

RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE EN VUE DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES

DES 3 ET 17 MARS 1996

I. MANDAT ET COMPOSITION DE LA MISSION

Saisi, en date du 15 janvier 1996, d'une demande d'envoi, au Bénin d'observateurs de la Francophonie, dans le cadre des élections présidentielles devant se dérouler respectivement, pour le 1^{er} tour, le 3 mars 1996, et, pour le 2^{ème} tour, le 17 mars 1996,

adressée par S.E.M. Edgar Yves Monnou, Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, le Secrétaire Général de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique, M. Jean-Louis Roy, soumettait le 16 janvier 1996 au Président du Conseil Permanent de la Francophonie, le Dr. Emile Derlin Zinsou, un avis motivé concluant de façon favorable à l'envoi d'une mission exploratoire, telle que prescrite dans les Principes directeurs.

L'avis motivé se prononçait également sur le principe de la demande d'assistance technique et matérielle évoquée dans la correspondance émanant du Ministère des Affaires étrangères du Bénin, en rappelant qu'une telle demande, s'inscrivant dans les préoccupations exprimées par le CPF sur la diversification des modalités d'appui au processus électoral, devrait faire l'objet d'un examen prenant en compte l'appui que l'Agence avait déjà apporté à un certain nombre d'institutions béninoises impliquées en 1995, dans l'organisation et la tenue des élections législatives et jouant par ailleurs un rôle pérenne dans le fonctionnement de l'Etat de droit et la diffusion d'une culture démocratique.

Sur avis favorable de la Commission politique, le Conseil Permanent de la Francophonie décidait, en sa 20^{ème} session le 23 janvier 1996 « l'envoi d'une mission exploratoire très légère (2 experts et un parlementaire), à caractère technique pour dresser, début février 1996 l'état des préparatifs des élections présidentielles du Bénin ».

L'Agence en lien avec l'AIPLF a organisé cette mission qui s'est effectivement déroulée du 2 au 9 février 1996.

Composée du représentant désigné par l'AIPLF selon ses procédures internes, à savoir : M. Mahama Sawadogo, Député du Burkina Faso, et de deux experts désignés par l'ACCT, à savoir : M. Isaac Nguéma, Président de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples (Gabon) et de M. Gilles Pageau d'Elections Québec, cette mission était coordonnée par Mme Christine Desouches, Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire de l'ACCT.

Conformément aux Principes directeurs devant guider l'observation des élections enrichis par les directives complémentaires adoptées par le Conseil Permanent de la Francophonie en mars 1994, le mandat d'une mission exploratoire dont la composition doit être à la fois politique et technique, est d'être « une mission d'information, au sens le plus large du terme ».

A ce titre, et tenant compte de la spécificité particulière de chaque situation, elle a notamment, pour tâche :

a) de collecter l'ensemble des textes et documents pertinents, afférents à cette consultation (constitution, déclarations, statut et programme des partis, loi électorale, etc.)

b) d'analyser

– la nature de la consultation prévue,

- les mesures ou dispositions tant structurelles que techniques et juridiques envisagées ou déjà mises en œuvre pour préparer et organiser cette consultation (recensement, distribution des cartes, organisation et répartition des bureaux de votes, répartition du temps d'antenne à la radio et à la télévision entre les partis politiques, loi électorale, structures de supervision électorale, moyens d'identification des bulletins etc.)
- le contexte et l'environnement socio-politiques.

c) de remettre un rapport au Président du CPF par l'intermédiaire du Secrétaire Général de l'ACCT, sur le contexte général et particulier de cette consultation, de manière à préciser les modalités optimales de l'intervention de la Communauté francophone.

Les directives complémentaires estiment également « souhaitable ..., que cette mission exploratoire soit habilitée à formuler des recommandations pour autant qu'elles soient strictement de l'ordre technique ».

C'est sur la base de ces principes que la mission a rencontré les personnalités et les institutions citées en annexe, et a collecté les documents jugés pertinents dont la liste figure également en annexe.

C'est également sur la base de ces principes qu'elle a jugé opportun de formuler les observations et recommandations constituant la dernière partie de ce rapport.

II. RAPPEL DE L'IMPLICATION DE LA FRANCOPHONIE LORS DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 1995

A la demande du Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, SE. Maître Robert Dossou et suite à la décision des Instances politiques de la Francophonie, l'Agence de Coopération Culturelle et Technique, en lien avec l'AIFP a organisé du 24 au 31 mars 1995, une mission d'observation des élections législatives qui se sont déroulées, selon le terme fixé par les textes fondamentaux, le 28 mars 1995.

Cette mission qui comportait trois parlementaires et huit personnalités pressenties par l'ACCT a été précédée d'une mission exploratoire du 3 au 7 janvier 1995 et d'une mission technique complémentaire du 26 février au 1^{er} mars 1995.

Ces missions préparatoires ont permis de dresser un état des lieux exhaustif des structures de gestion des opérations électorales et de l'état d'avancement des préparatifs électoraux ainsi que du contexte institutionnel et socio-politique de cette consultation intervenant quatre ans après les premières élections pluralistes des membres de l'Assemblée Nationale.

L'observation francophone des élections législatives de 1995 au Bénin a également inauguré des axes nouveaux dans les modalités de la participation de la Francophonie à savoir, d'une part, la participation à l'observation internationale des élections ainsi que la co-coordination de cette dernière avec le PNUD, le NDI et le GERDES Afrique sous l'autorité de la CENA, élément important propre à favoriser la visibilité mais aussi l'efficacité de l'approche francophone, relayées par une médiatisation appropriée et d'autre part, la diversification résolue de la contribution francophone au déroulement de ces élections sous la forme d'un appui aux institutions de l'Etat de droit impliquées.

A ce titre, l'Agence a soutenu la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) par une dotation en matériel informatique et le financement d'un séminaire de formation à l'intention des agents électoraux en lien avec Elections Québec (projet FORMEL).

Elle a, par ailleurs, fourni à l'organe chargé de la régulation de la campagne médiatique, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), des équipements significatifs.

Elle a enfin, accompagné les initiatives prises par l'Association des Femmes Juristes du Bénin aux fins d'une meilleure information des femmes sur leurs droits politiques et notamment électoraux.

III. RÉSULTATS DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE MARS ET MAI 1995

Les résultats proclamés par la Cour constitutionnelle, par sa décision du 16 avril 1995 ont donné la configuration de la représentation parlementaire des partis politiques comme précisée en annexe.

Toutefois, cette même décision ayant annulé 13 sièges sur 83, dans la 1^{ère} circonscription électorale de l'Atlantique et dans la 3^{ème} circonscription électorale du Borgou, au motif de plusieurs irrégularités, des élections partielles ont été organisées le 28 mai 1995, donnant les résultats définitifs, comme joints en annexe.

IV. LE DISPOSITIF ELECTORAL

A. La loi générale n° 94-013

La loi électorale générale qui prévaut pour les élections présidentielles est la loi n° 94-013 « Portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale ». Cette loi, appliquée lors des élections législatives du 28

mars 1995 a été adoptée, après deuxième lecture le 21 novembre 1994 et promulguée par le Président de la République le 17 janvier 1995.

L'Assemblée nationale a été appelée à se prononcer, sur cette loi, le 15 septembre 1994, puis, à la demande du Président de la République, le 21 novembre, en seconde lecture.

La loi précise que le dépouillement des résultats est public et se déroule dans chaque bureau de vote. C'est à la Cour constitutionnelle qu'elle confie le constat du recensement général des votes, la vérification de la régularité et la proclamation des résultats définitifs de l'élection dans un délai maximum de 4 jours après la date du scrutin. La même Cour est chargée du contentieux électoral.

De la même manière que pour les élections législatives du 28 mars 1995, la loi 94-013 met en place la structure administrative électorale au plan national et départemental :

1. Au plan national

La loi institue (article 36.1), pour chaque élection, une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) composée de 17 membres choisis à raison de :

- 7 par le Gouvernement,
- 7 par l'Assemblée Nationale,
- 2 par la Commission Béninoise des Droits de l'Homme,
- 1 magistrat du siège de l'Ordre judiciaire élu par l'Assemblée générale des Magistrats.

La CENA est chargée (article 37) de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Elle travaille sous l'autorité de son Bureau en collaboration avec un Ministre désigné par le Gouvernement qui met à la disposition de la Commission les moyens dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission. La CENA a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote.

La CENA est chargée entre autres :

- de la nomination des délégués locaux
- des opérations d'inscription sur les listes électorales
- de l'enregistrement des candidatures
- de la délivrance d'un récépissé de déclaration
- de la désignation des membres de chaque bureau de vote.

La CENA élabore et adopte un Règlement Intérieur qui fixe les modalités de son fonctionnement.

2. Au plan départemental

La loi institue (article 36.6), dans chaque Département (6 en tout), une Commission Electorale Départementale (CED) composée de 9 membres à raison de :

- 4 par le Gouvernement,
- 4 par l'Assemblée Nationale,
- 1 élu en assemblée-générale des magistrats selon les mêmes conditions que pour la CENA.

Tout en représentant la CENA dans chaque département, la CED officie sous l'autorité et le contrôle de la CENA.

3. Au plan local

Dans le cadre des élections législatives, la loi 94-015 «Définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale» instituait (article 37) dans chaque circonscription électorale (18 en tout), une Commission Electorale Locale (CEL) composée de 7 membres nommés par la CENA sur proposition de la CED. Elle assurait l'organisation et la gestion des élections dans chaque circonscription électorale.

Or, dans le cadre d'une élection présidentielle, la circonscription électorale étant le territoire national, la CENA a institué une structure équivalente aux CEL : les Délégués Locaux (DL). Les DL recevront sous peu leur assise légale par décret du Gouvernement. Pour chaque sous-préfecture, un ou deux Délégués Locaux (pour un total national de 180) représenteront la CENA. Ils auront les mêmes attributions que les membres des CEL. Les DL sont nommés par la CENA sur proposition des CED.

Outre la mise en place des structures de gestion électorale, la loi n° 94-013 précise le rôle de ces différentes commissions dans le déroulement des opérations électorales.

Concernant l'inscription sur les listes électorales, dans chaque commune, les opérations sont supervisées par un Comité de recensement (article 12) dont 3 des membres sont nommés par la CEL.

Le Président est le Maire ou son représentant, et le vice-président est le représentant du sous-préfet ou du Chef de la circonscription urbaine.

Le Comité de recensement désigne les 3 agents recenseurs qui président à l'inscription des électeurs de chaque village ou quartier de ville sur la liste électorale.

Les réclamations en inscription et en radiation sont adressées à la Commission électorale compétente du village ou quartier de ville qui statue sur ces réclamations de façon définitive.

Un citoyen béninois jouissant de ses droits civils et politiques qui ne s'est pas fait inscrire durant la période d'inscription peut obtenir son inscription sur décision de la Commission Electorale Nationale Autonome, départementale ou locale.

Concernant le bureau de vote, la CENA désigne le Président et les deux Assesseurs avant l'ouverture de la campagne électorale.

B. La loi particulière 95-015

La loi particulière n° 95-015 « Définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République » vient compléter le dispositif électoral pour les élections présidentielles du 3 mars 1996. L'Assemblée nationale a adopté cette loi en sa séance du 22 septembre 1995 et en seconde lecture des articles 2 et 16 en sa séance du 11 décembre 1995 et en sa séance du 22 janvier 1996. La Cour constitutionnelle a rendu la Décision CC 96-002 des 4 et 5 janvier 1996 pour la mise en conformité avec la Constitution. La loi n° 95-015 a été promulguée par le Président de la République le 23 janvier 1996.

La loi n° 95-015 précise certaines modalités particulières pour la tenue des élections présidentielles. Elle précise notamment, les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des candidats (articles 4, 5 et 6). Elle établit en son article premier la durée du mandat et le mode de scrutin.

« ARTICLE 1^{er} : Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable une seule fois.

En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels.

L'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour.

Seuls peuvent se présenter au second tour de scrutin, les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas de désistement de l'un ou l'autre des deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement après le premier scrutin.

Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés ».

La loi n° 95-015 définit les conditions exigées pour le dépôt et le contenu de la déclaration de candidature (articles 7 à 12). Le dépôt de la candidature doit être fait au moins 30 jours avant le premier tour du scrutin, devant la CENA qui émet un récépissé provisoire de la déclaration. Le contrôle définitif de la recevabilité est fait par la Cour Constitutionnelle. En cas de refus d'enregistrement ou de contestation, les candidats peuvent saisir la Cour Constitutionnelle

qui statue définitivement avant le début de la campagne électorale. La CENA publie la liste officielle des candidats (article 13).

Au niveau territorial, l'article 14 stipule que la circonscription électorale aux fins d'une élection présidentielle est le territoire national, sous réserve de la participation des béninois de l'étranger.

Concernant le dépouillement des votes et la centralisation des résultats, l'article 15 précise notamment les dispositions suivantes :

- remise d'une feuille de dépouillement dûment remplie et signée par tous les membres du bureau de vote au représentant de chaque candidat (article 15.1) ;
- la centralisation des résultats au niveau des sous-préfectures ou circonscriptions urbaines se fait sous la supervision des représentants désignés par la CENA (sur proposition de la CED) en présence des représentants de l'administration, des représentants des candidats et de ceux de l'Institut national de la Statistique et de l'Analyse économique ;
- la centralisation des résultats au niveau de chaque département se fait sous la supervision de la CENA en présence des mêmes intervenants.

Finalement, il revient à la Cour Constitutionnelle (article 26) de veiller à la régularité de l'élection du Président, de statuer sur les irrégularités et de proclamer les résultats définitifs de l'élection.

C. Le décret n° 96-010

Le décret n° 96-010 portant convocation des élections pour l'élection du Président de la République au 1^{er} tour de scrutin qui sera tenu le 3 mars 1996, fixe la durée de la campagne électorale qui s'ouvre le 16 février à 7 h et se termine le 1^{er} mars à minuit. Les électeurs exercent leur droit de vote le jour du scrutin de 7 h à 17 h. Il est prévu que si les bulletins d'un candidat font défaut, les opérations de vote sont reprises dès l'approvisionnement du bureau de vote en bulletins manquants. Il sera alors tenu compte de la durée de l'interruption.

D. Le décret n° 96-013

Le décret n° 96-013 « Portant application de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 définissant les règles générales pour les élections du Président de la République et des Membres de l'Assemblée nationale et relatif aux opérations de vote précise le rôle respectif de la CENA et des différents intervenants impliqués dans l'organisation des élections.

Il est précisé à l'article 5 que le suivi et le contrôle de l'exécution des marchés reliés aux élections sont confiés au Ministre des Finances en liaison avec la CENA et le Ministre de l'Intérieur.

Les liens entre la CENA et les Partenaires intérieurs ou extérieurs sont définis à l'article 6 :

« ARTICLE 6 : L'apport des Partenaires, qu'il soit matériel ou financier, passe nécessairement par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération en liaison avec le Ministre des Finances et celui désigné par le Gouvernement qui le met à la disposition de la Commission Electorale Nationale Autonome »

L'article 7 confie diverses responsabilités au Ministère de l'Intérieur quant à la formation des différents agents électoraux (assurée par la CENA), la répartition du matériel, la sécurité et la récupération des documents électoraux dans les bureaux de vote (conjointement avec la CENA).

V. LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES DE GESTION ÉLECTORALE

Les commissions électorales mises en place par la loi n° 94-013 pour les élections législatives du 28 mars 1995 ont vu leur mandat se terminer avec l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

Pour les élections présidentielles, une nouvelle CENA avec ses

démembrements a donc été installée le 17 janvier 1996. Le décret n° 96-018 «Portant nomination des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome et des Commissions Electorales Départementales pour l'élection du Président de la République » a été pris le 23 janvier 1996.

Après la démission le 1^{er} février dernier de Me Saïdou Agbantou, ex-Président de la CENA, au motif de la trop grande « politisation de cet organisme », seuls trois titulaires et deux suppléants demeurent en poste dans la nouvelle CENA. Concernant les CED, seuls six titulaires sur 54 ont conservé leurs fonctions.

Entre le 17 janvier et le 3 février, en l'absence de mise en place du Bureau officiel de la CENA, une structure intérimaire, le Bureau d'âge, composé notamment du Coordonnateur au budget de la CENA de 1995, M. Emile Paraïso a assuré l'intérim.

Le Bureau de la CENA comportant : un Président, M. Léopold Dossou et un Vice-Président, M. Moïse Bossou, un Secrétaire Général, un Secrétaire Général Adjoint et un Coordonnateur au budget a été officiellement élu le 3 février.

Comme en 1995 la CENA dispose des organes suivants :

- l'Assemblée plénière
- le Bureau, composé des 5 membres mentionnés plus haut
- trois comités techniques :
 - Comité chargé de l'organisation, de la Communication et de la sécurité
 - Comité des affaires administratives et de la gestion des ressources humaines
 - Comité des affaires financières.

Le Règlement intérieur de la CENA de 1996 est pratiquement identique à celui de la première CENA. Outre des ajustements de concordance entre les anciennes CEL et les nouveaux DL, de même que des attributions réparties différemment entre les trois comités techniques, notons deux nouveaux articles :

- l'article 20 qui traite de l'incompatibilité de la fonction de membre de la CENA avec la fonction élective concernée de même que l'interdiction de prendre part à la campagne électorale,
- l'article 25 qui permet l'adoption, par la CENA d'un règlement financier.

La CENA a élaboré et diffusé un calendrier électoral comprenant les éléments suivants :

Vendredi 19 janvier 1996	Installation de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)
Vendredi 2 février 1996 à 0 h	Date limite de dépôt des candidatures

Lundi 5 au mardi 13 février	Révision des listes électorales et délivrance des cartes d'électeur
Mardi 13 février 1996	Publication officielle de la liste des candidats
Mercredi 14 février 1996	Rencontre avec les candidats ou leurs représentants dûment mandatés (deux représentants par candidat)
Mercredi 14 février 1996	Affichage des listes électorales révisées
Vendredi 16 février à 7 h	Ouverture de la campagne électorale
Vendredi 1 ^{er} mars 1996 à minuit	Clôture de la campagne électorale
Dimanche 3 mars 1996	<ul style="list-style-type: none">• Jour du scrutin• Premier tour des élections présidentielles

Concernant la composition de la CENA, les membres de la mission ont été à même de constater l'unanimité des intervenants béninois rencontrés quant à leur perception d'une certaine image politique de la CENA, une majorité de ses membres (9 sur 17) étant plus ou moins implicitement associée aux autorités gouvernementales.

Certains intervenants expliquent de cette manière la mise en place tardive du bureau de la CENA (16 jours ont été nécessaires) de même que la démission surprise de l'ancien Président de la CENA de 1995 Me Saidou Agbantou, remplacé immédiatement par son suppléant Me Agbantou qui redoute un blocage administratif de la CENA par des débats politiques, a publiquement demandé à ses concitoyens de suivre à la trace les décisions et agissements de la CENA.

VI. ETAT DES PREPARATIFS DES ELECTIONS

A. Au niveau administratif

• **Révision des listes électorales** : l'article 11 de la loi n°94-013 précise que les listes électorales sont permanentes et qu'elles doivent faire l'objet d'une révision avant toute élection sauf si celle-ci intervient moins de six mois après la précédente élection. Des dispositions ont donc été prises, initialement par le Bureau d'âge, poursuivies par le Bureau officiel, pour que le processus de révision soit mis en branle.

Ainsi, dans chaque commune, des bureaux de recensement accueillent les électeurs du 7 au 13 février 1996. Initialement prévue pour débiter le 5 février, l'opération a dû être retardée de 2 jours pour permettre aux 164 formateurs représentant la C.E.N.A. de former quelques 19.500 membres des bureaux de recensement (B.R.). Rappelons que chaque B.R. est composée de :

- 1 Président (maire) ;
- 1 Vice-Président (représentant du sous-préfet ou chef de la circonscription urbaine) ;
- 3 Agents recenseurs choisis par la C.E.D.

Cette révision s'adresse particulièrement aux personnes suivantes :

- tous les citoyens inscrits et disposant d'une carte d'électeur émise lors des élections législatives de 1995. Ils obtiendront une nouvelle carte d'électeur après avoir prouvé leur identité ;
- les citoyens qui ont égaré leur carte d'électeur s'en voient délivrer une nouvelle, après avoir fait la preuve de leur identité ;
- les citoyens qui n'avaient pu s'inscrire pour les élections législatives de 1995 pour cause de maladie, d'absence ou d'impossibilité de s'inscrire ;
- les citoyens ayant obtenu l'âge de la majorité (18 ans) depuis le 28 mars 1995.

Les membres du B.R. utilisent les listes électorales émargées qui ont servi aux élections législatives, conservées dans les mairies et les sous-préfectures. Chaque électeur se présente et s'identifie. Les membres du B.R. recherchent son nom sur la liste émargée. S'il est bien inscrit, son nom est rayé de la liste émargée et retranscrit sur une nouvelle liste électorale qui sera celle utilisée pour les élections présidentielles. Une nouvelle carte d'électeur lui est remise.

Le 7 février la CENA éprouvait des difficultés quant au nombre de cartes d'électeur insuffisant qui lui avait été remis par l'imprimerie. Des mesures ont toutefois été prises pour que les régions plus éloignées, telles que l'Atacora et le Borgou soient prioritairement ravitaillées. La CENA comptait alimenter les autres régions équitablement au fur et à mesure où les cartes lui seraient remises par l'imprimeur.

Notons que les représentants des candidats peuvent assister aux opérations de révision.

• **Candidatures** : les dossiers reçus par la CENA en date du 7 février étaient tous conformes à l'exception d'un seul qui a été déposé après la fin du délai légal. Récépissé provisoire a été remis à chaque candidat et les dossiers envoyés à la Cour Constitutionnelle pour étude de conformité. La liste définitive des candidats sera rendue publique par la CENA le 13 février 1996.

• **Opérations de vote** : compte tenu du moment de réalisation de la présente mission, peu d'information était encore disponible sur les activités préparatoires au vote. Mentionnons toutefois qu'un inventaire des équipements (isoloirs, urnes, enveloppes) a été réalisé et que les demandes pour les quantités manquantes seront acheminées sous peu aux différents bailleurs de fonds. Quelques 4 500 bureaux de vote sont prévus sur l'ensemble du territoire national à raison de 500 électeurs maximum par bureau. Si ce nombre est dépassé, le bureau est scindé en deux.

Un bureau de vote est composé d'un Président et de deux assesseurs au moins dont l'un fait office de secrétaire. Les membres du bureau de vote seront désignés au plus tard le 14 février 1996 par décision de la CENA. Une formation de ces personnes par des représentants de la CENA est prévue les jours suivants.

• **Information des électeurs** : la CENA prépare l'édition des plaquettes d'information qui seront remises ultérieurement aux électeurs béninois.

• **Ressources budgétaires et matérielles :**

– *La Commission Electorale Nationale Autonome*

La CENA a confectionné un budget des élections qui, après intégration du matériel disponible depuis les élections législatives a fait nettement apparaître les postes pris en charge par le budget de l'Etat et ceux pour lesquels les partenaires au développement étaient sollicités, à savoir 822 223 000 FCFA et 637 026 500 FCFA. Ce budget a été transmis le 7 février 1996 soit le jour du départ de la mission, aux missions diplomatiques et aux organisations internationales par le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération.

– *La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (voir infra)*

La HAAC a remis à la mission une demande de matériel audiovisuel complémentaire à celle de mars 1995 (élections législatives).

– *La Commission Béninoise des Droits de l'Homme (voir infra)*

La Commission Béninoise des Droits de l'Homme a saisi également la mission d'une demande de subvention aux fins de sensibilisation, formation et l'observation des opérations de vote sur toute l'étendue du territoire national.

Sommairement, l'avancement administratif des élections a été affecté par la nomination tardive des membres de la C.E.N.A., de même que par le long délai qui a été nécessaire pour que la C.E.N.A. se dote d'un Bureau. De plus, le fait qu'il n'y ait que 3 membres de l'ancienne C.E.N.A. qui aient été nommés dans la nouvelle commission diminuera les chances de celle-ci de pouvoir capitaliser dans de courts délais l'expérience des élections législatives de 1995. Cet état de fait ne remet toutefois pas en cause la capacité bien réelle de l'actuelle C.E.N.A., qui compte procéder avec dynamisme et diligence à l'organisation des élections présidentielles sur la base des recommandations très détaillées qu'a formulées dans son rapport général la C.E.N.A. de 1995.

B. Au niveau de la société

Les Béninois vivent déjà la fièvre de la prochaine consultation électorale et les commentaires vont bon train. La radio, la télévision et les journaux ne cessent de commenter l'événement. On s'active aussi à créer les conditions pour une participation optimale de la population et surtout pour une conduite heureuse des opérations de vote. Ainsi la société civile, à travers notamment deux réseaux d'ONG s'organise pour soutenir l'action de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Ces deux réseaux d'ONG sont : le Réseau Béninois des ONG pour des élections transparentes qui regroupe une quinzaine d'ONG (16) à la date du 31 décembre 1995 et la Commission des Droits de l'Homme du Bénin qui est composée également d'une quinzaine d'ONG.

Les activités du Réseau Béninois pour des élections transparentes se répartissent en quatre volets :

- travail de sensibilisation et d'information auprès des électeurs
- séances de formation des agents électoraux
- l'observation des élections
- le décompte parallèle des voix.

Quant à la Commission des Droits de l'Homme, elle compte s'investir dans le travail d'information et de sensibilisation et participer également à l'observation des élections. Pour cette action d'observation, elle envisage de mobiliser soixante observateurs pour couvrir tout le territoire.

Pour l'essentiel, la sensibilisation et l'information des électeurs envisagées par les réseaux des ONG se feront à travers :

- des activités théâtrales
- l'éducation civique
- des conférences itinérantes
- l'appui à des artistes (chanteurs connus pour composer des chansons de sensibilisation)
- des débats en langue nationale
- la diffusion de dépliants sur les élections
- des affiches diverses.

En vue d'exécuter leurs activités, les deux réseaux d'ONG sont présentement à la recherche de financement. A ce sujet, ils ont confectionné des budgets qu'ils ont soumis à des ONG étrangères, à des fondations et à certaines missions diplomatiques au titre de la coopération. Notre mission a eu l'opportunité de participer en tant qu'observateur, à une rencontre de concertation de ces éventuels bailleurs de fonds du réseau béninois des ONG pour des élections transparentes. A cette réunion de concertation, participaient :

- trois ONG Américaines
- la Fondation Friedrich Ebert
- la Fondation Friedrich Nauman

- la Fondation Konrad Adenauer
- le Service Allemand de Développement
- l'ONG Solidarité Mondiale (ONG Belge)
- l'Agence Canadienne de Développement International
- la Coopération Française
- la Coopération Suisse
- l'Institut pour le Développement de la Démocratie dans le monde (EDPP-ONG canadienne).

Cette rencontre de concertation a été convoquée pour harmoniser les diverses interventions afin de les rendre plus efficaces.

VII. CONJONCTURE SOCIO-POLITIQUE

La présente consultation électorale s'organise dans une conjoncture fortement marquée par d'importants événements politiques et sociaux tant au plan national qu'au plan africain.

A. Au plan national

Le Chef de l'Etat, en vertu des pouvoirs exceptionnels que lui confère l'article 68 de la Constitution, a pris dernièrement trois ordonnances relatives, respectivement, au budget de l'Etat, (gestion 1996), au Programme d'Ajustement Structurel III (PAS III) et au Code des Marchés Publics, soumises à la Cour constitutionnelle par l'Assemblée Nationale.

La situation ainsi créée revêt sans doute un intérêt juridique. Mais au-delà de cet intérêt le contexte politique dans lequel cette situation est créée appelle une remarque essentielle.

Dans quelle mesure, en effet, cet événement politico-juridique influence-t-il la conjoncture politique actuelle ?

Son impact sur la tenue des échéances électorales semble peu probable car la saisine de la Cour constitutionnelle ne suspend pas l'application des ordonnances, et, surtout, parce que le Gouvernement tiendra, sans doute, à mettre à disposition, en temps utile, les sommes nécessaires à l'organisation des élections. Du reste, le Gouvernement et l'Assemblée Nationale sont tous deux conscients de l'importance de l'enjeu que représentent les présentes consultations électorales qu'ils mettront tout en œuvre pour en respecter les échéances, c'est-à-dire le 3 mars 1996 pour le premier tour et le 17 mars pour le second.

L'utilisation politique de l'événement, en revanche, est manifeste surtout en cette période de pré-campagne. Les membres du Gouvernement n'hésitent pas à faire endosser à l'Assemblée Nationale, du moins à l'opposition, l'entière responsabilité de la situation. Quant à l'Assemblée, elle n'est pas en reste, et les récents débats lors de la session extraordinaire sont éloquents à ce propos.

Un autre fait marquant de la conjoncture socio-politique actuelle est l'agitation observée au niveau syndical. Agitation préméditée ou pas ? On ne saurait l'affirmer et la justifier. Mais ce qui est certain, c'est que ces grèves (cas de la SONACOP)

et tentatives de grève (cas du Syndicat de l'ORTB) constituent des indicateurs pertinents pour l'analyse de la conjoncture socio-politique qui prévaut en cette période d'avant élection.

B. Au plan africain

Les récents événements politiques survenus sur le continent Africain, notamment le coup d'Etat militaire au Niger et le coup de force des militaires en Guinée constituent à n'en pas douter, des sonnettes d'alarme à l'endroit des acteurs des nouvelles démocraties du continent.

Même si la réaction de la Communauté Internationale face à ces interruptions ou tentatives d'interruption des processus démocratiques est sans équivoque, par la condamnation ferme et l'appel au retour à l'ordre institutionnel légal, il semble que les principaux acteurs de la scène politique africaine aient le devoir de tirer de ces événements les leçons qui s'imposent afin de repenser leur mode de gestion de la démocratie.

La mission a pu constater que les différents acteurs politiques béninois, les institutions de régulation et les porte-parole de la société civile sont conscients de leurs responsabilités pour la conduite heureuse de la présente consultation électorale. C'est dans ce sens que la mission inscrit et interprète « L'Adresse des évêques du Bénin à la Nation », Adresse rendue publique le 4 février 1996.

VIII. LES CANDIDATURES ET LES ACTIVITÉS DE PRÉ-CAMPAGNE

A. Les candidatures

Les candidatures sont enregistrées par la Commission Electorale Nationale Autonome et transmises ensuite à la Cour Constitutionnelle qui statue sur la validité de ces candidatures au vu des pièces constitutives des dossiers et des résultats de l'examen médical de chaque candidat réalisé par un Collège de médecins.

En attendant les délibérations de la Cour Constitutionnelle, on compte actuellement six candidats :

- Maître Lionel Agbo
- M. Bruno Amoussou (Président de l'Assemblée nationale)
- M. Pascal Fantondji (Secrétaire Général du Parti communiste béninois)
- M. Adrien Houngbédji (Ancien Président de l'Assemblée nationale)
- M. Mathieu Kérékou (Ancien Président de la République)
- M. Nicéphore Dieudonné Soglo (Président de la République sortant)

B. Les activités de pré-campagne

Sur le plan médiatique, ces activités sont réglementées par la décision n° 95-085/HAAC portant réglementation de la pré-campagne et de la campagne médiatique pour l'élection présidentielle de 1996.

Cette pré-campagne court du 1^{er} janvier 1996 à la date d'ouverture officielle de la campagne pour le 1^{er} tour du scrutin.

Comme activités de pré-campagne, la mission a recensé essentiellement des meetings et surtout des marches de soutien à telle ou telle candidature.

IX. OBSERVATIONS DE LA MISSION ET RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES DE LA FRANCOPHONIE

– La mission a pu observer que le dispositif électoral était en place.

– Il semble toutefois évident que la CENA et le Ministère de l'Intérieur auront à effectuer un

travail important en vue de l'organisation et de la tenue des élections, compte tenu du retard de calendrier subi en ce concerne la mise en place du bureau de la CENA ainsi que la révision des listes électorales et des modalités techniques d'accompagnement.

– Tous les acteurs de la vie politique et institutionnelle béninois semblent hautement conscients de

l'enjeu de ces élections dans le contexte aussi bien mondial qu'africain actuel et comptent jouer pleinement pour chacun d'eux, le rôle qui lui est imparti.

La mission émet en conséquence une recommandation positive en ce qui concerne l'envoi d'une mission d'observation des élections par la Francophonie et la participation à la coordination de l'observation internationale de ces élections.

La mission émet de même une recommandation positive en ce qui concerne la prise en compte de l'appui requis par certaines des différentes institutions impliquées dans la préparation et la tenue de ces élections compte tenu des ressources budgétaires disponibles.