



Mission d'Actualisation et de Formulation
Etude sur la liste électorale permanente et informatisée (LEPI)
Formulation du Projet d'Assistance Electorale

RAPPORT FINAL



Félix SESSOU
Michel PATERNOTRE

Fabio BARGIACCHI
Dunia RAMAZANI



European Commission
United Nations Development Programme
Partnership on Electoral Assistance

TABLE DES MATIÈRES



	INTRODUCTION	4
1	ÉTAT DES LIEUX	8
1.1	SYNTHÈSE DES PRÉCÉDENTES ÉTUDES	8
1.1.1	ÉTUDE DE FAISABILITÉ PNUD-IFES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE LISTE ÉLECTORALE PERMANENTE LEPI, 1998	8
1.1.2	MISSION D'APPUI TECHNIQUE ET DE SENSIBILISATION POUR L'OPÉRATIONNALISATION DE LA LISTE ÉLECTORALE PERMANENTE INFORMATISÉE LEPI, 2000	8
1.1.3	ÉTUDE DU PNUD SUR LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME ÉLECTORAL BÉNINOIS, 2003	8
1.1.4	ÉTUDE 2004 SUR LA LISTE ÉLECTORALE PERMANENTE INFORMATISÉE AU BÉNIN	9
1.1.5	FAISABILITÉ TECHNIQUE ET FINANCIÈRE DE L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME ÉLECTORAL ET DE L'ÉLABORATION DE LISTE ÉLECTORALE PERMANENTE INFORMATISÉE (LEPI) AU BÉNIN, 2004	9
1.2	CONTEXTE DEPUIS 2004	10
1.2.1	VOLET LÉGAL	10
1.2.2	VOLET INSTITUTIONNEL	11
1.2.3	CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE	13
1.2.4	VOLET ETAT CIVIL	14
1.3	PRÉALABLES	15
2	METHODOLOGIE	18
2.1	LISTE ELECTORALE PERMANENTE INFORMATISEE (LEPI)	18
2.2	MODE OPERATOIRE DE MISE EN PLACE DE LA LEPI	19
2.2.1	DESCRIPTION DU MODE OPERATOIRE	23
2.2.1.1	RECENSEMENT ELECTORAL NATIONAL APPROFONDI (RENA)	23
2.2.1.1.1	CARTOGRAPHIE CENSITAIRE (ETAPE 1)	25
2.2.1.1.2	RECENSEMENT (ETAPE 2)	27
2.2.1.1.3	CENTRE DE COLLECTE (ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS: ETAPE 3)	28
2.2.1.2	CENTRE DE COORDINATION COMMUNAL	31
2.2.1.3	CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT (CNT)	33
2.2.1.4	MISE À JOUR DE LA LEPI	35
2.2.1.4.1	DESCRIPTION DE LA MISE À JOUR DE LA LEPI	35
2.2.1.4.2	CHRONOGRAMME DE LA MISE À JOUR DE LA LEPI SELON LES CYCLES ÉLECTORAUX	36
2.3	CALENDRIER DE MISE EN PLACE DE LA LEPI	39
2.4	BUDGET GLOBAL DE LA MISE EN PLACE DE LA LEPI	40
2.5	ASPECTS TECHNIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LEPI	43
2.5.1	LE SYSTÈME DE GESTION INFORMATIQUE DE LA LEPI (SGI-LEPI)	43

2.6	TECHNOLOGIE APPROPRIÉE AU BÉNIN	45
2.6.1	ANALYSE COMPARATIVE À TRAVERS LES EXPÉRIENCES DES AUTRES PAYS	45
2.6.2	TECHNOLOGIE APPROPRIÉE AU BÉNIN	48
3	RÉVISION DU CADRE LÉGAL	54
4	PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET	63
4.1	DESCRIPTION DES COMPOSANTES DU PROJET	63
5	PÉRENNISATION DES ACQUIS	69
5.1	SYNERGIES AVEC L'ÉTAT CIVIL	69
5.2	RÉUTILISATION DE L'INFRASTRUCTURE DANS LA CADRE DE L'INFORMATISATION DU CASIER JUDICIAIRE	69
6	CONCLUSION	72
7	ANNEXES	74
ANNEXE 1	SPECIFICATIONS MINIMALES DES KITS BIOMETRIQUES	75
ANNEXE 2	DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES ACTIVITÉS DE LA MISE EN PLACE DE LA LEPI	78
ANNEXE 3	COMPARAISON D'EXPÉRIENCES D'ENREGISTREMENT BIOMETRIQUE	80

INTRODUCTION



Depuis 1991, la République du Bénin a connu un cycle électoral stable. Ont ainsi été conduites quatre élections présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006), cinq élections législatives (1991, 1995, 1999, 2003 et 2007) et deux élections locales (2002 et 2008). Les prochaines échéances électorales sont prévues pour 2011, avec la tenue simultanée de l'élection présidentielle et des élections législatives.

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.

Cependant, en dépit des progrès enregistrés, tant les observateurs internationaux et nationaux, les acteurs politiques et de la société civile ainsi que les institutions concernées ont souligné des faiblesses et dysfonctionnements qui perdurent et contribuent 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, un consensus existe également pour remettre en cause le mécanisme et les conditions de l'établissement des listes électorales.

A ce jour, les élections sont toujours conduites sur base de listes manuscrites périodiques, établies avant l'élection, dans un délai court, rendant très aléatoire une vérification de leur fiabilité. Il en résulte des dysfonctionnements en ce qui concerne leurs publicités, la transparence des chiffres ou les possibilités de recours effectif. En conséquence, l'ensemble des acteurs s'accorde pour considérer que l'inscription des électeurs constitue, en l'état actuel, 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 aval. La constitution d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI) est donc souhaitée pour rétablir la crédibilité érodée du processus électoral.

Parallèlement, le budget des élections – dans lequel la constitution des listes électorales constitue un poste majeur – a considérablement crû au cours des années, au point d'être considéré comme une charge devenant difficile à supporter par le Gouvernement béninois. La réalisation d'une liste électorale permanente informatisée est donc également souhaitée dans une perspective de contrôle à long terme du coût des élections.

Cadre de l'étude

Diverses initiatives ont été prises, depuis 1998, en vue de la mise en place d'une LEPI. A ce jour, celles-ci n'ont pas encore abouti et ce, bien que les conditions critiques pour la mise en œuvre technique soient bien connues. La dernière étude technique en date remonte à 2004. Elle avait été financée par la coopération danoise (DANIDA), laquelle faisait suite à une demande spécifique du Ministère chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur (MCRI-SCBE). Cette étude avait défini très concrètement les caractéristiques et les étapes de mise en œuvre de la LEPI. Le projet n'a toutefois pas pu être concrétisé faute d'un consensus politique et d'un contexte sociopolitique favorable.

Les Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011 ont servi de base pour la relance du Projet d'établissement d'une Liste Electorale Permanente Informatisée au Bénin. Le gouvernement a, dans son document «Le Bénin émergent», placé le renforcement de la démocratie et la consolidation de l'Etat de droit au cœur de ses préoccupations. Ce choix stratégique a été confirmé par le rapport d'évaluation du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) publié en janvier 2008.

Dans ce contexte, 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 avant les élections de 2011, la Commission européenne assurant la coordination d'une première étape de réactualisation des données disponibles en ce qui concerne la faisabilité du projet et le PNUD la coordination de l'étape suivante d'appui financier et technique à la mise en œuvre effective.

L'étude financée par la DANIDA en 2004 constitue la base de référence pour l'étape de réactualisation. Depuis 2004, des efforts ont été faits en vue de préparer un terrain favorable à la réalisation de la LEPI : révision du cadre juridique et administratif et mise en place, en 2006, du programme et Recensement Administratif à Vocation Etat-Civil (RAVEC). Le présent rapport vise donc, dans un premier temps, à procéder à l'état des lieux en tenant compte des éléments nouveaux, examiner le cadre juridique actuel, évaluer les conditions à réunir pour assurer la réussite du projet, les aspects nouveaux pouvant favoriser la réalisation de la LEPI ainsi que les risques éventuels. Dans un deuxième temps, une stratégie et un plan de mise en œuvre de la LEPI sont proposés, incluant mode opératoire, calendrier de réalisation, estimations budgétaires, définition des besoins en assistance technique et ajustements recommandés au cadre légal.

Déroulement des activités

La mission de réactualisation, financée par la Commission Européenne, s'est déroulée du 1er septembre au 9 octobre 2008. Elle était composée de deux experts, un expert en fichier électoral informatisé, Monsieur Félix SESSOU, chef de mission, assisté d'un expert en législation et procédures électorales, Monsieur Michel PATERNOTRE. La mission a procédé à une revue de la documentation disponible et rencontré les acteurs concernés au plan technique et institutionnel (Présidence, Assemblée nationale, Cour Constitutionnelle et Cour Suprême), des représentants des forces politiques et de la société civile ainsi que les représentants des partenaires techniques et financiers, dans le cadre de réunions bilatérales ou de séminaires thématiques.

Ces activités se sont déroulées en étroite coordination et sous la supervision du Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome (SAP/CENA) et a bénéficié de l'appui de la délégation de la Commission Européenne ainsi que du PNUD. L'équipe d'experts a, en outre, bénéficié de l'étroite coopération de la Joint EC/UNDP Task Force (www.ec-undp-electoralassistance.org) pour l'assistance électorale dont son coordinateur Monsieur Fabio BARGIACCHI et son spécialiste en TIC reliées aux élections, Monsieur Dunia RAMAZANI, ont été déployés pour une courte période au Bénin. La Task Force a aussi contribué à la rédaction du présent rapport. Cette coopération a conduit au développement conjoint des conclusions et propositions formulées dans le présent rapport. Les experts ont, dans le cadre de deux ateliers de restitution des conclusions du rapport préliminaire, tenus les 6 et 7 novembre 2008, pris note des réactions et commentaires formulés par les intervenants nationaux. Sur cette base, il a été procédé à divers ajustements au contenu du rapport, notamment en ce qui concerne les options proposées et le choix d'une technologie appropriée, pour laquelle le kit biométrique a été retenu.

Résumé

Le concept de Liste électorale permanente et informatisée (LEPI) au Bénin s'est développé au travers de cinq études successives¹, à partir de 1998. Les divers éléments qui concourent à la définition de la LEPI – recensement porte-à-porte, biométrie, informatisation, référence au

¹ Etude de faisabilité PNUD-IFES pour la mise en place d'une liste électorale permanente LEPI (1998); Mission d'appui technique et de sensibilisation pour l'opérationnalisation de la liste électorale permanente informatisée LEPI (2000); Etude du PNUD sur le renforcement du système électoral béninois, (2003); Etude DANIDA sur la Liste électorale permanente informatisée au Bénin (2004); Faisabilité technique et financière de l'amélioration du système électoral et de l'élaboration de liste électorale permanente informatisée (LEPI) au Bénin (MCRI-SCBE, 2004)



« calme électoral », etc – ont été introduit progressivement. Le présent rapport s’inscrit donc dans la continuité des rapports précédents.

Depuis 2004, divers développements sont intervenus en ce qui concerne le contexte général pour la mise en place de la LEPI avec notamment, l’adoption d’un nouveau cadre juridique et la mise sur pied d’un projet de remise à niveau de l’Etat civil – le RAVEC – ultérieurement réduit à un programme d’organisation d’audiences foraines et de délivrance d’actes de naissance, toujours en cours. En outre, les acteurs politiques ont développé des exigences spécifiques, en particulier en ce qui concerne les délais de réalisation, liées au contexte socio-politique, dont il s’agissait de prendre la mesure et de tenir compte pour la formulation de propositions concrètes de mise en place de la LEPI.

Malgré des progrès évidents enregistrés depuis 2004, notamment en ce qui concerne la prise en compte des éléments de protection des données personnelles et des garanties de transparence offertes aux acteurs, le cadre formé par la loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 pose encore problème et nécessiterait un réexamen minutieux. Dans l’ensemble, en effet, la logique qui sous-tend la loi est demeuré celle d’une informatisation de listes manuelles postérieurement aux élections. Les conséquences de l’introduction des technologies informatiques et biométriques, notamment en ce qui concerne les délais de réalisation, ont été insuffisamment prises en compte. Ce cadre est donc inadapté à la mise en place d’une liste informatisée préalablement aux élections générales de 2011 et devrait être amendé. La majorité des amendements qui s’imposeraient porteraient sur des adaptations techniques visant à tenir compte des impératifs du mode opératoire et sur l’introduction de dispositions additionnelles visant à préciser les modalités de certaines étapes intermédiaires et de la révision et à garantir la transparence de celles-ci. Deux éléments de portée plus vaste nécessitent néanmoins d’être abordés dans le cadre de la révision du cadre légal : la question du cadre institutionnel pour la mise en place de la LEPI et celle du recensement sur la base de la présentation d’un document d’identification personnel.

Parmi les constats formulés dans les rapports précédents, la nécessité d’adapter le cadre institutionnel de gouvernance électorale aux impératifs de gestion d’une liste électorale permanente et les faiblesses de l’Etat civil demeurent, en effet, particulièrement valides.

La question du cadre institutionnel dépasse la simple mise en place d’un mécanisme de gestion de la liste électorale. Il appartient donc au législateur béninois de développer des solutions efficaces et appropriées en tenant compte des principes d’indépendance et de transparence qui découlent des engagements internationaux du Bénin et des décisions formulées par la Cour Constitutionnelle. Il paraît inévitable d’aborder cette question dans le cadre de la révision du cadre légal dans la mesure où la loi, en particulier son article 15, n’établit pas une structure institutionnelle fonctionnelle pour la mise en œuvre du recensement électoral national approfondi (RENA). En effet, selon les termes de la loi, la supervision du RENA est assurée par les commissions électorales communales et d’arrondissement, elles mêmes démembrées de la CENA. Or, les impératifs calendaires, tout comme les délais nécessaires à la conduite des opérations ne permettent pas de réaliser la LEPI dans la période réduite d’existence de la CENA. Considérant le caractère exceptionnel de l’opération de recensement électoral national approfondi, il serait toutefois envisageable de recourir, pour la mise en œuvre de celui-ci, à un cadre temporaire ad hoc répondant aux exigences déjà mentionnées, en reportant à une décision ultérieure la définition d’un cadre définitif pour l’administration électorale.⁷

En ce qui concerne l’Etat civil, la mise en œuvre du RAVEC, qui a souffert de vicissitudes diverses, n’a pas permis d’apporter une réponse définitive au problème du déficit documentaire. Les impératifs de calendrier de réalisation, posés par les acteurs, imposent dès lors de réexaminer l’exigence formulée dans la loi (et partagée par de nombreux acteurs politiques) quant à la nécessité pour l’électeur de présenter une pièce d’identité au moment du recensement. Le maintien d’une telle exigence aboutirait en effet à l’exclusion de fait d’un nombre non défini mais vraisemblablement important d’électeurs potentiels. Ceci pose une question

de fond tant d'un point de vue moral que juridique. Le présent rapport propose, à cet égard, une approche opérationnelle pouvant permettre de limiter la portée des inconvénients liés à l'abandon de l'exigence documentaire. Il propose en outre une approche optionnelle établissant une passerelle possible avec un RAVEC prolongé, laquelle comporte néanmoins des implications budgétaires et des risques en terme d'exhaustivité, qui ne peuvent être sous-estimés.

L'approche méthodologique privilégiée dans ce rapport s'apparente à celle d'un recensement général de la population impliquant, dans un premier temps, l'établissement d'une cartographie censitaire, suivie - dans un deuxième temps, de l'identification des individus âgés de 10 ans et plus dans les ménages auxquels ils appartiennent et ce, afin de constituer un socle d'information permettant la gestion d'un fichier national des électeurs sur une période de plusieurs années ainsi qu'un suivi statistique précis. L'inscription effective des électeurs et l'enregistrement de leurs données personnelles, nominatives et biométriques, s'effectueraient dans un troisième temps, dans des centres de collecte de données, dont la localisation correspondrait pour l'essentiel aux anciens postes de recensement utilisés lors des élections précédentes, suivant un plan de déploiement par aires de collecte. Ceci nécessiterait, durant toute la durée du processus, la mise en place d'une structure nationale décentralisée de coordination au niveau communal, le traitement des données ainsi collectées étant centralisé au sein d'un Centre National de Traitement. La production des listes définitives n'interviendrait qu'après dédoublonnage et apurement des données par affichage et recours. Afin d'assurer la transparence du processus, il est prévu la publication des données à chaque étape, à commencer par les données statistiques précises issues du recensement jusqu'à la publication des listes d'inscrits par bureau de vote, incluant la photographie de ceux-ci. Selon le schéma privilégié, la distribution des cartes d'électeurs sécurisées intervient ultérieurement, après que le processus de vérification et d'apurement est achevé. La possibilité d'opter pour une délivrance immédiate est néanmoins examinée. L'autorité en charge de la mise en place de la LEPI, en l'état de la loi, le SAP/CENA, assumerait la responsabilité de l'ensemble du processus. L'assistance à la mise en place de la LEPI s'articulerait autour de cinq composantes interdépendantes, incluant l'appui financier et opérationnel à la réalisation, l'appui à l'organe de gestion, l'appui à la révision du cadre légal, un soutien à la société civile et à la communication/sensibilisation. Dans l'hypothèse où l'option d'une passerelle avec le RAVEC serait suivie, une sixième composante d'appui à la continuation du programme de délivrance des actes d'Etat civil pourrait être envisagée.

Selon les modalités arrêtées entre partenaires techniques et financiers, cet appui technique et financier serait géré par le PNUD, via un panier commun dont le pilotage est assuré par un comité comprenant représentants de l'organe de gestion, du gouvernement et des PTFs. Une unité de gestion du projet devrait être mise en place auprès du SAP/CENA à partir de mars 2009.

Sur base de l'expérience comparée de sept pays dont les exigences sont comparables à celle du Bénin, et après examen des avantages et inconvénients des différentes technologies disponibles, le rapport suggère le recours à la technologie du kit biométrique qui apparaît la plus à même de répondre aux exigences formulées par les acteurs politiques rencontrés.

La mise en place de la LEPI, selon les modalités proposées, implique la mobilisation d'un budget significatif. Cet investissement suppose que des efforts ultérieurs soient entrepris en vue de garantir la pérennité de l'acquis. Dans cet esprit, le mode opératoire proposé inclut les⁸ modalités de révision de la LEPI. Il est, par ailleurs, suggéré de tirer profit de l'expérience qui serait acquise dans l'utilisation de la biométrie pour assurer la modernisation du casier judiciaire dont le bon fonctionnement est nécessaire pour le suivi du fichier électoral. L'exactitude à long terme du fichier électoral ne peut toutefois être garantie que si des efforts conséquents sont entrepris par l'Etat béninois en vue de mettre en place des mécanismes efficaces de gestion de l'Etat civil, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des décès et la prise en compte de l'émigration.

1. ETAT DES LIEUX



1. 1. Synthèse des précédentes études

Le concept de liste électorale permanente informatisée s'est développé, depuis 1998, au travers d'études successives de faisabilité. Le présent rapport s'inscrit dans la continuation de ces précédents documents. Il importe donc, en préalable, de rappeler cette généalogie afin de mieux appréhender les bases sur lesquelles reposent l'analyse et les conclusions de l'équipe d'experts.

1. 1. 1. Etude de faisabilité PNUD-IFES pour la mise en place d'une liste électorale permanente LEPI, 1998

La première étude de faisabilité, élaborée suite à une mission conjointe PNUD-IFES (International Foundation for Electoral Systems), avait dégagé un ensemble de conclusions, parmi lesquelles émergeaient le nécessité de réviser les procédures légales d'inscription des électeurs, de mettre en place des structures de gestion adaptées et, déjà, de mettre en place une vaste opération de remise à jour de l'Etat civil afin de délivrer les actes de naissances aux citoyens qui en étaient dépourvus, au travers d'audiences foraines. Cependant, considérant l'ampleur des moyens à mobiliser pour établir un Etat civil fonctionnel permettant une circulation efficace de l'information nécessaire à la mise à jour d'une LEPI ainsi que des délais de mise en œuvre, l'étude estimait que, dans la perspective des élections de 1999, seule la mise en place d'une liste électorale automatisée pouvait être envisagée.

1.1.2. Mission d'appui technique et de sensibilisation pour l'opérationnalisation de la liste électorale permanente informatisée LEPI, 2000

A la suite aux élections de 1999, une nouvelle étude est commanditée par USAID, DANIDA et le PNUD, qui, se fondant sur les conclusions de l'étude de 1998, vise à dégager une approche opérationnelle à la mise en place de la LEPI sur base de deux scénarii de mise en place de la LEPI selon que celle-ci se base sur l'organisation d'un recensement électoral approfondi ou soit couplée avec le recensement général de la population de 2002. La mission définit alors la LEPI comme étant: « un instrument de gestion et d'organisation d'un processus électoral (...) établi, contrôlé et géré dans la transparence au moyen de l'informatique (...) autour de deux composantes : une base de données géographiques et une base de données des électeurs. Sa pérennité est assurée par un ensemble de procédures consensuellement établies, de révision, de mise à jour et d'ajustement de ses deux composantes».

Le rapport précise, en outre, les conditions critiques de réalisation : volonté politique, consensus sur le contenu et les modalités de gestion, établissement d'un cadre juridique adapté, une vaste opération de sensibilisation et la possibilité de faire appel à une expertise suffisante en appui à la structure de gestion.

La mission proposait, en outre, trois options pour la mise à jour de la liste : mise à jour par circulation de l'information entre administrations concernées, révisions périodiques annuelles ou liaison au recensement général nominatif de la population accompagnée d'un programme décennal de réhabilitation de l'Etat civil.

1.1.3. Etude du PNUD sur le renforcement du système électoral béninois, 2003

L'étude comporte un volet consacré à la mise en place d'une LEPI pour laquelle elle recommande l'organisation préalable d'un recensement électoral approfondi. Elle reprend les deux

composantes identifiées dans l'étude de 2000, à savoir la base de données des électeurs et la base de données géographiques, ainsi que ses principales conclusions. Elle introduit cependant une condition nouvelle de prise en compte du contexte en considérant que la mise en place de la LEPI devrait préférablement intervenir dans une période d'accalmie électorale. Elle soulignait également les difficultés à organiser un recensement électoral approfondi sur base du cadre légal existant.

1.1.4. Etude 2004 sur la Liste électorale permanente informatisée au Bénin

L'étude de 2004, financée par DANIDA, s'inscrit dans la suite des études précédentes de 1998 et 2000. Elle développe et actualise l'analyse des volets juridique et technique (collecte des données, gestion de l'information et système d'information géographique). Au plan juridique, l'étude relève les insuffisances du cadre juridique global et propose une série d'interventions visant à parvenir à un cadre sécurisé, stable, cohérent et répondant aux besoins de mise en place et de gestion d'une LEPI (notamment en ce qui concerne la protection des données personnelles et la publicité de la liste).

Au plan technique, l'étude préconise l'organisation d'un recensement électoral approfondi. Une attention particulière est réservée à la dimension technologique. Le choix entre l'importation d'un système déjà expérimenté ou le développement d'une application sur mesure (cette dernière étant considérée comme potentiellement plus flexible mais plus onéreuse également) est proposé ainsi que la mise en place d'un Système d'Information Géographique en appui à l'organisation du recensement électoral approfondi, au découpage électoral, à la production des bureaux de vote et à la vulgarisation des informations par la production de cartes.

Les conditions pour la réussite du projet sont également fixées : mise en place d'un organe administratif et technique permanent de gestion suffisamment structuré et doté de moyens suffisants, l'adoption de procédures de collecte des données consensuelles et fiables, l'introduction d'une technologie adaptée, la mobilisation d'expertises nationales et internationales, ...

Le rapport identifie cinq processus à prendre en compte dans la mise en place de la LEPI : le processus de gestion du système, le processus de saisie des données, le processus de mise à jour ponctuelle et permanente par affichage, le processus d'impression des documents (listes provisoires, listes d'émargement, listes de statistiques, listes des doublons), le processus de sauvegarde et de restauration.

1.1.5. Faisabilité technique et financière de l'amélioration du système électoral et de l'élaboration de liste électorale permanente informatisée (LEPI) au Bénin, 2004

Parallèlement, un rapport est produit par le Ministère chargé des relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur (MCRI-SCBE). Le rapport établit des objectifs spécifiques à court terme (amélioration du cadre légal clair et cohérent, procéder au recensement biométrique national, réaliser et valider la LEPI, produire des cartes d'électeurs/d'identité biométriques infalsifiables) à moyen terme (établir un fichier d'Etat civil et un registre de la population et réactualiser la LEPI périodiquement par rapprochement avec le registre de la population) et à long terme (assurer, grâce à ces outils, une meilleure gestion de l'action publique à destination des populations).

Le rapport examine trois approches éventuelles – le rapprochement, l'harmonisation et l'actualisation de l'ensemble des listes d'électeurs constituées depuis 1995, l'établissement d'un registre de population d'où serait extrait le fichier des électeurs et l'organisation d'un recensement électoral approfondi – pour conclure, après examen des contraintes techniques et légales, à la plus grande faisabilité de la troisième option dans des délais raisonnables. Le rapport prévoit une étape politique préalable d'établissement d'un consensus national, suiv-

ie de l'opérationnalisation des choix politiques arrêtés, sur base d'un cadre juridique adapté. Les étapes opérationnelles suivantes sont développées : recensement électoral approfondi, mise en place d'un système de gestion de l'information, recours au système d'information géographique, édition des listes et apurement (cette étape comprend un volet délivrance des actes de naissance), édition du fichier et production des cartes d'identification (allant éventuellement jusqu'à la production de cartes d'identité biométriques).

Le rapport propose également un cadre institutionnel à mettre en place comprenant un comité ministériel chargé du suivi et de l'exécution du projet, une cellule d'appui technique composée d'experts nationaux et internationaux et une Mission Electorale Permanente (MEP) à établir structurée en quatre directions (Affaires juridiques et ressources humaines, Système électoral, Finances et logistique, Communication, information et formation). Une Commission Politique Electorale (CPE) temporaire de 24 membres (répartis également entre mouvance présidentielle et opposition) et d'un magistrat en assurant la coordination, était en outre prévue pour la supervision des élections.

1.2. Contexte depuis 2004

1.2.1. Volet légal

La loi n°98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin a, la première, introduit la notion d'informatisation possible des listes électorales. Elle renforçait également l'autonomie de la CENA et créait un secrétariat administratif permanent (SAP/CENA) chargé de conserver la mémoire administrative de l'institution, de gérer son patrimoine ainsi que de maintenir la liste électorale nationale. Les lois électorales qui ont suivi ont établi le caractère permanent et informatisé des listes électorales tout en y dérogeant systématiquement à l'occasion de chaque élection, une grande instabilité législative caractérisant le cadre juridique électoral².

La loi N° 2007-25 du 23 Novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, actuellement en vigueur, découle, pour l'essentiel, de la loi n° 2005-14 du 28 Juillet 2005, laquelle est le produit de la fusion entre deux textes, un projet et une proposition de loi, élaborés en parallèle. Elle prévoit que les élections du Président de la République, des membres de l'Assemblée Nationale, des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des Conseils de village ou de quartier de ville se déroulent sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (Article 1er et Article 4). Elle prévoit cependant des dispositions transitoires (Articles 150 à 151) applicables « en attendant la réalisation du recensement électoral national approfondi et de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) ... ».

La loi définit, dans son article 4, la LEPI comme une liste :

- 1) unique et nationale,
- 2) exhaustive³,
- 3) comprenant la photo de tous les citoyens en âge de voter,
- 4) issue d'un recensement électoral approfondi,
- 5) issue d'opérations de traitement automatisé d'informations nominatives, personnelles et biométriques obtenues au niveau des collectivités territoriales.

Quant au RENA, celui-ci est décrit comme « une opération de collecte d'informations qui identifie les électeurs. Il est réalisé selon les méthodes techniques permettant la collecte des données nominatives, personnelles et biométriques » (Article 6). La loi ne fixe pas de méthodologie spécifique. En outre, si la loi n'a pas indiqué clairement quel était le spectre du RENA, elle précise, par contre, dans son article 24, que la LEPI inclut tous les électeurs répondant aux conditions légales ainsi que ceux qui les rempliront au jour fixé pour le scrutin.

² Depuis 1990, 7 lois portant règles générales se sont succédées : Loi n° 90-034 du 31 Décembre 1990; Loi n° 94-013 du 17 Janvier 1995; Loi n° 98-034 du 15 Janvier 1999; Loi n° 2000-18 du 3 Janvier 2001; Loi n° 2005-14 du 28 Juillet 2005; Loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 et Loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007.

³ Une ambiguïté demeure quant au caractère contraignant de l'inscription. En effet, si l'article 9 établit que celle-ci est un devoir pour tout citoyen remplissant les conditions fixées par la loi, la notion de devoir – ainsi que le soulignait le rapport DANIDA de 2004 – semble plutôt relever d'un caractère moral. Le rapport de 2004 tout comme la Cour Constitutionnelle ont souligné l'absence de dispositions visant à sanctionner le citoyen qui ne s'acquitterait pas de ce devoir (Décision DCC 05-056 du 22 juin 2005). Le rapport de 2004 attirait en outre l'attention sur l'absence d'une obligation concomitante de vote et, partant, sur les risques découlant de l'inscription d'un nombre élevé d'électeurs non désireux de voter. Par ailleurs, bien que la loi ne différencie nullement entre citoyens résidant à l'étranger et citoyens résidant sur le territoire national, il est évident qu'aucune obligation réelle ne saurait s'imposer à eux.

La vocation électorale du RENA en limite donc, a priori, le spectre aux seules personnes répondant aux conditions pour être inscrites sur la LEPI⁴.

L'article 10 de la loi N° 2007- 25 introduit, en outre, la notion additionnelle de fichier électoral national⁵ défini comme l'ensemble constitué par : 1) la base de données personnelles, nominatives et biométriques provenant du recensement électoral national approfondi, 2) la base de données géographiques⁶ produite par l'organisme national compétent, sous l'autorité de la Commission électorale nationale autonome (CENA), conformément à la loi et 3) les programmes de leur gestion.

La loi, dans sa forme actuelle, bien que représentant un progrès par rapport aux textes antérieurs, faute de prendre la mesure précise des implications techniques de l'introduction de la LEPI, en particulier de la biométrie, demeure largement dominée par une logique basée sur la constitution de listes manuelles et leur informatisation ultérieure.

Il en résulte que le cadre légal est, sur une série d'aspects, inadapté, incomplet, contradictoire ou ambigu. Ceci produit, en particulier, une impasse au niveau de l'article 15, lequel prévoit que les Commissions électorales communales sont chargées de la supervision du RENA. Or, celles-ci – qui sont des démembrements de la CENA – ne peuvent être installées hors de la période électorale. Il est donc nécessaire d'adapter la loi afin que puisse être installée une structure fonctionnelle et transparente de mise en œuvre et de supervision du RENA. Une telle structure devrait tenir compte des principes d'indépendance et de transparence qui ont été établis au plan national et international. Une série d'autres adaptations ou l'introduction de dispositions complémentaires sont requises pour tenir compte des caractéristiques d'une LEPI, du mode opératoire de mise en place et des mécanismes de gestion et de révision.

En outre, l'article 11 prévoit que le RENA s'effectue sur présentation de documents d'identité. Or, il importe de tenir compte de la situation d'une large partie des citoyens béninois qui ne peuvent légitimement être exclus du corps électoral du fait de leur défaut de possession d'un document d'identité. Il s'agira de définir une approche réaliste de ce problème et d'aménager la loi en conséquence.

1.2.2. Volet institutionnel

La notion de Commission électorale nationale autonome (CENA) est apparue avec la loi n° 94 – 013 du 17 janvier 1995. Une controverse étant intervenue avec le gouvernement lors de la préparation de la loi, il est revenu à la Cour Constitutionnelle d'enraciner l'institution avec sa décision DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994 dans laquelle elle jugeait que « la CENA s'analyse comme une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif »⁷.

Cet enracinement n'ayant pas été traduit dans la Constitution, les lois successives ont, tant en ce qui concerne ses prérogatives que sa composition et celle de ses démembrements, ajusté et réajusté les dispositions relatives à la CENA en fonction des besoins ou préoccupations du moment, selon une logique relevant plus de l'équilibrage entre exécutif et législatif et entre forces politiques que de la mise en place d'une administration électorale professionnelle. En conséquence, les CENA successives sont demeurés des organes ad hoc, dont le fonctionnement était largement influencé par les fluctuations politiques extérieures.

Pour combler le vide entre deux élections, la loi n°98-034 du 15 janvier 1999 a institué un Secrétariat administratif permanent (SAP/CENA) dont la définition des compétences et la composition a également fluctué au fil des textes législatifs ultérieurs.

Cette instabilité a contribué à générer ou aggraver des difficultés qui ont perturbé le bon fonctionnement de l'administration électorale. Ces difficultés ont été soulignées par de nombreux rapports et études, y compris dans les rapports d'activité des CENA successives. Le

4 Dans sa Décision DCC-06-171 du 7 novembre 2006, portant sur le décret n°2006-520 du 15 septembre 2006 définissant le cadre juridique du recensement administratif national à vocation état civil, la Cour Constitutionnelle avait précisé que le champ d'application de la loi n°2005-14 du 28 juillet 2005 « ne prend en compte que les électeurs régulièrement inscrits ».

5 Le fichier électoral ne constitue pas la LEPI, mais la source à partir de laquelle la LEPI est extraite.

6 Cette base comprend : 1) la carte exhaustive des hameaux, des villages ou quartiers de ville, des villes ainsi qu'une schématisation des bâtiments et des habitations, 2) l'identification des infrastructures administratives, commerciales et routières, 3) la précision des densités démographiques au moyen de codes. La mise en place d'une base de données géographique ne constitue pas une condition préalable au sens des dispositions transitoires

7 Une telle formule a la préférence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui note, à propos du Pacte International sur les Libertés Civiles et Politiques, qu'"une autorité électorale indépendante devrait être établie pour superviser le processus électoral." Commentaires généraux sur l'article 25 (1996), Point 12.

rapport de la Commission de Juristes Indépendants sur le système électoral en République du Bénin⁸, pose, à cet égard, un diagnostic sans ambiguïté: l'instabilité et la politisation⁹ de la CENA constitue une source de dysfonctionnement qui se répercute sur l'organisation du processus électoral, notamment en ce qui concerne le respect des délais, la maîtrise des coûts, le maintien des acquis ou la transparence du processus.

L'absence de solution apportée à la question de la stabilité institutionnelle a également influé négativement sur la mise en œuvre de la LEPI. En effet, dès l'étude de faisabilité PNUD-IFES de 1998 pour la mise en place d'une liste électorale permanente au Bénin, il était établi que la permanence de la liste impliquait nécessairement la permanence de l'institution chargée de sa constitution et de sa mise à jour. Or, à ce jour, la question n'a pas encore été résolue de manière non ambiguë dans tous ces aspects, dans la mesure où il ressort de l'analyse du volet juridique (point 2.1. du présent rapport) que l'évolution de la loi vers un renforcement du rôle du SAP/CENA dans l'informatisation de la liste ne s'est pas traduite pour autant par la mise en place d'un dispositif opérationnel clair pour la réalisation du RENA. En outre, si la création et l'enracinement du SAP/CENA constitue a priori une solution palliative aux besoins les plus criants en terme de continuité institutionnelle, ni par sa structure, ni par les moyens dont il dispose, celui-ci ne répond pleinement aux caractéristiques attendues d'une administration électorale permanente. Une telle administration devrait, idéalement, être organisée en directions chargées du personnel et de la formation, de l'administration et des finances, de la logistique et des opérations, de la communication et des relations publiques, de la gestion du fichier électoral et du traitement des données statistiques, et informatiques, des questions juridiques et de procédures.

A terme, il serait souhaitable qu'un règlement de la question institutionnelle intervienne. Des propositions diverses ont été avancées, les dernières en date figurent au rapport de la Commission des Juristes Indépendants. Il n'appartient pas aux auteurs de ce rapport de préjuger de la solution qui serait la plus adaptée dans la mesure où il n'existe pas de modèle type d'organisation de l'administration électorale qui serait privilégié au plan international.

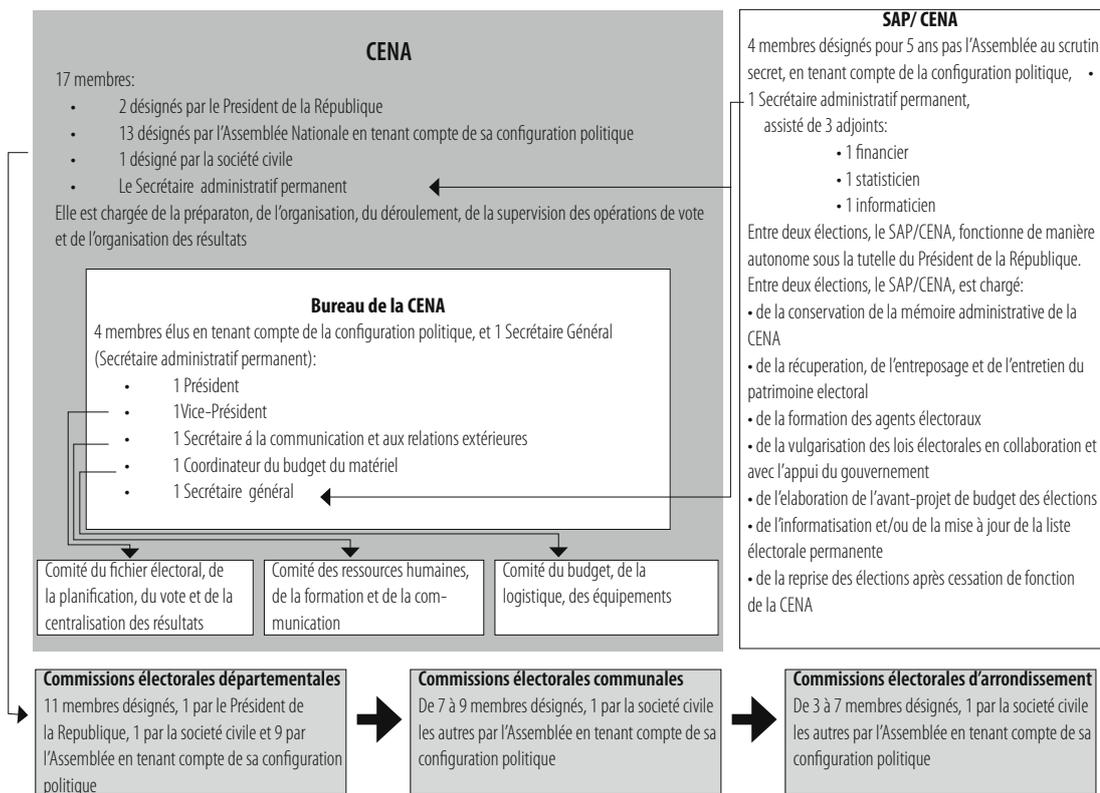
Devraient néanmoins être pris en compte : les critères d'efficacité, dans la mesure où il s'agit d'apporter une réponse aux dysfonctionnements dans l'organisation des scrutins qui ont été relevés par les acteurs béninois, le contenu de la décision DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994 de la Cour Constitutionnelle, qui rappelle que la transparence constitue un principe constitutionnel, ainsi que les engagements contractés sur la scène internationale, en particulier dans le cadre du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CE-DEAO¹⁰, lequel précise, en son article 3, que « les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits organes ».

⁸ Commission créée par décret n°2007-171 du 18 avril 2007.

⁹ La politisation de la CENA a été entérinée par la Cour Constitutionnelle: « ... il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle dans la gestion des élections; (...) la configuration politique doit s'entendre comme l'ensemble des forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et organisées en groupe parlementaire et/ou en non inscrits (...) ». Décisions DCC 00-078 du 7 décembre 2000 et DCC 01-011 du 12 janvier 2001.

¹⁰ Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnelle au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlements des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, ratifié le 4 février 2005.

Structures et attributions de l'administration électorale



1.2.3. Contexte sociopolitique

La prise en compte des points de vue des acteurs dans le cadre de la mise en place de la LEPI constitue, a priori, un facteur important pour la réalisation de ce projet. En effet, lors des rencontres organisées au cours de la mission de terrain, l'échec de l'expérience de 2004 a généralement été attribué à un manque de volonté communément partagée et une approche trop dirigiste. Le Bénin dispose d'institutions constitutionnelles stables (Exécutif, Législatif, Judiciaire) qui ont, chacune, de par leurs compétences et attributions, un rôle à jouer dans la mise en place d'une LEPI et dont il convient de tenir compte. L'Assemblée Nationale, en particulier, dans la mesure où des adaptations à la loi sont nécessaires, est appelée à jouer un rôle crucial. Ceci différencie drastiquement le Bénin d'autres pays où la mise en place de listes électorales consensuelles a reposé sur des formules extra-institutionnelles.

Les rencontres organisées avec les responsables et représentants des forces politiques et de la société civile ont fait apparaître certaines constantes dont il importe de tenir compte dans le cadre de l'organisation du RENA et de la mise en place de la LEPI.

Tout d'abord, la nécessité de conduire les prochaines élections Présidentielle et législatives sur base d'une liste électorale sécurisée et consensuelle est considérée comme un pré requis pour la tenue des élections de 2011. L'engagement pris, à cet égard, par le Président de la République, est ferme. Le constat en ce qui concerne la non fiabilité des listes manuscrites et les manipulations qui entachent leur utilisation – inscriptions multiples, inscriptions de mineurs ou de ressortissants étrangers, transfert d'électeurs d'une circonscription à une autre, absence de transparence des chiffres, incertitude quant à l'effectif des bureaux de vote, etc. – est également unanime.

Une unanimité existe également en ce qui concerne le calendrier de réalisation dans l'administration nationale à vocation mesurée où tous les acteurs rencontrés ont insisté sur la nécessité

de conduire l'exercice de mise sur pied de la LEPI dans une période de calme électoral. En pratique, le souhait semble général de finaliser cet outil au plus tard au premier trimestre de 2010.

Au plan technique, l'utilisation de la biométrie comme élément de sécurisation de la liste fait également l'objet d'un consensus. L'inscription des électeurs sur la base exclusive de documents d'identité personnel et l'abandon de la pratique du témoignage, tel que pratiqué jusqu'à ce jour, est apparue comme une exigence généralisée des forces politiques. Celles-ci ont fréquemment établi un lien entre l'achèvement des objectifs maintenus du Recensement à vocation Etat civil (RAVEC) – à savoir la délivrance d'actes de naissance aux béninois qui en sont dépourvus – et l'établissement de la LEPI.

Le caractère inclusif et transparent des opérations est également apparu comme une exigence fondamentale des acteurs politiques. Ainsi, il a été fréquemment demandé que des garanties soient établies pour permettre le suivi effectif des opérations dans l'ensemble du pays par les forces politiques, indépendamment de leur implantation spécifique, et qu'un accord existe quant à la nature et à la composition des structures qui seront en charge du pilotage des opérations et de leur suivi.

Les pré requis qui ont été formulés s'inscrivent dans un contexte qui est apparu marqué par des crispations résultant du contexte politique global, notamment en ce qui concerne les relations entre exécutif et législatif, lesquelles ont conduit à un gel de l'activité parlementaire, et par les retombées des élections locales d'avril 2008, tant en ce qui concerne leur déroulement que les suites qui leur ont été données. Des éléments tels que l'établissement d'un mécanisme de financement public des partis politiques ou l'adoption d'un décret d'application relatif à la loi portant statut de l'opposition ont également été mentionnés.

1.2.4. Volet Etat civil

Le nombre de personnes non enregistrées à l'Etat civil ou dont les actes d'Etat civil ont disparu fait l'objet d'évaluations variables. Ce nombre est cependant vraisemblablement très élevé, sans doute compris entre 2 500 000 et 3 000 000, voire plus selon certaines estimations, et ce, pour une population de 8 286 070 habitants, selon les projections de l'INSAE pour 2008.

Les mécanismes de gestion de l'Etat civil demeurent, à ce jour, déficients. Des efforts de structuration ont été entrepris, d'abord au plan législatif, avec l'adoption du Code des personnes et de la famille¹¹. La mise en place d'autorités locales élues est également une évolution qui pourrait concourir à une amélioration progressive de la situation dans ce domaine.

En 2006, un programme de Recensement Administratif National à Vocation Etat Civil (RAVEC) a été lancé par le gouvernement. La mise en place du RAVEC comportait initialement deux volets : la délivrance d'actes de naissance aux citoyens qui en sont dépourvus et la mise en place d'un fichier national des personnes pourvues d'un tel acte ou d'un jugement supplétif en tenant lieu en vue de l'attribution d'un numéro unique et national d'identification. Deux décrets avaient été publiés à cet effet¹². La Cour Constitutionnelle a, dans une décision du 7 novembre 2007¹³, dis et jugé le second décret contraire à la Constitution, comme étant dépourvu de fondement légal. En conséquence, seul le premier volet, relatif à la délivrance des jugements d'autorisation, a effectivement été mis en œuvre.

A la date de rédaction de ce rapport – octobre 2008 – selon la cellule en charge de la coordination du RAVEC au sein du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, 1 054 635 jugements d'autorisation avaient été délivrés, pour un total de 2 336 159 requérants identifiés en 2006¹⁴. Il n'existe pas d'évaluation précise du nombre de volets n°1 effectivement délivrés aux bénéficiaires. Il est cependant généralement admis par l'ensemble des praticiens du RAVEC rencontrés, qu'un retard est également constaté en ce qui concerne le rythme d'inscription sur les registres de l'Etat civil et, par conséquent, la délivrance des volets

11 Loi n°2002-07 du 24 août 2004.

12 Décret n°2006-318 du 10 juillet 2006 portant établissement et délivrance des actes de naissance aux personnes qui n'en possèdent pas et Décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 définissant le cadre juridique du recensement administratif national à vocation Etat civil.

13 Décision DCC-06-171.

n°1. En d'autres termes, des électeurs potentiels ayant obtenu un jugement d'autorisation ne sont pas, à ce stade, nécessairement en possession d'un document pouvant le démontrer¹⁵.

Cette même cellule a évoqué, dans ses entretiens avec l'équipe d'experts, une possible finalisation de l'opération en août 2009. La question se pose néanmoins des retards enregistrés dans certains ressorts et des risques de disparités régionales qui en résulteraient. Au vu des ressources humaines et matérielles disponibles, il ne paraît pas garanti que le respect de la date butoir évoquée puisse être rencontrée, en particulier dans le ressort de la Cour d'Appel de Cotonou où le calendrier de tenue des audiences foraines doit tenir compte d'une disponibilité plus limitée des juges.

Le projet RAVEC s'étant prolongé bien au delà des 2 mois initialement envisagés. Selon les responsables du programme, divers facteurs expliquent le dépassement considérable du calendrier : un nombre de requérants largement supérieur aux prévisions initiales, des grèves touchant le secteur de la Justice, des lenteurs dans le décaissement des fonds, etc. Les délais séparant les différentes étapes se sont progressivement étendus, ce qui – entre autres conséquences – a conduit à des variations sensibles dans le traitement des procédures en fonction des ressorts, à un essoufflement du rythme de délivrance dans certains cas, à la duplications de certains dossiers de requérants entreprenant, en parallèle, une démarche individuelle auprès des tribunaux, etc. L'établissement éventuel d'une passerelle entre RENA et RAVEC devrait impérativement tenir compte de ces éléments. Dans la mesure où l'administration électorale n'est pas directement partie prenante à cet exercice, une telle passerelle ne pourrait être envisagée que sur base d'une coordination préalable visant à établir un programme de travail répondant aux exigences du calendrier de mise en place de la LEPI.

Etapes du RAVEC

Etape 1 :

Etablissement des registres de requérants par des aides recrutés à cet effet, comprenant les nom et prénoms, filiation, date et lieu de naissance, profession, domicile et nationalité du bénéficiaire ainsi que les noms de 3 témoins âgés, au minimum, de plus de 10 ans que le bénéficiaire.

Etape 2 :

Transmission et vérification des registres par les parquets et établissement des réquisitions

Etape 3 :

Préparation des dossiers individuels par les aides à la décision

Etape 4 :

Regroupement des dossiers et répartition entre les juges du tribunal de première instance du ressort en fonction de leur disponibilité

Etape 5 :

Tenue de l'audience foraine, en présence d'un magistrat du siège, d'un magistrat du parquet et d'un greffier. L'intéressé et ses témoins sont auditionnés. Si l'examen du dossier est positif, un jugement d'autorisation est rendu.

Etape 6 :

Les jugements rendus sont transmis au Chef de l'arrondissement concerné.

Etape 7 :

Inscription du bénéficiaire au registre de l'Etat civil et remise du volet n°1 de l'acte de naissance à l'intéressé.

14 En l'absence d'une gestion informatique des dossiers, de l'inscription aux registres des requérants à la délivrance des actes, ces chiffres comportent une part d'approximation.

15 Dans la perspective des élections locales, des certificats/attestations ont été délivrés par les tribunaux de première instance mais seulement sur base de demandes introduites par les électeurs. Il ne s'agit donc pas d'un document délivré systématiquement.

16 Le RAVEC a pris en compte les citoyens âgés de 15 ans et plus. Etant donné la date à laquelle l'opération a débuté (2006), ne seraient pas couverts en 2011 la tranche d'âge des électeurs des 18-20 ans. Dans la mesure où l'inscription sur le registre des requérants s'est déroulée sur une période de 13 jours et sur une base volontaire, il demeure certainement des électeurs potentiels qui n'ont pas été intégrés.

1.3. Préalables

En ce qui concerne l'identification des électeurs:

L'identification des électeurs sur la base exclusive de documents d'identité suppose qu'un effort supplémentaire soit consacré à la délivrance des actes d'Etat civil. En l'état actuel, le Recensement administratif à vocation Etat civil (RAVEC) – au rythme de progression actuel – pourrait ne pas être en mesure de répondre aux enjeux qui se présentent, tant en ce qui concerne le calendrier des opérations que l'exhaustivité souhaitée¹⁶. Une réponse appropriée par les autorités béninoises, inspirée du modèle du Projet d'Etat Civil Scolaire (PESCO), serait nécessaire. Le présent rapport propose une possible passerelle. Elle comporte néanmoins un risque de faire dépendre la réussite du projet LEPI de la conduite d'un processus connexe dont la responsabilité ne repose pas sur l'administration électorale.

A défaut d'une telle approche et des efforts de mise en œuvre qu'elle requiert de la part des institutions, la question de la viabilité du principe de l'inscription des électeurs sur base de la présentation d'une pièce d'identité en général se poserait, dans la mesure où son maintien aboutirait à l'exclusion d'un nombre significatif d'électeurs. Une telle situation serait en contradiction avec la loi, laquelle fait de l'exhaustivité une des caractéristiques de la LEPI, et avec les textes et recommandations internationales en la matière¹⁷.

En tout état de cause, que l'approche suivie se fonde ou non sur une synergie avec le RAVEC, une révision de l'article 11 est un préalable nécessaire.

En ce qui concerne le pilotage du processus :

Dans la mesure où il s'agit d'une problématique récurrente depuis l'instauration de la démocratie, la question de l'architecture institutionnelle est susceptible de se poser d'emblée, dans le cadre du nécessaire réexamen des dispositions relatives à l'organisation du RENA. Il conviendrait toutefois d'examiner s'il est impératif d'ouvrir un tel débat à ce stade et s'il convient nécessairement d'en faire une condition préalable. En effet, si cette question ne peut être vidée dans un délai raisonnable, elle serait de nature à compromettre la mise en place d'un outil qui est, par ailleurs, souhaité par l'ensemble des acteurs. Dès lors, il serait peut être utile de s'orienter vers une solution ad hoc, temporaire, qui tienne compte de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, en particulier de sa décision DCC n°05-003 du 25 janvier 2005, qui réaffirmait la compétence de la CENA et du SAP/CENA pour la mise en place de la LEPI, et excluait la possibilité pour le gouvernement de se substituer à ces organes. Dans l'immédiat, il importe de résoudre le problème posé par l'article 15, qui prévoit la supervision du RENA par des démembrés de la CENA lesquels ne peuvent, par ailleurs, être mis en place dans les limites de temps imposées par le calendrier de réalisation de la LEPI. Dans la mesure où la conduite du RENA et la mise en place d'une LEPI impose un degré de décentralisation dans la gestion des opérations, la résolution de cette situation passe par la définition d'une solution adaptée. Au vu des préoccupations exprimées par les acteurs politiques, il serait approprié de tenir compte, dans la formulation de cette solution, du souhait d'inclusivité manifesté par ceux-ci et par la société civile, sachant que leur participation à toutes les phases du processus a contribué significativement au succès d'expériences similaires dans d'autres pays.

Il pourrait également s'avérer opportun de considérer les caractéristiques et la durée des différentes étapes du processus afin de s'assurer que les structures décentralisées qui seraient mises en place répondent aux besoins opérationnels réels, leur multiplication étant de nature à affecter significativement le budget de réalisation de la LEPI.

S'il est souhaité de maintenir le principe d'une représentation politique plus ou moins importante au sein des organes indépendants de gestion des élections, il serait sans doute utile, comme suggéré dans le rapport de la Commission des Juristes indépendants, de prendre en compte l'existence de majorité et minorité parlementaires¹⁸.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'assistance à la réalisation de la LEPI, il serait utile qu'au delà des structures de pilotage convenu un mécanisme souple d'information/concertation sont mis sur pied afin d'assurer la transparence de la prise de décision et le suivi de celle-ci par l'ensemble des acteurs concernés.

En ce qui concerne la révision des dispositions légales existantes:

L'ouverture d'un débat sur une refonte en profondeur de la loi, dans toutes ses composantes, paraît incompatible avec le respect du calendrier souhaité par les acteurs du processus. Dans le cadre du consensus souhaitable sur la priorité à donner à la mise en œuvre de la LEPI, il conviendrait que le champ de l'intervention législative soit clairement balisé et que l'Assemblée Nationale s'engage à concentrer son action sur la révision ou l'introduction des dispositions en relation avec la réalisation de la LEPI. La conférence des présidents pourrait jouer un rôle significatif dans ce cadre. Compte tenu des délais de réalisation souhaités, le

17 A commencer par l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et l'article 25 du Pacte International sur les Libertés Civiles et Politiques, qui posent l'universalité du suffrage comme principe de base. Ainsi, le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a, dans son commentaire onzième sur l'article 25 du Pacte, insisté sur la nécessité de faciliter l'inscription des électeurs et de lever les obstacles qui pourraient s'y opposer.

18 Le décret d'application de la loi portant statut de l'opposition n'a pas été publié. Il s'agirait d'un préalable à la mise en œuvre d'une telle approche.

cadre légal révisé devrait être établi en février 2009 au plus tard. L'établissement d'une commission parlementaire spéciale pourrait être une des options envisageable pour favoriser un traitement accéléré du dossier. De même, il pourrait s'avérer utile, si l'Assemblée Nationale le souhaite, qu'elle s'appuie sur un comité de rédaction ad hoc, auquel pourraient participer des juristes désignés par les différentes institutions concernées par la LEPI comme le SAP/CENA, la Cour Constitutionnelle, ou la Cour Suprême.

La mise sur pied de la LEPI, dans des délais convenus, sur base d'un arrangement ad hoc, n'implique pas qu'il soit impossible de poursuivre les réflexions et les discussions sur d'autres aménagements à apporter au cadre légal. Un découplage de la réforme du système électoral pourrait permettre d'aborder le second volet des discussions dans un climat consolidé par le succès de la mise en place de la LEPI. Un tel phasage pourrait, en outre, laisser la place à un débat qui puisse tirer profits des apports de la Commission des Juristes Indépendants et bénéficier de l'expérience extérieure, en particulier de celle acquise par les Etats membres de la CEDEAO.

En ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre:

Bien que d'un point de vue opérationnel, la mise en place d'une LEPI avant 2011 soit parfaitement réalisable, les impératifs de calendrier fixés par les acteurs, à savoir la finalisation des opérations avant le début 2010, imposent un démarrage des opérations à bref délai. Ceci suppose que les éléments préalables à l'activation du projet soient mis en place, que les décisions relatives aux modalités opérationnelles et à la gouvernance du processus soient arrêtées et que la révision des dispositions légales intervienne avant mars 2009. Ces impératifs de calendrier imposeront inévitablement des arbitrages entre les diverses priorités qui ont été formulées.

2. METHODOLOGIE



2.1. LISTE ELECTORALE PERMANENTE INFORMATISEE (LEPI)

Dans une perspective méthodologique, la LEPI sera caractérisée comme étant:

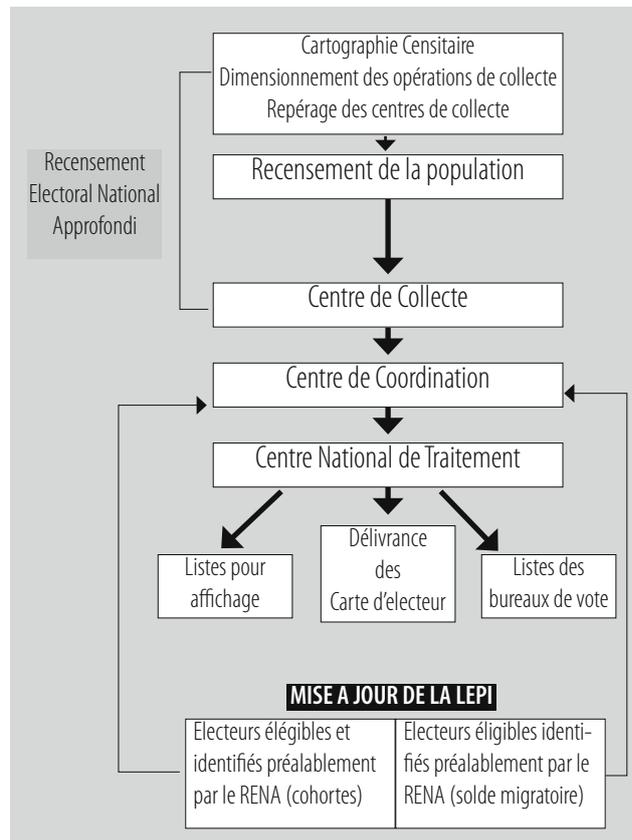
- Une liste fiable produite à la suite d'une vaste opération de collecte d'informations sur les électeurs et la mise en forme des découpages territoriaux électoraux
- Une liste comportant des informations individuelles liées à des éléments de localisation (fichier géographique et fichier des électeurs)
- une liste produite à partir d'un fichier national électoral

Le fichier national électoral, qui forme le socle à partir duquel sera extraite la LEPI, prend en considération plusieurs cycles électoraux et est constitué de deux éléments :

- la base de données démographiques, individuelles, nominatives et biométriques provenant du recensement électoral national approfondi (RENA)
- la base de données (géographique) de localisation produite par l'organisme national compétent, sous l'autorité de l'organe de gestion des élections

De cette définition découle un schéma général de mise en œuvre. Il importe de noter d'emblée que ce schéma englobe les aspects techniques de la mise en place, étant attendu que parallèlement, des mesures d'accompagnements indispensables devraient être mises en place dès avant le démarrage des opérations, notamment en ce qui concerne la sensibilisation et l'information des populations.

SCHEMA GENERAL DE LA MISE EN PLACE DE LA LEPI



2.2 MODE OPERATOIRE DE MISE EN PLACE DE LA LEPI

Le mode opératoire global de la mise en œuvre de la LEPI qui découle de ce schéma se décompose en 17 étapes successives développées en détail au point 2.2.1. Un Centre National de Traitement des données (CNTD) doit être installé dès avant le démarrage des opérations.

Il est, par ailleurs, prévu une large campagne de sensibilisation des populations, des responsables locaux (administratifs, traditionnels et religieux) et des acteurs politiques. La sensibilisation, dont le contenu sera élaboré par l'administration électorale visera la préparation des populations, un accompagnement du processus dans sa globalité ainsi qu'une information adéquate des populations et des acteurs concernés à chaque étape. La sensibilisation devra donc démarrer dès avant le début des opérations de terrain afin d'assurer le succès de celles-ci. Outre les acteurs institutionnels, devront être associés et impliqués la société civile ainsi que les forces politiques, dans un souci de complémentarité entre les interventions et les modes de communication.

Le rôle de la sensibilisation est particulièrement important pour la préparation des phases de recensement par ménage (Etape 2), d'enregistrement au niveau des centres de collecte, notamment en ce qui concerne la détection des inscriptions multiples (Etape 3), de l'affichage et des recours (Etapes 10 et 13) ainsi que lors des mises à jour ultérieures (Etape 17).

Cartographie censitaire

Etape 1 :

Elaboration de la cartographie censitaire, dimensionnement des opérations de collecte, repérage des postes de recensement ouverts lors des dernières élections et recensement des infrastructures administratives publiques ou privées en vue de la création du fichier géographique. Cette étape ne s'applique pas au cas des Béninois de l'étranger.

Recensement

Etape 2 :

Recensement des béninois âgés de 10 ans et plus dans leurs ménages respectifs. Les informations alphanumériques les concernant sont enregistrées sur un formulaire papier. Un récépissé est délivré aux individus après leur recensement. Le formulaire papier fait l'objet d'une collecte. Il est utilisé pour constituer le fichier de la population électorale en considérant plusieurs cycles électoraux. Cette étape ne s'applique pas au cas des Béninois de l'étranger. Une forte sensibilisation est nécessaire dès cette étape en ce qui concerne le but de l'opération et les étapes suivantes.

Centres de collecte

Etape 3 :

Les citoyens âgés de 14 ans et plus, munis de leurs récépissés se présentent dans les centres de collecte (postes de recensement) équipés de kits (valises) d'enregistrement. Les informations alphanumériques les concernant, reprises sur le formulaire papier, ainsi que leurs données biométriques (photo et empreintes digitales) sont enregistrées à l'aide d'un kit d'enregistrement biométrique. Un certificat d'enregistrement est délivré (ou la carte d'électeur si l'option de la délivrance immédiate est préférée). Une distinction est faite entre les pétitionnaires selon les échéances électorales auxquelles ils sont éligibles. La question du caractère opportun d'une telle opération dans le cas des Béninois de l'étranger est ouverte.

Centres de
coordination
communal

Etape 4 : transmission

Les formulaires enregistrés ainsi que les données capturées par les kits d'enregistrement sont collectées et transmises aux 77 centres de coordination communaux, qui les transmettent au CNTD. Des archives communales sont constituées. Le travail des centres de coordination communaux s'effectue dans des conditions devant permettre aux délégués des candidats, partis politiques et regroupements de partis politiques et aux observateurs nationaux et internationaux un accès adéquat à l'information.

Etape 5

Les données capturées par les kits d'enregistrements sont consolidés dans un fichier national.

Centre national
de traitement

Etape 6

Les données biométriques du fichier national font l'objet d'un traitement ABIS (Automatic Biometric Identification System) permettant d'identifier les doublons par photographie, par empreintes digitales ou par données alpha-numériques.

Etape 7

Constitution des archives électroniques des données issues des kits d'enregistrement au CNTD.

Etape 8

Croisement des données issues des kits d'enregistrement avec le fichier national dédoublonné

Etape 9

Le fichier national dédoublonné et croisé est soumis à un apurement qualitatif et à un apurement quantitatif au CNTD.

Etape 10

Le fichier national, dédoublonné et croisé, est apuré par affichage des listes et la prise en compte des recours

Etape 11

Consolidation du fichier national dédoublonné, croisé et apuré.

Etape 12

La LEPI est dérivée du fichier national dédoublonné, croisé et apuré. Cette dérivation obéit aux prescriptions de la loi électorale en ce qui concerne l'éligibilité des citoyens à la qualité d'électeur pour un scrutin déterminé.

Etape 13

Validation de la LEPI (impression des extraits de la liste provisoire, affichage des extraits de la liste provisoire, recours administratifs et juridictionnels)

Etape 14

Génération des bureaux de vote. La production et la délivrance a posteriori des cartes d'électeurs est envisageable à ce stade.

Etape 15

Extraction et déploiement des fichiers communaux

Etape 16

impression et publication des extraits de la liste définitive, mise à la disposition de la LEPI conformément à la loi.

Mise à
jour

Etape 17

Intégration des électeurs éligibles et non identifiés préalablement par le RENA, ainsi que ceux inéligibles et identifiés lors du RENA étant devenus électeurs ; Radiation des électeurs décédés et des électeurs ayant perdu leur droit de vote.

Options relatives à la délivrance des cartes d'électeur

En règle générale, il y a deux options de délivrance des cartes d'électeur : la délivrance immédiate sur le site et la délivrance différée par distribution postérieure à l'affichage des listes électorales. Plusieurs pays, pour des raisons initiales de convenance et de réduction de coût (la production de masse des cartes d'électeur est moins coûteuse que la production sur plusieurs sites) ont toujours opté pour la délivrance différée. Cependant, cela a fait l'objet de plusieurs manipulations politiques permettant divers types de fraudes dont :

- La délivrance des cartes à des non électeurs
- La délivrance de plusieurs cartes à un même électeur
- La délivrance des cartes aux personnes non habilitées à les recevoir
- La rétention des cartes d'électeurs
- La non délivrance des cartes d'électeurs ou la disparition des lots
- La délivrance des cartes à des électeurs fictifs

Plusieurs administrations électorales ont toujours blâmé des problèmes logistiques et un sous-financement pour expliquer ce genre de problèmes. Bien que l'explication semble être plausible dans certaines situations, dans la majeure partie des cas, c'est plutôt des motivations et calculs politiques qui en sont à la base. Une opération de distribution des cartes d'électeur est assez aisée, facile à planifier et à mettre en œuvre. Une sensibilisation préalable des pétitionnaires et électeurs est toujours requise. Devant ce constat, plusieurs pays en sortie de crise ont opté pour la délivrance immédiate sur le site des cartes. Lorsque la délivrance immédiate se fait dans le contexte de l'usage de la biométrie et la nécessité d'appliquer un régime de sanctions relatif aux inscriptions multiples, ce mode de délivrance requiert plusieurs précautions.

D'une part, l'usage de la technologie, en particulier des kits biométriques requiert une bonne formation des opérateurs de saisie (agents techniques commis à l'exploitation des kits). La qualité des cartes d'électeur délivrées dépend uniquement du niveau de professionnalisme de ces agents. Ainsi, il est difficile d'assurer une qualité uniforme des cartes d'électeur à travers le pays. A titre d'exemple, en République démocratique du Congo et au Togo, certains opérateurs de saisie ne prenaient pas la peine de bien aligner la souche de la carte. Ce faisant, l'impression se faisait de manière irrégulière. Certains champs n'apparaissaient pas toujours aux endroits préalablement indiqués. Certains opérateurs ne vérifiaient jamais le niveau d'encre des imprimantes. Certaines cartes avaient des champs illisibles, flous et sans contraste suffisant ou encore n'apparaissaient pas sur les cartes. En fin de période d'inscription, les opérateurs se devaient de sauvegarder sur un support les données des électeurs et s'assurer que la sauvegarde permettait la récupération des données. Dans plusieurs cas, cette précaution n'a pas été prise et plusieurs électeurs se sont retrouvés avec des cartes d'électeur dont les données ne se retrouvaient pas dans les fichiers électoraux centraux. Ils ont été omis de l'impression des listes des électeurs et ont nécessité un artifice consistant à introduire une catégorie spéciale de liste appelée liste des électeurs omis, une nouveauté dans le domaine. L'omission relevait d'une erreur matérielle. Mais, elle était difficile à distinguer d'une omission intentionnelle à caractère frauduleux. En ce qui a trait à l'application du régime de sanctions relatif aux inscriptions multiples, la délivrance immédiate ne permet pas le retrait de la carte d'électeur. Lorsque cela est combiné au problème des omis, un électeur dûment radié des listes électorales peut toujours prétendre avoir été omis, car il est détenteur d'une carte d'électeur.

D'autre part, sur un plan purement financier, dans un premier temps la délivrance immédiate est perçue comme étant la moins coûteuse. L'élément coût est réduit à son aspect financier. Dans le cadre électoral, le coût est multidimensionnel. Il est avant tout d'ordre politique en termes de réussite du processus (la tenue des élections), d'acceptation des résultats, de la perception de traitement équitable, de la crédibilité du processus et en dernier lieu du coût par électeur. Ce dernier est relatif, car le moindre coût associé à une faillite du processus revient à un coût perçu très élevé. Nous allons donc examiner la question du coût financier afin

de la placer dans le contexte de réussite du processus électoral tel que souligné.

DÉLIVRANCE IMMÉDIATE

Les coûts directs de la délivrance immédiate impliquent :

- Les souches de cartes d'électeur mises à disposition sur le site (acquisition 0,30 EUR/carte, transport en lots 0,01 EUR/carte, déploiement tenant compte des contraintes locales 0,02 EUR/carte, réapprovisionnement des centres 0,02 EUR/carte et récupération des souches inutilisées 0,02 EUR/carte, leur transport 0,01 EUR/carte et le stockage définitif après inventaire)
- Les consommables nécessaires pour produire les cartes (encre noir et couleur, 0,05 EUR/carte)
- La formation adéquate des opérateurs de saisie (ici, l'estimation est faite d'une demie journée de formation pour permettre à l'opérateur de maîtriser la délivrance 2,5 EUR/opérateur cela implique l'usage d'un certain nombre de cartes dites de formation et bien entendu leur acquisition au même coût que les cartes 0,30 EUR/carte)
- La logistique associée au suivi des cartes d'électeur (ici, l'estimation est faite d'une journée de travail d'un logisticien 7,5 EUR)

Il faut noter que la décentralisation implique l'inclusion d'une marge qui vient augmenter les besoins d'un ordre de 10% à 15% selon les contextes.

Voyons ce que cela peut représenter dans le contexte béninois

- Acquisition des cartes : 1.500.000 EUR
- Transport en lots : 50.000 EUR
- Déploiement local : 100.000 EUR
- Récupération des souches inutilisées : 10.000 EUR
- Transport souches inutilisées : 5.000 EUR
- Consommables pour la production : 250.000 EUR
- Formation
 - » Opérateurs (2x9441 opérateurs) : 47.205 EUR
 - » Cartes de formation (50 cartes/opérateur plus production) : 330.435 EUR
- Logistique : 577,5 EUR

Pour un total de 2.293.217,5 EUR soit 0,45 EUR/électeur. Ici, nous ne tenons compte que des coûts directs liés à la délivrance immédiate des cartes. En pratique, le coût est plus élevé dû aux éléments périphériques.

DÉLIVRANCE RETARDÉE

Les coûts directs de la délivrance retardée impliquent :

- Une sensibilisation des électeurs sur le processus (le coût est factorisé dans la sensibilisation relative à l'inscription)
- Les souches de cartes d'électeur sont centralisées sur un seul site de production (acquisition)
- Les consommables nécessaires pour produire les cartes (encre noir et couleur)
- La préparation et la distribution, celle-ci exige la présence sur le site des centres de collecte d'au moins deux membres du centre pour une période de 7 jours, le taux applicable est de 4EUR/jour (transport et déploiement)

Dans le contexte béninois, il en coûte :

- Acquisition des cartes : 1.500.000 EUR
- Transport en lots : 50.000 EUR
- Déploiement local : 100.000 EUR
- Consommables pour la production : 250.000 EUR
- Distribution (2x9441 membres, 7 jours à 4 EUR/jour) : 528.696 EUR

Pour un total de 2.428.696 EUR soit 0,48 EUR/électeur. Ici, nous ne tenons compte que des coûts directs liés à la délivrance des cartes. En pratique, le coût est plus élevé dû aux éléments périphériques.

Comme nous pouvons le constater, la différence est minime en termes absolus. La délivrance retardée revient à 5,9% plus cher que la délivrance immédiate. Le tableau ci-après résume les avantages et inconvénients de ces deux approches de délivrance des cartes d'électeur :

Caractéristiques	Délivrance immédiate	Délivrance différée
Inconvénients	Contrôle de qualité ardu	Faible mobilisation rendant difficile une distribution exhaustive
	Contrôle décentralisé des stocks quasi impossible	Risque de non retrait
	Risque politique lié aux pertes de cartes vierges (5% à 10% de perte des cartes distribuées)	Risque de manipulations politiques découlant en une discrimination
	Électeurs frappés par le régime des sanctions disposent de leurs cartes et peuvent prétendre être omis des listes	Coûts de la distribution
Avantages		Électeurs frappés par le régime des sanctions ne disposent pas de cartes d'électeur
	Coûts minimes de distribution absorbés par le déploiement des centres de collecte	Centralisation des stocks de cartes vierges entraînant un meilleur contrôle
	Confiance accrue des électeurs	Possible réduction des mesures de sécurité (limiter la falsification) sur les cartes réduisant le coût unitaire
	Usage immédiat des cartes dans le cadre d'autres activités	Possibilité d'opter pour des cartes en PVC durables et difficiles à reproduire

A tous ces éléments, il faut factoriser le caractère volontaire de la collecte des informations biométriques. Toute option de délivrance des cartes d'électeur doit prendre soin de :

- Déterminer le nombre de personnes qui se sont présentées aux centres de collecte;
- Déterminer le nombre de personnes qui se sont présentées et se sont vues refuser l'inscription (nombre de rejets et motifs invoqués)
- Déterminer le taux de couverture

Ce comptage systématique des pétitionnaires est une statistique importante qui permet aussi de déterminer l'exhaustivité de la liste électorale.

Il demeure que le choix du mode de délivrance revient au législateur. Toute option retenue a ses avantages et inconvénients. Il est important de privilégier une option dont la perception est bonne auprès de la population et des acteurs politiques afin d'éviter de décrédibiliser le processus avant même son démarrage.

2.2.1 Description du mode opératoire

Cette partie décrit de façon détaillée chaque niveau fonctionnel impliqué dans le processus (RENA, Centre de coordination communal, centre de traitement, mise à jour) les ressources humaines et les tâches effectuées par celles-ci.

2.2.1.1 Recensement Electoral National Approfondi (RENA)

Le Recensement National Electoral approfondi est une opération de collecte d'informations visant la constitution d'un socle d'information devant servir de matrice pour la constitu-

tion des listes électorales pendant plusieurs cycles électoraux. Il permettra l'économie de recensements électoraux récurrents classiques donnant lieu à la constitution de listes électorales périodiques. Ceci suppose l'adoption et la mise en place de procédures de mise à jour, d'ajustements, de validation, de vérification et d'audit.

Les données nominatives, individuelles, et biométriques récoltées dans ce cadre sont:

- nom et tous les prénoms
- nom et tous les prénoms du père
- nom et tous les prénoms de la mère
- sexe
- date et lieu de naissance
- profession
- photo numérique et empreintes digitales
- résidence habituelle (département, commune, arrondissement, village ou quartier de ville)
- numéro de ménage
- documents écrits prouvant l'identité, la filiation, l'âge et la nationalité

Le RENA se base sur l'identification des ménages béninois et des électeurs potentiels dont les données sont collectées au moyen d'un questionnaire. L'inventaire soigneux de la cartographie censitaire existante et l'élaboration d'une stratégie d'actualisation permettront la mise en place de la seconde composante, le fichier géographique.

Quels sont les avantages d'un RENA ?

- De meilleures garanties d'exhaustivité dans la mesure où l'identification des électeurs potentiels permet une meilleure information de ceux-ci
- Des informations plus larges sur chaque électeur pour faciliter les regroupements et une identification plus sûre permettant une meilleure lutte contre certaines formes de fraudes telles l'enregistrement de non nationaux, d'électeurs ne résidant pas dans la circonscription ou les inscriptions multiples
- Un portrait plus juste de la population des électeurs permettant d'assurer une transparence des chiffres
- Une base fiable pour la construction de statistiques électorales tout au long du processus, jusqu'à la proclamation des résultats

Les phases du RENA

Le RENA se décompose en trois grandes phases :

1. Elaboration de la cartographie censitaire
2. Recensement porte à porte obligatoire de toutes les personnes âgées de 10 ans et plus, selon des modalités et une approche méthodologique équivalente à un Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), afin de constituer un socle d'informations utilisable pendant plusieurs cycles électoraux
3. Enregistrement des informations nominatives et biométriques des personnes qui ont l'intention de participer aux scrutins dans des centres de collecte.

A l'issue de ces trois phases, les opérations de traitement des données effectuées au niveau des centres de coordination communaux et du centre national de traitement des données permettront d'aboutir à la LEPI.

Il est important de souligner que les deux premières phases du RENA (Cartographie censitaire, et recensement) sont exécutées par l'organe chargée de la mise en place de la LEPI, avec l'appui technique d'un institut spécialisé ayant des compétences confirmées dans ce domaine à savoir l'Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique (INSAE) .

2.2.1.1.1 Cartographie censitaire (Etape1)

La cartographie censitaire sert de fondement au RENA. Elle constitue la base du dénombrement des ménages béninois. La cartographie censitaire vise à assurer l'exhaustivité du dénombrement et permettre la mise en place d'un fichier géographique constitué d'une base de données multidimensionnelle sur les infrastructures.

Ses objectifs spécifiques sont de:

1. Répertoire et localiser tous les sites habités par des béninois
2. Découper le territoire en petites zones aréolaires (blocs d'habitations) pour le dénombrement
3. Faciliter le travail sur le terrain du personnel du recensement
4. Permettre le dimensionnement, c'est-à-dire l'estimation de la charge de travail et la quantité des matériels et instruments nécessaires, de la collecte (faciliter l'organisation des Opérations de Terrain) ;
5. Permettre la mise en place d'une base d'informations géographiques sur les découpages électoraux.

Dans le cadre d'un RGPH, la cartographie intervient dans les travaux préparatoires et a pour objectif principal de découper le territoire en zones de dénombrement (ZD), appelées sections d'énumération dans d'autres pays, et de produire les cartes correspondantes à ces zones.

La cartographie censitaire n'est pas simplement le balisage de l'espace que doivent couvrir les recenseurs, elle est l'outil préparatoire par lequel la structure d'organisation du recensement planifie certaines solutions logistiques (comme le nombre requis de questionnaires, les contraintes imposées par le terrain en terme de densité de population ou de paysage accidenté). Dans le cadre du RENA, on parlera de ZDE (zone de dénombrement électoral). Pour la réalisation du RENA, les besoins en termes de cartographie sont les mêmes : découpages du territoire en ZDE et production des cartes correspondantes.

Découpage en ZDE

Une ZDE est la portion du territoire national abritant un nombre plus ou moins fixe d'habitants que l'agent recenseur doit correctement et entièrement recenser pendant la durée proposée du dénombrement (15 jours sur l'ensemble du territoire, afin de respecter les règles de la simultanéité).

Pour délimiter cette zone ou portion de territoire, une actualisation des données cartographiques du Recensement National Agricole (RNA) en cours de réalisation actuellement au Bénin ainsi que la prise en compte des principaux centres urbains est envisagé.

En effet, lors de l'évaluation de la cartographie censitaire du RGPH3 au cours de la mission de 2004 sur la LEPI, les techniciens de l'INSAE ont fait part de problèmes de découpage pour certaines zones lors du RGPH3. La mise en œuvre d'une cartographie des Zones de dénombrement dans le cadre du RNA en a tenu compte. Ainsi contrairement aux ZD du RGPH3, la plus petite unité administrative de découpage est le village pour le RNA. Le village est découpé en habitations ou concessions qui vont constituer des petites zones aréolaires pour le dénombrement. La carte de ZDE doit permettre à l'agent recenseur de réaliser un travail exhaustif (recenser tous les électeurs potentiels) et d'éviter le double recensement. La carte de la ZDE doit aussi permettre à l'agent recenseur de délimiter sur le terrain l'ensemble des ménages (électeurs) à recenser et l'aider à dresser un itinéraire pour couvrir de manière exhaustive sa zone d'intervention.

Cette carte comportera au minimum les éléments suivants :

- Limites de la ZDE
- Limites territoriales (département, commune, arrondissement, village)
- Hydrographie (milieu rural)



- Réseau de routes et de pistes
- Infrastructures principales (écoles, postes de santé, etc.)
- Localités ou bloc (localisation et toponyme)
- Villages ou quartier de villes (localisation et toponyme)

En marge de la carte, on retrouvera des indications sur la population totale et le nombre de ménages recensés lors du RNA, sur les infrastructures (écoles, centre de santé, etc.). Ces informations serviront de guide pour l'agent recenseur et permettront également d'assurer un certain contrôle lors de la collecte et, dès lors, d'éviter d'éventuelles fraudes.

Structure opérationnelle de la cartographie censitaire

Dans le processus de gestion et de contrôle du dénombrement, il est prévu, à différents niveaux, le personnel suivant :

- le chef d'équipe chargé de la coordination d'un nombre donné d'agents cartographes (3 à 5)
- le contrôleur qui coordonne un ensemble des chefs d'équipe
- le superviseur qui coordonne un ensemble de contrôleurs

Pour chacun, il est nécessaire de produire une carte spécifique. En se basant sur le Recensement National Agricole (RNA), on pourra estimer le nombre théorique et approximatif de cartes à produire.

En conclusion, les besoins du RENA en termes de cartographie sont assez clairs et concernent le découpage du territoire national en ZDE et la production des cartes de terrain pour les différents acteurs impliqués dans le processus du dénombrement. Dans le cadre du RENA, il ne sera pas nécessaire de mettre en œuvre l'ensemble de ce processus puisqu'on disposera du découpage en ZD réalisé pour le Recensement National Agricole qui sera complété par une cartographie censitaire des principaux centres urbains.

Le Système d'Information Géographique (SIG)

La loi mentionne spécifiquement, à l'article 77, le recours à un système d'information géographique pour la production des bureaux de vote.

Un rapide rappel théorique s'impose en ce qui concerne la définition d'un tel système, de ses composantes, de son rôle et des différentes étapes de sa mise en œuvre.

Tel que définit au cours des missions précédentes, depuis 1998, le SIG est :

1. un «système informatique de matériels, de logiciels, et de processus conçus pour permettre la collecte, la gestion, la manipulation, l'analyse, la modélisation et l'affichage de données à référence spatiale afin de résoudre des problèmes complexes d'aménagement et de gestion»
2. un «ensemble de données repérées dans l'espace, structuré de façon à pouvoir en extraire commodément des synthèses utiles à la décision»

La première définition met l'accent sur le SIG en tant qu'outil informatisé capable de résoudre des problèmes d'aménagement (aspect spatial). La seconde définition met, quant à elle, l'accent sur les données géographiques et leur structure.

Pratiquement, le SIG s'articule autour de 5 composantes principales : matériel, ressources humaines, méthodes, données et logiciels.

Le SIG peut être considéré comme un système de gestion de base de données à références spatiales regroupant à la fois:

- une base de données géographique, considérée comme le cœur du système
- des outils informatiques (logiciels) ou applicatifs nécessaires pour exploiter les données à des fins d'analyses spatiales et d'établissement de cartographie rapide

La mise en place d'un SIG requiert la mobilisation de ressources humaines de haute compétence, experts nationaux et/ou internationaux. Si son développement était considéré comme un préalable au démarrage des travaux de la cartographie censitaire, près de quatorze mois de travail seraient nécessaires. Les propositions formulées dans le rapport en ce qui concerne la cartographie censitaire et la mise sur pied du versant géographique du fichier national permettant de répondre aux besoins formulés par la loi, la mission recommande la suspension du SIG du projet ainsi que la suppression de la mention faite du SIG à l'article 77.

Repérage des centres de collecte

L'élaboration de la cartographie censitaire doit être couplée avec l'identification et le repérage des anciens postes de recensement qui sont utilisés comme localisation des centres de collecte durant la phase ultérieure d'enrôlement. L'objectif principal de cette opération est d'identifier et de localiser correctement les centres de collecte

2.2.1.1.2 Recensement (Etape 2)

Il est proposé de procéder au recensement de tous les béninois âgés de 10 ans au moins en 2009 dans leurs ménages. La collecte des informations de ce recensement doit correspondre à certaines normes et certains paramètres techniques : l'exhaustivité, la simultanéité, la fiabilité, la sécurité et la transparence. Par conséquent, il est proposé de recourir au Recensement National Agricole avec son découpage aréolaire et sa hiérarchie d'agents responsables du contrôle de qualité de cette collecte : Agents recenseurs, Contrôleurs et superviseurs.

Structure organisationnelle du RENA

Ainsi donc, dans le processus de gestion de contrôle de ce recensement il est prévu, à divers niveaux le personnel de terrain suivant :

- le superviseur qui coordonne un nombre donné de contrôleurs
- le contrôleur qui coordonne un ensemble d'agents recenseurs
- les agents recenseurs qui procéderont, dans les ménages, au recensement de la population cible.

Les superviseurs seront sélectionnés par l'organe de gestion de la LEPI appuyé par l'institut spécialisé et vont participer à la conception de ce projet. Ce choix est déterminant dans la mesure où les superviseurs auront la charge de former les autres personnels de terrain (contrôleurs et agents recenseurs).

Les superviseurs ont pour rôle:

- d'organiser et de suivre l'exécution de l'ensemble des opérations de collecte des données sur le terrain
- de s'assurer de la qualité de la collecte des données par chaque agent recenseur. Une manière efficace de procéder consiste à observer une ou plusieurs entrevues réalisées par ce dernier et de discuter les éventuelles lacunes notées dans les techniques d'entrevues
- d'aider les contrôleurs et agents recenseurs à résoudre les difficultés d'ordre général et technique que ceux-ci pourraient rencontrer sur le terrain dans le cadre de l'accomplissement des tâches de collecte
- de mettre à la disposition des différentes équipes relevant de sa zone d'intervention, tous les outils et moyens destinés aux opérations (formulaire, autres moyens matériels, etc.) ;
- de contrôler et centraliser tous les formulaires remplis et les convoier vers les centres de collecte.

Les contrôleurs sont chargés de contrôler la collecte des données sur le terrain. Ceux-ci ont la responsabilité de gérer les agents recenseurs et de les répartir sur les sites de recensement. Ils veillent, en outre, à la qualité des informations collectées. Pour ce faire, ils récupèrent auprès des agents recenseurs, les formulaires dûment remplis qu'ils contrôlent systématiquement.

Ils peuvent aussi intervenir administrativement pour débloquer certaines situations en cas de besoin.

Les agents recenseurs sont chargés de la collecte des données et de leur retranscription sur le questionnaire établi à cet effet. Ces agents doivent avoir une bonne connaissance du questionnaire et être formés au traitement des procédures et cas particuliers. Ils doivent être en mesure de communiquer en langue locale et en français.

Formation du personnel de terrain

La phase de recensement mobilisera un nombre élevé de personnel (contrôleurs et agent recenseurs). Afin d'en faciliter la réalisation, une décentralisation des activités est indispensable.

La formation du personnel de terrain devra donc s'effectuer en cascade, avec une évaluation et des simulations pour favoriser l'apprentissage. La formation des superviseurs sera centralisée. Cet atelier de formation se focalisera sur les supports de collecte et les autres aspects administratifs tels que le recrutement des agents et l'organisation pratique de la collecte des données sur le terrain.

Les contrôleurs et agents recenseurs seront, quant à eux, recrutés localement. Dans chaque commune, les contrôleurs et les agents recenseurs suivront une formation de 3 jours sur la méthodologie de la collecte. Cette formation comprendra un test sur l'utilisation du formulaire

de recensement établi à partir d'une enquête pilote. A l'issue de la formation, les meilleurs candidats seront retenus.

Enquête pilote

A l'issue de l'atelier de formation des superviseurs, une «enquête pilote» sera conduite. Cette opération permettra d'affiner le questionnaire de manière à ce qu'il réponde effectivement aux objectifs poursuivis. L'enquête pilote permettra également d'évaluer les difficultés de terrain et d'ajuster les procédures en conséquence.

Déroulement de la collecte sur le terrain

a) Base de découpage des zones de travail

Durant les travaux de la cartographie censitaire, le territoire national aura été subdivisé en Zones de Dénombrement Electoral (ZDE). Chaque ZDE sera confié à un agent recenseur sous la supervision d'un contrôleur. Sur la base d'une estimation de Cinq ZDE par Aires de Contrôle, il sera alors possible d'estimer le nombre de contrôleurs par aire opérationnelle.

b) Stratégie d'approche

Compte tenu du caractère exhaustif du recensement, il est impératif que l'agent recenseur répertorie effectivement tous les ménages béninois. Le morcellement du pays en Zone de Dénombrement dépend du nombre total des habitants du village après comptage et cumul. Les localités d'une ZDE sont reliées par une voie. Le découpage devra s'assurer que l'agent recenseur ne puisse pas traverser une ZDE qui n'est pas la sienne pour aller d'un point à un autre de sa ZDE. Les cartes sont en général à l'échelle de 1/200 000. Pour les centres urbains où les densités sont fortes les plans sont confectionnés à l'échelle de 1/50 000. Les noms des quartiers et des villages sont reportés sur les cartes.

2.2.1.1.3 Centre de collecte (Enregistrement des électeurs: Etape 3)

Les données nominatives des béninois ayant 14 ans et plus collectées sur les formulaires dans les ménages et les données biométriques (photo et empreintes digitales) seront enregistrées dans des centres de collecte. La récolte de données des individus à partir de 14 ans

visera la constitution d'un patrimoine de données utilisable au fur et à mesure que les classes d'âge concernées atteindront l'âge légal pour être électeur. Ils pourront alors être intégrés à la liste électorale, sans recours à un redéploiement de l'ensemble du dispositif de collecte initial du RENA.

Les principes directeurs qui doivent guider les opérations dans les centres de collecte sont :

1. la subdivision du pays en aires opérationnelles d'enregistrement en vue de rationaliser les ressources et d'appliquer l'expérience acquise dans une aire opérationnelle aux aires suivantes
2. la conduite d'une opération pilote (test ou simulation) préalable au démarrage de l'enregistrement en vue de mieux comprendre les difficultés relatives à la conduite du projet de recensement biométrique
3. l'établissement d'un pool de personnel formé pour tenir compte des contingences relatives au déroulement des opérations (le recrutement et la formation de personnel surnuméraire en vue de permettre leur remplacement en cas d'empêchement)
4. la planification des opérations d'enregistrement en incluant des possibilités de prolongement des opérations en cas de contraintes naturelles (intempéries) et de problèmes techniques

Aires opérationnelles

Plusieurs approches d'inscription des électeurs sont dérivées des techniques de recensement statistique des populations. Elles ont hérité de ces techniques la simultanéité des opérations sur l'ensemble du territoire national. Il faut noter que cette conditionnalité n'est pas nécessaire dans le contexte du recensement électoral, car il n'existe aucun lien entre la localisation physique de l'individu (la veille ou au moment du passage des agents recenseurs) et les résultats du processus d'inscription des électeurs. Par ailleurs, il convient de noter que l'inscription des électeurs dans les pays en voie de développement est essentiellement initiée par les pétitionnaires, c'est-à-dire ceux-ci doivent se rendre dans des centres d'inscription (de collecte des données dans le cas du Bénin). Ce faisant, les agents commis à l'inscription n'ont pas à tenir compte de la localisation physique de l'individu. C'est principalement cette caractéristique qui permet de ne pas imposer la simultanéité des opérations sur l'ensemble du territoire national. Il en découle un avantage comparatif permettant une mise en œuvre incrémentale du processus d'inscription par la subdivision du territoire national en aires opérationnelles. Les opérations se déroulent successivement d'une aire opérationnelle à une autre offrant les avantages suivants :

- La réduction des équipements requis : En effet, il ne s'agit plus de couvrir l'ensemble du territoire national simultanément, mais seulement une portion de celui-ci;
- L'apprentissage des difficultés et l'application des leçons tirées d'une aire opérationnelle à une autre : La première aire opérationnelle permet de tester le mécanisme prévu et de comprendre les difficultés inhérentes à sa mise en œuvre. Les solutions idoines identifiées et appliquées sont utilisées pour améliorer le processus tel qu'initialement défini;
- La prolongation des opérations peut se faire sur la base des aires couvertes et non sur l'ensemble du territoire national permettant une économie importante des coûts, la difficulté demeurant le traitement inégal des pétitionnaires d'une aire opérationnelle à une autre.

Il y a plusieurs inconvénients dont :

- Le traitement inégal des pétitionnaires d'une aire opérationnelle à une autre donnant l'impression d'un processus à plusieurs vitesses.
- Le découpage du territoire national sur la base de critères acceptés par les principaux acteurs du processus électoral. Ce qui n'est pas toujours le cas
- La possibilité d'avoir des électeurs qui s'inscrivent dans plusieurs aires opérationnelles. Ceci impose l'application de technologies biométriques en vue de détecter les inscriptions multiples

Le découpage en aires opérationnelles relève d'un certain nombre de critères dont la logistique des opérations joue un rôle prépondérant. Sur le plan purement électoral, le découpage en aires opérationnelles doit tenir compte de la plus petite circonscription électorale définie par le système électoral en vigueur. Une aire opérationnelle doit être un regroupement de circonscriptions électorales dans la mesure du possible pour les élections législatives, urbaines, municipales et locales. Dans plusieurs cas, les circonscriptions électorales coïncident avec les subdivisions administratives d'un pays. Une aire opérationnelle doit être définie de manière à permettre un placement optimal des centres d'inscription (de collecte). Les centres d'inscription situés en bordure de l'aire opérationnelle doivent être proches des limites géographiques et administratives afin d'exclure toute possibilité d'inscription des personnes appartenant à une autre aire opérationnelle. L'aire opérationnelle doit aussi permettre d'effectuer une corrélation entre les statistiques des populations et le dénombrement électoral. Finalement, les critères de coûts et de couverture ethnique doivent aussi être pris en considération. De la même manière qu'il n'est pas acceptable d'avoir des minorités ethniques artificiellement créées par une mauvaise délimitation des circonscriptions électorales, il faut veiller à ce que les aires opérationnelles ne créent pas des minorités ethniques artificielles dans les zones couvertes.

Dans le cas du Bénin, une première subdivision en aires opérationnelles privilégie les anciens départements donnant lieu à six aires opérationnelles. Le nombre minimum de kits biométriques nécessaires dans ce cas revient à 2000. Lors des premières analyses, l'étude avait proposé une subdivision en 4 aires opérationnelles, car elle se basait sur le fait qu'il faut un minimum de 30 jours pour conduire les opérations de collecte dans une aire opérationnelle incluant la récupération des données et le redéploiement vers l'aire opérationnelle subséquente. Cette subdivision en 4 aires nécessite un minimum de 2500 kits biométriques. Selon les coûts initialement indiqués (2.850 EUR par kit biométrique en location), la première option de six aires opérationnelles requiert 5.700.000 EUR tandis que la seconde avec 4 aires opérationnelles requiert 7.125.000 EUR, soit une économie de 1.425.000 EUR. Au niveau des coûts de fonctionnement, le passage de 4 mois à 6 mois n'implique aucun coût additionnel, car ils sont proportionnels au nombre de centres de collecte et non à la subdivision en aires opérationnelles.

Découpage en aires opérationnelles

Tel que suggéré lors de l'atelier de restitution, le pays est subdivisé en six aires opérationnelles telles que reprises par le tableau ci-après. Les acronymes CT (Contrôleur Technique) et ST (Superviseur Technique) sont utilisés pour alléger la présentation. Ce nouveau découpage réduit le nombre de kits biométriques à 2050 afin de disposer d'une réserve de 36 kits dans le cas de l'aire opérationnelle comprenant les départements d'Atlantique et de Littoral.

		Aires opérationnelles						Total aire opérationnelle			Réserve	
		Collecte	CT	ST		Collecte	CT	ST	Collecte	CT	ST	2050
Aire 1	Atacora	755	47	9	Donga	527	26	5	1282	73	14	768
Aire 2	Atlantique	1267	74	14	Littoral	747	13	2	2014	87	16	36
Aire 3	Borgou	786	43	8	Alibori	724	41	8	1510	84	16	540
Aire 4	Mono	483	35	7	Couffo	814	50	10	1297	85	17	753
Aire 5	Oueme	672	29	5	Plateau	1057	52	10	1729	81	15	321
Aire 6	Zou	913	76	15	Collines	696	60	12	1609	136	27	441

Activités et composition des centres de collecte

Au niveau des centres de collecte sont opérés : la vérification de l'identité, la vérification des formulaires, la capture de la photo et des empreintes digitales, l'enregistrement des informations alphanumériques, la remise du certificat d'enregistrement et l'affichage quotidien des listes d'électeurs potentiels enrôlés.

Le centre de collecte est équipé d'un kit d'enregistrement biométrique. Il se présente sous la forme d'une valise robuste contenant les éléments nécessaires à l'identification biométrique

- un ordinateur portable avec son système d'exploitation
- le logiciel de saisie
- une webcam ou un appareil photo
- un scanner d'empreintes digitales
- une imprimante permettant la production des certificats d'enregistrement ainsi que
- des rapports journaliers et de fin d'étape de collecte (et la production des carte
- d'électeur si l'option de la délivrance immédiate est préférée)

Chaque centre de collecte (CC) est doté d'une équipe de quatre membres:

- Un (1) président
- Un (1) préposé à l'identification
- Un (1) préposé à l'enregistrement ou opérateur de saisie
- Un (1) membre polyvalent

Le Président assure la gestion du Centre, veille à l'application des procédures relatives à l'identification et à l'enregistrement de la population ; délivre le certificat d'enregistrement, dûment authentifié (ou la carte d'électeur dans le cas d'une délivrance immédiate) ; assure le maintien de la discipline et de l'ordre dans le CC ; procède à l'ouverture et à la fermeture du CC ; procède à la fermeture définitive du CC à la fin de la période des opérations et met en lieux sûrs les équipements, matériels et documents officiels jusqu'au moment de leur transfert au Centre de coordination communal.

Le préposé à l'identification s'assure de ce que l'électeur remplit les conditions légales pour être électeur, procède à l'identification en vérifiant le formulaire et le récépissé de recensement; transmet le formulaire de recensement à l'opérateur de saisie.

Le préposé à l'enregistrement (opérateur de saisie) saisit les informations requises et émet le certificat d'enregistrement ; produit chaque jour, pour affichage public, les listes d'inscrits; assure la sauvegarde des données sur CD (en trois copies dont une pour le centre de coordination et deux pour transmission au CNT) et assure la maintenance des équipements.

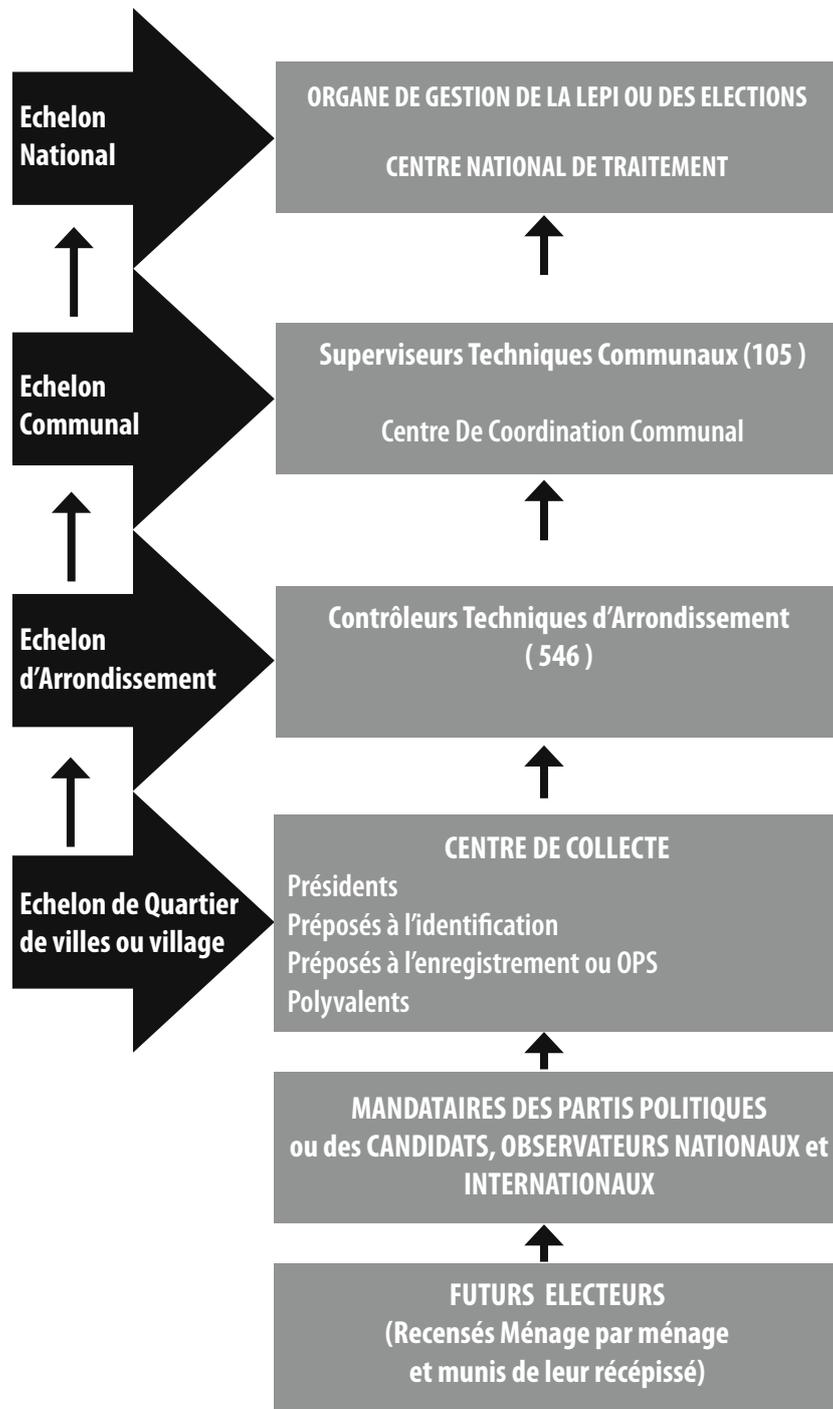
Le préposé à l'enregistrement travaille en collaboration avec le contrôleur technique. Le membre polyvalent remplace les autres membres du Centre de collecte en cas d'absence.

2.2.1.2 Centre de coordination communal

Le Centre de coordination communal est à la base du système de supervision et de contrôle des opérations de terrain. La supervision et le contrôle visent à garantir la qualité et la fiabilité des données collectées sur le terrain (informations concernant les citoyens recensés, statistiques diverses, etc.) et à assurer que tout se déroule selon les procédures prévues. Il vise également à permettre une qualification optimale et une diffusion rapide des solutions aux problèmes éventuels afin de permettre un traitement uniforme et aussi équitable que possible de toutes les situations rencontrées. Le centre de coordination constitue un canal de centralisation des données collectées.

Un centre de coordination sera installé dans chaque commune et se chargera de la première centralisation des données enregistrées dans les centres de collecte avant leur transmission au centre national de traitement par les voies les plus rapides. Le centre de coordination assure, entre autres :





- Le suivi des activités des différents intervenants dans les centres de collectes
- L'assistance technique et formation complémentaire dispensée aux différents intervenants si nécessaire
- Le contrôle de conformité des procédures et de qualités des données
- La validation et diffusion des solutions techniques locales
- La centralisation des données des kits d'enregistrement et leur transmission vers le
- Centre national de traitement des données
- La délivrance des duplicatas
- La réception des cartes d'électeur et leur distribution

Le centre de coordination est géré par deux catégories de personnel : des Contrôleurs Techniques d'Arrondissement (CT) et des Superviseurs Techniques de Communes (STC) (voir effectif estimé dans le tableau suivant). Les contrôleurs techniques forment le lien entre les

Centres de collecte et les Centres de coordination. Toutes les opérations de récupération ou remise font l'objet d'une décharge signée par le contrôleur technique et le président de centre de collecte dans les centres de collecte et le superviseur de collecte dans les centres de coordination.

Pour une bonne couverture des opérations d'enregistrement, il est prévu un Contrôleur technique par arrondissement. Le Contrôleur technique est basé dans l'arrondissement de sa juridiction et travaille sous l'autorité directe des superviseurs techniques de la commune dont dépend son arrondissement. Les CT collectent les données des kits d'enregistrement, à raison d'une collecte hebdomadaire, sur un système portable sécurisé (CD Rom, Disque externe, etc.) et les transportent au centre de coordination ; récupèrent et rapportent les données et les formulaires remplis au Centre de coordination; suivent l'état d'avancement ; apportent une assistance technique et de maintenance des Kits ; diffusent des solutions techniques dans les centres de collecte, s'assurent de la circulation des informations entre les centres de collecte et le centre de coordination.

Nombre de DEPARTEMENT	CENTRES DE COLLECTE	CONTROLEURS TECHNIQUES	SUPERVISEURS TECHNIQUES
ALIBORI	724	41	8
ATACORA	755	47	9
ATLANTIQUE	1267	74	14
BORGOU	786	43	8
COLLINES	696	60	12
COUFFO	814	50	10
DONGA	527	26	5
LITTORAL	747	13	2
MONO	483	35	7
PLATEAUX	1057	52	10
OUEME	672	29	5
ZOU	913	76	15
ENSEMBLE BENIN	9441	546	105

Les superviseurs techniques communaux forment le lien entre le centre de coordination communal et le centre national de traitement. Ils sont basés dans la commune et ont un minimum de cinq CT sous leur supervision. Les STC ont pour tâches principales de suivre l'état d'avancement ; expédier ou transporter de manière sécurisée les données électorales une fois par semaine vers le centre national de traitement ; contrôler le travail des CT, visiter au besoin les CC ; assurer l'assistance technique ; s'assurer que tous les besoins des CC sont satisfaits.

2.2.1.3 Centre National de Traitement (CNT)

Préalablement au démarrage du RENA, le Centre National de Traitement doit être installé et opérationnel. Le CNT fonctionne sous la supervision de l'administration électorale.

Le CNT est responsable de :

- la collecte des données
- la constitution du fichier national
- le dédoublement du fichier national (voir encadré suivant)
- la suppression des doublons (recherches textuelles et par ABIS)
- la constitution des archives électroniques des données électorales issues des kits d'enregistrement
- la constitution du fichier électoral national dé doublonné
- l'extraction de la LEPI du Fichier, l'apurement quantitatif (rapprochement statistique avec les données des recensements électoraux passés)
- l'apurement qualitatif (analyse de cohérence des données de chaque électeur)
- la génération des bureaux de vote (définition de la procédure et validation, Impres-

- sion de la liste correspondante)
- La production des cartes d'électeur (incluant les duplicatas) et leur transport vers les centres communaux
- la validation des extraits de la LEPI par affichage et la prise en compte des recours (liste par ordre alphabétique de tous les électeurs par centre de collecte, liste des doublons parfaits, liste des doublons présumés, liste des rejetés, etc.)
- la consolidation de la LEPI
- l'extraction et le déploiement des fichiers communaux
- l'impression des extraits de la LEPI définitive

Dédoublonnage

Le Dédoublonnage consiste en une opération de traitement informatique de détection des inscriptions multiples au niveau du fichier national. Ces cas sont couramment appelés « doublons ».

La détection des doublons dans un fichier peut se faire par :

1. Recherche textuelle : elle consiste à vérifier l'identité par combinaison de certaines informations nominatives: nom, prénom, date de naissance, sexe, nom des parents, etc.
2. Recherche phonétique : elle consiste à renvoyer la phonétique correspondant à une information nominative de l'individu. Il s'agit le plus souvent des nom et prénom(s). Il est ainsi possible de détecter si deux chaînes de caractères sont phonétiquement semblables.
3. Recherche par empreinte digitale : elle consiste à vérifier l'identité d'une personne sur la base de ses caractéristiques physiques (dans ce cas, les empreintes). Elle se fonde sur une comparaison de l'ensemble des empreintes récoltées.

Dans le cas de la LEPI, toutes les méthodes sont utilisées.

A l'issue de cette opération, deux types de cas sont susceptibles de se présenter :

Les doublons parfaits :

Il s'agit du cas d'individus enregistrés plusieurs fois sous des identités diverses. Il s'agit d'inscriptions volontaires et frauduleuses pour lesquelles, outre les poursuites pénales éventuelles, il est généralement appliqué le régime de sanctions prévu par la loi.

Les doublons présumés:

Il s'agit du cas d'individus enregistrés plusieurs fois sous une même identité. Il s'agit des enregistrements multiples involontaires ou dépourvus d'intention frauduleuse. Il est généralement procédé à une analyse approfondie en vue de décider si le régime de sanctions est applicable.

Le CNT devra être composée d'une salle des serveurs centraux, d'une salle de réception des données sur supports amovibles ; d'une salle de concaténation des données, d'une salle de serveur back up pour la constitution de l'archivage électronique et d'une salle des superviseurs informaticiens.

Le personnel du CNT devra comprendre le(s) représentant(s) du fournisseur du Kit d'enregistrement, deux équipes de 15 agents de réception, deux équipes de vingt opérateurs de récupération des données et les superviseurs informaticiens (Les propositions formulées dans le rapport en ce qui concerne la cartographie censitaire et la mise sur pied du versant géographique du fichier national permettant de répondre aux besoins formulés par la loi, un chef centre, deux administrateurs de bases de données, trois analystes programmeurs, un expert électoral).

En somme, pour conduire efficacement les opérations d'enregistrement dans les centres de collectes un dispositif à quatre niveaux sera mise en place.

2.2.1.4 Mise à jour de la LEPI

L'opération de mise à jour se base sur la disponibilité des ressources. Celle-ci peut être continue lorsque les centres de coordination demeurent opérationnels durant toute l'année. Si pour des raisons financières, il n'est pas possible de les maintenir, une période de mise à jour est établie.

Durant cette période, les nouveaux électeurs (atteignant l'âge légal ou nouvellement installés dans la circonscription) pourront se rendre dans un centre de coordination pour la prise de leurs données biométriques et/ou la délivrance de la carte d'électeur. La délivrance étant postérieure à la collecte, un traitement ABIS est effectué à la fin de la période afin d'identifier les doubles inscriptions.

Demeure la question de la radiation des personnes décédées ou ayant quitté le territoire national. En l'absence d'un Etat civil fonctionnel, ces opérations ne peuvent être conduites de manière parfaitement satisfaisantes. Le contrôle social peut, dans une certaine mesure et dans les communautés rurales en particulier, permettre de limiter l'impact potentiel de ce problème. Les autorités administratives locales auront nécessairement un rôle à jouer à cet égard. Néanmoins, il s'agit, à terme, d'une priorité en terme de mise en place de passerelles entre Etat civil et gestion du fichier électoral. La non-prise en compte des décès et du solde migratoire contribuant à l'augmentation du coût des élections en générant un accroissement artificiel du nombre de bureaux de vote, il importera d'envisager le remplacement des cartes d'électeurs avant tout scrutin présidentiel. Les nouvelles cartes devant être retirées, il sera alors possible de s'éviter le maintien en circulation des cartes des personnes décédées ou ayant quitté le territoire national. Le renouvellement et la distribution des cartes a un coût qu'il convient d'inclure dans la mise à jour de la LEPI. Il suppose aussi un dispositif d'affichage des listes et de délivrance des cartes.

2.2.1.4.1 Description de la mise à jour de la LEPI

La mise à jour, préalable à l'organisation des scrutins, est principalement axée sur deux catégories de tâches: l'inscription de nouveaux électeurs et la mise à jour proprement dite.

La révision des listes se répartit en deux étapes : un premier affichage de listes provisoires, suivi d'un travail de terrain et du traitement des recours individuels, débouchant sur la constitution de la liste définitive. Le travail à effectuer par les équipes déployées sur le terrain consiste en : la collecte des informations, l'établissement de la fiche individuelle prévue à cet effet et la transmission des données collectées. Les recours administratifs sont portés devant le démembrement communal. Les modifications à apporter à la liste sont communiquées au CNT.

Les opérations de la révision

Les opérations de la révision des listes sont:

1. **La rectification 1:** correction d'erreurs matérielles pouvant porter sur le nom ou prénom, la date de naissance, la profession etc. La correction doit être portée uniquement sur la liste lorsqu'elle est nécessaire.
2. **L'intégration des électeurs:** ayant atteint l'âge de voter, des électeurs naturalisés au cours de l'année et des électeurs immigrants au Bénin au cours de l'année
3. **La radiation:** prise en compte des décès, des décisions judiciaires, des émigrants non enregistrés dans les ambassades et consulats ou des conséquences du Dédoublonage.
4. **Le transfert:** changement de résidence principale, changement de lieu d'affectation pour les électeurs assignés à une résidence obligatoire, émigration d'électeurs enregistrés auprès d'une ambassade ou consulat.
5. **L'établissement des duplicatas des cartes d'électeurs ou le remplacement:** des cartes expirées (si celles-ci ont une durée de validité limitée): s'il s'agit du renouvellement d'une

carte perdue, ce dernier doit présenter une déclaration de perte établie par la police et une pièce d'identité avec photo telles que carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire ou faire vérifier ses données biométriques aux archives communales. Dans le cas de remplacement de carte en raison d'une modification, de sa détérioration ou de son expiration, l'ancienne carte doit être retournée avant délivrance de la nouvelle carte.

Structure organisationnelle de la révision des listes

La structure opérationnelle est calquée sur celle de l'enregistrement mais dans une version allégée:

- des équipes d'agents recenseurs regroupés en commissions d'arrondissement
- des contrôleurs techniques d'arrondissement
- des superviseurs techniques communaux

Les commissions d'arrondissement sont composées:

- de deux agents par centre de vote de l'arrondissement
- d'un préposé à l'enregistrement ou opérateur de saisie et d'un adjoint basés au chef lieu de l'arrondissement

Les agents postés dans les centres de votes exécutent les tâches manuelles, tiennent un registre quotidien et classent toutes les fiches par bureau de vote dans des sous chemises pour les remettre au superviseur. Dans le cas où la saisie des données personnelles, nominatives et biométriques, est nécessaire, l'électeur est orienté vers le chef lieu de l'arrondissement où le Préposé à l'enregistrement (Opérateur de saisie). La transmission des informations suit le même schéma que pour l'enregistrement durant le RENA.

La délivrance des duplicatas a lieu au niveau du centre de coordination communal où sont conservées les archives communales. Le centre de coordination communal assure en outre: le suivi des activités de la révision ; l'assistance technique et la formation complémentaire; le contrôle de conformité des procédures et de qualité des données, la validation et diffusion

des solutions techniques locales et la centralisation des données des kits d'enregistrement pour leur transmission vers le CNT.

Les processus informatiques de révision

La révision de la LEPI nécessite quatre processus:

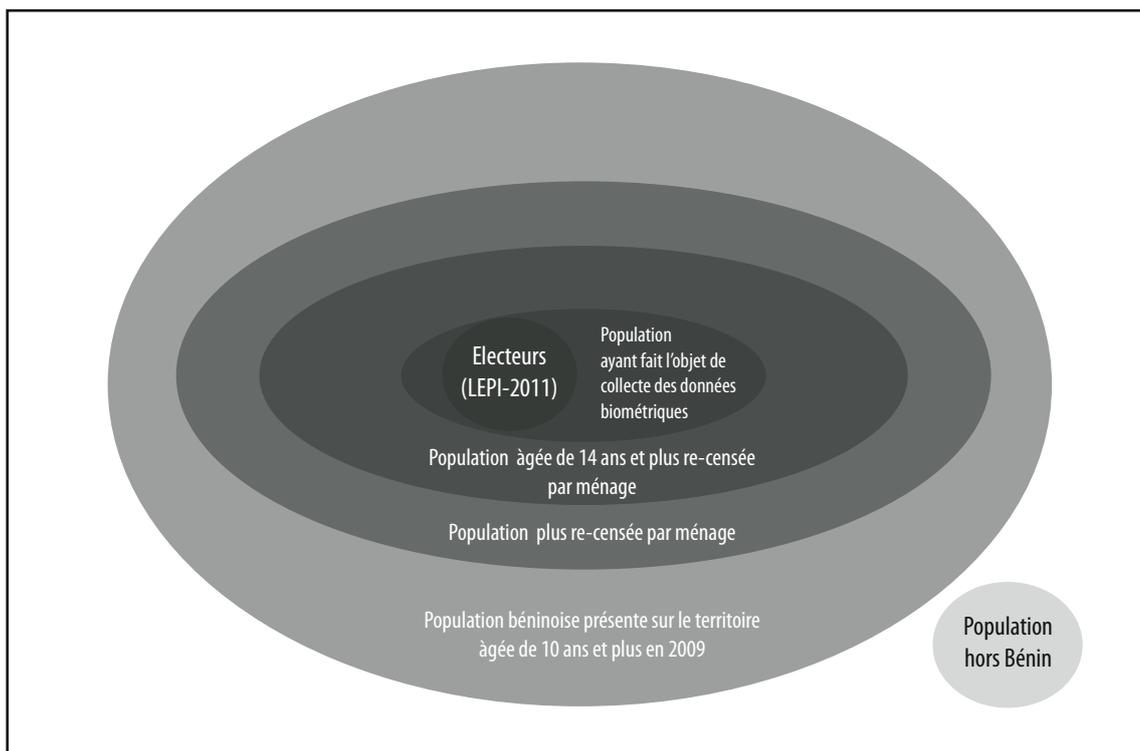
1. Processus de gestion du système : ce processus permet l'initialisation du système informatique et la gestion des mécanismes de sécurité d'accès au système et comprend : gestion des fonctions, gestion des profils des opérateurs, gestion des opérateurs, gestion des habilitations, gestion des tables systèmes
2. Processus de mises à jour ponctuelles et permanentes: le processus de mise à jour permet d'actualiser la base de données de la LEPI, sur la base des données retournées. Pour cela, le processus comprend plusieurs opérations, à savoir: recherche d'un électeur à partir des données connues; modification des données d'un électeur
3. intégration d'un nouvel électeur ; radiation d'un électeur ; transfert d'un électeur. Processus d'impression des documents électoraux : listes électorales provisoires, listes électorales définitives, cartes d'électeur, statistiques, la liste des doublons.
4. Processus de sauvegarde et de restauration : Le processus de sauvegarde et de restauration permet d'archiver les données pour garantir leur sécurité

2.2.1.4.2 Chronogramme de la mise à jour de la LEPI selon les cycles électoraux

Il convient de distinguer deux étapes fondamentales, l'établissement de la LEPI qui met en jeu le RENA et la mise à jour de la LEPI dans laquelle intervient le fichier de population électorale couvrant plusieurs cycles électoraux tel qu'établi par le RENA.

Lors du RENA, les personnes âgées de 10 ans et plus sont recensées dans leurs ménages. Les formulaires contenant leur données sont compilés afin d'établir le fichier de la population électorale couvrant plusieurs cycles électoraux de la période allant de 2009 à 2018. Il est convenu d'établir un fichier de la population électorale pouvant servir de base à la mise à jour de la LEPI jusqu'aux élections communales et locales de 2018. Pour ce faire, les données démographiques des personnes âgées de 10 ans et plus sont consignées dans un fichier.

Ces données permettent d'établir avec un seuil de tolérance acceptable les projections sur les populations électorales pour chacune des échéances électorales entre 2009 et 2018. Il s'agit d'un outil efficace de planification et de contrôle des mises à jour de la LEPI. Après l'établissement de ce fichier, toute personne désireuse de figurer sur la LEPI doit indiquer les raisons pour lesquelles elle n'a pas été prise en compte lors du RENA. Il en découle les diverses relations traduites par le diagramme ci-dessous.

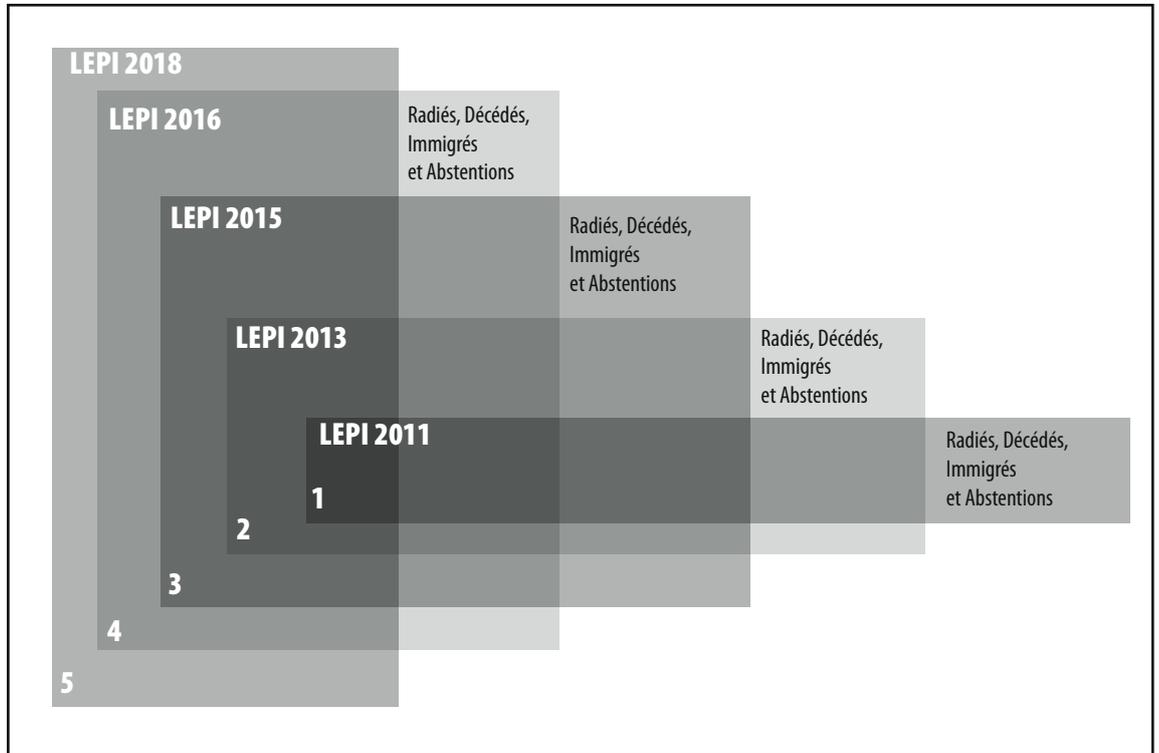


Dans ce diagramme, la population béninoise âgée de 10 ans et plus est identifiée comme l'ensemble englobant tout autre type de population dont celle présente sur le territoire, celle se trouvant à l'extérieur du pays. Il faut souligner que les personnes âgées de 10 ans plus absentes de leur ménage lors du passage des agents recenseurs peuvent être identifiées contrairement aux béninois de l'étranger. Le Chef du ménage pourra en faire mention sur le formulaire, cela pour des raisons statistiques. Seuls les personnes rencontrées physiquement seront reprises dans le fichier de la population afin d'éviter la présence de personnes fictives ou ne remplissant pas les conditions et les critères d'inclusion dans le fichier de la population.

Le caractère volontaire de l'inscription aux élections et la condition d'être âgé de 14 ans et plus implique que seulement un sous-ensemble de la population recensée dans leur ménage va se rendre aux centres de collecte. Des études démographiques peuvent permettre d'estimer le ratio entre le nombre de personnes de 10 ans et plus et celui de 14 ans et plus afin de déterminer un élément d'estimation du nombre de personnes de 14 ans et plus susceptibles de se présenter aux différents centres de collecte.

Une fois la collecte des données biométriques entreprise, il en découle que la population qui sera âgée de 18 ans révolus pour le scrutin de 2011 va constituer la première instance de la LEPI.

Pour tenir compte des élections communales et locales de 2013, une mise à jour de la LEPI (nouvelle instance) est nécessaire. Celle-ci prendra en compte toutes les personnes ayant de 16 années révolues et âgées de moins de 18 ans lors de l'établissement de la première instance de la LEPI. Le diagramme ci-dessous reprend les différentes instances. Chaque instance est liée à une échéance électorale. Ainsi, nous avons respectivement les instances de 2011 (première), 2013 (deuxième), 2015 (troisième), 2016 (quatrième) et 2018 (cinquième). Il faut noter que les instances précédentes ne sont pas des sous ensemble propres de l'instance subséquente du fait des radiations, des décès, des absences et des migrations.



Tous ces éléments concourent sur le plan chronologique au calendrier repris ci-après.

	Mise en place de LEPI									
ANNEES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AGE			Présidentielles Législatives		Communales Locales		Législatives	Présidentielles		Communales Locales
18 ans +										
17 ans										
16 ans										
15 ans										
14 ans										
13 ans										
12 ans										
11 ans										
10 ans										
9 ans										

Legende

	Recensement Electoral National Approfondi (Mise en place de la LEPI)
	Faits objets de révision annuelle: mise à jour du fichier national
	Extraction dans la LEPI

2.3 Calendrier de mise en place de la LEPI

Il y a 6 aires opérationnelles.

TACHES	DEBUT	FIN	DUREE
REVISION DU CADRE LEGAL	01 Décembre 2008	02 Février 2009	33 jours
CADRE JURIDIQUE			
APPUI A L'ASSEMBLEE NATIONALE	05 Janvier 2009	05/03/2009	31 jours
APPUI A LA COUR CONSTITUTIONNELLE			
APPUI A LA COUR SUPREME			
LEPI			
RENA	02 Mars 2009	02/03/2010	365 jours
CARTOGRAPHIE CENSITAIRE	02/03/2009	02/07/2009	121 jours
RECENSEMENT	02/07/2009	02/08/2009	31 jours
ENREGISTREMENT	02/11/2009	02/02/2010	92 jours
Préalable de l'enregistrement (6mois)	05/01/2009	01/07/2009	176 jours
Enregistrement dans la 1ère aire opérationnelle	04/11/2009	27/11/2009	23 jours
Enregistrement dans la 2ème aire opérationnelle	28/11/2009	23/12/2009	25 jours
Enregistrement dans la 3ème aire opérationnelle	04/01/2010	29/01/2010	25 jours
Enregistrement dans la 4ème aire opérationnelle	30/01/2010	24/02/2010	25 jours
Enregistrement dans la 5ème aire opérationnelle	26/02/2010	24/03/2010	26 jours
Enregistrement dans la 6ème aire opérationnelle	25/03/2010	19/04/2010	26 jours
CENTRE DE COORDINATION			
CREATION	02/07/2009	02/09/2009	62 jours
COLLECTE ET TRANSMISSION DES DONNEES	02/11/2009	03/03/2010	120 jours
DEPLOIEMENT DES LISTES COMMUNALES	02/05/2010	02/07/2010	61 jours
CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT			
CREATION	02/03/2009		
CONSTITUTION DU FICHIER NATIONAL			
FICHIER NATIONAL DEDOUBLONNE			
CONSTITUTION DES ARCHIVES ELECTROTIQUE			
FICHIER NATIONAL APURE			
PREMIER AFFICHAGE APRES TRAITEMENT			
EXTRACTION DE LA LEPI			
EDITION CARTES D'ELECTEUR, LISTES ELECTORALES, DELIVRANCE CARTES D'ELECTEUR, AFFICHAGE, RECOUR			
MISE A JOUR DE LA LEPI	02/07/2010	02/10/2010	92 jours
IMPRESSION DES LISTES ELECTORALES	02/07/2010	02/08/2010	31 jours
AFFICHAGE ET RECOURS	02/08/2010	02/09/2010	31 jours
CONSOLIDATION DE LA LEPI	02/09/2010	02/10/2010	30 jours
EDITION DES LISTES DEFINITIVES ET DES LISTES D'EMARGEMENT	01/01/2011	29/02/2011	60 jours
SCRUTIN DE 2011			
AUTRES COMPOSANTES DU PROJET			
APPUI A L'ORGANE DE GESTION DE LA LEPI	05/01/2009	05/01/2011	730 jours
UGP	05/01/2009	05/03/2011	794 jours
PROGRAMME COMMUNICATION SENSIBILISATION	05/01/2009	05/08/2009	212 jours
APPUI A LA SOCIETE CIVILE	01/09/2009	31/12/2010	487 jours

2.4 BUDGET GLOBAL DE LA MISE EN PLACE DE LA LEPI

Hypothèses de budgétisation

Le budget présenté en annexe est basé sur un ensemble d'hypothèses qui devraient faire l'objet d'une confirmation. Certaines de ces hypothèses nécessitent des modifications au cadre légal existant afin de réduire la durée de certaines activités.

Acquisition des équipements et services

- Location des kits biométriques pour une période de 6 mois à 2.850 EUR le kit biométrique.
- Achat à la valeur résiduelle (50% après 6 mois d'usage au Bénin) de 650 kits biométriques à 2.250 EUR le kit biométrique.
- Les coûts des services connexes (ABIS, Logiciel de collecte, Logiciel de centralisation, etc.) est factorisé dans le coût unitaire de la location des kits biométriques
- La production d'une carte d'électeur de qualité acceptable et infalsifiable est estimée à 0,60 EUR l'unité. Le nombre de cartes à acquérir est de 5.000.000
- La production des listes électorales se base sur 48 électeurs par page en format A3. Les photographies des électeurs figurent sur les listes électorales.
- Le CNT nécessite 30 postes de travail, un réseau local et 4 serveurs chacun disposant des unités de disque pouvant loger les données relatives à 5.000.000 électeurs et le fichier de population électorale couvrant plusieurs cycles électoraux, il a une capacité minimale de 2,5To. Le groupe électrogène présent au SAP/CENA pourra faire l'objet d'entretien dans le cadre des frais de fonctionnement prévus.
- Chaque centre communal dispose de 5 postes de travail, un réseau local et 2 serveurs ainsi qu'un budget de fonctionnement

Collecte des données biométriques

- Suite à l'atelier de restitution, le nombre d'aires opérationnelles est passé de 4 à 6 pour coïncider avec les anciens départements. Le nombre de kits biométriques à louer est réduit à 2050.
- Lors du RENA, la collecte des données biométriques par centre de collecte dure 15 jours. Le personnel est formé pendant 3 jours. Les taux journaliers des préposés à l'identification, des préposés à l'enregistrement et du polyvalent sont à 3,8 EUR/jour. Celui du Président est à 5 EUR/jour. Les contrôleurs techniques sont aussi en charge du redéploiement des kits biométriques vers la prochaine aire opérationnelle. Ils travaillent durant 20 jours. Ils disposent de 3 jours de formation et 3 jours de déploiement pour un total de 26 jours à 7 EUR/jour. Les superviseurs techniques travaillent à l'année longue à un taux journalier de 8 EUR/jour.
- La distribution des cartes implique le déploiement de 2 agents par centre de collecte durant 15 jours dans le cas de la distribution différée. En cas de délivrance immédiate, seuls les coûts de production des cartes doivent être pris en considération.

Mise à jour de la LEPI

- Les deux agents du centre de collecte demeurent au taux journalier de 3,8 EUR/jour pendant 15 jours (12 jours de travail et 3 jours de formation)
- Les contrôleurs techniques demeurent au même taux de 7 EUR/jour pendant 20 jours. Ils servent aussi d'opérateur de saisie au niveau des arrondissements.
- Les superviseurs techniques travaillent à l'année longue à un taux journalier de 8 EUR/jour.

Unité de gestion de projet

- Les coûts standards relatifs à l'UGP sont tirés des projets similaires et barèmes en vigueur au PNUD.

Sensibilisation des populations

- Les projets de sensibilisation électorale sont faits par commune à raison de 2.500 EUR/commune.
- Le matériel de sensibilisation est acquis par le projet et fait l'objet d'une ligne budgétaire séparée.

Les détails relatifs au budget sont repris dans le tableau ci-après :

BUDGET PROVISOIRE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LEPI

COMPOSANTES	RESSOURCES CFA	EUR
CADRE JURIDIQUE	150650000	230000
APPUI ASSEMBLEE NATIONALE	19650000	30000
Lois et procedures	13100000	20000
Ateliers et seminaires	6550000	10000
APPUI A LA COUR CONSTITUTIONNELLE	65500000	100000
Contentieux	6550000	10000
Formations	13100000	20000
Achats et installations des equipements	39300000	60000
Ateliers et seminaires	6550000	10000
APPUI A LA COUR SUPREME	65500000	100000
Contentieux	6550000	10000
Formations	13100000	20000
Achats et installation des equipements	39300000	60000
Ateliers et seminaires	6550000	10000
LEPI	12581225010	19207977
RENA (Cartographie censitaire et recensement par ménage)	2000000000	3053435
LOCATION 2050 Kits	3826837500	5842500
ACQUISITION 650 Kits (50% de la valeur location-achat)	957937500	1462500
CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT (12 mois)	113013700	172540
CENTRES DE TRAITEMENT COMMUNAL	1132114445	1728419
FONCTIONNEMENT DES CENTRES DE COLLECTE	1947914325	2973915
CONTROLEURS TECHNIQUES	65088660	99372
SUPERVISEURS TECHNIQUES	200823000	306600
DELIVRANCE DES CARTES	2311295880	3528696
CENTRES DE DISTRIBUTION (centres de collecte)	346295880	528696
PRODUCTION DES CARTES	1965000000	3000000
PRODUCTION DES LISTES	26200000	40000
AUTRES COMPOSANTES DU PROJET	683294690	1043198
UNITE DE GESTION DE PROJET (UGP)	421294690	643198
CONSEILLER TECHNIQUE PRINCIPAL	72901500	111300
EXPERT RECENSEMENT	68041400	103880
EXPERT ADMINISTRATION	68041400	103880
CONSULTANTS	70568390	107738
VEHICULES	39300000	60000
MATERIEL DE BUREAU	19650000	30000
APPUI DE LA TASK FORCE CE-PNUD	13100000	20000
AUTRES FRAIS DE FONCTIONNEMENT	69692000	106400
COMMUNICATION ET SENSIBILISATION	262000000	231000
AFFICHES ET MATERIEL PEDAGOGIQUE	151305000	231000
APPUI A LA SOCIETE CIVILE	110695000	169000
PROJET PAR COMMUNE	100870000	154000
ATELIERS ET SEMINAIRES	9825000	15000
MISE A JOUR DE LA LEPI	2434447015	3716713
FONCTIONNEMENT DES CENTRES DE COLLECTE	704959470	1076274
CONTROLEURS TECHNIQUES	100136400	152880
SUPERVISEURS TECHNIQUES (12 mois)	200823000	306600
PRODUCTION DES CARTES	157200000	240000
PRODUCTION DES LISTES	26200000	40000
CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT (12 mois)	113013700	172540
CENTRES DE TRAITEMENT COMMUNAL	1132114445	1728419
	15849616715	24197888

La réforme du cadre juridique et l'appui à la gestion du contentieux

Il s'agit de mettre à disposition un consultant en la matière et procéder à un renforcement des capacités (équipements et formation du personnel) en ce qui a trait à l'usage de la biométrie dans un processus électoral et son impact sur le contentieux. Dans ce cadre, les coûts se limitent à :

- Une prise en charge du consultant
- L'acquisition et l'installation des équipements
- La formation par le biais d'ateliers et de séminaires
- Un appui budgétaire direct pour absorber les coûts induits par le contentieux relié à l'usage de la biométrie

Ces coûts s'élèvent à 230.000 EUR soit 150.650.000 CFA.

Les autres composantes d'accompagnement du projet dont :

- La communication et la sensibilisation des populations
- L'appui à la société civile incluant les projets au niveau des communes portant sur l'éducation électorale reliée à la LEPI et aux droits et devoirs des électeurs
- L'assistance technique par l'unité de gestion de projet

Ces coûts s'élèvent à 1.043.193 EUR soit 683.294.690 CFA.

L'établissement de la LEPI qui inclut :

- Le RENA
- La compilation d'un fichier national apuré et dédoublonné
- La production des documents électoraux et la délivrance des cartes d'électeur
- La gestion des réclamations et du contentieux

Ces coûts s'élèvent à 19.207.977 EUR soit 12.581.225.010 CFA.

La mise à jour (annuelle) de la LEPI qui inclut :

- L'ouverture des centres de collecte pour la mise à jour
- La mise à jour du fichier national apuré et dédoublonné
- La production des documents électoraux et la délivrance des cartes d'électeur et des duplicatas
- La gestion des réclamations et du contentieux

Ces coûts s'élèvent à 3.716.713 EUR soit 2.434.447.015 CFA.

Le coût total du projet LEPI s'élève à 24.197.888 EUR soit 15.849.616.715 CFA.

Il demeure l'option de retarder la mise en œuvre des opérations de collecte des données biométriques de manière à avoir un délai inférieur à 6 mois entre l'affichage des listes préliminaires incluant la distribution des cartes d'électeur et le scrutin combiné de 2011. Cela permettra d'économiser les dépenses relatives à la mise à jour et ramène le coût global du projet à 20.481.175 EUR soit 13.415.169.700 CFA.

2.5 ASPECTS TECHNIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LEPI

2.5.1. Le Système de Gestion informatique de la LEPI (SGI-LEPI)

Pour assurer la réalisation d'une LEPI fiable, efficace et performante, un système de Gestion Informatique de la LEPI (SGI-LEPI) doit être mis en place. Il est formé de l'ensemble des variables de gestion de la LEPI muni des règles de saisie, de circulation de l'information, de traitement et de mémorisation. A l'opposé de la suggestion figurant au rapport LEPI 2004, il n'est pas recommandé de fonder le SGI-LEPI sur un développement intégral mais en collaboration

avec le fournisseur des Kits d'enregistrement et des procédures informatiques interactives. Un tel système devrait répondre aux conditions suivantes¹⁹

En ce qui concerne les ressources humaines:

- Devront être recrutés des spécialistes chevronnés ayant à leur crédit des expertises pertinentes et des expériences de réussite dans les domaines suivants:
- Développement de systèmes de gestion des informations
- Administration de systèmes de gestion des informations
- Support et maintenance de systèmes de gestion des informations
- Administration de bases de données relationnelles
- Gestion de réseau local
- Protections des renseignements personnels
- Gestion des systèmes biométriques.

En ce qui concerne les équipements:

- Des équipements informatiques suffisants, fiables, efficaces et performants
- Un système d'alimentation électrique fiable, continu et sécuritaire pour les équipements
- Une climatisation stable et suffisante pour les serveurs et postes de travail
- Un réseau local d'ordinateurs, sécurisé, efficace et performant
- Un système de sauvegarde et de récupération des données rapide et fiable
- Des postes de travail performants
- Un système de communication téléphonique fiable

En ce qui concerne les logiciels systèmes:

- Un système d'exploitation convivial, éprouvé, « évolutif » et libre (open source)
- Un logiciel de gestion de réseau supportant la mise en œuvre de politiques et de règles de sécurité et d'accès au système
- Un gestionnaire de réseau suffisamment diffusé pour trouver les compétences localement
- Un logiciel pare-feu, pour éliminer les tentatives d'intrusions et les attaques au système
- Un logiciel anti-virus, pour éliminer l'introduction et la contamination des données
- Un système de gestion de base de données relationnelle (SGBDR) permettant de mettre en œuvre un modèle de données moderne supportant les règles : de normalisation et d'intégrité référentielle
- Un système de gestion de bases de données relationnelles (SGBDR) permettant de mettre en œuvre divers profils d'accès aux données garantissant leur pérennité, leur confidentialité et leur intégrité
- Un logiciel applicatif – Un applicatif sera développé autour du modèle des données supporté par les kits d'enregistrements. Il sera développé en collaboration avec le fournisseur des kits.

En ce qui concerne l'architecture technique:

- Un système de gestion informatique de la LÉPI nécessite le partage des données par l'ensemble des acteurs du système. Dans ce cadre, la mise en place d'un réseau local est appropriée

Les règles de sécurité suivantes sont appliquées :

- Aucun accès direct au réseau du centre national de traitement
- Accès au réseau local du centre national de traitement restreint par identification usager et mots de passe du Système d'exploitation (logiciel de gestion du réseau) et reconnaissance par empreinte digitale des utilisateurs Protection Niveau 1
- Aucun accès direct aux données de la LEPI
- Protection du SGI-LEPI au moyen d'un Pare Feu du centre national de traitement. Protection Niveau 2

¹⁹ La plupart de ces conditions avaient déjà été identifiées dans les rapports des missions de 1998, 2000 et 2004. Les éléments présentés ici sont repris du rapport DANIDA de 2004.

- Accès aux données de la LEPI restreint, en mode consultation, par identification usager et mots de passe du SGI-LEPI et par empreinte digitale de l'utilisateur. Protection Niveau 3
- Accès aux données de la LEPI restreint, en modes ajout / modification / radiation, par identification usager et mots de passe du SGI-LEPI et par confirmation de profil = Administrateur, au niveau de la base de données et par son empreinte digitale. Protection Niveau 4
- Accès Internet restreint au courriel sur le réseau local du centre national de traitement. Utilisation d'un réseau physique séparé au CNT. Protection Niveau 5.

Le gestionnaire de réseau local proposé est un logiciel libre (Linux). Il possède les fonctionnalités nécessaires pour garantir la sécurité d'accès au système, une interface utilisateur conviviale

2.6 TECHNOLOGIE APPROPRIÉE AU BÉNIN

2.6.1 Analyse comparative à travers les expériences des autres pays

Principes directeurs d'un recensement électoral

L'étude comparative tient compte des principes directeurs d'un processus de recensement électoral tels que reconnus à ce jour par la pratique dans ce domaine. Ces principes directeurs sont les suivants :

- Intégrité
- Inclusivité
- Exhaustivité
- Exactitude
- Accessibilité
- Transparence
- Sécurité
- Efficacité économique
- Faisabilité administrative
- Durabilité
- Crédibilité
- Adéquation de la technologie retenue
- Évolution d'un système existant
- Concept opérationnel et une preuve de concept validé allié à une introduction progressive
- Pas d'urgences liées au calendrier électoral
- Assurance qualité et audit intégrés dans le processus
- Base technologique solide dans le pays
- Capacité de prise en charge de la technologie à court terme par le pays
- Confiance des acteurs politiques dans le système en place ou leur participation active dans le processus d'informatisation

Ces principes doivent être mis en œuvre afin d'assurer le succès du projet. Il s'agit d'un but (idéal) à atteindre sur le long terme et non d'une exigence dogmatique. Il faut tenir compte du contexte, en particulier des exigences des acteurs du processus électoral.

L'usage de la biométrie tel que mandaté par la loi béninoise induit des précautions supplémentaires en fonction des choix technologiques. Pour faciliter la compréhension des études de cas, nous présentons brièvement la biométrie.

La biométrie, avantages et inconvénients

Les concepts de base liées à l'usage de la biométrie sont inspirés des différentes documentations relatives à l'usage de la biométrie dans les processus électoraux (voir Jérôme Leyraud, Note sur la biométrie, document inédit, 2008; document disponible auprès de l'auteur), les paragraphes qui suivent présentent cette technologie, les concepts afférents et l'expérience



acquise à ce jour. Nous nous limitons aux éléments biométriques indiqués dans la loi Béninoise.

La biométrie est un domaine de recherche et de développement où l'innovation technique améliore la capacité à identifier une personne en fonction de ses caractéristiques morphologiques (physiques). Dans le domaine électoral, plusieurs pays se sont tournés vers la biométrie en vue de fiabiliser les fichiers électoraux principalement pour éliminer ou réduire les inscriptions multiples, les électeurs fictifs et permettre par le biais de la photographie l'identification du porteur de la carte d'électeur.

Par définition, un système biométrique est un dispositif automatisé permettant d'acquérir des données biométriques, d'extraire des informations discriminantes à partir de ces données, de comparer ces informations avec celles contenues dans une base de données où sont regroupés des gabarits de référence, de décider s'ils correspondent ou non, et d'indiquer à l'utilisateur si l'authentification ou l'identification a réussi ou échoué. L'enregistrement biométrique procède par les étapes suivantes :

Capture des données biométriques et démographiques

Il s'agit de collecter l'information à analyser et traiter, puis de créer à travers un fichier numérique des éléments caractéristiques de l'image (signature/gabarit) mis en mémoire sur un support. Les informations stockées ne sont en principe jamais les images d'origine, mais un modèle mathématique des éléments qui distinguent l'échantillon biométrique d'un autre. Ce modèle est appelé 'gabarit' ou 'signature'. De la sorte on obtient des fichiers de taille modeste, facilement exploitables. La qualité de l'image de l'échantillon biométrique est primordiale pour assurer un processus d'authentification/vérification rigoureux.

Dans la plupart des cas, très peu d'attention est accordée à la qualité des images et au processus de numérisation. Ce qui induit une performance faible des systèmes en place à ce jour dans différents pays. Sur le plan technique, cette performance s'exprime en termes de:

- TFR - taux de faux rejet : pourcentage des personnes rejetées par erreur
- TFA – taux de fausse acceptation : pourcentage d'acceptation par erreur
- TEE – taux d'égale erreur donne le point sur lequel le TFA est égal au TFR

L'usage de la biométrie a des avantages et des inconvénients. La décision de l'utiliser doit tenir compte de :

- l'effort requis pour saisir les données biométriques
- le caractère intrusif ou non de la technologie utilisée (selon le contexte socioculturel du pays)
- son coût
- son degré de précision et de fiabilité dans la vérification de l'identité
- l'environnement de leur usage pour apprécier à leur juste valeur les différentes technologies biométriques.

Le Bénin a retenu l'usage des empreintes digitales et de la photographie.

Empreintes digitales

Une empreinte digitale est une marque laissée par les crêtes des doigts lorsqu'elles touchent un objet. Bien que la probabilité de trouver deux empreintes digitales similaires soit de 1 sur 10 puissance 24., il est important de considérer l'impact du type de capteur utilisé, de la méthode de capture, de la diligence des agents d'inscription, des algorithmes utilisés (TFR, TFA, TEE) pour la comparaison et de l'honnêteté intellectuelle des personnes en charge de cette activité.

Les coûts de mise en œuvre, en particulier ceux de l'acquisition des équipements jouant un rôle prépondérant dans le choix des capteurs, il en existe de 4 types :

- **Capteur optique:** il s'assimile à une petite caméra qui prend une image de l'empreinte. Il offre une qualité d'image très satisfaisante, résiste bien aux fluctuations de température mais est plutôt volumineux et n'apprécie pas une lumière ambiante trop forte.
- **Capteur au silicium:** il utilise l'un des effets observables sur micro-conducteurs. De petite taille, fabriqué à moindre coût, il est toutefois fragile aux décharges électriques.
- **Capteur thermique:** il est constitué d'une puce en silicium recouverte d'une couche de matériau piézo-électrique qui mesure une différence de température entre les crêtes et les creux de l'empreinte. Cette technologie permet la production d'images de très grande qualité lorsque les creux et crêtes sont peu marqués.
- **Capteur ultra-sonique:** il utilise une onde ultrasonore envoyée vers le doigt et qui restitue l'image de l'empreinte. Il est très précis et restitue la qualité des ultra-sons à travers des matériaux, mais il est volumineux et surtout très coûteux.

La photographie

Le principal avantage de la photographie vient de la présence à la fois de celle-ci sur une carte d'électeur et sur la liste électorale. Ainsi, tout agent d'un bureau de vote n'a point besoin de recourir à des équipements ou à des connaissances spécialisées pour identifier le porteur de la carte d'électeur. Dans plusieurs pays, la reconnaissance faciale est utilisée dans les bases de données des électeurs en vue d'identifier les doubles inscriptions. Celle-ci requiert l'utilisation d'une caméra pour capter la forme du visage d'un individu et d'en dégager des caractéristiques particulières modélisées par un traitement informatique. Une simple webcam avec une résolution minimale de 320 x 240 pixels peut suffire pour effectuer la saisie de l'image. Des caméras avec une plus haute résolution amèneront toutefois des performances de meilleure qualité.

Il existe plusieurs techniques de reconnaissance par analyse du visage. Le contexte Béninois ne milite pas pour la reconnaissance faciale car cela induit un coût important sans pour autant offrir un avantage comparatif excédent celui offert par les empreintes digitales.

Les résultats mitigés obtenus à ce jour avec cette technologie, en particulier en Afghanistan et en République Unie de Tanzanie nous amènent à ne pas considérer la reconnaissance faciale. Le surcoût n'apporte aucune valeur ajoutée dans le contexte béninois.

Analyse des données et Dédoublonnage

Au niveau des algorithmes d'analyse des empreintes digitales, plusieurs méthodes sont employées. Les plus connues sont la localisation des minuties (constance dans le temps) et le traitement des textures. Le filtrage des images permet de détecter les zones de bruit (absence de netteté dans l'image). Une évaluation de la qualité de l'image est ensuite calculée afin d'établir un critère de fiabilité de la « signature / gabarit » qui va être créée. La squelettisation de l'image permet d'uniformiser les lignes issues de l'image binaire (en noir et blanc).

L'extraction des minuties est l'étape finale du traitement de l'empreinte digitale à partir de laquelle est obtenue la « signature / gabarit » définitive de l'empreinte (à travers une série d'algorithmes). La « signature / gabarit » d'une empreinte digitale soit s'appuyer sur un nombre suffisant et fiable de minuties afin de pouvoir établir des comparaisons fiables entre empreintes. Le minima est de 14 minuties mais la plupart des systèmes en raison du compactage de l'archivage, permettent après avoir identifier une centaine de minuties d'en conserver en moyenne une quarantaine.

Le système de vérification d'identité est basé sur la comparaison de deux signatures entre elles.

L'indice de similitude correspond en principe à 0% si les empreintes sont totalement différentes et 100% si les empreintes proviennent de la même personne. Toutefois deux « signatures/gabarits » d'une même empreinte de donneront jamais 100% de ressemblance en raison de l'écart dans la qualité de la saisie de l'image. Un seuil d'acceptation est en

principe établi pour éviter un taux de faux rejet ou de fausse acceptation trop élevé. Pour parer à l'éventualité d'erreurs d'identification, la solution est souvent de multiplier la prise d'empreintes (2 à 10 doigts) au risque toutefois d'alourdir considérablement le traitement des données recueillies.

Avantages et inconvénients

L'usage des empreintes digitales a les avantages et inconvénients suivants :

Avantage :

- Technologie éprouvée,
- Acceptation par le public
- Facilité de mise en œuvre
- Petite taille du lecteur facilitant son intégration dans la majorité des applications
- Faible coût des lecteurs
- Traitement rapide
- Bon compromis entre TFR et TFA – encore qu'il faille augmenter le nombre d'empreintes pour réduire les erreurs

Inconvénients :

- Un appareil dédié – le scanner d'empreinte digitale
- Variation de la qualité des empreintes selon le degré de propreté du doigt et la pression exercée
- Viabilité remise en cause en fonction du seuil d'acceptation.

Comparaison des systèmes utilisés dans différents pays

Nous nous sommes limités à des pays dont les exigences sont similaires à celle du Bénin. Dans la plupart des cas, ces exigences sont un sous ensemble de celles du Bénin. Les difficultés rencontrées dans ces pays indiquent à quel point il convient d'être diligent dans le cas du Bénin. Les pays retenus sont : le Malawi, la Zambie, la Tanzanie, la RDC, la Mauritanie, le Togo et la Côte d'Ivoire. Bien que dans ce dernier pays l'expérience soit en cours, les difficultés rencontrées méritent d'être soulignées. Pour faciliter la présentation, un tableau synthèse établi sur la base des principes directeur est présenté. Compte tenu des limites du format. Le tableau est scindé afin de permettre son insertion dans le présent document.

Nous sommes en présence de deux grandes familles technologiques. La première est celle utilisant un kit biométrique muni d'un ordinateur ou d'un microcontrôleur. La seconde réduit la consommation en énergie et facilite le déploiement dans les régions éloignées. Dans ces études, il faut retenir :

- L'alimentation en énergie électrique en fonction des options technologiques, surtout en ce qui a trait aux postes reculés
- Les pannes, dysfonctionnements et mauvaises pratiques ayant causé la perte de données
- Le coût par électeur
- La difficulté de mettre à jour les fichiers électoraux
- La complexité de la technologie en relation avec le pays bénéficiaire

Le tableau comparatif est repris en annexe.

2.6.2 Technologie appropriée au Bénin

Considérant les exigences de la loi en ce qui trait à la prise de photographie et des empreintes digitales, il faut noter à cet effet que la loi ne précise pas le nombre d'empreintes digitales à collecter, les options technologiques demeurent nombreuses. Nous précisons ces options dans les paragraphes qui suivent. Nous tenons compte de la délivrance postérieure des cartes d'électeur, après dédoublement et apurement du fichier électoral. Les technologies

présentées ont fait leurs preuves dans différents pays. En vue de faciliter la comparaison des technologies présentées, une indication des coûts est donnée. Nous tenons compte uniquement de la nécessité minimale de disposer de deux agents recenseurs. La technologie requise pour la production à posteriori des cartes d'électeur demeure la même nonobstant le choix de la technologie déployée sur le terrain.

OMR incluant la caméra numérique

Cette technologie implique l'usage de formulaires OMR pour le codage des informations sur le terrain ainsi qu'une caméra numérique et ses accessoires. Facile à déployer, mais elle requiert une attention particulière, car les photographies demeurent dans la caméra numérique jusqu'à la fin du processus. De manière périodique, une copie est effectuée. Mais l'agent recenseur doit s'assurer de renommer chaque photographie selon le code unique du formulaire OMR utilisé. L'inverse est aussi possible à savoir indiquer sur le formulaire OMR l'identifiant interne de la photographie. Mais cela est souvent source d'erreurs. Initialement proposée comme palliatif à la disparition des caméras Polaroid, elle a été testée dans plusieurs pays. Néanmoins, l'exigence de délivrance immédiate de carte d'électeur dans un environnement de suspicion politique et de réduction à tout prix des activités logistiques (distribution des cartes d'électeur) ont conduit à son abandon. Nous la reprenons, car l'exigence de délivrance immédiate de la carte d'électeur n'est pas un facteur déterminant dans le cas de Bénin.

La liste non exhaustive du contenu du kit de l'agent recenseur est reprise dans le tableau ci-après :

Composantes principales	Description	Prix approximatif		
		USD	EUR	CFR
Malette	Sac en matière imperméable pour y stocker des formulaires en format A3 sans avoir à les plier ainsi que la caméra numérique et ses accessoires	20	14,84	9.720
Formulaires OMR	Fiches d'identification, souches et contrôle en un lot 2000	200	148,4	97.202
Récépissés	Confirmation d'inscription à remettre au pétitionnaire en un lot de 2000	100	74,2	48.601
Caméra numérique	Caméra numérique avec une autonomie de 8 heures et un mode d'économie d'énergie. Elle est aussi munie d'une carte mémoire de 4Go et les accessoires (batteries de recharge, chargeur solaire pliable. De plus, son firmware est modifié afin de renommer les images en NTFS (format long)	300	222,6	145.803
Tampon encreur	Couleur noire non salissant et permettant une meilleure impression des empreintes digitales sur du papier 80g/m ²	10	7,42	4.860
Guide de procédure	Manuel de travail de l'agent recenseur incluant un descriptif de l'usage de la caméra, de la prise des empreintes et du renommage des photographies	5	3,71	2.430
2 cartes mémoires	Utiliser pour la sauvegarde journalière	75	55,65	36.450
1 copieur de mémoires	Utiliser pour effectuer la sauvegarde journalière	75	55,65	36.450
Sous-total		785	582,47	381.516

Ce kit n'exige qu'une faible source d'énergie et accroît la mobilité de l'agent recenseur. La formation des agents doit s'assurer d'une bonne prise des empreintes digitales. Le centre de coordination (traitement) est muni de scanners OMR capables de récupérer les empreintes digitales dans un format 500 ppp (500dpi) et les associer aux données alphanumériques en liaison avec un serveur. Le centre dispose aussi d'un banc de copie des cartes mémoire flash afin d'effectuer la collecte des photographies provenant des agents recenseurs. Sans entrer dans les détails de fonctionnement, un tel centre de collecte coûte environ 50.000 USD

(37.100 EUR ou 24.300.500 CFA) à son installation. Il est prévu d'être équipé de 4 scanners OMR de grande capacité (3000 formulaires A3 par scanner disposant des empreintes digitales) journalière de 12.000 formulaires et d'un module AFIS. Sur une période de 20 jours, il peut traiter 240.000 formulaires.

Dans le cadre du Bénin, l'équivalent d'une vingtaine de tels centres suffirait à la tâche (capacité de traiter 5.000.000 de formulaires en 20 jours) au coût de 1.000.000 USD (742.000 EUR ou 486.010.000 CFA). En tenant compte des coûts minimaux de collecte sur le terrain de (785 USD + 500 USD d'émoluments pour 2 agents recenseurs pour un volume de 2000 pétitionnaires) 0,64 USD (0,47 EUR ou 307 CFA) par pétitionnaire, il en coûterait 3.200.000 USD (2.374.400 EUR ou 1.555.232.000 CFA) pour la collecte sur le terrain et 1.000.000 USD pour le traitement, soit 4.200.000 USD (3.116.400 EUR ou 2.041.242.000 CFA). L'ensemble des coûts liés à cette solution sont de l'ordre de 0,84 USD (0,62 EUR ou 406 CFA) par électeur. S'agissant d'une technologie à basse intensité, l'impression générale qui peut en découler est celle de l'inefficacité. Néanmoins, une excellente campagne de vulgarisation et un test pilote l'opposant aux autres types de technologies peuvent en faciliter l'adoption.

OMR incluant une caméra numérique et une imprimante

Il s'agit d'une variante de la première technologie présentée. Elle a été testée en Afghanistan en janvier 2008. Elle est en cours d'utilisation au Malawi. Les contraintes techniques se révèlent similaires à celles de l'usage des kits à savoir un personnel formé et une équipe de soutien technique prête à intervenir. L'imprimante et ses accessoires ainsi que la nécessité d'une bonne source d'alimentation donnent la composition suivante du kit (celle-ci n'est pas exhaustive) :

Composantes principales	Description	Prix approximatif		
		USD	EUR	CFA
Valise	Valise sécurisée en aluminium pour le transport de l'imprimante, caméra et consommables incluant des formulaires en format A3 sans avoir à les plier et les accessoires	80	59,36	38.880
Panneau solaire	Panneau solaire de 80watts pour la recharge de batterie	750	556,5	364.507
Batterie	Batterie deep cycle ou batterie de voiture (facilite l'entretien) capable de fournir 24VDC nécessaires pour l'imprimante et la caméra	60	44,52	29.160
Imprimante photographique	Imprimante résistante aux conditions du terrain et aux manutentions diverses. Facile d'utilisation et d'entretien incluant ses accessoires	420	311,64	204.124
Films ou papier photographique	Films ou papier photographique selon le choix de l'imprimante avec un volume permettant la production de 4000 photographies d'identification	300	222,6	145.803
Formulaires OMR	Fiches d'identification, souches et contrôle en un lot 2000	200	148,4	97.202
Récépissés	Confirmation d'inscription à remettre au pétitionnaire en un lot de 2000	100	74,2	48.601
Caméra numérique	Caméra numérique avec ses câbles pour l'impression.	300	222,6	145.803
Tampon encreur	Couleur noire, non salissant et permettant une meilleure impression des empreintes digitales sur du papier 80g/m ²	10	7,42	4.860
Accessoires photographiques	Outil de découpage des photographies et bâtons de colle ainsi que 4000 pellicules autocollantes et protection	150	111,3	72.901
Guide de procédure	Manuel de travail de l'agent recenseur incluant un descriptif de l'usage de la caméra, de la prise des empreintes et du renommage des photographies	5	3,71	2.430
Sous-total		2.375	1.762,25	1.154.271

Les centres de coordination demeurent les mêmes excluant le banc de copie des mémoires flash, car celles-ci ne sont pas incluses. Le coût en est réduit à 48.000 USD (35.616 EUR ou 23.328.480 CFA). Le nombre de centres de collecte demeure le même (20) pour un coût total de 960.000 USD (712.320 EUR ou 466.569.600 CFA).

En tenant compte des coûts minimaux de collecte sur le terrain de (2.375 USD + 500 USD d'émolument pour 2 agents recenseurs pour un volume de 2000 pétitionnaires) 1,43 USD par pétitionnaire, il en coûterait 7.150.000 USD (5.305.300 EUR ou 3.474.971.500 CFA) pour la collecte sur le terrain et 960.000 USD pour le traitement, soit 8.110.000 USD (6.017.620 EUR ou 3.941.541.100 CFA). L'ensemble des coûts liés à cette solution sont de l'ordre de 1,62 USD par électeur. S'agissant d'une technologie à moyenne intensité, le fait qu'elle requiert presque aucune connaissance informatique permet l'utilisation du personnel enseignant dans les postes de collecte des données. Néanmoins, son coût se rapproche de l'utilisation d'un kit biométrique complet. Compte tenu de l'évolution de la technologie, il s'agit d'une solution purement ad hoc qui ne se prête pas à une quelconque évolution.

Kit biométrique

Il existe plusieurs variantes de ce type de kit. Les éléments à considérer sont principalement le bilan énergétique et le coût à l'unité ainsi que le système AFIS. Le kit comprend un scanner d'empreinte digitale, une imprimante (optionnelle), une caméra numérique (ou webcam) et un laptop (PDA ou microcontrôleur selon les options). Ses principaux avantages sont la vérification de la qualité des empreintes digitales, de la photographie et la saisie des données alphanumériques (sans nécessiter une vérification ultérieure comme dans le cas précédent). Ce sont des éléments essentiels à exiger lors de l'acquisition. Son coût incluant les accessoires avoisine 4.500 USD (3.339 EUR ou 2.187.045 CFA). En cas de location des kits biométriques, il faut compter une réduction allant de 30% à 40% du prix excluant les consommables. Ce qui donne environ 2.850 USD (2114,7 EUR ou 1.385.128 CFA) pour la location par kit biométrique. A ce coût, il faut toujours y ajouter la production de l'énergie électrique (pour environ 15 jours dans le cas qui nous concerne). Un générateur de 0,5 KVA consomme en moyenne 4 litres d'essence mélangé par jour. Le coût du mélange est variable selon les endroits, mais une moyenne de 2 USD est souvent utilisée pour tenir compte de l'éloignement. Ce qui induit 120 USD additionnels. Un tel générateur coûte environ 80 USD lors de l'achat de volume (59,36 EUR ou 38.880 CFA), au total il faut considérer 200 USD (148,4 EUR ou 119.072 CFA) par kit pour l'énergie électrique. Un minimum de 2 agents techniques est toujours requis. De plus, il y a des services de soutien technique à fournir. Le tableau ci-après donne une synthèse des coûts unitaires :

Volets	Acquisition			Location		
	USD	EUR	CFA	USD	EUR	CFA
Kits	4.500	3.339	2.187.045	2.850	2114,7	1.385.128
Énergie	200	148,4	97.202	200	148,4	97.202
Agents	500	371	243.005	500	371	243.005
Total	5.200	3.858,4	2.527.252	3.550	2.634,1	1.725.335
Coût par pétitionnaire	2,6	1,92	1.263	1,77	1,31	862

Compte tenu du coût de cette technologie, il est conseillé de subdiviser le pays en aires opérationnelles. Pour le Bénin, nous proposons à ce stade d'utiliser 2050 kits biométriques. Les centres de coordination sont du même coût que la première solution (les scanners OMR sont remplacés par des ordinateurs postes de travail), soit 50.000 USD (37.100 EUR ou 24.300.500 CFA) à son installation. Il est aussi prévu une vingtaine de tels centres. Le tableau ci-après donne une synthèse des coûts :

	Acquisition			Location		
	USD	EUR	CFA	USD	EUR	CFA
Volets						
2050 kits	9225000	6844950	4483442250	5842500	4335135	2839513425
Centres de coordination	1000000	742000	486010000	1000000	742000	486010000
6 aires opérationnelles	7000000	5194000	3402070000	7000000	5194000	3402070000
Total	17225000	12780950	8371522250	13842500	10271135	6727593425
Coût par électeur	3,45	2,56	1674	2,77	2,05	1346

Comme on peut le constater les choix technologiques dépendent fortement des ressources financières à disposition de l'administration électorale pour ce genre d'opération. Compte tenu des exigences de la classe politique béninoise, il est clair que l'usage d'un kit biométrique est suggéré afin de réduire toute forme de perception négative sur les équipements utilisés. Un kit biométrique du genre utilisé en Côte d'Ivoire est à proscrire (déconseiller) à cause des multiples interdépendances et du vidéo codage qui en plus d'être une source d'inexactitude il est moins performant que l'OMR en termes de volume de formulaires traités quotidiennement à un coût raisonnable.

Par ailleurs, pour réduire le coût, l'option de location assortie d'un achat de 650 kits biométriques peut être attrayante pour assurer la mise à jour de la LEPI. Ces 650 kits seront acquis au coût indicatif donné soit 2.925.000 USD (2.170.350 EUR ou 1.421.579.250 CFA). Cette acquisition peut se faire après le processus. Il est aussi possible d'acquérir des kits déjà utilisés sur le terrain au Bénin dans le cadre d'une option de location-achat à 50% de la valeur initiale soit 1.462.500 USD (1.085.175 EUR ou 710.789.625 CFA) en prenant en considération le fait qu'ils ont été préalablement utilisés. Les couts de remise a neuf sont pris en charge par l'administration électorale.

2.7 OPTION DE LA LEPI : LEPI-RAVEC

Cette option suit un mode opératoire similaire à celui de la LEPI. Dans ce cas cependant, le pétitionnaire, lorsqu'il est dépourvu de pièce d'identité, n'est enregistré qu'à titre provisoire. Une passerelle avec un RAVEC prolongé et un mécanisme de traitement prioritaire des électeurs potentiels sont suggérés afin de permettre à ceux-ci de confirmer leur inscription lors de la première mise à jour prévue avant les élections de 2011.

En d'autres termes l'option LEPI-RAVEC diffère de la LEPI en ce qu'elle considère les individus dépourvus de pièce d'identité identifiés au cours du recensement comme électeurs potentiels. Une attestation leur est délivrée et un fichier des requérants est constitué pour transmission au Ministère de la Justice. Ceux-ci sont autorisés à se présenter dans les centres d'enregistrement pour faire procéder à la saisie de leurs données personnelles, nominatives et biométriques mais, celles-ci sont enregistrées dans un fichier séparé d'électeurs potentiels dont il est attendu qu'ils confirment leur identité, lors de la mise à jour, par la présentation d'une pièce valide. Bien que cette option implique une révision de l'article 11 de la loi pour permettre la conduite du RENA sans que la présentation d'un document d'identité soit nécessaire, elle rétablit cette obligation pour ce qui concerne l'intégration de l'électeur à la LEPI avant le scrutin de 2011.

La saisie des données personnelles, nominatives et biométriques, lors du RENA s'impose afin d'éviter un redéploiement de l'ensemble des équipes et kits lors de la mise à jour et donc une inflation subséquente des coûts.

L'établissement d'une passerelle avec le RAVEC implique néanmoins des coûts additionnels périphériques évalués, par le Ministère de la Justice, à 3 milliards CFA.

D'un point de vue opérationnel, l'option n'affecte que très marginalement le dispositif opérationnel décrit ci-avant. Elle rend toutefois caduque l'option de la délivrance immédiate de la carte d'électeur au moment de l'inscription.

Un inconvénient majeur de cette option est qu'elle fait dépendre la réalisation de la LEPI d'une opération conduite en parallèle, en dehors du contrôle de l'administration électorale. Le risque demeure, en effet, si l'objectif de délivrance généralisée de pièces d'identité aux électeurs potentiels n'est pas atteint au moment de la mise à jour, de demeurer face à un problème d'exclusion d'un nombre significatif d'électeurs potentiels, certes réduit quant au volume considéré mais intact quant à ses implications légales. De la même manière, un engagement en faveur de cette option suppose que des garanties en ce qui concerne l'achèvement du RAVEC existent au moment de la révision du cadre légal.

3. RÉVISION DU CADRE LÉGAL



Pour la bonne mise en œuvre du mode opératoire proposé, il est nécessaire ou recommandé d'apporter des amendements à la loi n°2007-25 du 23 novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. Ces amendements visent l'adaptation des dispositions existantes ou l'introduction de dispositions spécifiques au recensement et à l'inscription des électeurs, à la publicité des listes, aux mécanismes de révision de la LEPI et à ceux relatifs aux recours, à assurer la permanence de l'outil et garantir la transparence du processus.

Les recommandations qui suivent, ne constituent pas nécessairement une liste limitative dans la mesure où d'autres aménagements pourraient être envisagés, par exemple en ce qui concerne le régime des exclusions, l'établissement d'un échelon intermédiaire pour les recours au niveau des tribunaux de première instance ou à l'articulation éventuelle avec une future loi sur la protection des données personnelles. L'option suivie dans le cadre de ce rapport est cependant de limiter l'ampleur des recommandations formulées, pour s'en tenir aux dispositions de nature technique et à celles indispensables à un démarrage à court terme de la mise en place de la LEPI. Le contenu de certains ajustements est susceptible de varier en fonction des options retenues, notamment en ce qui concerne les modalités d'organisation du RENA. La majorité des révisions mentionnées demeurent toutefois pertinentes quelque soit l'option poursuivie, tant en ce qui concerne les articles visés que la nature des modifications ou des compléments à apporter.

Déroulement du RENA

L'article 15 prévoit que les opérations de recensement électoral national approfondi se déroulent dans chaque arrondissement sous la supervision de la Commission électorale communale (CEC) assistée du chef d'arrondissement ou de son préposé. En vertu de l'article 16, la constitution des équipes de recenseurs et le choix des 3 membres de ces équipes est de compétence des CEC, leur nomination effective relevant de la CENA. Les équipes de recensement ainsi constituées sont assistées du chef de village ou de quartier de ville ou de son représentant.

L'article 46 établit, parmi les prérogatives du SAP/CENA, entre deux élections, « l'informatisation et/ou la mise à jour annuelle de la liste électorale ». Le RENA, par contre, nécessite la mise en place de démembrements de la CENA. Ceci illustre bien la mauvaise estimation des délais nécessaires pour la mise en place de la LEPI, puisque les démembrements de la CENA, comme celle-ci, sont supposés être mis en place « pour chaque élection »²⁰. L'architecture générale de l'opération telle qu'elle semble découler d'une lecture stricte du texte de la loi impliquerait une collecte des données et la production de la LEPI dans le délai séparant l'installation de la CENA de l'élection²¹, ce qui est implicitement confirmé à plusieurs stades du texte (p.e. intervention des Commissions électorales d'arrondissement dont la durée d'existence est, par ailleurs, limitée à quatre semaines, délais de recours calculés à partir de la date de l'élection, etc). De tels délais sont impropres à la mise en œuvre d'un RENA et à la constitution d'une LEPI. Une révision technique des dispositions existantes est donc nécessaire.

L'introduction de la biométrie, avec les implications techniques qu'elle suppose, est de nature à imposer le recours à un opérateur extérieur à même de fournir l'appui technique indispensable dès le stade de la collecte des données. L'article 46 prévoit l'intervention de « structures professionnelles dont la compétence est avérée et ce, par appel à la concurrence », en appui au SAP/CENA. Rien ne paraît interdire formellement l'intervention de cet opérateur extérieur à tous les stades du processus tant que celui-ci opère sous la supervision des organes responsables

²⁰ La loi ne prévoit l'appel aux démembrements anciens que dans le cadre de la reprise des élections (Article 49).

(SAP/CENA et commissions électorales communales). Cet aspect pourrait néanmoins faire l'objet d'une précision. Par contre, en fonction de la méthodologie retenue, il pourrait s'avérer nécessaire de redéfinir le nombre des agents recenseurs par équipe.

La sélection des agents recenseurs répond à des critères de nature politique (choisis sur base des listes élaborées par les acteurs politiques et organisés en équipes pluralistes²²), d'origine ou de résidence (attestée par le chef d'arrondissement)²³ et d'éducation (idéalement niveau BEPC)²⁴. La loi reconnaissant la difficulté qui pourrait émerger dans la sélection d'agents satisfaisant à l'ensemble de ces critères, une certaine discrétion est laissée à la CEC, sous réserve que celle-ci effectue sa sélection en consultation avec les acteurs politiques.

Dans sa formulation actuelle, l'article 16, qui établit les bases de la procédure de collecte de données dans le cadre du RENA, ne mentionne pas spécifiquement la collecte des données biométriques. En l'état, la procédure demeure très schématique et prévoit:

1. le déroulement des opérations de sept heures à dix-huit heures
2. la clôture des lots de fiches remplies en fin de journée par l'équipe d'agents recenseurs
3. l'établissement d'un procès verbal signé par les agents recenseurs, les représentants des candidats, partis et alliances de partis présents, le chef de village ou de quartier ou son représentant.
4. la délivrance de la copie du procès verbal aux représentants des candidats, des partis ou alliances de partis présents.
5. La récupération des fiches par les membres de la Commission électorale d'arrondissement (CEA)²⁵.

La loi ne prévoit pas d'autres étapes, se bornant à préciser que « les résultats du recensement électoral national approfondi et tous les documents y afférents sont intégralement transmis par voie hiérarchique à la Commission nationale autonome (CENA) » (Article 20). La mise en place d'une LEPI imposerait nécessairement de détailler la suite des opérations.

La loi prévoit qu'à la clôture du RENA, un procès-verbal est dressé, établit sur base d'un modèle établi par la CENA, mentionnant entre autres le nombre d'inscrits et les difficultés rencontrées, lequel est transmis à la Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême et mis à la disposition des candidats, partis politiques et alliances de partis politiques, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales légalement reconnues, qui le demandent. Ce procès verbal, dans la pratique, est établi par les équipes de recensement.

Les procédures décrites ci-dessus sont également applicables, pratiquement dans leur intégralité, pour les opérations se déroulant au niveau des ambassades et consulats.

De manière générale, il conviendrait d'établir clairement, dans la loi, la distinction entre procédures de recensement et d'enregistrement ainsi que les organes décentralisés chargés de mettre en œuvre et/ou de superviser le processus.

Le numéro de ménage, non prévu par la loi, devrait être défini²⁶. Les conditions d'utilisation de cette information aux différentes étapes de recensement, d'enregistrement et de révision de la liste devraient être établies.

La nature de la documentation à présenter lors de l'enregistrement au centre de collecte devrait être précisée selon qu'il s'agit d'un électeur effectivement recensé lors du RENA ou d'un électeur n'ayant pu être recensé au moment de celui-ci et se présentant lors des révisions ultérieures (p.e. établissement de l'appartenance à un ménage).

Il conviendrait également d'examiner les dispositions relatives au recrutement et à la composition des équipes de recensement, telles qu'elles figurent aux articles 16 et 18 (nombre d'agents, critères de formation et de rattachement à l'arrondissement) pour tenir compte

21 Ce point avait déjà été relevé dans le « Rapport d'évaluation du processus électoral de la Présidentielle de mars 2006 au Bénin », Novembre 2006, PP. 72-73.

22 « En aucun cas, deux membres d'une équipe de recensement ne peuvent provenir d'un même candidat, d'un même parti politique ou alliance de partis politiques » (Article 16).

23 « Les agents recenseurs sont choisis parmi les personnes ressortissant de l'arrondissement d'exercice ou y résidant effectivement » (Article 16).

24 « Les agents recenseurs doivent être titulaires au moins du Brevet d'études de premier cycle (BEPC) ou d'un diplôme équivalent. A défaut, la Commission électorale communale (CEC), sur proposition des candidats, des partis politiques ou alliances de partis politiques y pourvoit dans les mêmes conditions, en prenant parmi les postulants les plus aptes. » (Article 18).

25 La loi prévoit la signature d'un contrat de travail entre membres des CEA et la CENA, dont la durée maximale est de 4 semaines dont 3 pour la période du recensement (Article 43).

26 Aux fins de recensement de la population, l'INSAE distingue ménages ordinaires et ménages collectifs. Une définition légale devrait être établie. Les procédures du RENA, établies par l'administration électorale devraient en outre préciser le traitement à réserver aux cas particuliers éventuels.

des nouveaux impératifs résultant des procédures opérationnelles, notamment en ce qui concerne le nombre d'agents nécessaire à chaque étape et les compétences demandées aux membres des équipes chargées de la collecte des données alphanumériques et digitales. Le bien fondé du maintien d'un démembrement chargé de la supervision du processus au niveau de l'arrondissement mériterait d'être reconsidéré.

Les dispositions relatives à la transparence des opérations de recensement et d'inscription devraient être renforcées pour prévoir la publication des données statistiques détaillées issues du recensement, laquelle permettrait un suivi et une comparaison de l'évolution des chiffres à chaque étape, ainsi que l'affichage quotidien de la liste des personnes enregistrées au niveau de chaque centre d'enregistrement, afin d'assurer le suivi des opérations par les communautés et par les observateurs ainsi que de faciliter le contrôle de qualité au niveau du centre.

27 Ou jugement d'autorisation selon la terminologie nouvelle introduite par la loi N°2002-07 du 24 août 2004 portant Code des personnes et de la famille suite à la modification des procédures d'examen des requêtes et de délivrance des actes.

La notion de centre de coordination communal devrait être introduite et des précisions apportées en ce qui concerne les mécanismes de collecte et de gestion des données. La loi devrait être amendée afin de permettre la constitution d'un fichier communal, lequel est nécessaire à la gestion ultérieure des opérations de Dédoublonnage, de délivrance des duplicatas de cartes d'électeurs et d'inscriptions de nouveaux électeurs. En fonction de la structure de supervision arrêtée, l'introduction de dispositions relatives au contrôle du travail du centre pourrait être nécessaire.

28 Sont visés : les individus condamnés pour crime, les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée égale ou supérieure à trois mois, assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes mœurs ou tout autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits, les individus en état de contumace, les faillis non réhabilités, les interdits, ainsi que les individus privés du droit d'élire ou d'être éligibles par décision de justice.

La méthodologie proposée privilégie un élargissement de la base de recensement en vue de constituer un fichier utilisable sur plusieurs années. Le spectre du RENA devrait, si cette option est retenue, être redéfini et motivé pour permettre cet élargissement.

Enfin, mention devrait être faite d'un décret fixant ouverture et clôture du RENA pour tenir compte de sa conduite hors de la période électorale.

La preuve de l'identité

L'article 11 prévoit que le RENA s'effectue sur présentation « de l'acte de naissance ou du jugement supplétif, de la carte nationale d'identité, du passeport, du livret militaire, du permis de conduire, du livret de pension civile ou militaire ou de la carte consulaire ». En pratique toutefois, l'acte de naissance ou le jugement supplétif²⁷ constitue la base de l'édifice, ceux-ci étant nécessaires à l'obtention des autres documents mentionnés. Dans la mesure où, ainsi qu'indiqué précédemment, un nombre significatif d'électeurs potentiels pourraient, sur cette base, être exclu du corps électoral, il est impératif d'en tirer les conclusions légales. Quelle que soit l'option envisagée, un amendement à cet article sera nécessaire.

29 Rapport de la Commission de Juristes Indépendants sur le système électoral en République du Bénin, 27 avril 2007. Une telle recommandation s'inscrit pleinement dans la ligne des recommandations internationales, en particulier celles formulées par le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies.

Conditions requises pour être électeur

Sont électeurs, au titre de l'article 6 de la Constitution, « dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux béninois des deux sexes âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques ».

L'article 24, précise, quant à lui, que la liste électorale permanente informatisée comprend :

1. Tous les électeurs qui :
 - ont leur domicile ou une résidence dans le village ou le quartier de ville où ils sont recensés
 - sont soumis à une résidence obligatoire dans le village ou le quartier de ville en qualité d'agents publics
 - ayant un acte d'état civil et ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence indiquées lors de la date d'ouverture de la période de recensement électoral national approfondi, les remplissent au jour fixé pour le scrutin
 - sont inscrits dans les représentations diplomatiques et consulaires de la République du Bénin à l'étranger

30 Vote par dérogation (Article 80) et vote par procuration (Article 88).

31 Seul dans le cas de la délivrance de la carte d'identification nationale, du passeport et du permis de conduire, la preuve de la résidence est exigée.

2. Les personnes rapatriées pour cas de force majeure et qui remplissent les conditions prévues par la loi. »

A ces conditions s'ajoutent une série d'exclusions figurant aux articles 32 et 33²⁸. La Commission de Juristes Indépendants sur le système électoral en République du Bénin a estimé ses dispositions excessives et a suggéré d'en limiter la liste « aux citoyens condamnés à une peine infâmante ou privés de leurs droits civils et politiques par une décision de justice devenue définitive »²⁹.

Enfin, au jour de l'élection, deux conditions sont requises, détenir sa carte d'électeur et figurer sur « l'extrait des listes d'électeurs de la circonscription électorale où se trouve sa résidence habituelle, sauf les cas de dérogation prévus (...)»³⁰ (Article 31). Cette dernière disposition est en porte à faux avec les dispositions de l'article 24 (1), premier tiret, qui envisage sur un même pied domicile et résidence, lorsque l'article 31 adopte la définition du domicile telle qu'elle figure au Code des personnes et de la famille.

Aucune véritable obligation n'est prévue en ce qui concerne la preuve de la résidence dans la mesure où il n'est pas exigé de certificat de possession d'état ou d'autres documents pouvant l'établir avec certitude³¹. La détermination du lien avec la circonscription reste en fait relativement aléatoire. L'introduction de la notion de numéro de ménage permettrait, de ce point de vue, de mieux cerner cet aspect.

Dans le cadre de la LEPI, la méthodologie de mise à jour devrait donc pouvoir répondre aux enjeux suivant :

- Assurer une procédure efficace de transfert des électeurs d'une circonscription à une autre sur base des déclarations faites auprès des autorités locales et des autorités consulaires, en tenant compte de la circulation des cartes ;
- Assurer une procédure sécurisée et efficace d'intégration des nouveaux électeurs (électeurs atteignant l'âge de voter, électeurs naturalisés, électeurs immigrants, électeurs recouvrant leurs droits électoraux), en tenant compte des implications de l'introduction de la biométrie ;
- Assurer une procédure sécurisée et efficace de radiation des électeurs (électeurs décédés, électeurs émigrants et non enregistrés auprès des autorités consulaires, électeurs perdant leurs droits électoraux).

La transparence de ces opérations doit être garantie pour permettre à tout moment la vérification de l'exactitude des informations par la CENA, le SAP/CENA ainsi que les ayants droits définis par la loi et selon les modalités arrêtées par celle-ci, notamment à l'article 8³².

La nature et l'usage des informations récoltées

Les informations récoltées visent à l'identification des personnes concernées ; elles sont « nominatives, personnelles et biométriques » (Article 5). Dans cet esprit, la loi établit la liste des données dont la collecte est autorisée.

En « autorisant » la collecte de ces données sans l'imposer, le législateur a tenu compte du fait qu'il n'est pas acquis que l'électeur soit en mesure de délivrer l'ensemble de ces informations. Certains champs ne pourront pas – par définition – être remplis. Seules paraissent être indispensables à l'inscription celles qui sont nécessairement connues³³ et doivent, de par la loi, figurer soit sur la carte d'électeur (photo numérique, empreintes digitales), soit sur la liste électorale (noms, prénoms, date de naissance, lieu de naissance) ou doivent permettre la production des listes des bureaux de vote³⁴ (en l'occurrence la localisation des personnes recensées de manière à pouvoir les affecter à un bureau). D'autres informations utiles à l'identification des personnes peuvent être récoltées et utilisées dans la mesure où leur publication est autorisée par l'article 23, qui déroge à l'article 25 de la loi n°99-014 du 12 avril 2000 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil national de la statistique-

32 « L'exactitude et la pertinence des données électorales doivent être rigoureusement vérifiées par toute autorité intervenant dans le processus électoral. Les représentants dûment mandatés des candidats ou des partis politiques légalement constitués ou des alliances de partis politiques sont autorisés à s'assurer de l'exactitude et de la pertinence des données électorales ».

33 « Les personnes auprès desquelles sont recueillies des informations nominatives, personnelles et biométriques ont l'obligation de répondre aux questions qui leur sont posées » (Article 11)

34 « La liste des électeurs du bureau de vote doit comporter les noms, prénoms, date et lieu de naissance, indication du lieu et du bureau de vote où sont régulièrement inscrites ces personnes. » (Article 80)

35 « (...) Il est interdit aux agents des services publics et des organismes participant aux enquêtes de divulguer de quelque manière que ce soit les renseignements visés à l'alinéa 1^{er} du présent article (renseignements individuels portés sur les questionnaires d'enquête) ou d'en donner connaissance à quiconque ».

La loi n'est cependant pas parfaitement concordante, ainsi que le fait apparaître le tableau ci-dessous. Il serait, par conséquent, nécessaire de procéder à un lissage de ces dispositions et d'en réexaminer la liste afin, s'il s'avère utile, de l'amender pour tenir compte des besoins effectifs du RENA et de la LEPI (p.e. en ce qui concerne l'introduction du numéro de ménage).

Tableau comparatif des informations collectées et publiables		
Informations dont la collecte est autorisée (Art. 5)	Informations dont la publication est autorisée (Art. 23)	Informations reprises sur la liste des électeurs du bureau de vote (Art. 80)
nom et prénoms	noms et prénoms	noms et prénoms
nom et prénoms du père	filiation	non prévu mais possible
nom et prénoms de la mère		non prévu mais possible
sexe	non prévu	non prévu
date et lieu de naissance	âge	date et lieu de naissance
profession	profession	non prévu mais possible
situation matrimoniale	non prévu	non prévu
photo numérique et empreintes digitales	non prévu	obligatoire sur la carte d'électeur
couleur des yeux	non prévu	non prévu
documents écrits prouvant l'identité, la filiation, l'âge et la nationalité	non prévu	non prévu
résidence habituelle	Localisation des personnes recensées	non prévu mais possible
preuve de l'immatriculation depuis au moins six mois à l'ambassade ou au consulat		non prévu mais possible
non connue à ce stade		indication du lieu et du bureau de vote
non connu à ce stade	non prévu	numéro d'inscription sur la liste électorale

Publicité de la LEPI et des extraits de celle-ci

La publicité de la LEPI répond à deux objectifs : en assurer l'exactitude et garantir la transparence du processus (objectif contrebalancé par ou, dans certains cas, concomitant à celui de garantir l'utilisation des données en conformité avec les obligations découlant de la loi³⁵). Sont pertinents à cet égard, les articles 8, 12, 23, 25 et 28.

L'article 23 prévoit les délais de publication de la liste après clôture du RENA (début de l'affichage : au plus tard 72 heures après la fin du traitement informatisé ; durée de l'affichage : pendant 30 jours ininterrompus ; lieu de l'affichage : dans la localité). L'article 23 définit également les informations pouvant y figurer (nom et prénoms, filiation, profession, localisation des personnes recensées).

L'article 25 précise la nature des différents extraits de la LEPI qui doivent être produits : liste du village ou quartier de ville, liste de l'arrondissement, liste de la commune, liste du département et liste de la représentation diplomatique ou consulaire. En outre, la LEPI doit pouvoir être consultée sur le site internet de la CENA. Le défaut d'affichage par l'autorité concernée, dans le délai imparti, est sanctionné par la loi.

La loi devrait introduire les notions de listes provisoires, exposées pour apurement, et de listes définitives.

La période d'affichage prévue (30 jours) paraît adéquate pour ce qui concerne les listes provisoires et devrait être maintenue comme telle. Par contre, il serait utile d'adapter les

³⁶ C'est, en particulier, le cas de l'article 12 qui fonde les droits d'accès, de contestation et de rectification.

³⁷ Conformément aux domaines de compétence respectifs des deux cours établis par l'Article 122.

dispositions existantes, pour réintroduire le recours administratif auprès de la commission communale ou de l'organe décentralisé qui la remplacerait dans le cas de l'établissement d'un organe ad hoc, et l'obligation de réagir et de notifier les décisions dans un délai déterminé. Les délais de recours auprès des Cours compétentes devraient être adaptés pour tenir compte des impératifs de production des listes définitives.

L'introduction de la LEPI permettant la production de listes provisoires et définitives par centre d'enregistrement, la loi devrait explicitement prévoir celles-ci et leur affichage. En l'état actuel, n'est prévue que la production de listes jusqu'au niveau du village ou quartier de ville. Or, tant en ce qui concerne l'information des électeurs que la transparence des chiffres, ce niveau est de loin le plus significatif.

Il y aurait lieu de procéder à une adaptation du texte de l'article 24, troisième tiret, pour tenir compte du fait que la date de l'élection n'est pas connue au moment du RENA et des révisions annuelles.

Production des bureaux de vote

Si l'article 29 règle la question de l'établissement des listes de bureaux de vote (à raison de 300 électeurs maximum par bureau de vote, chiffre porté à 360 en cas de nécessité), il n'existe pas de dispositions contraignantes en ce qui concerne l'affichage des listes d'électeurs par bureau de vote, une telle liste n'apparaissant qu'au stade des procédures de vote (Articles 80 et 84), en tant que liste d'émargement.

Dans la mesure où il s'agit d'une mesure de transparence et de sécurisation basique, une obligation d'affichage des listes d'inscrits par bureau de vote au niveau des centres de vote 72 heures à l'avance devrait être introduite en remplacement de la simple obligation de publication de la liste des bureaux de vote au chef lieu d'arrondissement telle qu'actuellement prévue par la loi.

L'article 77 précise bien la création des bureaux de vote se base « sur les données du système d'information géographique tel que prévu à l'article 10 ». En fonction du mode opératoire finalement adopté, il sera nécessaire de procéder à un ajustement de ces deux articles.

Recours et contentieux

L'article 23 ouvre le droit à tout citoyen à dater de la date d'installation de la CENA et ce jusqu'à 15 jours précédant la date du scrutin de saisir, soit la Cour Constitutionnelle, soit la Cour Suprême³⁶, d'un recours en inscription ou en radiation. Ce recours est formé par simple lettre adressée à la juridiction compétente. La Cour doit statuer définitivement dans un délai de quatre jours suivant la saisine sur simple avertissement écrit, adressé deux jours avant la séance à toute partie intéressée³⁷. Cette procédure ne s'applique toutefois qu'à la période électorale laquelle, dans la pratique légale débute avec l'installation de la CENA. Le même article 23 dispose cependant qu'en dehors de toute période électorale, le contentieux de la liste relève de la Cour Suprême. Dans la pratique des élections passées, les délais réduits dans lesquelles les listes ont été élaborées semblent avoir affecté la portée de ces dispositions. La Cour Suprême, lors de sa rencontre avec l'équipe d'experts, a ainsi souligné la tendance à voir, du fait des contraintes de temps, le contentieux des listes se transformer en contentieux de l'élection.

Les réalités de la mise en place de la LEPI implique de repenser l'organisation des recours et des délais afférents. L'aspect le plus évident en serait le rétablissement du recours administratif auprès de l'administration électorale qui figure toujours aux dispositions transitoires (Article 150.6), mais a été omis dans le cadre de la LEPI.

Carte d'électeur

La carte d'électeur atteste de la régularité de l'inscription, sa présentation est obligatoire le jour du vote (Article 26). Cette obligation ne souffre aucune exception visant, par exemple, la possibilité de voter sur base d'un certificat de perte.

38 « En ce qui concerne les Béninois de l'étranger, le recours est adressé par les moyens les plus rapides à la Cour compétente qui statue au plus tard dans les quinze jours précédant la date du scrutin ».

Les modalités de délivrance ne sont pas précisées, la loi indiquant tout au plus que le remplacement de la carte, en cas de perte ou de détérioration, est effectuée par la CENA, sous réserve de la présentation d'un certificat délivré par les autorités compétentes (Article 27).

Les éléments de base de la procédure de délivrance des cartes d'électeurs devraient être introduits en ce qui concerne les conditions de délivrance (la délivrance en personne, sur base de la présentation du certificat d'enregistrement, est la pratique la plus usuelle), les modalités de conservation des cartes non retirées (centralisée ou décentralisée) et celles de leur mise à disposition éventuelle le jour du vote (cette pratique est répandue du fait de sa simplicité pour l'électeur mais peut néanmoins soulever des objections du fait des risques éventuels de détournement le jour du vote). Les conditions de délivrance des duplicata devraient également être précisées.

La carte est définie comme personnelle et incessible ; revêtue de la photo numérique et des empreintes digitales de l'électeur ; comportant un numéro d'identification unique ainsi que des codes permettant d'y consigner les données biométriques. Il s'agit là d'une liste non exhaustive de la caractéristique de la carte. En effet, « le choix du support et de la forme de la carte devant servir à l'identification des électeurs relève des prérogatives de la Commission électorale nationale autonome » (Article 31).

Il serait opportun de réévaluer certaines caractéristiques de la carte d'électeur telles qu'actuellement fixées par la loi (empreintes digitales et code barre) au regard de leur pertinence réelle pour la sécurisation du vote et l'identification de l'électeur. Il serait probablement également utile de préciser que des précautions minimales sont à prendre pour assurer le caractère infalsifiable de la carte et de détailler les informations qui devraient y figurer en relation avec celles portées à la liste d'émargement. Enfin, il pourrait être également utile de préciser si une durée de validité limitée lui est attachée, considérant les difficultés de mise en place, à brève échéance, d'un mécanisme efficace de suivi des décès.

Révision de la LEPI

La permanence de la LEPI, telle que définie par l'article 4, est assurée par la « mise à jour régulière des ses données constitutives ». Le rythme de cette mise à jour paraît être annuel, si l'on se réfère à l'article 46, lequel, dans sa définition des compétences du SAP/CENA, mentionne « la mise à jour annuelle de la liste électorale permanente ». L'article 21 suggère une continuité dans la mise à jour: « tout changement intervenu dans les informations nominatives, personnelles et biométriques doit être communiquée par la personne intéressée le plus tôt possible à l'autorité administrative de la localité, pour transmission à la Commission électorale nationale autonome (CENA) ». Ceci supposerait l'établissement d'un mécanisme d'information et de transmission de données nominatives, personnelles et biométriques. En outre, l'article 21 ne couvre, par définition, qu'une partie des opérations de révision, celles qui concernent que les électeurs dont les données ont déjà été recueillies.

Au vu de ces insuffisances, il convient donc de prévoir l'établissement de modalités et de procédures appropriées (domaine technique) qui doivent nécessairement être définies et formalisées (domaine légal).

Des dispositions relatives à la révision annuelle et exceptionnelle de la LEPI devraient être introduites, renvoyant aux dispositions pertinentes concernant l'inscription des électeurs et fixant les conditions pour la conduite d'une révision exceptionnelle. La loi devrait, en outre, prévoir le décret fixant les dates d'ouverture et de clôture des périodes de révision.

Bien qu'une mise à jour automatique de la LEPI soit difficilement envisageable sans une réforme en profondeur de l'Etat civil, l'introduction de certaines dispositions complémentaires relatives à la communication par les administrations des informations pourrait éventuellement être envisagée telles que: la communication par le Ministère de la Justice de la liste des citoyens exclus de la liste par suite d'une décision de justice, la communication des décès enregistrés

39 En l'occurrence, la terminologie utilisée (programme) n'est pas nécessairement parfaitement adaptée à la situation dans la mesure où il est fréquemment développé des modes de traitement ad hoc. Il serait préférable de parler de « traitements informatiques ».

40 Décision EL-P01-020 du 24 février 2001

41 Décision EL-P01-021 du 24 février 2001

par les communes ou la communication par le Ministère des Affaires étrangères des noms des citoyens enregistrés auprès des ambassades et consulats. La transmission d'informations de ce type devrait obligatoirement s'accompagner de l'envoi des pièces justificatives indispensables à la vérification par l'administration électorale et les ayants droits.

Contrôle des opérations par les candidats, partis politiques reconnus et alliances de partis

La loi garantit l'accès des candidats, partis politiques reconnus et alliances de partis politiques à différentes étapes du processus et ce, principalement, en vertu des articles 8, 16, 19, 20 et 46.

Le principe général est établi par l'article 8 : « les représentants dûment mandatés des candidats ou des partis politiques légalement constitués ou des alliances de partis politiques sont autorisés à s'assurer de l'exactitude et de la pertinence des données électorales ». Cette garantie générale est plus particulièrement assurée par :

- La supervision du RENA par les Commissions électorales communales (assistées des Commissions électorales d'arrondissement), dont les membres (à l'exception du représentant de la société civile), sont désignés par l'Assemblée Nationale en tenant compte de sa configuration politique (Articles 16, 41 et 43) ;
- La désignation des agents recenseurs sur base de listes fournies par les partis politiques (Article 16) ;
- La signature des procès verbaux quotidiens de recensement par les représentants des candidats, partis politiques reconnus et alliances de partis politiques et la délivrance d'une copie à ceux-ci (article 16) ;
- La reconnaissance du droit des candidats, partis politiques reconnus et alliances de partis politiques à être accrédités comme observateur (au même titre que les organisations reconnues de la société civile) pour assister aux opérations de recensement (Article 19) ;
- La mise à disposition des candidats, partis politiques reconnus et alliances de partis politiques à disposer du procès verbal de clôture du recensement (Article 20) ;
- La possibilité pour les représentants des candidats, partis politiques reconnus et alliances de partis politiques de « s'assurer de la validité et de la fiabilité des programmes³⁸ informatiques utilisés lors de la réalisation des listes électorales » (Article 46).

Ces dispositions sont de nature à permettre la transparence du processus pour peu que les mécanismes mis en place garantissent l'exercice effectif de ces droits. Ceci suppose donc que les amendements éventuellement apportés à la loi prennent pleinement en compte cette dimension.

Régime des sanctions et traitement des doublons

La loi met en place un dispositif de sanctions adapté (Articles 123 à 125, 127 et 128). L'introduction de la biométrie et de l'informatisation devrait notamment permettre de rendre plus effectif la détection des cas d'inscriptions multiples et l'application de l'article 123. La portée de ce dernier se limite cependant aux seuls cas de personnes tentant de se faire recenser sous de faux noms ou de fausses qualités ou ayant dissimulé une incapacité prévue par la loi. Sont exclus du champ des poursuites pénales les cas d'inscriptions multiples sous une même identité.

Le traitement administratif qu'il convient de réserver à ces cas n'est pas explicité et devrait être intégrée au dispositif sur base du principe posé à l'article 21, selon lequel nul ne peut être recensé plus d'une fois. Il est à noter que, dans le passé, la Cour Constitutionnelle a, dans les cas de doubles inscription, ordonné la radiation des deux inscriptions, que l'électeur se soit présenté sous deux noms différents³⁹ ou sous le même nom dans deux postes de recensement différents⁴⁰.

42 En 2001, la première expérience de cette nature s'est limitée à 21 villes dans 7 pays, pour un nombre final très réduit d'inscrits (7 414). L'expérience a été renouvelée en 2006, dans 10 capitales, choisies en fonction de critères déterminés par la CENA en collaboration avec les ministères compétents, avec pour résultat l'inscription de 6 439 électeurs. En raison de délais trop courts pour l'organisation du second tour, le vote n'a cependant pu être organisé dans ces capitales.

43 Décision DCC 05-056 du 22 juin 2005.

44 Dans sa Décision EL-P01-041 du 2 mars 2001, elle avait déterminé que seule la CENA est habilitée, en relation avec le Ministère des Affaires Etrangères et de l'intégration Africaine à apprécier les conditions d'organisation du vote des béninois de l'extérieur.

45 Considérant que, ainsi que la Cour Constitutionnelle l'a rappelé dans sa décision EL-P06-001 du premier janvier 2006, « la loi électorale (...) est d'interprétation stricte ».

Les bases pour la conduite de l'opération de Dédoublonnage devraient par conséquent être établies dans la loi : traitement administratif des doubles inscriptions, critères et procédures de radiation d'office. Il importerait, en particulier, de déterminer le traitement à réserver aux différentes catégories de doublons. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle est, à cet égard, sévère. L'opportunité de procéder à la radiation de toutes les doubles inscriptions mériterait d'être examinée en tenant compte de la nouveauté de la procédure d'enregistrement introduite, la pratique la plus fréquente dans ce domaine étant, lorsqu'il n'y a pas d'intention frauduleuse de la part de l'électeur (doublons présumés), de conserver la dernière inscription.

Protection des données personnelles

La loi N° 2007-25 du 23 Novembre 2007 établit des garde-fous en ce qui concerne le traitement, l'utilisation et la publicité des données nominatives, personnelles et biométriques collectées à l'occasion de l'élaboration ou de la mise à jour de la LEPI et ce, quant au caractère licite de la collecte et du traitement (Articles 7 et 13), à l'obligation pour les autorités intervenant dans le processus électoral de s'assurer de l'exactitude des données (Article 8), à l'accès garanti aux données pour les candidats, partis politiques légalement constitués ou des alliances de partis politiques afin de s'assurer de leur exactitude (Articles 8 et 25), au droit pour les individus de faire rectifier leurs données sans frais (Article 12), aux conditions dans lesquelles les données peuvent être communiquées (Article 14), à l'obligation pour les organes chargés de la conservation des données de s'assurer de leur sécurité (Article 22) ainsi que à la liste des données pouvant être rendues publiques (Article 23).

Le dispositif prévu par la loi paraît fournir des garanties suffisantes pour peu que les procédures de gestion des données qui seront mises en œuvre assure l'effectivité.

Un réexamen ultérieur de la loi, en relation avec le projet de loi sur la protection des données personnelles, si celui-ci est adopté, serait utile, afin de s'assurer de la cohérence des deux textes. Ce projet, à ce stade, toutefois, ne soulève pas de problèmes de compatibilité.

Inscription des béninois de l'étranger

L'introduction de la biométrie pose un problème particulier en ce qui les concerne, tant du point de vue opérationnel que budgétaire. Bien que le résultat des expériences précédentes ait démontré que le nombre d'électeurs inscrit demeurait réduit⁴¹, il paraît légalement difficile de ne pas tenir compte du droit qui leur a été ouvert, en particulier si l'on considère que la Cour Constitutionnelle en avait spécifiquement demandé le maintien en 2005⁴². Dans la mesure où la Cour a, par le passé, montré sa disponibilité à prendre en considération les contraintes matérielles relatives à la mise en place des opérations à l'étranger⁴³, il pourrait être envisagé de développer une procédure spécifique qui tienne compte des impératifs techniques et budgétaires. Compte tenu de l'impact limité du vote des béninois de l'étranger lors des expériences précédentes et des conditions plus favorables à leur identification de ces électeurs sur base de leur documentation personnelle, le maintien d'une procédure manuelle pourrait être envisagé. Les articles 6, 17, 23, 24 et 25 sont concernés.

Harmonisation des dispositions de la loi:

De manière générale, dans le cadre de la révision de la loi, il serait utile de procéder à une relecture de l'ensemble des dispositions de celle-ci afin de s'assurer, dans le détail, de la concordance entre les articles, et d'en éliminer les incohérences ou ambiguïtés⁴⁴.

4. PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET



Les partenaires techniques et financiers ont répondu positivement à la demande du Président de la République de soutenir la mise en place de la LEPI en réactualisant les études précédentes et en constituant un panier commun pour l'appui au projet. L'organisation d'une élection présidentielle et d'élections législatives ouvertes, libres et transparentes en 2011 au Bénin est, en effet, cruciale pour la stabilité démocratique. Elle l'est également pour le développement économique et social du pays, dans la mesure où l'économie ne peut se bâtir durablement que si la bonne gouvernance (surtout lorsqu'elle se veut concertée) se traduit par le bon fonctionnement des institutions dans un contexte de paix, de sécurité et de stabilité politique nationale et sous-régionale. L'appui à la mise en place de la LEPI s'inscrit dès lors dans le sens des politiques de développement de la majorité des partenaires au Développement, dont les Nations Unies et l'Union européenne.

Il est prévu que le financement du soutien au processus électoral, notamment à la LEPI, se fasse au travers d'un Panier commun géré par le PNUD, à l'image de l'expérience du "Projet d'appui aux élections présidentielles" de 2006 qui a été évalué de manière positive.

Conformément à la Déclaration de Paris, un mécanisme conjoint à plusieurs partenaires, sous la forme d'un Panier commun géré par le PNUD, sera mis en place, assurant ainsi une parfaite coordination des actions. La coordination de ce Panier s'articulera autour de deux documents clés : (1) le Protocole d'Accord, qui sera validé par le Gouvernement, et qui règlera les grands principes de coordination entre l'organe de gestion de la LEPI et les partenaires du Panier et (2) le Document de Projet qui spécifiera le contenu et les modalités de mise en œuvre du Panier.

Le mode opératoire proposé dans ce rapport et le calendrier y afférent se fondent sur un démarrage à court terme en vue de rencontrer les souhaits de calendrier exprimés par les acteurs béninois. Il est donc nécessaire qu'un accord sur le contenu, les modalités de mise en œuvre et l'accompagnement de l'appui international intervienne à bref délai.

Cet accord permettra de finaliser les composantes du projet dont une trame est proposée ci-dessous.

4.1. Description des Composantes du Projet

L'objectif global du projet est de contribuer au renforcement des préalables à un développement durable à travers la consolidation de la démocratie et une meilleure gouvernance.

L'objectif spécifique est la mise en place d'une Liste Electorale Permanente Informatisée afin de contribuer à la mise en place d'un système électoral crédible, transparent et performant.

L'ensemble du projet vise à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de la personne, en particulier la jouissance et l'exercice effectif des droits civils et politiques au Bénin.

Dans ce contexte, les résultats escomptés du projet sont :

1. La LEPI est mise en place à bonne date afin de permettre aux électeurs d'exercer leurs droits de recours pour les élections de 2011.
2. La LEPI est amplement acceptée comme fiable au regard des critères d'exhaustivité, d'exactitude, d'actualité et d'inclusivité par les acteurs du processus électoral.
3. L'organe de gestion de la LEPI dispose des capacités et compétences techniques pour gérer la LEPI et de la mettre à jour.

4. L'Assemblée Nationale, la Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême, disposent des capacités nécessaires pour accompagner le processus de mise en place de la LEPI.
5. La pérennisation des acquis.

En vue d'accompagner la mise en œuvre de la LEPI et assurer sa pérennisation, en sus d'un appui opérationnel et financier à l'organe de gestion de la LEPI, une assistance aux institutions judiciaires en charge de la gestion du contentieux doit être considérée. Par ailleurs, il importe que les différents acteurs du processus électoral obtiennent l'information appropriée, adéquate et exacte en ce qui concerne la LEPI et sa mise en place. Pour ce faire, un soutien à la société civile et une stratégie de communication et de sensibilisation sont prévus. Le projet aura donc cinq composantes:

1. Appui à la réalisation de la LEPI
2. Appui à l'organe de gestion de la LEPI
3. Appui à la réforme du cadre légal
4. Appui aux Organisations de la Société Civile
5. Communication et sensibilisation
6. Appui à l'état civil (composante optionnelle)

Il est aussi proposé un appui technique de la Joint Task Force PNUD-CE sur l'assistance électorale par le biais de missions ponctuelles en cours de projet.

Bien que modulaires dans la conceptualisation, ces composantes ne sont pas censées être des compartiments autonomes et hermétiques mais sont plutôt envisagées comme un tout concourant à la réalisation de la mise en œuvre de la LEPI. Le thème commun des cinq composantes est de renforcer les capacités nationales, en particulier celles de l'organe de gestion de la LEPI du fait de son caractère permanent. Tous les experts internationaux qui travailleront en appui à l'organe de gestion de la LEPI ou à la société civile devront former et transférer leur savoir-faire et leurs compétences aux partenaires nationaux dans le cadre de leur mandat.

Il est attendu que les capacités des autorités nationales seront renforcées afin de gérer le processus électoral, conformément au mandat constitutionnel et aux différents niveaux et types de standards de conduite électorale internationale contenus dans :

- I. Les instruments universels ratifiés par l'Etat Béninois dans le cadre des Nations Unies⁴⁵,
- II. Les instruments régionaux ratifiés au sein de l'Union Africaine⁴⁶ et de la CEDEAO⁴⁷ ;
- III. Les déclarations ayant valeur de compromis politique adoptées au sein de l'Union Africaine et de la CEDEAO.

En ce qui concerne les niveaux d'exhaustivité, d'exactitude et d'inclusivité, le système d'enregistrement béninois prendra comme objectifs les objectifs spécifiques reconnus internationalement :

- Exhaustivité à 90% : 9/10 des citoyens admissibles sont inscrits sur la liste.
- Exactitude à 97% : des erreurs de saisie de données ne pourront se produire que sur 3 inscriptions sur 100.
- Actualité à 85% : les renseignements sur chaque électeur sont à jour dans 8,5 sur 10 des cas.
- Inclusivité : l'inscription sur les listes électorales est effective pour les citoyens appartenant à tous les groupes et à toutes les catégories.

⁴⁶ Pacte International sur les Droits Civils et Politiques, Convention Internationale sur les Elimination des Discrimination à l'égard des Femmes, Convention Internationale sur l'Elimination des Discriminations Raciales, Convention sur les Droits Politiques des Femmes ;

⁴⁷ Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples; Protocole Additionnel à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits des Femmes

Composante 1 : Appui à la réalisation de la LEPI

D'une part, la complexité et les contraintes calendaires combinées aux lacunes organisationnelles de l'administration électorale militent pour un appui opérationnel sous la forme d'une expertise technique dans la validation du concept opérationnel retenu pour la mise en place de la LEPI ainsi que l'accompagnement de sa mise en œuvre. Le projet visera à apporter un soutien au travers de ses experts et consultants techniques qui interviendront dans la planification, la budgétisation définitive, la sélection finale de la technologie et la

spécification des équipements, leur acquisition, la sélection et le recrutement du personnel affecté au recensement électoral, en particulier à la collecte des données biométriques, au traitement et à l'apurement du fichier électoral ainsi qu'à l'extraction (dérivation) de la LEPI de ce fichier et finalement dans la mise en place des mécanismes de mise à jour de la LEPI.

D'autre part, un soutien financier sera accordé en vue de faciliter l'acquisition des équipements, la mise en place de l'infrastructure technologique, des centres de coordination communaux et du centre national de traitement des données. Dans la mesure du possible, les consultants se limiteront à un rôle consultatif afin de permettre à la partie nationale de prendre en charge dès le démarrage du projet le leadership des principales activités de réalisation de la LEPI, ceci dans le but de faciliter le transfert des compétences et la pérennisation des acquis. Il ne fait aucun doute que le pays dispose du personnel qualifié pour mener à bien les différentes activités. Néanmoins, les pratiques exemplaires et les facteurs de succès identifiés dans d'autres projets similaires en Afrique seront transmis et mis en œuvre par des experts et consultants mis à disposition par le projet.

Composante 2 : Appui à l'organe de gestion de la LEPI

Le projet se concentrera tout d'abord sur le soutien à l'organe de gestion de la LEPI pour élaborer un plan stratégique pluriannuel englobant la prise en charge de la LEPI. Ce plan stratégique pourrait servir de cadre intégré et structuré pour la définition de ses missions, des principes directeurs et des objectifs stratégiques.

Pour la plupart des administrations électorales, la planification stratégique est un concept nouveau et nombre d'entre elles ne se sont pas encore engagées dans ce type de planification, leurs activités étant principalement la gestion des événements électoraux ponctuels ou de soumettre les budgets pluriannuels. Le but de cette composante de soutien est de fournir un outil de gestion qui pourrait soutenir les efforts de l'organe en charge pour assurer la pérennité de la LEPI par les dispositifs suivants:

- Optimisation de la structure de l'organe de gestion de la LEPI et du système organisationnel interne afin de rationaliser les investissements et d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente de la LEPI
- Fourniture des données quantitatives et qualitatives aux responsables de l'organe de gestion de la LEPI pour leurs décisions quotidiennes ayant trait à la gestion de la LEPI
- Fourniture d'un dispositif de suivi et d'évaluation des activités et résultats atteints
- Préparation d'un budget des activités prenant en compte la mise en œuvre de la LEPI et sa mise à jour.

Étant donné la complexité opérationnelle et les contraintes techniques liées à la mise en œuvre de la LEPI conformément au calendrier établi, l'organe de gestion de la LEPI est confronté à un large défi de décentralisation de ses activités et de fourniture d'une formation opérationnelle spécifique et spécialisée dans une période très courte à un nombre élevé d'intervenants au niveau central et des démembrements.

En vue de faire face à ces besoins, un appui financier et technique fourni par le projet permettra à l'organe de gestion de la LEPI de faire face aux fonctions essentielles suivantes, nécessaires à la mise en œuvre de la LEPI :

- contribuer à développer toutes les étapes de l'opération de formation en cascade pour les intervenants impliqués dans l'organisation du RENA, de la collecte des données biométriques et de la production de la LEPI incluant la distribution des cartes d'électeur
- contribuer au fonctionnement des entités décentralisées de l'organe de gestion de la LEPI dans l'organisation du RENA, de la collecte des données biométriques et de la production de la LEPI incluant la distribution des cartes d'électeur
- contribuer à la conception et à la production des supports pour la formation, tels que les manuels, les orientations, les aides à la formation, les présentations multimédias, les vidéos etc.

- définir l'équipement de formation pour les formateurs principaux
- mettre en œuvre le programme de formation en cascade, en commençant par le groupe de formateurs principaux au siège de l'organe de gestion de la LEPI, et en s'étendant aux niveaux des démembrements
- exercer les activités de contrôle et d'évaluation liées à la fois à la formation et à l'organisation des activités reliées à la LEPI.

Le développement de capacités est une approche relativement récente, innovatrice et plus durable pour l'assistance électorale : il reconnaît que la construction d'une capacité d'administration électorale forte et stable sur place est plus précieuse, durable et efficace à long terme que la fourniture d'une aide électorale extérieure adaptée aux secteurs spécifiques du processus électoral ou à un événement électoral isolé.

L'investissement dans les personnes et le renforcement de leurs compétences professionnelles sont des composantes clés du développement des capacités. Le projet prévoit d'identifier et d'élaborer un programme d'apprentissage complet visant à améliorer les compétences, la confiance, et le réseau professionnel et technique des intervenants électoraux à tous les niveaux, avec une mise au point spécifique visant le personnel au niveau des démembrements. Le but principal est d'assister l'organe de gestion de la LEPI dans la mise en œuvre d'une série d'initiatives de développement visant l'amélioration de la compétence professionnelle de son personnel.

Composante 3 : Appui financier et opérationnel à la réforme du cadre légal

Le processus de recensement électoral est une opération complexe qui implique plusieurs intervenants et entités. Le projet pourra, s'il est souhaité, apporter un soutien aux institutions suivantes :

- Assemblée Nationale
- Cour Suprême
- Cour Constitutionnelle

ASSEMBLÉE NATIONALE

Le projet pourra mettre à disposition de l'Assemblée Nationale, en collaboration avec l'organe de gestion de la LEPI, un consultant juridique afin de faciliter la réforme de la loi en tenant compte des impératifs calendaires. Il s'agit d'une expertise fournie sur une courte durée ne dépassant pas deux mois. Elle interviendrait au tout début du projet.

COUR SUPRÊME ET COUR CONSTITUTIONNELLE

Le processus de recensement électoral est générateur de contentieux à plusieurs niveaux. L'établissement et l'application d'un système approprié et efficace de résolution des contentieux sont des composantes cruciales pour l'acceptation de la LEPI.

La façon dont le contentieux électoral lié à la LEPI est pris en charge par les institutions concernées a un impact crucial sur la crédibilité (à la fois perçue et avérée) d'un processus de recensement électoral et de la légitimité de l'organe de gestion de la LEPI.

Cette composante de projet visera donc à aider la Cour Suprême et la Cour Constitutionnelle à gérer le contentieux lié ou découlant de la LEPI et à disposer des moyens matériels de gestion de celui-ci. Des campagnes de sensibilisation de la population aux recours relatifs aux contentieux préélectoraux et électoraux devraient être organisées en étroite collaboration avec l'organe de gestion de la LEPI et les organisations de la société civile concernées.

En outre, prenant en considération la difficulté d'établir la preuve des inscriptions multiples et d'appliquer le régime des sanctions y associé, le projet compte apporter une expertise technique à la Cour Suprême et à la Cour Constitutionnelle en vue de les aider à gérer les changements induits par l'introduction de la biométrie. Cela comprend des formations sur la détection des inscriptions multiples et l'examen des fichiers électoraux informatisés et

permanents. Le projet prend en compte les exigences en termes d'infrastructure de base (ordinateurs, liaison avec le fichier électoral, réseau local, etc.)

Composante 4 : Appui aux Organisations de la Société Civile

Le succès d'un recensement électoral se mesure par la forte adhésion et participation de la population ainsi que l'acceptation de la liste électorale qui en résulte. Les bénéfices apportés au processus électoral par la société civile se manifesteront en termes d'augmentation de la confiance publique dans l'efficacité et la légitimité de la LEPI. Le projet soutiendra le développement des mécanismes visant à encourager la collaboration et les échanges entre les Organisations de la Société Civile pour leur implication dans les activités de sensibilisation liées à la LEPI.

Composante 5 : Communication et sensibilisation

Cette composante comprend l'élaboration d'un plan de communication, la formation des organisations de la société civile, la production du matériel pédagogique et publicitaire de sensibilisation et des projets à l'échelle de chaque commune. Ces projets de sensibilisation au niveau communal impliquent :

- La sensibilisation au niveau des villages à l'aide des gongoneurs et crieurs publics
- La sensibilisation par le biais de spots, sketches et d'émissions radiophoniques en utilisant les radios communautaires
- La sensibilisation par des réunions de proximité
- La production des affiches
- L'équipement des groupes mobiles d'éducation électorale

Composante 6 : Appui à l'état civil (composante optionnelle)

Une composante additionnelle, relative au RAVEC, pourrait être incluse si toutefois l'option d'une passerelle avec ce programme est retenue. Le maintien de la condition légale d'identification sur base d'une pièce d'identité pour être inclus imposerait, en effet, un appui au RAVEC, tel que décrit dans l'option présentée plus avant. Ceci pourrait se traduire par une évaluation du projet et son renforcement, qui serait suivi par la prolongation de ses activités. Il est prévu dans le cadre du recensement par ménage de déterminer avec précision le nombre d'électeurs potentiels ne disposant pas de pièces d'identité. Ces électeurs pourraient être pris en charge prioritairement par l'extension du RAVEC afin qu'à terme (avant les échéances de 2011), ils puissent se présenter dans les centres de coordination et obtenir leur carte d'électeur sur présentation des jugements supplétifs.

Dans cette hypothèse, l'appui à l'état civil serait triple :

- Un appui en termes d'évaluation du projet et d'analyse des causes primaires ayant conduit aux retards importants constatés
- Un dimensionnement de l'appui financier et opérationnel à apporter au projet. En effet, un contrôle régulier et soutenu de la progression du projet est nécessaire
- Un appui financier direct pour faciliter la prolongation des opérations

4.2. Arrangement de Gestion du Projet

Modalités de financement du projet

Les Partenaires au Développement ont convenu d'apporter un appui technique et financier à la mise en place de la LEPI selon le mode de gestion conjointe via la signature d'un accord avec le PNUD, conformément à la résolution 46/137 du 17 décembre 1991 de l'Assemblée Générale des Nations Unies définissant le rôle et le mandat du PNUD en matière d'assistance électorale. Les PTF concluront des accords séparés de partage des coûts avec le PNUD qui mettra en œuvre le projet sous la modalité d'exécution directe (DEX). Les PTF acceptent le principe d'un panier multi bailleurs où les fonds ne ciblent pas de lignes budgétaires spécifiques.

Le Panier aura une structure de gestion à deux niveaux : un Comité de Pilotage et une Unité de Gestion du Projet. Le Comité de pilotage supervisera et approuvera l'orientation générale et la ligne d'action du Panier commun, géré par le PNUD. La composition du Comité sera définie dans le Protocole d'Accord mais inclura au moins des représentants du SAP-CENA, du Gouvernement, des Partenaires au développement et de l'UGP recrutée pour appuyer la mise en œuvre des activités qui assurera le secrétariat des Comités de Pilotage.

Modalités de gestion du projet

Sous la modalité « Exécution Directe », le PNUD assure la gestion efficace du projet et du panier commun en étroite collaboration avec l'organe de gestion de la LEPI et les autres bénéficiaires du projet. Ils seront appuyés par le PNUD dans l'élaboration de leur plan d'activités opérationnel et du budget détaillé de la mise en œuvre de la LEPI. Certaines des activités de ces plans opérationnels et du budget, notamment les acquisitions de biens et services relatifs au matériel, seront financées par la contribution gouvernementale directe.

Pour la gestion opérationnelle du projet, une Unité de Gestion du Projet (UGP) sera mise en place qui assurera la gestion quotidienne du projet et du panier commun et qui apportera des conseils et appuis techniques à l'organe de gestion de la LEPI et aux autres bénéficiaires du projet pour la réalisation des activités auxquelles contribue ce projet.

Au démarrage du présent projet, l'organe de gestion de la LEPI et les autres bénéficiaires du projet en collaboration avec l'UGP élaboreront, sur la base du plan opérationnel, le programme d'activités sous financement du panier commun. Ils élaboreront par la suite des rapports réguliers d'avancement des activités.

5. PÉRENNISATION DES ACQUIS

Etant donné l'ampleur des investissements induits par la mise en place d'une LEPI, il importe que des éléments de pérennisation soient considérés et développés. Le mode opératoire développé dans la présentation de la méthodologie de mise en œuvre permettrait la constitution d'un cadre susceptible d'assurer une stabilité à moyen terme. A long terme cependant, il est nécessaire que des progrès significatifs soient enregistrés dans le domaine de la gestion de l'Etat civil. Il est, en outre, indispensable d'examiner les possibilités de maximiser l'impact de l'acquisition de la technologie biométrique et les possibilités d'une utilisation dans un cadre non exclusivement électoral.

5.1. Synergies avec l'Etat civil

Le Protocole A/SP1/12/01 CEDEAO précise notamment en son article 4 : «chaque Etat membre doit s'assurer de l'établissement d'un système d'état civil fiable et stable». La mise en place d'un tel instrument constitue un objectif à long terme dont l'utilité dépasse largement le seul cadre électoral pour toucher à la définition des politiques publiques en général. Il s'agit cependant d'un objectif dont la réalisation est généralement considérée comme s'étendant sur une période de cinq à dix ans en fonction du contexte de départ. La mise en place d'un Etat civil fonctionnel implique également une évolution des pratiques sociales⁴⁸, laquelle sera nécessairement graduelle. Il paraît donc difficile de pouvoir fonder, à bref délai, la permanence de la liste électorale sur les données de l'Etat civil.

La mise en œuvre de la LEPI sur base d'un RENA constitue une solution transitoire susceptible de garantir la fiabilité de la liste pour plusieurs années. Il importera, cependant, à terme, de pouvoir établir un lien direct et fiable avec l'Etat civil et pour ce, le gouvernement béninois devrait poursuivre et développer les efforts déjà entrepris dans ce domaine. Le mécanisme de l'enregistrement des décès, en particulier, devrait retenir une attention toute particulière et immédiate, dans la mesure où, à défaut d'une amélioration substantielle en la matière, la liste électorale se gonflera inévitablement d'un nombre croissant d'électeurs décédés.

5.2. Réutilisation de l'infrastructure dans la cadre de l'informatisation du casier judiciaire

La loi N°2007-25 du 23 Novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin établi, aux articles 32 et 33, un régime d'exclusion judiciaire. Indépendamment des discussions qui pourraient être engagées sur le bien fondé de maintenir un spectre aussi large d'exclusion, force est de constater que celui-ci ne connaît qu'une application sporadique. Ceci résulte 1) des modalités d'élaboration des listes manuelles, 2) de la situation qui prévaut en matière de gestion du casier judiciaire. La mise en place d'une LEPI imposant la mise place de mécanismes de révision appropriés supposerait nécessairement que soient réglés les problèmes relatifs à l'entretien et la gestion du casier judiciaire, afin de permettre la mise en place d'une procédure adaptée de circulation de l'information du Ministère de la Justice vers l'administration électorale.

De la même manière que l'identification des personnes constitue une question à résoudre dans le cadre de la mise en place de la LEPI, elle est un obstacle à la constitution d'un casier judiciaire. Or, si la constitution à brève échéance d'un Etat civil performant n'est pas envisageable, la biométrie a d'ores et déjà été identifiée, dans un rapport spécifique de novembre 2005, comme une option réaliste pour l'identification des récidivistes⁴⁹.

48 Selon les évaluations du recensement, en 2002, 30% des enfants de moins de cinq ans n'étaient pas enregistrés, avec de fortes variations régionales. En matière d'enregistrement des décès, le déficit d'information serait beaucoup plus massif puisque, à titre d'exemple, selon la préfecture de Cotonou, seule une minorité (peut être un tiers des décès) serait déclarée.

49 Voir à cet égard le rapport de mission court terme de M. Pierre Leclercq, de novembre 2005, réalisé dans le cadre de l'appui au Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire du Bénin (Assistance technique aux Cours et Tribunaux).

Bien que la mise en place du casier judiciaire implique, avant tout la mise en œuvre de moyens et de procédures adaptées, sur base du constat qui a pu être établi quant aux causes et carences actuelles, procédurales et institutionnelles, l'utilisation de la biométrie a été identifiée comme l'approche la plus rationnelle permettant d'atteindre cet objectif. L'introduction de la biométrie dans le cadre électoral constituerait une opportunité évidente dans la mesure où la technologie utilisée est transposable et répond aux besoins immédiats du secteur judiciaire. L'établissement d'une telle passerelle, pour peu que les dispositions légales nécessaires en ce qui concerne l'adaptation des procédures pénales et les transferts d'information soient mises en place, permettraient, indépendamment des difficultés relatives à l'identification de l'individu par son état civil, de s'assurer – par comparaison des données biométriques – de l'exactitude des opérations de radiation découlant des décisions de justice. Il paraît évident que l'expérience acquise en matière de récolte et de traitement des données au cours du processus de constitution de la LEPI serait, en outre, de nature à favoriser une mise en place plus rapide du casier judiciaire et ce, dans la mesure où, pour l'essentiel, les processus de traitement des données sont directement transférables.



6. CONCLUSION



Considérant le consensus existant sur la remise en cause du mécanisme et des conditions de l'établissement des listes électorales, les acteurs du processus électoral ont opté pour la mise en œuvre d'une liste électorale permanente et informatisée (LEPI) permettant de réduire les problèmes liés à :

- La vérification de la fiabilité des listes électorales
- La publication des listes électorales et leur mise à disposition aux acteurs du processus électoral
- La conformité en rapport avec le code électoral en ce qui a trait au retrait des inscriptions multiples
- La transparence, l'exactitude et la crédibilité du nombre d'électeurs
- La réduction des irrégularités (inscriptions fictives, inscriptions multiples, inscriptions d'étrangers, inscriptions de mineurs ou d'autres catégories de personnes inéligibles à la qualité d'électeur
- L'absence d'une carte d'électeur infalsifiable et portant la photographie du détenteur;
- Le coût sans cesse croissant et récurrent lié à la périodicité des listes électorales manuelles

La Commission européenne et le PNUD ont, avec le soutien des autres partenaires techniques et financiers, entrepris une étude visant à définir la faisabilité de la mise en œuvre de la LEPI avant les élections de 2011. Cette étude reprend les acquis des diverses études précédentes dont principalement l'étude financée par DANIDA en 2004.

La présente étude propose un mode opératoire direct permettant la mise en œuvre de la LEPI dans le contexte actuel impliquant un recensement national approfondi qui inclut:

- Une cartographie censitaire détaillée permettant de dimensionner les opérations et d'identifier les ménages devant être visités
- Un recensement par ménage des électeurs potentiels en vue de la constitution d'un fichier de la population électorale potentielle (couvrant plusieurs cycles électoraux). Il permet par ailleurs d'avoir une meilleure connaissance des électeurs ne disposant pas de pièce d'identité qui peuvent faire l'objet d'un traitement spécial en vue de leur permettre de s'inscrire sur les listes électorales selon les conditions prescrites par la loi;
- Une collecte des données démographiques et biométriques en vue de procéder à la détection des inscriptions multiples et garantir l'identité des électeurs afin de s'assurer que chaque électeur dispose d'une seule et unique carte d'électeur
- Un traitement des données par le biais de centres de traitement décentralisés et d'un centre national de traitement en vue de la production des documents électoraux dont les listes électorales et les cartes d'électeur

En plus de ces activités, un accompagnement sous la forme d'appui opérationnel et financier a été identifié afin de permettre une meilleure prise en charge du contentieux relatif à l'établissement de la LEPI, à la réforme du cadre légal régissant l'établissement des listes électorales, les réclamations associées et le contentieux qui en découle, à l'éducation électorale et à la sensibilisation des populations.

La mise en œuvre de la LEPI demeure une opération complexe. Le contexte spécial du Bénin donne lieu à plusieurs scénarios qui sont décrits dans l'étude. Le recensement par ménage est une nouveauté qui permettra de rassurer les différents acteurs du processus électoral. Ce facteur clé permet en effet de faire abstraction de la nécessité d'imposer la détention d'une

pièce d'identité aux personnes qui à ce jour n'en disposent pas du fait des dysfonctionnements du RAVEC. Néanmoins, une variante est proposée permettant un appui opérationnel et financier direct au RAVEC impliquant un traitement prioritaire des personnes identifiées lors du recensement électoral national approfondi.

Au niveau technologique, les mêmes conditions spéciales du Bénin permettent d'envisager plusieurs scénarios. La mobilité des agents de recensement particulièrement dans des régions lacustres et marécageuses et le déficit en desserte d'énergie électrique peuvent amener certains acteurs du processus électoral à privilégier certaines options dites à basse intensité technologique telles que l'usage des formulaires OMR. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que la collecte des données n'est qu'un aspect de l'opération de mise en œuvre de la LEPI. Si certaines précautions ne sont pas prises lors de la collecte des données biométriques, à titre d'exemple la vérification de la qualité de l'empreinte digitale, le fichier consolidé risque d'avoir plusieurs plages obscures dans lesquelles les empreintes digitales ne sont pas utilisables au niveau du traitement AFIS avec pour conséquence immédiate l'impossibilité de garantir un seuil acceptable de détection des inscriptions multiples et décrédibiliser le fichier électoral ainsi compilé.

La recherche d'un juste équilibre est l'élément moteur. Celui se retrouve dans la mise en œuvre de la LEPI en permettant aux personnes qui ne disposent pas de pièces d'identité d'être recensées et de faire l'objet d'une collecte des données biométriques. Il est suggéré d'effectuer cette collecte des données biométriques en utilisant des kits biométriques tels que présentés dans ce rapport.

En définitive, les contraintes calendaires ne doivent pas être le principal critère de choix d'une approche ou d'un scénario de mise en œuvre de la LEPI, mais plutôt la recherche de la satisfaction des objectifs à long terme dévolus à la LEPI, à savoir être un des socles de la fiabilisation des élections au Bénin.

7. ANNEXES



- Annexe 1:** Spécifications techniques minimales des kits
- Annexe 2:** Description détaillée des activités de la mise en place de la LEPI
- Annexe 3:** Expériences d'enregistrement biométrique des électeurs

ANNEXE 1 SPECIFICATIONS MINIMALES DES KITS BIOMETRIQUES

Les kits biométriques dans leur acception généralement reconnue comprennent à la fois le matériel et les services qui y sont associés (formation, entretien, soutien au déploiement, supervision technique et support technique).

Exigences Générales

Il est requis un ensemble de services et d'équipements comme suit :

- Un kit intégré (toutes les composantes incluses et ne devant pas faire l'objet d'une acquisition séparée en vue d'éviter les difficultés d'intégration) permettant la collecte des données des électeurs (empreintes digitales, photographie et données alphanumériques, leur stockage et restitution pour la constitution des fichiers électoraux. La capture des données doit se conformer aux exigences de la loi béninoise en la matière en ce qui a trait aux données personnelles. Ce qui inclut un laptop (ou PDA), une source d'énergie électrique, une webcam ou caméra numérique, un scanner d'empreinte digitale et une imprimante pour l'impression des rapports, récépissés et autres documents incluant la liste des pétitionnaires enregistrés.
- Différents niveaux de sécurité doivent être intégrés afin de garantir la confidentialité des données, l'intégrité du processus de collecte et la crédibilité de celui-ci. Les données collectées doivent pouvoir être sauvegardées sur un support externe pour transmission aux centres de collecte.
- En plus des kits déployés sur le terrain, des systèmes centraux permettant l'intégration des données, le contrôle AFIS et l'apurement quantitatif and qualitatif doivent être fournis. Le système AFIS doit permettre une gestion du taux de fausse acceptation, du taux de faux rejet et du taux d'erreur égale. Il doit aussi pouvoir identifier la qualité des empreintes digitales et indiquer celles qui ne sont pas conformes ou utilisables pour un contrôle AFIS. Le système central inclut aussi une infrastructure d'impression des listes électorales et des cartes d'électeur.
- Un ensemble de services de soutien incluant la gestion du projet, l'installation et la configuration des équipements et infrastructures, leur mise en service, la formation du personnel, la logistique associée au déploiement et à la mise en service ainsi que le soutien technique direct pour la mise en service et l'entretien des infrastructures et équipements.

Exigences spécifiques

Kits biométriques

La portabilité et robustesse sont des critères essentiels. Les composants de base sont :

- ordinateur
- écran
- clavier AZERTY
- souris ou plage tactile
- caméra numérique ou webcam équivalente (optionnellement un flash pour améliorer)
- 1 clé USB de 4Go pour les sauvegardes ponctuelles
- 1 Graveur de CD-R
- Carte réseau permettant de transformer le kit en matériel de bureau ou permettre la transmission des données par réseau

Table 1: Exigences matérielles minimales

Equipment	Description	Qté / Caractéristiques	Spécifications
Carte-mère	CPU	Quantité	1
	Bus des données	Cadence minimale	1.6 GHz
	Cache	Cadence minimale	400 Mhz
	Emplacements RAM DDR2 DIMM Sockets	Taille	2 Mo
RAM	Mémoire DDR2 DIMM Memory	Quantité	2
Disque dur	Interface	Taille	2.0 Go
	Capacité	-	SATA
	Tampon (buffer)	-	120 Go
	Vitesse de révolution	-	8Mo
Interfaces	Ports USB 2.0	-	5400 RMP
	Carte réseau Ethernet 10/100/1000	Quantité	2
	Sortie Vidéo	Quantité	1
		Connecteur	RJ45
	Port Série	Quantité	1
	Ecran LCD ou TFT	Grandeur	14"
		Résolution	1280 x 800 (24 bits)
	Clavier	Type	AZERTY
		Langue	Français
	Souris	Type	Tactile ou externe
Scanner d'empreinte digitale	Résolution		500 dpi
	Zone de Capture (minimale)		12.5 mm x 16.5 mm

De plus, une couverture résistante aux intempéries en vue de protéger le kit est suggérée en plus de la valise de transport qui doit faciliter la mobilité, le stockage, la mise en palette en l'empilage pour le transport (imbrication).

La source d'énergie électrique doit comprendre une batterie capable de fournir 8 à 9 heures d'autonomie à la fois à l'ordinateur portable et ses périphériques.

Le logiciel de collecte doit être adapté aux lois et procédures électorales du Bénin. Ces caractéristiques seront fixées par l'organe de gestion de la LEPI. Néanmoins, un certain nombre d'exigences minimales doivent être satisfaites :

- Le diagnostic de la configuration de l'équipement et son état de service
- La journalisation des activités
- La protection des données contre toute manipulation non autorisée
- La conformité avec les normes ICAO en ce qui a trait aux photographies afin de permettre une synergie avec d'autres services étatiques
- Le stockage des images en format JPEG 2000
- La compression des empreintes digitales dans le format WSQ et NIST

Les systèmes centraux

Ils incluent mais ne se limitent pas à :

- Stations de travail
- Serveurs d'application et de base de données
- Stockage des données
- Imprimantes pour les listes électorales et cartes d'électeur
- Infrastructure réseau et de protection électrique incluant les UPS

Table 2: Exigences matérielles minimales des équipements centraux

Équipements	Description	Qté / Caractéristiques	Spécifications
Stations de travail	Mini tours ou ordinateur de bureau	Quantité	A déterminer
		UCT (Processeur)	2.0 GHz
		RAM	2.0 Go
		Disque dur	240 Go SATA
		Carte réseau	Ethernet 10/100/1000
	Écrans	Quantité	A déterminer
		A cristaux liquides et plats	17"
	Claviers	Quantité	A déterminer
		Distribution	AZERTY
		Langue	Français
Souris USB	Quantité	A déterminer	
Serveurs d'applications	Quantité	Quantité	
	Serveur compatible avec armoire (rackable)	UCT (Processeur)	3.0 GHz Quad Core
		RAM	4.0 Go
		Disque dur	300 Go RAID 1
		Carte réseau	Ethernet 10/100/1000
Serveurs de bases de données	Quantité	Quantité	
	Serveur compatible avec armoire (rackable)	UCT (Processeur)	3.0 GHz Quad Core
		RAM	8.0 Go
		Disque dur	500 Go RAID 1
		Carte réseau	Ethernet 10/100/1000
Entreposage des données	Quantité	Quantité	
	Direct Access Storage	Interface	SAS/SATA
		Capacité	2 To RAID 0+1
Serveur AFIS	Quantité	Quantité	
	Serveur compatible avec armoire (rackable)	UCT (Processeur)	2 x 3.0 GHz Quad Core
		RAM	8.0 Go
		Disque dur	500 Go RAID 1
		Carte réseau	Ethernet 10/100/1000
Serveurs d'impression	Quantité	Quantité	A déterminer
	Exigences	UCT (Processeur)	2.0 GHz
		RAM	2.0 Go
		Disque dur	240 Go SATA
		Carte réseau	Ethernet 10/100/1000
Imprimantes pour cartes	Imprimantes	Quantité	A déterminer
		Type	Selon le type de carte retenu
		Interface	Réseau
Accessoires pour armoires	Quantité	Quantité	A déterminer
	Caractéristiques	Dimensions	A déterminer
		Nombre de rangements	A déterminer
Équipement réseau	Routeurs Gigabit Ethernet	Quantité	A déterminer
		Nombre de ports	Dépend du nombre de postes à connecter
Énergie électrique	Tension Régulateur de tension électrique	Quantité	A déterminer
	Inverseur	Quantité	A déterminer
Accessoires	Câbles électriques	Quantité	A déterminer
	Câbles réseau	Quantité	A déterminer
Consommables	Imprimantes	Quantité	A déterminer
	Cartes d'électeur	Quantité	A déterminer

Les logiciels centraux seront spécifiés en collaboration avec l'organe de gestion de la LEPI. C'est aussi le cas pour les services d'appoint incluant la gestion de projet, l'installation et la configuration, la formation, la logistique, la mise en service et le support technique approprié.

ANNEXE 2 - DESCRIPTION DETAILLEE DES ACTIVITES DE LA MISE EN PLACE DE LA LEPI

Révision du cadre légal

RENA

Cartographie censitaire

Préalable

Recrutement Institut spécialisé

Elaboration des documents techniques

Recrutement du personnel de terrain (Chefs d'équipes, agents cartographes, superviseur)

Formation du personnel

Travaux de cartographie

Créations des ZDE

Publication

Recensement porte à porte

Elaboration des documents techniques

Recrutement du personnel de terrain (superviseurs, contrôleurs, agents recenseurs)

Formation des superviseurs

Formation des contrôleurs et agents recenseurs

Recensement

Publication

Enregistrement des données nominatives et biométriques dans les centres de collecte

Préalable aux enregistrements

Mise en place du Centre national de traitement

Aménagement et équipement

Mise en place des Centres de coordination

Aménagement et équipement des centres de coordinations

Acquisitions des kits d'enregistrement

Recrutement du personnel du centre national de traitement

Recrutement des superviseurs informaticiens (chef du CNT, les administrateurs de base de donnée, les programmeurs)

Recrutements des contrôleurs et des superviseurs techniques

Formation sur l'utilisation du KIT

Recrutement et formation des opérateurs de saisie

Enregistrement dans la 1ère aire opérationnelle

Déploiement des kits dans la 1ère Aire opérationnelle

Installation des centres de collecte et déploiement du personnel

Enregistrement

Ramassage des Kits de la 1ère aire opérationnelle

Initialisation et déploiement des kits pour la 2ème aire

Enregistrement dans la 2ème aire opérationnelle

Aménagement et équipement des centres de coordination

Recrutement, formation et déploiement

Déploiement des kits dans la 2ème Aire opérationnelle

Installation des centres de collecte et déploiement du personnel

Enregistrement

Ramassage des Kits de la 2ème aire opérationnelle

Initialisation et déploiement des kits pour la 3ème aire opérationnelle

Enregistrement dans la 3ème aire opérationnelle

Aménagement et équipement des centres de coordination

Recrutement, formation et déploiement
 Déploiement des kits dans la 3ème Aire opérationnelle
 Installation des centres de collecte et déploiement du personnel
 Enregistrement
 Ramassage des Kits de la 3ème aire opérationnelle
 Initialisation et déploiement des kits pour la 4ème aire opérationnelle
 Enregistrement dans la 4ème aire opérationnelle
 Aménagement et équipement des centres de coordination
 Recrutement, formation et déploiement
 Déploiement des kits dans la 4ème Aire opérationnelle
 Installation des centres de collecte et déploiement du personnel
 Enregistrement
 Ramassage des Kits de la 4ème aire opérationnelle

CENTRES DE COORDINATION COMMUNAUX

Centralisation et transmission des données au centre national de traitement
 Constitution d'archive électronique communal

CENTRE NATIONAL DE TRAITEMENT DES DONNEES

Constitution du fichier national
 Fichier national dédoublonné
 Constitution d'archive électronique
 Fichier national apuré
 Premier affichage et prise en compte des réclamations
 Validation du fichier national
 Extraction de la LEPI
 Génération des bureaux de vote
 Validation des BV créés
 Affectation des électeurs dans les BV
 Edition des cartes d'électeur et impression des listes électorales
 Distribution des cartes d'électeur, affichage et recours
 Prise en compte des réclamations
 Impression des listes définitives
 Finalisation du SGI-LEPI

ANNEXE 3 - COMPARAISON D'EXPERIENCES D'ENREGISTREMENT BIOMETRIQUE

		MALAWI	ZAMBIE	TANZANIE
Technologie utilisée				
	OMR	Utilisation de scanners OMR pour décoder les informations relatives aux électeurs incluant une photographie et une empreinte digitale; Remplacement des caméras Polaroid par une imprimante photographique et une caméra numérique	Solution similaire au Malawi avec une transition à l'utilisation de kits biométriques compte tenu de l'indisponibilité des caméras Polaroid	Solution similaire au Malawi. NEC est à la recherche d'une solution de remplacement des caméras Polaroid
	Kit fixe			
	Délivrance immédiate de carte	Condition sine qua none	Condition sine qua none	Condition sine qua none
	Energie	Utilisation du courant du secteur et des panneaux solaires	Utilisation de piles AAA pour les caméras	Utilisation des piles AAA pour les caméras
Caractéristiques morphologiques				
	Empreintes digitales	Prise sur papier avec une résolution de 2000 dpi. Par contre la récupération par scanner est à 500 dpi avec des problèmes de qualité des images	Prise sur papier avec une résolution de 2000 dpi. Par contre la récupération par scanner est à 500 dpi avec des problèmes de qualité des images	Prise sur papier avec une résolution de 2000dpi. Par contre la récupération par scanner est à 500 dpi avec des problèmes de qualité des images
	Photographiques	Photographie numérique, imprimée et par la suite scannée. Perte de la qualité de la photographie	Photographie scannée	Photographie scannée
Mise oeuvre				
	Calendrier	Aucune contrainte calendrier majeure	Aucune contrainte calendrier majeure	Aucune contrainte calendrier majeure
	Coût par électeur	inférieur à 5 USD	inférieur à 5 USD	inférieur à 5 USD
	Satisfaction des acteurs du processus électoral	Problèmes liés à la non maîtrise de la technologie	Satisfaction	Satisfaction
	Pérennisation des acquis	Mauvais choix technologiques; Aucune étude préalable de faisabilité	Mauvais choix technologiques; Aucune étude préalable de faisabilité	Mauvais choix technologiques; Aucune étude préalable de faisabilité
	Révision/mise à jour des fichiers biométriques	Il s'agit plus d'un fichier à caractère périodique	Il s'agit plus d'un fichier à caractère périodique	Révision en cours et difficile à mettre en oeuvre
	Lien avec l'état civil (ou fichier de la population)	Aucun	Aucun	Aucun

RDC	TOGO	MAURITANIE	COTE D'IVOIRE
-----	------	------------	---------------

Kits biométriques comprenant une valise, des batteries, webcam, scanner d'empreinte digitale, imprimante et laptop	Réutilisation des kits biométriques de la RDC. Opération de reconditionnement des kits avec un coût avoisinant les 800 USD par kit	Kits biométriques comprenant une valise, des batteries, caméra digitale, scanner d'empreinte digitale et laptop	Kits biométrique comprenant un micro-contrôleur, une caméra digitale et un scanner d'empreinte digitale
Condition sine qua none	Condition sine qua none	Délivrance différée et nécessité d'utiliser la carte d'identité	Délivrance différée couplée à la carte d'identité
Utilisation des générateurs de 0,5 KVA à essence mélangée	Utilisation des générateurs de 0,5 KVA à essence mélangée	Utilisation des générateurs	Utilisation des batteries qui sont remplacées par des batteries rechargées

Utilisation de scanners d'empreinte digitale qui évaluent la qualité des empreintes à travers le logiciel	Utilisation de scanners d'empreinte digitale qui évaluent la qualité des empreintes à travers le logiciel	Utilisation de scanners d'empreinte digitale qui évaluent la qualité des empreintes à travers le logiciel	Utilisation de scanners d'empreinte digitale. Aucune évaluation possible de la qualité des empreintes digitales collectées
Difficultés d'ajustement de la qualité de la photographie du fait de l'utilisation d'une webcam	Difficultés d'ajustement de la qualité de la photographie du fait de l'utilisation d'une webcam. Plusieurs pannes de webcam expérimentées durant le processus.	Photographie de bonne qualité	Photographie de bonne qualité

Importantes contraintes calendaires ayant conduit à la perte de 4% des données et à des erreurs de codification des cartes d'électeur	Importantes contraintes calendaires couplées aux problèmes matériels qui ont causé la perte de 0,9% des données	Aucune contrainte calendaire majeure	Importantes contraintes calendaires. Le processus étant en cours, il n'est pas impossible que cela conduise à des dérapages
supérieur à 5 USD	inférieur à 5 USD du fait de la réutilisation des kits	supérieur à 5 USD	supérieur à 5 USD
Satisfaction	Satisfaction et désir de continuer dans le même type de système	Exclusion d'une partie de la population	Processus en cours
Choix technologique partiellement adapte	L'administration électorale ne dispose d'aucun kits à ce jour	Choix technologique partiellement adapté	Mauvais choix technologie au vu des problèmes expérimentés à ce jour
Révision compromise et onéreuse	Aucune possibilité de révision à ce jour	Nécessité de remplacement des équipements. Les révisions sont continues	Aucun concept identifié à ce jour
Le fichier électoral constitue l'embryon du fichier de population; Il n'y a aucun lien avec l'état civil.	Aucun	Le fichier électoral dérive de l'état civil	Le fichier électoral dérive de l'état civil

COMPARAISON D'EXPERIENCES D'ENREGISTREMENT BIOMETRIQUE

	MALAWI	ZAMBIE	TANZANIE	
Technologie utilisée				
Rapport avec les principes directeurs				
	Intégrité	Oui	Oui	Oui
	Inclusif	Oui	Oui	Oui
	Exhaustif	Oui, inscription volontaire	Oui, inscription volontaire	Oui, inscription volontaire
	Exactitude	Partielle	Partielle	Partielle
	Accessibilité	Non	Non	Non
	Transparence	Oui	Oui	Oui
	Sécurité	Oui	Oui	Oui
	Efficacité économique	Non	Oui	Oui
	Faisabilité administrative	Oui	Oui	Oui
	Durabilité	Non	Non	Non
	Crédibilité	Oui	Oui	Oui
	Adéquation de la tech-	Non prouvée	Non prouvée	Non prouvée
	Evolution d'un système	Oui	Non	Non
	Concept opérationnel	Inexistant	Inexistant	Inexistant
	Preuve de concept validée	Oui	Oui	Oui
	Pas d'urgences liées au	Oui	Oui	Oui
	Assurance qualité intégrée dans le processus	Non	Non	Non
	Audit intégré dans le processus	Non	Non	Non
	Base technologique solide dans le pays	Non	Oui	Oui
	Capacité de prise en charge de la technologie	Non	Non	Non
	Confiance des acteurs politiques dans le système	Oui	Oui	Oui
	Participation active dans le processus d'informatisation	Oui	Oui	Oui
Maîtrise de la technologie par l'organe en charge				
	Capacité en personnel	Nécessite un renforcement	Nécessite un renforcement	Nécessite un renforcement
	Capacité en infrastructure	Adéquate	Adéquate	Décentralisation des structures en cours
In-dépendance (autonomie) de l'organe en charge				
	Capacité financière	Opération prise en charge par le financement extérieur	Opération prise en charge par le financement extérieur	Opération prise en charge par le financement extérieur
	Autonomie de prise de décision	Interférences politiques	Entière	Entière
	Rapport avec les institutions étatiques	Défini par le cadre légal	Défini par le cadre légal	Défini par le cadre légal

RDC	TOGO	MAURITANIE	COTE D'IVOIRE
-----	------	------------	---------------

Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Non	Oui
Oui, inscription volontaire	Oui, inscription volontaire	Non	Non
Partielle	Oui	Oui	Oui
Non	Non	Non	Non
Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Oui	Oui
Non	Non	Oui	Non
Oui	Oui	Oui	Reste à prouver
Non	Non	Non	Non
Oui	Oui	Oui	Oui
Prouvée	Prouvée	Prouvée	Non prouvée
Non	Non	Non	Non
Existent	Existent	Existent	Inexistent
Oui	Oui	Oui	Non
Non	Non	Oui	Non
Non	Non	Non	Non
Non	Non	Oui	Non
Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Oui	Oui
Oui	Oui	Oui	Oui

Nécessite un renforcement	Nécessite un renforcement	Atteinte	Nécessite un renforcement
Adéquate	Adéquate	Adéquate	Adéquate

Opération prise en charge par le financement extérieur	Financement gouvernemental	Opération prise en charge par le financement extérieur	Financement gouvernemental
Entière	En concertation avec le Gouvernement	Décision gouvernementale	En concertation avec le Gouvernement
Défini par le cadre légal	Défini par le cadre légal	Défini par le cadre légal	Défini par le cadre légal