de certains envers la LEPI a été aggravée par la victoire inédite du président sortant au premier tour de la présidentielle. Les acteurs politiques ont fini par décider, fin décembre 2012, par le biais d'une loi votée par l'Assemblée nationale, de corriger et d'actualiser la LEPI.

Le Conseil d'orientation et de supervision de la LEPI (COS/LEPI) a ensuite été mis sur pied en mai 2013. Il comprend cinq députés de la majorité présidentielle, quatre de l'opposition et deux membres de l'administration, le directeur général de l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) et le directeur général de l'état-civil. Le Conseil a la responsabilité cruciale de mener à bien le processus et de rendre la LEPI disponible pour la CENA, chargée d'organiser les élections. Cette dernière propose ensuite au chef de l'État la date de convocation du corps électoral, qu'il prend par décret. L'indisponibilité de la liste électorale peut paralyser tout le processus électoral et le rôle du COS/LEPI, contrôlé exclusivement par des parlementaires, est donc fondamental. Ceci est d'autant plus vrai que la loi précédemment citée a conditionné la tenue des élections locales à la disponibilité de la liste et au « visa », en quelque sorte, du COS/LEPI¹.

Deux principaux points ont été reprochés à la première version de la LEPI : le nombre élevé (le chiffre de 2 millions a été évoqué) d'électeurs qui auraient été délibérément omis et le problème de l'arrimage des électeurs aux centres et bureaux de votes. En réalité, le nombre d'électeurs omis est invraisemblable eu égard aux statistiques les plus crédibles. En outre, si des électeurs n'ont effectivement pas pu être inscrits, les cas d'omission délibérée existent bien mais

semblent beaucoup moins importants que ce qui en a été dit. En revanche, bien des électeurs avaient suivi les consignes de boycott données par certains partis politiques. D'autres, refusant de se faire recenser, ont chassé les agents. À cela s'ajoutent les électeurs de bonne foi qui, pour diverses raisons pratiques (travail, maladie, déplacement etc.), n'ont pu être inscrits. Quoi qu'il en soit, il faut espérer que les opérations en cours permettent d'avoir une idée de la réalité, au-delà des discours politiques non dénués d'arrière-pensées.

Le second reproche est beaucoup plus sérieux. L'arrimage des électeurs aux centres et bureaux de votes a créé de réels problèmes, notamment pour des raisons techniques, mais aussi conjoncturelles². Ceci devrait être corrigé avec trois précautions : un arrimage des électeurs au bureau de vote de leur choix, la fixation par avance et par voie légale des centres et bureaux de votes et, enfin, la fixation des limites entre les quartiers au sein des villes et les villages afin de prendre en compte les nouvelles entités administratives. Ce dispositif devrait permettre de régler durablement la question des bureaux et centres de votes tant en matière d'orientation géographique des électeurs qu'en matière de transparence, de fiabilité et de prévisibilité du processus électoral, notamment des votes.

Le processus de correction et d'actualisation de la LEPI est confronté à trois défis. Le premier, d'ordre politique, est lié au choix non-dit, non officiel et non assumé d'une large partie de la classe politique en faveur du report des élections en vue d'un couplage des législatives avec les élections communales, municipales et locales.

Le second défi auquel est confronté le processus est d'ordre financier. Ce défi n'a rien de nouveau. Dès le début, il était clair que le processus tel qu'envisagé par la loi et mis en œuvre par le COS/LEPI allait coûter cher, d'autant plus que l'État béninois devrait en assumer le coût quasiment seul compte tenu de la fin de non-recevoir adressée par les partenaires au développement. Échaudés par l'expérience de la confection de la LEPI initiale, où ils avaient dû subir toutes sortes de vexations, et ne comprenant pas pourquoi au lieu des seules corrections indispensables, il fallait reprendre quasiment tout le processus, les partenaires au développement ont refusé de contribuer au financement de la correction/actualisation de la LEPI.

L'exécutif doit ainsi trouver les moyens de financer lui-même l'ensemble des opérations, soit sur ses propres fonds, soit en mobilisant des fonds auprès de bailleurs non conventionnels. De nombreuses difficultés se posent : des interrogations légitimes quant à l'existence d'un budget crédible ; des problèmes de transparence et de fonctionnement, dénoncés au sein même du COS/LEPI ; des doutes quant à la fiabilité de

la réponse apportée à ces problèmes ; et, surtout, la quasi-impossibilité de contrôler la gestion des fonds publics mis à disposition, et encore moins, de demander des comptes³. Pourtant, en dépit de tous ces obstacles, l'exécutif n'a pas d'autre choix que de mettre les fonds à disposition s'il ne veut pas porter la responsabilité facile de l'échec du processus. Le défi financier, bien qu'il ait été monté en épingle, n'est que l'arbre qui cache la forêt. Il doit toutefois être relativisé puisque même si le gouvernement est confronté à des difficultés financières, il est obligé de trouver les moyens de financer cette opération.

Au fond, le véritable défi est d'ordre technologique. Cet aspect essentiel est moins connu. Le COS/LEPI, appuyé par son bras technique, le Centre national de traitement, a choisi la lecture optique pour corriger et actualiser la liste. Bien que performante dans d'autres domaines, notamment en matière de recensement de la population ou d'archivage électronique de documents, celle-ci est inadaptée et inappropriée au recensement électoral. En outre, cette technologie n'a été testée nulle part en matière électorale. Ce choix a été fait contre l'avis de plusieurs experts et, comme cela était prévisible, les résultats ne suivent pas, entraînant une perte de temps, d'énergie et de ressources financières et matérielles dans un contexte où le financement de l'opération était déjà un défi et où les délais courent. À cela s'ajoutent les problèmes et ratés inhérents à des opérations d'une telle ampleur, à une communication insuffisante, à la formation incomplète des agents utilisés, etc.

Les conséquences de la non-réalisation de la liste électorale ne semblent pas avoir été anticipées

Or, de l'existence et de la qualité de la liste électorale dépendent non seulement les élections communales, municipales et locales, qui ont facilement pu être reportées, mais également les législatives de 2015 et la présidentielle de 2016, qui, elles, ne peuvent être reportées. Les points de blocage du processus de correction et d'actualisation de la LEPI tiennent aujourd'hui dans une large mesure à la fiabilité des choix technologiques opérés ainsi qu'à la capacité des structures concernées de les mettre en œuvre dans des délais raisonnables. Ils tiennent aussi aux calculs politiques et, dans une moindre mesure, au problème du financement de l'opération. Si les aspects politiques et financiers commencent à trouver des solutions, grâce à la pression de l'opinion publique, l'aspect technologique est plus complexe à résoudre.

Toutefois, des avancées ont été observées récemment. Sous la pression de l'opinion et des pouvoirs publics, la concertation des différentes institutions sous l'égide du chef de l'État a, au terme de trois jours de travaux, le 31 octobre dernier, décidé d'établir un comité de six membres présidé par Tabé Gbani, le président du Conseil économique et social (CES). Ce comité regroupe, entre autres, des représentants de l'exécutif, du parlement et des institutions. Il doit « identifier les goulots d'étranglement qui peuvent empêcher le COS/LEPI d'aller de l'avant ». Ainsi, par exemple, le gouvernement a décidé d'accorder un supplément de 3,1 milliards de FCFA au COS/LEPI.

Le parlement, quant à lui, a été invité à examiner des mesures législatives dérogatoires devant permettre de réduire les délais et de favoriser la tenue à bonne date des élections. Le comité a pour but de suivre directement les opérations mises en œuvre par le COS/LEPI, mais il ne s'agit pas d'un amendement à la loi. Or, celle-ci laisse le COS/LEPI totalement libre, avec les conséquences déjà examinées. Il est indispensable que le processus soit sinon contrôlé, du moins suivi de près. Cette avancée devrait toutefois permettre de mieux évaluer le déroulement des opérations et le travail du COS/LEPI afin d'espérer sortir de l'impasse.

À qui profitent les reports des élections locales ?

Des réponses ont déjà été apportées dans les développements précédents, mais il convient de se demander si les acteurs politiques de tous bords qui, discrètement, souhaitent le report des élections locales, communales et municipales, ne se sont pas fait prendre à leur propre piège. Sur le plan technique, peu de personnes avaient pu anticiper les soucis qui sont apparus et l'imbroglio techno-politique dans lequel s'est retrouvé le processus de correction et d'actualisation de la LEPI. Les conséquences de la non réalisation de la liste électorale sur le respect des échéances législatives (février/mars 2015), voire présidentielles (2016), ne semblent pas avoir été anticipées. Sur le plan politique, l'ampleur de la réaction des populations et des pouvoirs publics n'a sans doute pas non plus été prévue. En outre, il n'est pas sûr que les partisans du report des scrutins locaux obtiennent les résultats attendus et puissent se tailler la part du lion au détriment du Président de la République. Ce dernier, dont l'habileté électorale ne fait pas de doute, multiplie les sorties sur le terrain, comme pour entretenir ses relations privilégiées avec les populations, surtout en milieu rural. Il occupe l'espace médiatique et multiplie les opérations de communication pour s'expliquer sur tel ou tel sujet ou encore pour décliner sa responsabilité dans la situation actuelle. Il ne se passe guère de semaine où ses ministres et lui-même ne sont pas sur le terrain. L'histoire récente a déjà montré l'efficacité de ces méthodes.

Par ailleurs, l'impasse autour du processus de correction/actualisation de la LEPI pourrait, dans l'hypothèse où le président ne souhaiterait pas partir en 2016, lui offrir une occasion inespérée de brouiller le jeu. Des garde-fous juridiques existent cependant pour prévenir ce type de situation. Si les élections ne peuvent être organisées en 2016, son mandat prendrait tout de même fin et la Constitution a les ressources nécessaires pour faire face à une telle difficulté même si elle n'a pas été expressément prévue.

Le plus grand risque est la remise en cause de la stabilité politique du Bénin et de ses acquis démocratiques

Enfin, l'impossibilité de tenir les élections et un président qui en profiterait pour s'accrocher au pouvoir risquerait d'entraîner un coup d'État ou un soulèvement populaire tel que celui de 1989, voire une combinaison des deux, à l'instar du Burkina Faso récemment. Selon ce scénario catastrophe, néanmoins peu probable, le plus grand risque serait la remise en cause de la stabilité politique du Bénin et de ses acquis démocratiques. Ceci offrirait une situation idéale à ceux qui prônent des solutions fortes présumées efficaces et rêvent d'un scénario à la Rawlings, qui a pu être louable en son temps mais serait totalement anachronique aujourd'hui, un quart de siècle après la Conférence nationale de février 1990. Même si de telles tendances semblent jusqu'à présent assez marginales, il reste plus sage d'éviter toute situation susceptible de constituer un terreau favorable à de tels courants. Maintenir la stabilité politique, le seul véritable et indispensable luxe dont peut se prévaloir le Bénin, n'a pas de prix.

L'improbable révision de la Constitution

Question controversée, la révision de la Constitution apparaît comme une sorte d'obsession du Président Boni Yayi depuis son accession au pouvoir en 2006, et plus encore après le renouvellement de son mandat en 2011. Force est de reconnaître que le consensus souhaité au départ n'a jamais pu être obtenu. Le projet n'a pas pour but de lever les verrous constitutionnels qui prescrivent l'alternance, mais de constitutionnaliser certaines institutions, dont la CENA, et de procéder à quelques réglages, par exemple la fixation de la durée de l'entre-deux tours de la présidentielle.

Même si le projet de loi actuel de révision de la Constitution transmis au parlement n'évoque en rien une modification du nombre de mandats présidentiels – au contraire, il contient un luxe de précautions comme si l'exécutif tenait à démontrer sa bonne foi – les Béninois ont la hantise d'une élimination de la clause constitutionnelle limitant le nombre de mandats présidentiels. La méfiance à l'égard de tout processus de révision constitutionnelle est quasi instinctive et systématique, au risque d'être irrationnelle et chronique. Le projet de loi actuel accroît ainsi les craintes de révision opportuniste.

Il est aujourd'hui trop tard et inopportun de réviser la Constitution

S'il est vrai que plusieurs tentatives de révision ont été faites précédemment et qu'il est difficile de reprocher au chef de l'État d'avoir attendu le milieu de son dernier mandat pour remettre ce dossier sur la table, il est aujourd'hui trop tard et inopportun de réviser la Constitution. À moins de 17 mois de la fin de son dernier mandat, ni le contexte, ni le calendrier politique ne se prêtent à une



L'IMPOSSIBILITÉ DE
TENIR LES ÉLECTIONS
RISQUERAIT D'ENTRAÎNER
UN COUP D'ÉTAT

telle entreprise. Plus le président insiste, plus il éveille les craintes. Les soupçons d'une révision opportuniste de la Constitution amène à s'interroger sur ses intentions réelles. Paradoxalement, plus il s'exprime pour donner des gages de sa bonne foi, plus il sème le doute.

Le président ne dispose plus aujourd'hui de la majorité qualifiée requise pour l'aboutissement de son projet. Le rapport des forces lui est de plus en plus défavorable. Il éprouve même des difficultés à maintenir sa propre majorité et, à fortiori, la majorité élargie. À l'approche de la fin de son mandat, la situation ira très probablement en empirant, essentiellement pour les raisons de repositionnements politiques évoquées plus tôt, sur fond de clientélisme. Dans un tel contexte, aucun projet de révision de la Constitution ne pourrait aboutir, qu'il touche ou non à la limitation des mandats.

La révision constitutionnelle restera une entreprise particulièrement délicate dans le contexte béninois, avec Mathieu Kérékou hier, Boni Yayi aujourd'hui ou son successeur demain. Non seulement il faudrait pouvoir y procéder avec une grande circonspection, d'infinies précautions et non sans y avoir patiemment préparé les esprits, mais encore faudrait-il pouvoir garantir un processus large, inclusif et transparent. Le projet de loi actuel a largement souffert du manque d'inclusivité et de transparence.

La possibilité que le président Boni Yayi cherche à se maintenir au pouvoir est fort discutée. Si rien ne permet de croire qu'il ait sérieusement cette intention, la tentation peut exister et ceux ayant profité, voire abusé, de son règne voudraient bien le voir continuer. Pour autant, la seule possibilité serait une révision constitutionnelle. Or, le projet transmis au parlement ne prévoit aucune possibilité de maintien au pouvoir, renforçant au contraire la limitation des mandats. Reste alors la possibilité d'un scénario à la Wade, du nom de l'ancien président sénégalais, qui avait justifié sa candidature pour un troisième mandat en arguant de la non-rétroactivité d'une révision constitutionnelle réalisée lorsqu'il était au pouvoir. Mais nombre de juristes estiment que le projet déposé n'entraînerait pas de changement de république.

Paradoxalement, les méthodes utilisées par le pouvoir compromettent les bonnes intentions affichées, au point de semer le doute quant à la volonté réelle du chef de l'État de céder le pouvoir en 2016. Le style de gouvernance du président, qui privilégie le contact direct avec les populations et avec ses interlocuteurs au détriment des appareils de toutes sortes (partis politiques, leaders etc.), son activisme, qui donne l'impression d'une campagne électorale permanente⁴, certaines déclarations maladroites et inopportunes, notamment d'une ministre, vite recadrée puis démise de

ses fonctions (voir ci-dessous), sont autant d'éléments à charge qui amènent à s'interroger sur les intentions réelles du locataire du palais de la Marina.

Même si les déclarations de bonnes intentions du chef de l'État devraient être considérées comme crédibles⁵, il doit encore mettre ses actes en concordance avec ses paroles. Il doit absolument dissuader ses partisans qui seraient tentés de lancer des ballons d'essai dans la population, comme ils ont pu en donner l'impression récemment.

Si Boni Yayi tenait vraiment à s'aventurer sur le chemin d'un maintien au pouvoir, il se heurterait à deux obstacles majeurs. Sur le plan juridique, la Cour constitutionnelle a réglé quasi définitivement la question de la révision de la Constitution pour se maintenir au pouvoir, à travers deux décisions importantes. La première, rendue le 20 octobre 2011 à l'occasion de la loi sur le référendum, exclut de toute révision les options fondamentales de la Conférence nationale, y compris la limitation à deux mandats présidentiels et la limite d'âge de 40 ans au moins et de 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle. À la liste des exclusions initialement contenues dans la loi envoyée devant elle pour contrôle de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle a expressément ajouté ces verrous constitutionnels qui permettent l'alternance. La seconde décision, rendue le 19 août 2014 à la suite d'un recours contre les propos de l'ancienne ministre de l'Agriculture, Fatouma Amadou Djibril, a également tranché la question de la limitation des mandats.

Invitée d'une célèbre émission politique sur une chaîne de télévision privée, Fatouma Amadou Djibril avait notamment déclaré : « ... Je crois que le peuple va décider... Le président Roosevelt en Amérique... Il a été aussi de façon spéciale reconduit... Donc, si le peuple décide que le Président Boni Yayi fasse un troisième mandat, pourquoi pas ? ... C'est le peuple qui décide et c'est le peuple qui vote pour son chef. Voilà! C'est ça la vraie démocratie... Si le peuple est conscient que le président doit continuer ses actions, le peuple peut décider... Même en respectant la Constitution, je crois qu'on doit tenir compte de la volonté de son peuple... ».

Face à de tels propos, la Cour, dans une décision sans équivoque, après avoir rappelé ses décisions antérieures, a d'abord reconnu le droit constitutionnel à la liberté d'expression tout en spécifiant que si « l'usage de la liberté d'expression ne saurait constituer en lui-même une violation de la loi... le contenu de la parole peut être de nature à enfreindre la loi y compris la loi constitutionnelle » et « que cette liberté d'opinion n'exonère pas le citoyen du respect de la Constitution ». La Cour ajoute que « cette exigence du respect de la Constitution est encore plus grande s'agissant

d'un ministre de la République dont l'impact de l'opinion sur la conscience collective est encore plus fort que celui d'un citoyen ordinaire ; que les propos du Ministre Fatouma Amadou Djibril s'analysent comme une invitation à soumettre au Peuple béninois la question de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels ; que ... la Haute Juridiction ayant dit et jugé que sont exclus de toute révision de la Constitution les options fondamentales de la Conférence des forces vives dont, entre autres, la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels ». La Cour a conclu à la violation des articles 34, 42 et 124 de la Constitution par Fatouma Amadou Djibril.

Réputée pacifique, voire apathique, la population béninoise est aussi imprévisible

Ces deux décisions constituent une barrière quasi infranchissable. En dépit des critiques dont elle peut être l'objet, la Cour constitutionnelle jouit d'un véritable respect dans l'opinion publique nationale et au-delà. Sur la question des mandats présidentiels, la Cour a invalidé par avance toute entreprise de modification. Un président pourrait très difficilement passer outre sur une question aussi délicate. Les verrous constitutionnels qui interdisent toute confiscation du pouvoir ne peuvent être soumis au référendum. Dans le contexte actuel, un tel projet ne passerait pas le parlement, voire même la Commission des lois. Si le président avait une telle volonté, il n'aurait pas d'autre choix qu'un coup d'État institutionnel, sans aucune garantie pour la suite.

À l'obstacle juridique s'ajoute celui de la rue. Réputée pacifique, voire apathique, la population béninoise est aussi imprévisible. Selon un adage populaire en langue « fongbé », l'une des plus parlées du pays, « Lorsque tu poursuis [ou pourchasse] le peureux et qu'il fuit jusqu'à ce qu'il n'ait plus aucune issue, s'il se retourne contre toi, c'est alors toi qui devra prendre la fuite ». En 1989, personne n'avait pu imaginer que la population, anesthésiée par 17 années de régime quasi totalitaire, se soulèverait contre l'ordre établi pour aboutir à la Conférence nationale, permettant un passage en douceur inédit d'une dictature militaro-marxiste à un régime démocratique, sans effusion de sang. Tous ceux qui ont présidé aux destinées du pays, notamment depuis 1991, redoutent la rue, cette « épée de Damoclès » qui ramène à la raison les esprits les plus téméraires. Depuis la Conférence nationale, les populations ont acquis le droit inaliénable à la liberté d'expression et d'opinion et, par-dessus tout, l'idée que le pouvoir ne pourra plus jamais être confisqué et que la Constitution est et devra être impérativement respectée.

La révolution d'octobre 2014 au Burkina Faso a rappelé aux Béninois leur propre révolution tranquille de décembre 1989. Si Boni Yayi avait l'intention de se maintenir au pouvoir au-delà des délais constitutionnels, il sait désormais qu'il connaîtra probablement le même sort que l'ancien président burkinabè Blaise Compaoré. S'il avait déjà l'intention de respecter la Constitution, hypothèse hautement probable,

les événements du Burkina Faso le confortent dans cette décision et lui confirment qu'il a opté pour la solution la plus sage tout en renforçant sa position face à ceux de ses partisans qui sont favorables à un troisième mandat.

La société civile : ombres et lumières

Après avoir exercé pendant de longues années une influence exemplaire, la société civile est aujourd'hui affaiblie. Elle s'est particulièrement développée dans les années 1990, dans le sillage de la Conférence nationale et du Renouveau démocratique. Les ONG, en particulier celles qui sont spécialisées dans la gouvernance, ont joué un rôle déterminant dans le processus démocratique : éducation civique, défense et protection des droits de l'Homme, lutte contre la corruption en général mais aussi en matière électorale, éducation civique électorale, sensibilisation des électeurs et des populations pour des élections transparentes, crédibles et pacifiques, et pour l'acceptation des résultats des scrutins sans heurts ni troubles, médiation entre les acteurs politiques et sociopolitiques, observation locale des élections, renforcement des capacités du personnel électoral, etc. La société civile béninoise a fortement contribué à consolider la démocratie et à éviter bien des crises.

Après avoir exercé pendant de longues années une influence exemplaire, la société civile est aujourd'hui affaiblie

Après avoir résisté pendant longtemps aux chants des sirènes des acteurs politiques, certaines figures de proue de la société civile ont fini par y céder, ce qui a automatiquement entaché leur crédibilité. D'une part, certains sont entrés en politique, notamment à partir de 2006⁶, décision perçue comme l'aboutissement logique de leur combat contre le régime précédent. Le chef de l'État a nommé plusieurs personnalités à des postes de responsabilités : ministres, directeurs de cabinet, directeurs généraux d'entreprises publiques importantes, conseillers etc. Ces décisions, qu'elles aient été prises de bonne foi ou avec des arrière-pensées, ont compromis les personnalités concernées et leur organisation.

D'autre part, certaines organisations de la société civile ont fait le jeu des forces politiques – mouvance présidentielle ou opposition. Entre

Dates importantes

1er août 1960 : Indépendance du Bénin

19 au 28 février 1990 : Conférence nationale des forces vives

11 décembre 1990 : Promulgation de la Constitution béninoise (adoptée le 2 décembre 1990 par référendum)

28 décembre 2012 : Vote de la loi portant apurement, correction, mise à jour et actualisation du fichier électoral et de la LEPI

1er mai 2013 : Prestation de serment du COS-LEPI

6 juin 2013 : Transmission du projet de loi portant révision de la Constitution à l'Assemblée nationale par décret présidentiel

13 juin 2013 : Promulgation de la loi portant détermination de la carte électorale et fixation des centres de votes.

24 septembre 2013 : Rejet du projet de loi portant modification de la Constitution par la Commission des lois de l'Assemblée nationale

27 décembre 2013 : Répression violente d'une marche pacifique des centrales et confédérations syndicales de la fonction publique

7 janvier 2014 : Début de la grève générale

27 mars 2014 : Annulation du concours frauduleux de recrutement à la fonction publique de 2012 (qui était à l'origine de la marche du 27 décembre)

15 avril 2014 : Fin de la grève générale

27 mai 2014 : Décision de la Cour Constitutionnelle de subordonner la tenue des élections municipales à l'achèvement du processus de correction et de l'actualisation de la LEPI

29 octobre 2014 : Manifestation de l'opposition à Cotonou pour réclamer l'organisation d'élections au Bénin

3 novembre 2014 : Retrait du projet de loi portant révision de la Constitution de l'Assemblée nationale par Boni Yayi

2009 et 2011 notamment, pendant le processus de confection de la LEPI initiale, elles ont perdu une part importante de leur crédibilité patiemment bâtie au fil des années. La transformation de certaines organisations en partis politiques ne leur a pas permis de restaurer leur crédibilité, d'autant plus qu'en dépit de leur nouvelle profession de foi politique, certaines revendiquent tantôt leur appartenance à la société civile, tantôt leur qualité de parti politique, en fonction des opportunités. Quelques rares ONG historiques sont toutefois restées fidèles à leurs principes, méritant ainsi attention et crédibilité. En outre, de nouvelles organisations émergent et elles apprendront peut-être des erreurs du passé. Pour l'heure, il leur faut encore se consolider et mériter la confiance à laquelle elles aspirent.

Des enjeux évidents

L'analyse du contexte qui précède a révélé déjà bien des enjeux. Il convient de distinguer les enjeux directs des enjeux dérivés.

Des enjeux directs essentiels

La tenue non seulement des élections locales, communales et municipales, mais surtout des législatives de 2015 et de la présidentielle de 2016 est un enjeu incontournable, comme déjà évoqué.

La question de l'effectivité et de la qualité de la liste électorale est l'enjeu le plus immédiat. De nombreux efforts sont faits à cette fin, et la confection de la liste a d'abord été annoncée pour la date improbable du 17 décembre 2014, selon le COS/LEPI⁷. Le président de l'institution, Sacca Lafia, a affirmé que « nous viendrons nous expliquer » si la liste n'était toujours pas prête à cette date. Non seulement la liste doit être disponible à temps, mais elle doit également remplir les critères de qualité requis : fiabilité, exhaustivité, transparence et crédibilité.

Au-delà de l'organisation des élections, du respect des normes constitutionnelles, de l'avènement d'un nouveau pouvoir démocratique ainsi que de la nécessaire alternance, l'enjeu véritable et majeur est la préservation de la stabilité politique du Bénin, une stabilité chèrement acquise et qui n'a jamais été remise en cause depuis lors. Celle-ci va de pair avec la consolidation démocratique.

Le Bénin se trouvera en 2016 à un virage délicat, comme ce fut le cas en 1991 avec la défaite de Mathieu Kérékou et la victoire de Nicéphore Soglo ; en 2006 avec le départ définitif de ces deux figures ; et en 2011 avec une présidentielle sur fond de contestation de la LEPI par une partie de la classe politique et, pour la première fois, la victoire d'un candidat au premier tour de l'élection présidentielle. La stabilité politique et la consolidation démocratique sont des enjeux d'autant plus cruciaux que le Bénin apparaît, plus encore que par le passé, comme l'un des rares îlots de stabilité politique et démocratique dans une région tourmentée entre intégrisme religieux, virus Ebola, et présidents s'accrochant au pouvoir, entre autres problèmes. La stabilité politique du Bénin devient ainsi un enjeu régional.

Un autre enjeu sera d'éviter les contestations des résultats électoraux ou, du moins, d'en réduire les possibilités en proposant un processus aussi fiable, transparent et crédible que possible, grâce à une liste électorale conforme aux normes établies. Bien entendu, les contestations éventuelles de bonne ou de mauvaise foi ne peuvent être évitées, mais il est important de s'assurer qu'elles ne puissent avoir de fondements sérieux ou substantiels.

Des enjeux dérivés non négligeables

Au-delà de l'organisation des élections locales, communales et municipales, l'enjeu réel est la préservation de la démocratie et de la gouvernance au niveau local. Si la légalité des institutions locales est acquise en vertu de la loi qui a prorogé leur mandat, leur légitimité reste sujette à caution. En effet, probablement peu de conseils communaux, de maires, de chefs d'arrondissements, de villages ou de quartiers de ville seraient encore en place aujourd'hui si les élections avaient été organisées dans les délais, étant donné la facilité avec laquelle les populations demandent des comptes et renouvellent les institutions.

Des risques inquiétants, mais évitables

Il existe trois types de risques : les risques liés au processus de correction et d'actualisation de la LEPI, les risques liés au processus électoral et, enfin, les risques liés au processus politique post-électoral.

Les risques liés au processus de correction et d'actualisation de la LEPI

Comme évoqué précédemment, si l'entreprise de correction et d'actualisation de la LEPI échoue, tout le processus électoral en pâtirait. Si elle s'achève mais bien au-delà des délais constitutionnels, donc sans liste disponible à temps pour les législatives, voire la présidentielle, plusieurs scénarios sont envisagés. Le vide juridique et la prorogation du mandat du Président sont écartés d'emblée. Le recours à la Constitution pour organiser une transition semble être privilégié, dirigée par le président de la Cour constitutionnelle ou le président de l'Assemblée nationale.

Si l'entreprise de correction et d'actualisation de la LEPI échoue, tout le processus électoral en pâtirait

Un autre risque proviendrait de la confection de la liste dans les délais annoncés ou, du moins, à temps pour les législatives, mais avec une qualité équivoque. Ceci est probable d'autant plus que le processus a lieu maintenant sous la pression conjuguée des pouvoirs publics, eux-mêmes sous pression intense de l'opinion publique nationale et internationale⁸. La question de la LEPI n'est plus seulement technique, elle est aussi, et peut-être même surtout politique. La confection d'une liste bâclée et non fiable serait préjudiciable. Il faut certes aller vite mais sans se précipiter.

Enfin, le risque d'une crise au sein de la classe politique, marquée par un refus de tout dialogue, ne peut être écarté. Ce ne serait pas la première fois puisque la confection de la LEPI initiale en a offert l'illustration. Celle-ci compliquerait la mise en œuvre du

processus et ne serait dans l'intérêt de personne. Il convient plutôt d'être constructif et pragmatique, deux qualités dont semblent actuellement vouloir faire preuve la plupart des acteurs politiques.

Les risques liés au processus électoral

La plupart des risques identifiés ici découlent du processus de correction et d'actualisation de la LEPI. Tout d'abord, le blocage du processus électoral, conséquence immédiate de la non disponibilité de la liste, imposerait au pire de trouver un subterfuge ou une alternative à la LEPI, comme une liste ad hoc si cela devait être le seul choix possible. Un tel scénario doit à tout prix être évité. Ensuite, le report de l'une ou des deux élections majeures, faute de liste électorale, est l'un des scénarios les plus redoutés, et la plupart des acteurs s'activent pour l'éviter avec ses conséquences imprévisibles. Il entraînerait une forte poussée des tensions sociopolitiques et un affaiblissement des institutions. Enfin, la contestation des résultats entraînant un lourd contentieux électoral constitue également un risque.

Les risques liés au processus politique post-2016

La bonne conduite du processus électoral ne suffit pas. En 2016 comme en 2006, il devrait y avoir un nouveau président, qui sera aux commandes pour la première fois. L'année 2006 signalait le départ de la catégorie des présidentiables de Mathieu Kérékou, ayant fait deux mandats et atteint la limite d'âge, et de Nicéphore Soglo, son éternel rival, également frappé par la limite d'âge. Comme en 2006, le nouveau président sera fragile pendant les premiers mois. Face à un parlement en exercice depuis déjà un an, il lui faudra du temps pour « prendre effectivement le pouvoir » et asseoir son autorité et sa légitimité, notamment sur l'armée et l'administration publique.

Les Béninois commencent à avoir l'habitude de l'alternance au sommet de l'État, ce qui réduit les risques par rapport à 2011. Des réflexes institutionnels se construisent progressivement, même s'il est trop tôt pour parler d'une véritable tradition. Autre élément rassurant, l'esprit républicain a gagné beaucoup de terrain au sein de l'armée. Celle-ci s'est depuis 1990 strictement conformée à son engagement de rester dans les casernes et de contribuer au développement du pays. Le nouveau président aura besoin de tout l'appui des institutions nationales mais aussi des pays voisins et de la communauté internationale.

Un autre facteur de risque provient de l'ampleur des attentes des populations. Celles-ci sont d'autant plus grandes que les défis auxquels sera confronté le nouvel élu sont immenses et nombreux, notamment en matière de lutte contre le chômage,

Recommandations principales

1 La CEDEAO et les partenaires techniques et financiers doivent, sur le plan stratégique agir sur deux niveaux simultanément : le président de la République, mais aussi son entourage. Le véritable danger vient en effet souvent davantage de l'entourage du président que du président lui-même. Il convient de faire passer un message sans équivoque pour encourager le respect de la parole donnée et dissuader toute volonté de rester au pouvoir quelles que puissent en être les justifications.

2 Dans le dialogue rapproché avec le président sortant, il pourrait être utile et pertinent d'utiliser des incitations susceptibles de rassurer le sortant qu'il y a une vie après la présidence de la république, et que des possibilités intéressantes existent pour ceux qui ont le courage d'entrer dans l'histoire (rôle international ou régional valorisant l'expérience acquise, missions spéciales, médiations etc). Bien entendu, ceci doit être fait en fonction de la pertinence et du contexte, et cette prime au sortant n'exonère pas de la reddition de comptes le cas échéant.

3 La CEDEAO, de concert avec les partenaires techniques et financiers, doivent non seulement montrer une grande ouverture pour accompagner le processus électoral, mais encore faire un suivi rapproché de l'ensemble du processus électoral global. Ceci devrait comprendre une mission exploratoire afin d'évaluer le contexte et les besoins, une assistance technique électorale le cas échéant, une observation de long terme du processus électoral et une observation de court terme¹⁰.

4 La CEDEAO et les partenaires techniques et financiers doivent, avec beaucoup de circonspection, identifier et appuyer des ONG crédibles, tout en mettant des garde-fous pour éviter qu'elles ne deviennent des soutiens des partis politiques ou des candidats.

5 Il importera d'envisager d'appuyer le président élu en 2016 en fonction des impératifs du contexte et de la nécessité de relever les défis du chômage et de la lutte contre la corruption et contre l'impunité, notamment.

véritable bombe à retardement, et de facilitation du climat des affaires pour les jeunes et les acteurs du secteur privé.

Un défi essentiel, qui est aussi un risque majeur, est la lutte contre la corruption et l'impunité. Elle fédère les milieux d'affaires et les milieux politiques contre celui qui ose mener ce combat. Paradoxalement, le soutien de l'opinion publique n'est pas garanti, la plupart des citoyens étant habitués à jouir des bénéfices et des facilités découlant de la corruption et de l'impunité. Le président Boni Yayi en a fait l'amère expérience dès ses débuts. Le poids des mauvaises habitudes est d'autant plus fort qu'elles sont devenues quasiment des droits.

La confection d'une liste bâclée et non fiable serait préjudiciable. Il faut certes aller vite mais sans se précipiter

Or, la lutte contre la corruption et l'impunité est indispensable : en l'absence de changement ou de perspective d'évolution, les populations pourraient ne plus croire en la démocratie et leur désespoir peut s'avérer impossible à maîtriser. Le risque de les voir descendre dans la rue est d'autant plus élevé que ce ne serait pas pour empêcher une révision constitutionnelle opportuniste mais pour s'en prendre à la démocratie à travers tout ce qui la représente ou l'incarne. Il est indispensable d'encourager dans ce sens les nouvelles autorités élues en 2016, de les soutenir fortement et de façon pragmatique pour relever ce défi.

Conclusion

La pression de l'opinion publique et des institutions nationales est particulièrement forte et devrait se traduire par des résultats dans les semaines à venir⁹. La question est à présent de savoir à quel moment une liste électorale de bonne qualité sera disponible, et si elle sera prête à temps pour les élections législatives. Sur ce point, le rôle de la communauté internationale et des partenaires régionaux, notamment bilatéraux, est intéressant. Les Pays-Bas, l'Union européenne, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la Nonciature apostolique, l'Union africaine, la CEDEAO, l'Organisation internationale de la Francophonie sont des partenaires influents et leur rôle est le plus souvent apprécié. Au Bénin, où la méfiance vis-à-vis de l'autre est souvent un réflexe, le regard de l'étranger, perçu comme neutre, est important. Être à la hauteur devient alors quasiment une question d'honneur, comme si l'on pouvait tout se permettre « entre nous » mais qu'il convient d'avoir une attitude exemplaire dès lors que l'on se sent observé. Ce trait culturel permet, en matière électorale, de tempérer les ardeurs.

Notes

- 1 Ainsi, l'article 108, dernier alinéa de la loi no. 2012-43 édicte :
« La liste électorale permanente informatisée en vue de l'organisation des élections communale, municipale et locale de l'année 2013 se fait sous l'autorité et la supervision du Conseil d'orientation et de supervision, assisté par le Centre national de traitement tel qu'il existe à la date de promulgation de la présente loi ».
- 2 Ainsi, lors des législatives de 2011, la grève des agents électoraux a empêché la communication aux électeurs des corrections qui avaient été apportées par rapport à la présidentielle tenue quelques semaines plus tôt. Ceci a occasionné une confusion encore plus grande lors des législatives.
- 3 En effet, les députés membres du COS-LEPI le sont ès-qualité. Par conséquent, ils devraient jouir de l'immunité parlementaire, hormis les cas de flagrant délit, conformément à la Constitution.
- 4 Ceci n'est pas nouveau. Le pacifique, voire apathique, la population béninoise même reproche lui a été fait depuis son accession au pouvoir en 2006.
- 5 Il a annoncé solennellement dès son discours d'investiture son intention de quitter le pouvoir à l'issue de son « second et dernier mandat ». Il l'a réaffirmé au Pape Benoît XVI, au président américain Barack Obama, à Ban Ki Moon, secrétaire général des Nations unies, au président français François Hollande, et à plusieurs reprises aux populations béninoises.
- 6 Début du premier mandat du président Boni Yayi (2006-2011, puis 2011-2016).
- 7 Déclarations du président du COS/LEPI, invité du Journal télévisé de l'ORTB le 21 novembre 2014.
- 8 Bien entendu, les capacités techniques effectives des organes de mise en œuvre ont un impact direct sur la qualité du produit final.
- 9 Il y a également la pression, quoique discrète à ce stade, de la communauté internationale.
- 10 L'observation internationale des élections, qui n'est pas sans défauts, mérite d'être repensée. En effet, si pendant la première décennie du Renouveau démocratique, il était fréquent de voir se déployer des missions électorales imposantes, les pays et institutions qui les envoyaient se sont peu à peu désintéressés du Bénin pour la simple raison que les élections devenaient une routine. Or, elles représentent toujours un défi. Il serait bon de maintenir de telles missions et de les précéder de missions exploratoires et de missions d'assistance technique électorale afin de renforcer les structures concernées et de les aider à surmonter d'éventuelles difficultés.

Donateurs



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Ce rapport est publié grâce au soutien de la Fondation Hanns Seidel (HSF) et du Centre de recherche en développement international du Canada (CRDI). L'ISS est également reconnaissant de l'appui des partenaires principaux suivants: gouvernement de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, du Japon, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis

Contributeurs

ISS Dakar

Francis Adébola Laleye, Expert en gouvernance, Consultant

Contact

Division Prévention des conflits et analyse des risques

ISS Dakar

Route de Ouakam, Immeuble Atryum

(Face au Lycée Mermoz)

4^{ème} étage, BP. 24378

Dakar, Senegal

Tel : +221 33 8603304/42

Fax : +221 33860 3343

Courriel : dakar@issafrica.org

À propos du Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO

Le rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO vise à fournir aux décideurs de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) des analyses sur les questions de l'heure en matière de sécurité humaine dans la région. Ce rapport est le résultat d'un partenariat entre l'ISS et la Commission de la CEDEAO (Division Sécurité Régionale). L'objectif est de produire, sur la base de recherche de terrain, un outil d'analyse indépendant qui puisse appuyer les processus de prise de décisions de l'organisation ouest africaine, tout en alertant les instances décisionnelles régionales sur les enjeux émergeant. Le Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO propose des analyses pays et des analyses thématiques ainsi que des recommandations. Il est distribué gratuitement, tant dans sa version électronique que papier, à public diversifié en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Le Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO est produit par la division Prévention des conflits et analyse des risques de l'ISS au bureau de Dakar avec l'appui des autres membres de la division basés à Addis Abéba, Nairobi et Pretoria.

www.issafrica.org

© 2014, Institute for Security Studies

L'ISS dispose des droits d'auteur pour l'intégralité de ce rapport qui ne peut être reproduit, en totalité ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, de l'Institut. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des bailleurs de fonds. Ce rapport est aussi disponible en anglais.

Abonnez-vous par voie électronique au Rapport sur la CEDEAO à l'adresse : www.issafrica.org/subscribe.php

Rapport sur la paix et la sécurité
dans l'espace CEDEAO
numéro 11

ISSN 1026-0404



9 771026 040004