

# ETUDE SUR LE CÔUT DE LA POLITIQUE AU BENIN

Rapport final

Mars 2020



Cette étude a été réalisée par ASE / IREEP, avec l'appui financier et technique du NIMD.



## Table des matières

PREFACE .....	4
RESUME.....	5
1. Contexte introductif et méthodologique de l'étude.....	7
1.1 Contexte et Objectif de l'étude.....	7
1.1.1 Contexte de l'étude.....	7
1.1.2. Objectifs de l'Etude .....	7
1.2. Méthodologie et Organisation Pratique de l'Etude .....	8
1.2.1. Méthodologie de l'Etude.....	8
1.2.2. Organisation des travaux de terrain.....	10
1.2.3. Collecte des données .....	10
1.2.4. Rappel sur l'approche qualitative .....	11
1.2.5. Difficultés majeures rencontrées et limites de l'étude .....	11
2. Cadre Juridique et Distribution des Caractéristiques Sociodémographiques des Répondants .....	13
2.1. Cadre juridique des élections législatives au Benin .....	13
2.1.1. Mode de financement.....	13
2.1.2. Les financements internes .....	14
2.1.3. Les financements externes.....	14
2.2. La réglementation des opérations de campagnes Electorales.....	15
2.3. Distribution des Caractéristiques Sociodémographiques des Répondants .....	16
3. Elections législatives et coût des campagnes au Benin.....	19
3.1. Coût total moyen engrangé par période au cours du processus électoral .....	19
3.1.1. Dépenses en période pré-campagne .....	19
3.1.2. Dépenses en période de Campagne électorale.....	20
3.1.3. Dépense totale moyenne aux élections législatives et l'accès inéquitable aux potentiels.....	20
3.2. Dépense de campagne par catégorie de répondants .....	21
4. Composantes des dépenses de campagnes aux élections législatives .....	23
4.1. Organisations des caravanes et réunions de proximité .....	23
4.2. Dons aux organisations locales et aux personnes influentes.....	24
4.3. Distribution d'argent et salaire aux collaborateurs .....	24
4.4. Autres Composantes .....	24
5. Dépenses de campagnes par caractéristiques sociodémographiques.....	26
5.1. Dépenses de campagnes selon le genre .....	26
5.2. Dépenses de campagnes par type de circonscription.....	27
5.3. Dépenses de campagnes entre nouveaux et anciens .....	28
5.4. Dépenses de campagnes entre candidats élus et non élus .....	29
5.5. Evolution du coût financier des élections législatives aux Benin ces dernières années .....	30



5.6.Prévision et coûts réels .....	32
6. Gestion de la mandature et nature des demandes auprès des députés .....	34
6.1.Evolution de cout réel de la gestion de la mandature en période post-électorale.....	34
6.2.Nature des demandes et coût moyen.....	35
6.3.Dépense en biens publics (ou encore biens communautaires) .....	36
6.4.Dépense en dons et autres .....	36
6.5. Dépense pour le besoin personnel du candidat.....	37
7. Elections législatives et sources de financement .....	39
7.1. Principales sources de financement de la campagne électorale .....	39
7.2. Principales sources de financement de la gestion de la mandature.....	40
7.3. Mobilisation des Ressources et Dépenses Engagées au cours de la Mandature.....	40
8. Avis et opinions diverses sur la situation du coût des élections législatives .....	42
8.1.Poste de député et couverture des dépenses .....	42
8.2.Proposition de loi sur le financement des partis politiques.....	43
8.3. Réforme du système partisan au Bénin .....	43
8.4.Votants et fonctions de parlementaires .....	44
8.5. Implication des acteurs externes dans le coût des élections.....	45
8.6. Hiatus entre réglementation et application des lois sur le financement des campagnes électorales.....	46
9. Conclusion et recommandations .....	48
9.1. Conclusion .....	48
9.2. Recommandations .....	48
Références Bibliographiques.....	50



## PREFACE

Ce rapport a été rédigé par l'Institut de Recherche Empirique en Economie Politique de l'AfricanSchool of Economics (IREEP/ASE) dans le cadre de l'étude sur le Cout de la Politique (Cost of Politic) commandée par le Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

L'ASE voudrait adresser ses remerciements à la coordination de NIMD, notamment Madame FONDOHOU Josiane, Représentante pays, ainsi qu'à son personnel pour la confiance placée en nous.

Les remerciements de l'équipe de recherche vont également aux candidats recalés aux élections, aux députés des anciennes législatures comme ceux actuels, les membres des groupes stratégiques, les organes de presse tant de l'audiovisuel qu'écrites qui n'ont ménagé aucun effort pour la réussite de cette étude.

Enfin, l'ASE souhaiterait également remercier le consultant principal de NIMD, auteur de l'étude de base du projet, Docteur CHABI IMOROU Azizou pour son expertise et son soutien sans faille durant la préparation et l'organisation des collectes de données quantitatives et qualitatives et aussi pour la qualité de sa contribution à l'analyse des données et du rapport de l'étude. Toutefois, il est à noter primordialement que ; les points de vue exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux des commanditaires, priorité est donnée au terrain. Il a toujours été question pour l'équipe de coordination de cette étude, de faire ressortir le point de vue des acteurs du landernau politique évoluant sur le terrain et concernés par les critères valables qui sont d'avoir été candidat vainqueur ou non des trois dernières élections législatives au Bénin.

Les points de vus exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux du Netherland Institue for Multiparty Democracy (NIMD) ou de la Westminster Foundation for Democracy (WFD). Aussi, toutes autres erreurs demeurent celles des auteurs qui ont élaboré le rapport.



## RESUME

Depuis l'ouverture du Bénin au multipartisme politique depuis 1990, de nouvelles donnes sont entrées en jeu dans l'arène politique ouvrant ainsi la porte aux différents acteurs politiques comme les médias, les associations diverses, les prestataires de service et les intermédiaires politiques. En effet, on note tout de même que les partis politiques sont restés au centre du débat dans la gestion des affaires de la cité. Les campagnes électorales dans la vie politique au Bénin constituent de toute évidence un moment crucial de la vie des partis politiques. A ce titre, ils vont à la rencontre des électeurs avec le dessein d'user de toute la panoplie possible d'argumentaires et de stratégies politiques pour faire du charme et atteindre leurs objectifs, celui de sortir élus à l'issue des élections. Ces interactions entre les acteurs politiques et leurs électeurs induit inévitablement comme partout ailleurs des dépenses diverses. La question substantielle de la présente étude est de mesurer le poids de ces investissements dans les élections au Bénin et d'en tirer les conséquences et les implications. Pour ce faire, Netherland Institute for Multiparty Democracy (NIMD), en collaboration avec la Westminster Foundation for Democracy (WFD) ont initié une étude mise en œuvre par l'Institut de Recherche Empirique en Economie Politique (IREEP) de l'African School of Economics (ASE). Cette étude fait suite à celle exploratrice menée par le Dr CHABI IMOROU Azizou.

De façon pratique, une approche mixte, quantitative et qualitative a été utilisée pour investiguer sur l'évolution du cout de ces élections au Benin. Au total, un échantillon de 150 législatifs, regroupe en catégories. Il s'agit des candidats élus de 2015 et 2019 (catégorie 1) comme non élus de 2015 (catégorie 2) aussi bien que les anciens ayant siégés en 2007 et 2011 (catégorie 3) a été approché dans des circonscriptions rurales comme urbaines, et interviewé sur la base d'un questionnaire conçu à cet effet. Cette investigation couvre les élections législatives de 2007 à 2019, et renseigne sur les données quantitatives relatives aux couts des élections législatives au Benin, de la période de la pré-campagne à la gestion de la mandature, en passant par les campagnes proprement dites. Pour ce qui est de la phase qualitative de l'étude, elle a consisté en la conduite dans un premier temps par des interviews individuelles sur la base d'un guide d'entretien. Ces entretiens individuels ont concerné, les hommes et femmes politiques ayant déjà été confrontés au choix des électeurs au cours des trois dernières élections que leur candidature ait été couronnée de succès ou pas. Dans les mêmes circonscriptions électorales ou dans les départements dans lesquels ils ont leur fief. Ensuite, des entretiens ont été menés avec les représentants des médias dominant dans le milieu et les prestataires de service, en l'occurrence les imprimeurs. Ensuite, les membres de l'équipe de collecte ont fait des focus groupes avec les membres d'un groupe stratégique dont le positionnement et l'importance en font des intermédiaires et des interlocuteurs préférentiels pour les hommes politiques dans l'optique des élections.

Cependant, comme toutes autres études de recherches, des difficultés ont été rencontrées aussi dans la mise en œuvre de cette étude. En somme ces difficultés relatives à l'indisponibilité des répondants, l'accès à l'information, la sensibilité des informations poursuivie, notamment le cout réel, les stratégies, et les dépenses engrangées dans les élections, étaient dues aux reformes et politiques en cours, et de l'environnement politique au Benin. Malgré ces difficultés, la collecte est allée au bout pour les interviews qualitatives, et un taux de réponse de 84% est atteint pour l'étude quantitative.

Au terme de la collecte quantitative, les résultats montrent qu'un candidat aux élections législatives au Benin dépense en moyenne 40.300.000 F CFA, toutes catégories confondues. Une désagrégation par législature nous renseigne que le cout moyen des élections législatives au Benin a connu un accroissement de 22.25%, et 132% en 2015 par rapport à 2011, et 2007 respectivement. Par ailleurs, une comparaison entre candidat élus et non élus, toutes catégories confondues révèle que les premiers dépensent plus que les derniers.



Aussi, comme dans beaucoup de domaines liés à la gestion des affaires publiques, le législateur Béninois a voulu mettre en place un cadre juridique avec la mise en place de quelques textes. Il s'est agi donc de mettre en place ces textes de loi afin de réguler le fonctionnement et les activités liées à la vie courante des partis politiques et à leur conduite en période de campagnes électorales. On peut ainsi citer :

- La loi 2018-31 portant code Electoral en République du Bénin
- La loi 2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre sur la corruption et les infractions connexes en République du Bénin
- La loi 2013-06 du 26 Novembre 2013 qui fixe les règles communes à toutes les élections en République du Bénin.

Autant qu'ils sont, ces lois ont pour préoccupations de mettre en place des normes, strictes et des niveaux de dépenses que les candidats aux différentes élections doivent éviter de dépasser. Mais toutefois l'expérience décrites par les acteurs eux-mêmes laisse à comprendre que ce cadre légal ne suffit visiblement pas à canaliser le rapport des partis politiques avec l'argent en période de campagne. Il existe en effet, des failles comme l'absence d'une véritable coercition à l'endroit des partis qui enfreignent par exemple le dépassement de seuil au niveau des dépenses lors des campagnes électorales. Le contrôle des comptes à priori, à postériori et pendant les campagnes électorales elles même, montrent un déphasage au rabais des réalités du terrain que celles qui remontent. Il est d'ailleurs même observé que nombre de partis politiques ne déposent même pas leurs comptes à bonne date et ces comptes souffrent largement pour la plupart du temps d'un manque de traçabilité dû à la multiplicité des acteurs qui contribuent au financement des opérations électorales des partis sans que celles-ci n'apparaissent dans leurs livres. L'assainissement du financement des partis politiques au Bénin et surtout durant les campagnes électorales notamment pour ce qui est des élections législatives est encore un challenge, la question soulevée par les acteurs eux-mêmes montre qu'il faille réadapter les seuils pour être réalistes et ne pas laisser de marges de manœuvres exploitables.

Au vu des résultats de cette étude, il convient de restructurer le système politique au Bénin. Mieux, renforcer les lois d'encadrement des dépenses de campagne, et veiller à leur respect strict. Par ailleurs, il urge d'amplifier l'éducation civique des votants par la mise à disposition d'information adéquate sur la fonction politique, et des conséquences des pratiques politiques peu recommandées sur le développement socio-économique des communautés.



## **1. Contexte introductif et méthodologique de l'étude**

### **1.1 Contexte et Objectif de l'étude**

#### **1.1.1 Contexte de l'étude**

L'organisation de tout type d'élection est liée à un coût opérationnel et proportionnel aux standards locaux de vie (Political Financing Handbook for Candidates and Official Agents, 2016). Ainsi en accord avec ce principe, chaque pays définit des seuils maximums en ce qui concerne les dépenses en rapport avec le siège politique en jeu. Cependant, force est de constater que cette règle n'est toujours pas observée par les candidats à ces différentes élections, surtout dans les pays en voie de développement comme le Bénin (Wantchekon et al, 2019).

En effet, le jeu politique est marqué de nos jours par une prééminence de la capacité financière dont font montre les candidats aux différentes élections. C'est dire en somme que, pour remporter les suffrages de leurs électeurs, les acteurs politiques sont prêts à engranger d'énormes dépenses. Identifier et comprendre donc les vraies raisons de ces dépenses, et par ce biais, évaluer le vrai coût financier que supporte en moyenne un candidat à une élection, devient une nécessité pour de meilleures perspectives. Le terme coût de la politique est utilisé ici dans son acception économique pour désigner la valeur des moyens financiers, humains et matériels que l'on investit pour des fins politiques. Ce terme englobe donc le coût de la campagne électorale utilisé pour désigner « le coût ou la valeur de tous les biens et services utilisés durant et pour la campagne électorale par un parti politique ou un candidat<sup>1</sup> ». Quant au terme coût de l'élection, il désigne les dépenses affectées à l'organisation ou à la participation au processus électoral.

Au Bénin, la question du coût d'une élection pour les candidats relève de deux rubriques distinctes. D'une part, les dépenses du dossier et de son cautionnement et, d'autre part, les dépenses de stratégie de mobilisation. En effet, la participation à toute élection nécessite le paiement au trésor public d'une caution financière réglementaire dont les montants sont fixés par le code électoral. En clair, ces coûts économiques nécessaires à la participation au jeu politique constituent l'objet de la présente étude. C'est dans ce cadre que l'Institut Néerlandais pour la Démocratie Multipartite (NIMD), en collaboration avec la Westminster Foundation for Democracy (WFD) a initié une collecte de données auprès des législatifs afin de mieux cerner le sujet sur le coût de la politique au Bénin. Il faut rappeler que cette collecte prend en compte le volet quantitatif et qualitatif.

A cet effet, l'Institut de Recherche Empirique en Economie Politique de l'Ecole Africaine d'Economie (ASE/IREEP) a été identifié pour la mise en œuvre des deux volets de l'étude.

#### **1.1.2. Objectifs de l'Etude**

L'objectif général de cette étude est de conduire l'enquête sur les coûts financiers liés aux campagnes électorales à partir d'un échantillon constitué d'élus en cours de mandat, d'anciens élus aussi bien de candidats n'ayant pas été élus aux élections législatives, afin d'évaluer le coût financier relatif à la participation aux élections législatives au Bénin.

Il s'agira aussi de déterminer les implications du coût des élections sur quelques indicateurs sociaux politiques.

---

<sup>1</sup> Cf. Manuel l'usage des Responsables aux finances des Partis Politiques - Chambre des Comptes de la Cour Suprême - février 1999





## 1.2. Méthodologie et Organisation Pratique de l'Etude

### 1.2.1. Méthodologie de l'Etude

#### 1.2.1.1. Identification de l'échantillon

Comme indiqué plus haut, l'étude portera sur les députés en général. Cependant il est important de clarifier les catégories de députés ciblés. En fait, dans le cadre de ce projet, l'accent était mis sur les candidats aux élections législatives de 2019, mais force est de constater que les élections n'ont pas été inclusives, et ne permettront plus donc à attendre les objectifs visés étant donné que le coût politique supporté par les politiciens dépend en majeure partie de la concurrence à laquelle ils font face dans leur circonscription. En d'autres termes, plus le nombre de candidats aux élections dans une circonscription augmente, plus les candidats en lice dépensent pour espérer prendre l'avantage électoral sur leurs concurrents. Ainsi, mettre l'accent sur ces élections n'est plus opportun.

Alors, dans le souci d'atteindre les objectifs, celui d'évaluer la dynamique du coût politique des élections législatives au Bénin, nous avons jugé plus opportun de considérer la plus récente des élections législatives qui ont permis d'installer la 7ème législature. Pour rappel, ces élections ont été inclusives et sont plus récentes, et pourront nous permettre d'évaluer le coût de la politique avant, pendant et après les élections. En plus, ces élections ont connu la participation de tous les grands partis politiques de l'opposition (PRD, UN, etc.) comme de la mouvance présidentielle (FCBE) au Bénin, lesquels partis n'ont pas pu participer aux élections ayant conduit à installer la 8ème législature qui n'a enregistré que deux partis politiques de la mouvance présidentielle. C'est pour ces raisons que nous avons décidé de mettre un accent particulier sur ces élections afin de recueillir des informations actualisées sur le coût politique avant, pendant, et après les élections législatives au Bénin. Par ailleurs, un quota de l'échantillon sera alloué aux députés siégeant à la 8ème législature pour une analyse comparative du coût politique en fonction du contexte des élections.

Par suite, pour prendre en compte les aspects clés de la dynamique du coût des élections, et mentionnés dans le « Background Paper » réalisé par Dr Chabi Imorou Azizou, il est important d'étendre la sélection aux anciens députés qui ne se représentent plus aux législatives mais qui ont siégés, et ont une expérience avérée dans les campagnes électorales et la gestion des mandats.

Pour conduire à bien les analyses en fonction des spécificités et du contexte, notre population cible sera constituée de trois (03) catégories de députés ainsi comme suit :

- Catégorie 1 : Candidats élus et ayant siégé à la 7ème et ou à la 8ème Législature.
- Catégorie 2 : Candidats déçus aux législatives de 2015 et ne siégeant pas à la 8ème Législature.
- Catégories 3 : Les anciens députés qui ont siégé au plus à la 6ème Législature et ne se sont plus présentés ni aux élections législatives de 2015 ni à celle de 2019.

Il est d'ores et déjà important de préciser que la liste des candidats ayant participé aux législatives de 2015 constituera la base de sondage pour les deux premières catégories. Cependant, la troisième catégorie de notre population cible sera échantillonnée parmi les anciens députés. Pour des raisons de minimisation de biais de mémoire dans les informations à collecter, nous allons nous limiter à la 5ème Législature en arrière comme base d'échantillonnage de la troisième catégorie de députés c'est-à-dire les anciens.



### 1.2.1.2. Taille de l'échantillon

Compte tenu de la cible que représentent les députés, de la spécificité de notre étude, et du nombre de sièges total (83) un peu restreint à pourvoir au Bénin, le NIMD sur la base de leur expérience sur les études précédentes et celles en cours à suggérer un échantillon de 100 législatifs. Ne reposant sur aucun fondement statistique, pour déterminer une taille d'échantillon raisonnable, nous avons utilisé la formule suivante :

$N = \frac{pqt}{e^2}$  où  $t=1,96$  à 95% de confiance,  $p$  = proportion d'intérêt dans la population étudiée, habituellement supposé 50% et  $q$  est  $100-p$  alors que  $e$  est la marge d'erreur. Le terme  $e$  est identique à  $e$ -squared. Pour cette étude,  $e = + / - 9\%$ .  $N = 119$ . Tirant avantage de l'expérience de l'étude dans les pays de la sous-région, notamment, le Ghana, le Nigeria ou encore le Mali, on a pu estimer le taux de non réponse à 20%, ce qu'on a reflété sur notre échantillon en le majorant du même pourcentage soit 20%. A la fin du processus, nous avons obtenu un échantillon  $N = 150$ .

L'échantillon est ensuite reparti dans toutes les trois catégories. De façon spécifique, les allocations dans les catégories sont faites comme suit :

- 50 législatifs dans la première catégorie ;
- 70 dans la catégorie 2 et ;
- 30 anciens pour la catégorie 3.

Rappelons que l'échantillon est conçu comme un échantillon représentatif des législatifs de chaque catégorie. Ainsi, un échantillon aléatoire de 150 individus permet d'inférer des populations nationales avec une marge d'erreur de plus ou moins 8% à un niveau de confiance de 95%.

### 1.2.1.3. Modèle d'Echantillonnage

Rappelons que le Bénin est subdivisé en Départements représentant la plus grande structure administrative. Ces départements sont structurés en circonscriptions électorales pourvues de sièges pour les législatives. Au total, le Bénin compte 24 circonscriptions électorales à raison de deux par département. De plus, le nombre de siège dans une circonscription est fixé sur la base de certaines considérations sociodémographiques, mais aussi économiques. Ainsi en moyenne nous avons trois sièges par circonscription dont deux au minimum et cinq au maximum ; et au total 83 sur l'ensemble du territoire national. Il est important de noter que les élections se font par voie d'un scrutin de liste.

Dans le cadre de cette étude, une méthode de stratification est utilisée dans la sélection des individus à interviewer dans chaque catégorie. Ainsi pour mener à bien l'échantillonnage, les listes des éligibles à l'étude ont été établies pour chaque catégorie avec un identifiant unique pour éviter les répétitions de noms à travers catégories.

Ensuite, nous avons procédé aux calculs de proportions des sous-groupes dans la base principale de chaque catégorie, que nous avons affectés aux quotas alloués à chaque catégorie pour pouvoir refléter la composition interne de la population mère de chaque groupe utilisé.

Enfin, trois niveaux principaux de stratifications sont utilisés. Considérant la circonscription électorale comme point de départ, nous avons procédé à la sélection en fonction du milieu (rural et urbain), du bord politique (coalition présidentielle et opposition), et du genre (homme et femme). En se faisant, nous avons pu assurer la représentativité de presque toutes les sous-populations de notre base principale, et par conséquent, réduire le biais d'échantillonnage.

C'est ainsi que nous avons pu procéder à la sélectionner des 150 législatifs.



### **1.2.2. Organisation des travaux de terrain**

Pour atteindre les objectifs de l'étude, la collecte par méthode quantitative auprès des candidats cible étaient nécessaires. A cet effet, l'IREEP/ASE a élaboré un questionnaire adapté aux objectifs de l'étude, et a procédé à un échantillonnage de 150 candidats élus, non élus et anciens aux élections législatives de 2007 à 2019. Pour conduire les entretiens auprès de ces candidats de l'échantillon, on a recruté 24 agents repartis en 6 équipes avec à leur tête un contrôleur. Ces agents ont suivi une formation de 4 jours suivi d'une enquête pilote qui a permis de tester les différents outils de collecte. Cette période de formation a été aussi l'occasion de procéder au toilettage de l'échantillon des candidats aléatoirement sélectionnés, et procéder au remplacement des noms non opérationnels pour cas de décès ou d'indisponibilité, et de ceux qui ne sont plus.

Ensuite, chaque équipe avait en charge au plus quatre circonscriptions avec un certain nombre de candidats à interviewer, proportionnel à la représentativité de leur zone d'intervention. Par ailleurs, les entretiens ont été conduits avec des tablettes Androides sur lesquelles était programmé le questionnaire en utilisant CAPI et la plateforme Survey Solutions.

A cela s'est ajouté une collecte d'informations qualitatives auprès des acteurs clés des dépenses électorales (groupes stratégiques, chefs de parti politique, imprimeurs et organes de presse) dont les résultats ont permis de mieux expliquer les informations recueillies des candidats. 36 personnes ont été, au total, échantillonnées pour cette Collecte.

### **1.2.3. Collecte des données**

Du lundi 25 novembre au 8 décembre 2019, les agents enquêteurs et leurs contrôleurs ont été déployés sur le terrain pour la phase de collecte de données auprès des répondants de notre échantillon. Toutes les 24 circonscriptions électorales ont été couvertes. Le milieu (circonscription rurale et urbaine) et le genre ont été pris en compte dans la sélection des répondants.

En prélude à l'interview, le personnel de collecte (contrôleurs, agents), selon celui qui est le plus proche du répondant à enquêter, ont pris contact avec le politicien par appel téléphonique pour l'entretenir brièvement par rapport à l'initiative, et prendre un rendez-vous. Ensuite, un agent et/ou le contrôleur se rend chez le répondant pour l'interviewer.

Cependant, prévue pour durer 15 jours, la collecte a finalement duré 28 jours. A la fin des 28 jours de collecte, grâce aux efforts supplémentaires consentis et l'entraide et la bonne collaboration entre toutes les équipes, 125 acteurs politiques ont été interviewés, soit un taux de couverture de 84%. Le tableau ci-dessous récapitule le taux de couverture de l'échantillon pour chaque catégorie selon le sexe et par type de circonscription électorale (rurale et urbaine).



**Tableau 1 : Répartition des répondants obtenus selon sexe et par type de circonscription électorale après collecte des données**

Catégories	Sexe		Milieu de résidence		Total
	Homme	Femme	Rural	Urbain	
1: Elus (7e et 8e législature)	38	7	38	7	45
2: Non élus (7e et 8e législature)	59	4	53	10	63
3: Anciens (5e et 6e législature)	16	1	11	6	17
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>12</b>	<b>102</b>	<b>23</b>	<b>125</b>

Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

#### **1.2.4. Rappel sur l'approche qualitative**

Les personnes ciblées pour cette étude sont celles ayant participé à une compétition électorale (à l'échelle communale ou nationale), soit en tant que candidat, soit en tant qu'acteur majeur dans le dispositif de campagne d'un candidat.

La collecte des données qualitatives s'est déroulée au travers d'entretiens visant trois cibles principales :

- La première est constituée des acteurs stratégiques, à savoir, les associations ou groupements à priori apolitiques mais liés au monde politique et qui comme leviers ou leaders inducteurs de tendance sont sollicités par les acteurs de ce dernier. Des focus groupes ont été réalisés avec ces derniers du fait de leur position ;
- La deuxième cible quant à elle, est constituée par les chefs de partis politiques ou leurs intermédiaires politiques, acteurs de premier plan et mieux imprégnés que quiconque en ce qui concerne les questions de financement des élections. Ceci concerne les périodes avant, proprement dites et les périodes post électorales.
- La troisième cible, concerne les imprimeurs, les organes de presse audio et visuelles, de média de la presse écrite, d'associations et groupements constitués de structures techniques comme les imprimeries intervenant dans la confection d'accessoires et d'utilitaires de campagne électorale. Ceux-ci étant prestataires, offrent des services, effectuent des travaux pour le compte des hommes politiques et de ce fait, peuvent en témoigner.

Les données ramenées de la collecte sur le terrain ont été essentiellement analysées selon l'approche du choix raisonnée. Ainsi il a été tenu compte de la méthode de saturation des données.

Les données ont été prises en compte à ce niveau par un traitement essentiellement manuel en fonction des centres d'intérêt. Cela a débouché ensuite sur une analyse de contenu par thèmes et à travers laquelle s'est dégagée les verbatim et quelques situations illustratives permettant de conceptualiser les grands enseignements et les principaux résultats obtenus.

#### **1.2.5. Difficultés majeures rencontrées et limites de l'étude**

La restructuration mouvementée du système partisan en cours au Bénin et la sensibilité inhérente au facteur politique caractérisant les données à collecter, ont constitué la difficulté majeure dans le cadre de cette étude. Ainsi, prévue pour durer 15 jours, la collecte a finalement duré 28 jours soit carrément un mois à cause de cet environnement sociopolitique du moment prévalant au Bénin. En



effet, il est à remarquer que les acteurs politiques et les autres acteurs évoluant autour d'eux, ont visiblement une certaine circonspection à faire des déclarations tranchées comme s'ils craignaient de devoir en répondre ou d'être rattrapés par celles-ci. « *Les hommes politiques, depuis un certain temps, ont des réactions assez prudentes, comme si la situation transitionnelle dans laquelle les réformes concernant les partis politiques au Bénin, les mettent sur la réserve, ils marchent comme sur des œufs, d'ailleurs ils ne s'engagent plus trop dans des contrats de prestations actuellement, c'est comme si tout le monde attendait que les choses soient un peu plus claires.* » (Prestataire de service, imprimeur de la 16<sup>ème</sup> circonscription.)

Malgré cette rallonge du délai, toutes les cibles n'ont pas pu être atteintes du fait des acteurs politiques étant pour la plupart en session parlementaire ou en voyages pour certains et ployant sous le poids d'un agenda chargé pour d'autres. A la fin des 28 jours de collecte, grâce aux efforts supplémentaires consentis et l'entraide et la bonne collaboration entre toutes les équipes. En effet, les répondants, que ce soit de la mouvance ou de l'opposition, sont tous méfiants. Sur la base des rapports produits par les agents déployés au cours de la collecte, certains de ceux qui ont accepté de participer ont éludé certaines questions du questionnaire et les réponses données pour certaines semblent édulcorées ou trop politiquement correctes. Ces réticences ou hésitations semblaient être liées à une peur de se retrouver rattrapés par ses déclarations en cas de dépassement de seuil financier autorisé. Il y avait donc des contraintes telles que la réticence et la circonspection dans les déclarations des personnes enquêtées, d'où il fallait du tact face à cet aspect particulier. La chronique judiciaire faisant état des poursuites engagées contre un candidat aux élections présidentielles par la cour suprême a renforcé cet état de choses. D'autres ont accepté participer, mais ont finalement usé de subterfuges et d'expédients avec les agents et n'ont pas donné suite bien que certains aient des relations privilégiées avec eux.

Il y a aussi la mobilité des candidats de toutes obédiences qui a joué contre le cours normal de la collecte à cause des échéances électorales qui s'annonçait. Par ailleurs, certains étaient en déplacement, et leurs remplaçants potentiels ont refusé catégoriquement malgré l'intervention de certains de leurs collègues qui ont participé, et les ont rassurés du bien-fondé et du caractère purement scientifique de l'étude.

Par ailleurs, le nombre limité de candidats potentiels pouvant servir de remplaçants a été aussi un facteur limitant car ce sont les mêmes personnes qui reviennent à chaque élection, réduisant ainsi les chances de remplacement. Tous ces facteurs mentionnés ci-dessus ont contribué à la prolongation du temps pour la collecte, et du taux d'abstention. La phase qualitative de l'étude n'a pas manqué de faire face à des contraintes sur le terrain. Au premier titre, les cibles notamment les chefs de partis politiques ont été pour la plupart difficilement accessibles, du fait de calendriers chargés et d'une grande mobilité selon la raison qu'eux-mêmes ont avancé. Il faut préciser qu'à toutes fins utiles, le calendrier de la collecte qualitative a coïncidé avec la tenue de la session budgétaire de l'assemblée Nationale. Certains parmi les personnes contactées ont fait également preuve d'une méfiance à telle enseigne qu'après avoir donné un premier accord pour une entrevue ont dans un second temps donné une fin de nonrecevoir sans avoir même cherché à motiver leur décision. D'autres par contre membres du bureau de leur parti politique ont avancé devoir s'en référer à leur hiérarchie mais n'ont également pas donné suite ce qui n'a pas manqué de ralentir le calendrier de travail tout en obligeant à des solutions de rechange pas toujours évidentes.



## 2. Cadre Juridique et Distribution des Caractéristiques Sociodémographiques des Répondants

### 2.1. Cadre juridique des élections législatives au Bénin

Le champ politique est un microcosme dans lequel évoluent nombre d'acteurs aux rôles diversifiés. Ceux-ci se retrouvent continuellement dans des interactions dont la finalité se trouve dans la conquête du pouvoir et de son exercice comme le stipule l'article 2 de la charte des partis politiques de 2019 « **les partis politiques sont des groupes de citoyens, partageant des idées des opinions, des intérêts communs et qui s'associent dans une organisation ayant pour objectif de conquérir et d'exercer le pouvoir** ». Ces interactions sont naturellement plus intenses en périodes électorales, puisqu'entre les hommes politiques en quête de suffrages et les potentiels électeurs, il y a un ensemble d'échanges par divers procédés (meetings, émissions radiophoniques, affichages divers, discussions de groupe). Toutes ces approches naturellement ont un coût que le législateur a pris soin d'encadrer pour éviter la surenchère et surtout dans l'optique de garder une morale (la ligne éthique) dans les campagnes électorales. Il y a sans doute également un souci de garder une certaine équité entre les acteurs en compétition, l'équité et l'égalité étant déjà en soi des principes sacro saints consacrés par la constitution du Bénin d'octobre 2019.

Plusieurs textes régissent spécifiquement la vie des partis politiques au Bénin. Cependant, on peut citer certains dont la portée et l'importance en font des instruments incontournables en cette matière :

- La charte des partis politiques de 2019,
- La loi 2018-31 portant code Electoral en République du Bénin du 03-09-2018
- La loi 2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre sur la corruption et les infractions connexes en République du Bénin
- La loi 2013-06 du 26 Novembre 2013 qui fixe les règles communes à toutes les élections en République du Bénin

#### 2.1.1. Mode de financement

Comme tout groupement humain, la vie courante des partis politiques au Bénin repose sur des dispositions réglementaires. En effet, pour fonctionner au quotidien, un parti politique a un siège, des fonctionnaires à traiter, des démembrements, des activités courantes, un plan d'action à mettre en œuvre pour la conquête et la gestion du pouvoir, toutes choses qui nécessitent un financement. Quelle que soit l'origine des fonds nécessaires pour rendre dynamique et fonctionnelle ces structures lourdes. La loi les prévoit strictement et les encadre aussi. Ces structures comme nombre d'autres sont astreintes à une orthodoxie financière bien encadrée visant à prévenir d'éventuels débordements pouvant générer des distorsions à la législation.

Ainsi, à l'article 31 de la charte des partis politiques, les intentions d'encadrement sont clairs lorsqu'il est dit que : « les dispositions relatives au financement des partis politiques concernent l'origine de leur patrimoine, les règles de leur comptabilité et les procédures de contrôle de leur application est suivie par la commission électorale nationale autonome (CENA). La loi permet aux partis politiques de financer leurs activités par deux voies essentielles, les cotisations internes et les dons et subventions diverses.



### 2.1.2. Les financements internes

Comme dans toute structure organisée, ce sont d'abord et de prime abord les ressources mobilisées par les canaux internes qui constituent la base de financement des activités des partis politiques. De ce fait, la loi elle-même cite un certain nombre de possibilités pour renflouer la trésorerie.

Ainsi, peut-on prendre en compte des possibilités de financement telles que les cotisations des membres, les cotisations volontaires et les souscriptions des membres, les produits de leurs biens patrimoniaux et les recettes de leurs activités.

### 2.1.3. Les financements externes

On imagine que pour financer les multiples besoins des partis politiques, il n'est pas évident que les ressources mobilisées par les canaux internes puissent être suffisantes. La législation ne s'y trompe d'ailleurs pas lorsqu'à l'article 33 de la charte des partis politiques, il est prévu un certain nombre de possibilités de financements externes. Il s'agit des aides entrant dans le cadre de la coopération entre partis politiques nationaux, des emprunts souscrits conformément aux lois et règlements, des dons et des legs ne provenant de personnes physiques de nationalité béninoise, il est proscrit par ailleurs les dons et legs provenant des personnes morales. L'objectif poursuivi étant sans doute d'éviter les conflits d'intérêts, le blanchiment d'argent et la circulation de capitaux d'origine douteuse (données qualitatives de terrain).

Il faut dire que si la loi permet aux partis politiques de bénéficier de toutes ces possibilités de financement, celles-ci doivent néanmoins faire l'objet d'une déclaration à la commission électorale nationale.

Constatons aussi qu'il existe une source particulière de financement des partis politiques, celle dite publique. En effet, les partis politiques « régulièrement constitués et en activité conformément aux dispositions » légales peuvent bénéficier d'une aide financière du pouvoir central au moyen de subventions dont les modalités sont fixées par une loi spécifique. Cette même intention régulatrice apparaît clairement dans l'alinéa deux de l'article 2 de la charte des partis politiques qui stipule que : « tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière selon les dispositions de plan comptable en vigueur. Les comptes, arrêtés au 31 décembre sont certifiés par deux (2) commissaires aux comptes et déposés à la cour suprême et à la commission électorale nationale autonome durant le semestre suivant. » A tout ceci, il faudra ajouter que tout parti politique exerçant en République du Bénin doit pouvoir désigner un mandataire financier à qui il incombe la réception des aides, dons, legs et subventions. Ce dernier doit être en relation avec la cour suprême et la commission électorale autonome. Si le fonctionnement des partis politiques est essentiellement interne parce que pas très lourd, le financement des campagnes électorales se base sur deux sources principales, les sources internes et le financement venant de l'extérieur des partis. Ces interventions externes ne sont pas sans conséquences. En effet, il y a de ce fait, certaines pressions par exemple dans les positionnements sur les listes électorales. Il n'est pas rare d'ailleurs qu'on assiste à l'irruption du bras financier externe, opérateur économique précédemment en position de mécène, dans l'arène politique directement comme acteurs politique. Ceci démontre des interrelations entre ces deux mondes qui se côtoient et s'imbriquent parfois à l'extrême limite de la ligne de légalité. Nombre d'acteurs interrogés ont d'ailleurs abondé dans ce sens « *certaines opérateurs économiques qui ne sont pas membres du parti faisaient des dons, des petits dons, on les sollicitait parce que, vous savez qu'ils étaient proches de nous, donc on les sollicitait pour qu'ils nous aident pour nos activités* », chef de parti politique ,13 é circonscription électorale »



## 2.2. La réglementation des opérations de campagnes Electorales

Le législateur Béninois conscient de ce que la sociologie politique béninoise et les réalités socio-économiques des populations constituent un terreau favorable au clientélisme électoral, à la concussion, à l'achat de consciences et par conséquent à la viciation du choix des électeurs ont pris les devants pour prévenir les débordements. Ainsi, si on se réfère à la loi 2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre la corruption et les infractions connexes en République du Bénin, plusieurs dispositions portent à mettre des barrières à des pratiques délictuelles possibles de la part des partis politiques en période électorale. L'article 2 de ce texte stipule par exemple que « le fait d'agir sans habilitation ou sans autorisation en vertu d'une loi ou d'un contrat » est proscrit. Ce qui laisse à penser que les partis politiques n'ont pas la main libre pour engager des fonds dans leur quête d'électorat sans aucune contrainte. Cette volonté est d'ailleurs mieux appuyée quand dans un autre alinéa du même article, il est dit que « le fait de dépasser les limites de son habilitation ou de son autorisation ». *« Oui effectivement, nous savons que la loi limite les partis politiques dans leurs dépenses en période de campagne, mais en réalité est ce que ces institutions chargées de les contrôler peuvent vraiment remplir leur mission ? La preuve, ils ne les suivent pas sur le terrain pour voir ce qu'ils font. En politique nous savons tous que chacun déploie la force dont il est capable pour convaincre les populations, et généralement, vous-mêmes regardez, si tu viens parler avec des gens qui n'ont rien qui sont pauvres sans rien leur donner, tu ne peux pas les convaincre. Je pense que ce serait difficile de calculer l'argent que les gens donnent pendant les campagnes surtout, c'est compliqué, surtout que l'argent qui sort ne vient pas seulement de la poche des politiciens »* (participant à un focus group avec un groupement stratégique)

De même, il n'est pas autorisé en République du Bénin, l'usage à des fins de campagne électorale de fonds d'origine douteuse pour éviter « le blanchiment de capitaux, la dissimulation, la conversion, la détention et la manipulation de capitaux d'origine délictuelle ou provenant de crimes ». Les candidats élus à l'issue des différents scrutins sont quant à eux astreints selon l'article 3 à une déclaration et au contrôle de patrimoine avant et après leur entrée en fonction. Le législateur ne s'arrête d'ailleurs pas en si bon chemin, à l'article 5 il crée un organisme de lutte contre la corruption qui entre autres doit s'assurer que les institutions publiques, y compris donc les partis politiques disposent effectivement d'un manuel de procédure financière et s'y conforment effectivement. L'objectif apparent ici pour ces dispositions réglementaires est de garantir l'orthodoxie financière dans la sphère politique ; mais au-delà, certaines dispositions contenues dans la charte des partis politiques sont beaucoup plus précises et font état du cadrage financier et des sanctions encourues en cas de dépassement. L'article 111 de ce code stipule clairement qu'« il est interdit à tout parti politique ou à tout individu prenant part aux 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, d'engager pour la campagne électorale par lui-même et /ou par une tierce personne :

- Plus de 550000 francs CFA de dépenses par candidat pour l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres de conseils de village ou de quartier de ville ;
- Plus de 500000 de dépenses par candidat pour les élections communales ou municipales ;
- Plus de 30 millions par candidat pour les élections législatives et plus de deux milliards cinq cent mille (2.000.500.000) francs CFA pour l'élection du Président de la République. ».

Il n'est donc pas permis quel que soit le type d'élections en République du Bénin d'utiliser la force de l'argent pour conquérir son électorat. Il existe des seuils spécifiques qu'on ne saurait dépasser. Il est d'ailleurs prévu à l'article 112, l'obligation pour les candidats d'établir un compte prévisionnel de campagne précisant l'ensemble des ressources et des dépenses à effectuer en vue des opérations par eux-mêmes et /ou pour leur compte. Ceci est également assorti du dépôt de ce document à la





chambre des comptes de la cour suprême contre récépissé. Après dépôt des comptes prévisionnels des candidats et ou liste de candidats ,60 jours après le scrutin sont sujets selon l'article 113 à déposer leur comptes de campagne contre récépissé et ceci , accompagnés des pièces justificatives. Après publication de ces comptes dans un délai de 15 jours avec les observations que les partis politiques sont tenus de prendre en compte et d'intégrer sous peine de saisine du procureur de la république près le tribunal de première instance de Cotonou , si après vérification, un dépassement est constaté. Ce qui apparaît donc clairement est que quels que soient les moyens mis en branle par les partis politiques pour aller à l'assaut de leurs électeurs, il ne leur est pas permis de dépenser sans compter ni faire attention à des limites fixées par la loi sous peine de s'exposer à des sanctions financières et d'être frappés individuellement d'inéligibilité

### **2.3.Distribution des Caractéristiques Sociodémographiques des Répondants**

Le tableau ci-dessous présente la situation sociodémographique des répondants l'étude. Un bref aperçu de ce tableau montre que les législatives demeurent fortement l'affaire des hommes avec une proportion autour de 90,40% contre 9,60% pour les femmes. Il faut noter que c'est aussi une question d'expérience car la proportion de ceux qui ont participé plus d'une fois à ces élections parmi nos répondants est en large proportion (80%) pour 19% pour les nouveaux qui ne sont qu'à leur premier essai sans avoir eu à participer à aucune autre élection précédemment.

Cependant, le niveau d'éducation dans l'ensemble est relativement bon étant donné que plus de 80% de nos répondants ont au moins le BTS (Baccalauréat + 2 années d'études supérieures) avec plus de la moitié (52%) de l'échantillon qui est détenteur d'un master. Par ailleurs, tout porte à croire que la politique législative est l'affaire des Fon et Apparentés, et Bariba et Apparentés. En effet, ces deux ethnies sont représentées par des proportions de 37.60% et 22.40% respectivement.

**Tableau 2 : Distribution démographique de l'échantillon**

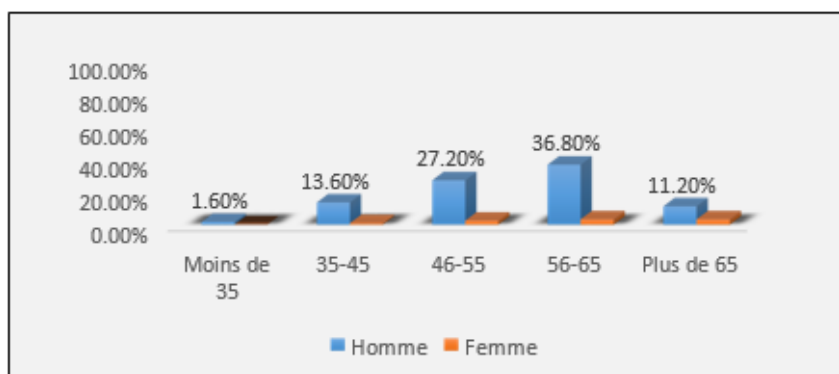
	<b>Données non pondérées (%)</b>	<b>Données pondérées (%)</b>
<b>Sexe</b>		
Masculin	90.40	90.40
Féminin	9.60	100
<b>Circonscription</b>		
Urbaine	18.40	18.40
Rurale	81.60	100
<b>Statut du Repondant</b>		
Nouveau	19.20	18.90
Ancien	80.20	100
<b>Education</b>		
Aucun	0.80	0.80
Primaire	1.60	2.40
Secondaire 1er cycle	4.00	6.40
Secondaire 2nd cycle	11.20	17.60
BTS	1.60	19.20
Licence	15.20	34.40
Master	52.00	86.40
Doctorat	13.60	100
<b>Ethnie</b>		
Fon et apparentes	37.60	37.60
Adja et apparentes	8.80	46.40
Bariba et apparentes	22.40	68.80
Dendi et apparentes	4.00	72.80
Yoruba et apparentes	13.60	86.40
Ditamari et apparentes	4.80	91.20
Peulh et apparentes	2.40	93.60
Yom et apparentes	4.00	97.60
Autres (A preciser)	2.40	100

Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Quant à la répartition des âges des répondants, le graphe 1 nous donne un aperçu de ce qu'il en est. En effet, la moyenne d'âge tous sexes confondus s'établit à 55ans. Ceci est une indication de l'absence des jeunes dans le milieu politique surtout au niveau législative. La répartition par sexe indique une moyenne de 55ans et 59ans les hommes et les femmes respectivement. Au vu de ce graphe, nous pourrions dire que la classe politique béninoise, au moins en ce qui concerne les élections législatives est vieillissante.



**Graphique 1 : Répartition des âges par sexe des répondants**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées



### **3. Elections législatives et coût des campagnes au Bénin**

Etant l'un des objectifs de cette étude, la présente section dresse les tendances fortes sur le coût financier des élections législatives au Bénin. Elle informe également sur la répartition de ces coûts par catégories de répondants. Rappelons que ce sont les coûts totaux moyens que nous présentons dans cette rubrique.

Par ailleurs, un regard particulier est mis sur les élections législatives de 2015. En réalité, les élections de 2015 constituent la référence dans le cadre de cette étude, et donc, les élections des autres années, surtout celles de 2011, sont mises à contribution pour question de comparaison et évolution dans le temps.

#### **3.1. Coût total moyen engrangé par période au cours du processus électoral**

Dans tout le processus électoral, on observe deux périodes au cours desquelles les candidats à divers niveaux engrangent des dépenses.

**Tableau 3 : Coût total moyen supporté par un candidat par période électorale (en FCFA)**

Période	2011	2015	Accroissement (en %)
Pré-Campagne	11.200.000	11.900.000	6.25
Campagne	23.400.000	30.400.000	29.91
<b>Coût Total Moyen</b>	<b>34.600.000</b>	<b>42.300.000</b>	<b>22.25</b>

Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Ces dépenses se limitent aux périodes de pré-campagne et campagne électorale en général, et à la gestion de la mandature pour les candidats élus en particulier. En ce qui concerne la dernière catégorie de coût, elle est présentée un peu plus loin.

##### **3.1.1. Dépenses en période pré-campagne**

Au Bénin, en prélude aux campagnes électorales conduisant au vote proprement dit, les candidats en lice passent tous par la pré-campagne. Cette période, même si elle n'est pas institutionnalisée, est capitale aux yeux des politiciens, et est connue sous le jargon « *préparation du terrain* ». Tout comme les activités en période de campagne, la préparation du terrain aussi a un coût.

Une lecture du tableau 3 montre qu'un candidat aux élections législatives de 2015 au Bénin, a dépensé, en moyenne, 11.900.000 F CFA pendant la période de pré-campagne pour préparer le terrain. Ces dépenses prennent en compte les frais de dossier, les dépenses associées aux descentes sur le terrain, aux dons aux différentes associations au sein des circonscriptions, etc. Le niveau de dépenses dans la préparation du terrain détermine parfois le rang des candidats sur la liste du scrutin. En effet, plus un candidat bat la pré-campagne, plus il est connu, et plus il draine le monde des votants vers son parti politique. Et c'est un facteur déterminant dans le choix des candidats titulaires ainsi que leur rang sur la liste du parti dans la circonscription. C'est-à-dire que les candidats potentiels prennent très au sérieux les précampagnes pour espérer avoir un meilleur positionnement. « *J'étais avec la population de ma circonscription électorale deux ans avant les élections. J'en ai profité pour me faire connaître par des dons et par assistance économique à ceux qui sont dans le besoin. Tout cela m'a valu la popularité et c'est grâce à ces actions et aussi à cause de*

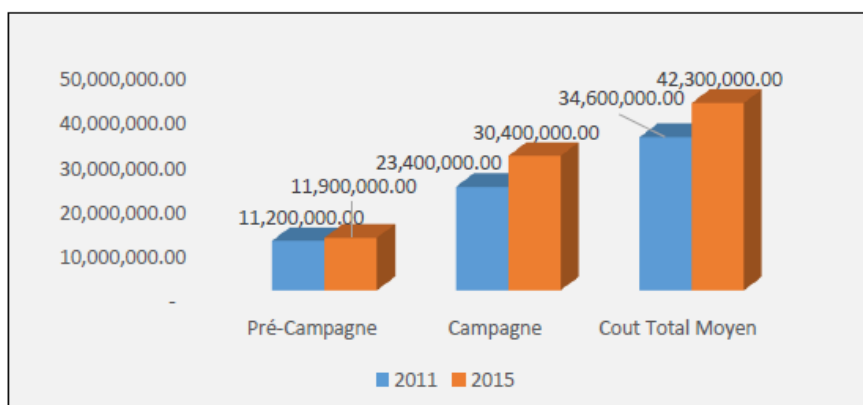


mon programme d'action que j'ai été élu » propos d'un chef de parti politique de la 7ème législature de la 1<sup>ère</sup> circonscription électorale. Ces dépenses sont de l'ordre de 11.200.000 F CFA en 2011, avec un accroissement de 6.25% en 2015.

### 3.1.2. Dépenses en période de Campagne électorale

Les campagnes elles-mêmes, comme dans tous les pays du monde nécessitent plus de moyens financiers qu'il en faut pour la préparation du terrain. Ceci est dû au caractère officiel de ces activités politiques, et constituent l'unique occasion pour les candidats de s'exhiber et de se faire connaître à plus de votants que possible. Comme on le dit en jargon familial, « *c'est la finale, et on tente le tout pour le tout* ». On note un accroissement de près de 30% entre 2011 et 2015 en ce qui concerne les dépenses de campagnes (tableau 3). En moyenne, un candidat aux élections législatives de 2015 a dépensé plus de 7.000.000 F CFA de plus que celui de 2011. Ces montants englobent les dépenses relatives à la communication de masse sur le programme d'action, aux caravanes et meetings géants, mais aussi aux salaires payés aux intermédiaires et assistants politiques. Selon les dires d'un participant au focus group des groupes stratégiques « *c'est le rapport de force pendant cette période ; les FCBE ont beaucoup plus sollicité notre expertise que les autres partis. Ce sont eux qui nous ont bien payés* ».

Graphique 2 : Dépense moyenne d'un candidat par période



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

### 3.1.3. Dépense totale moyenne aux élections législatives et l'accès inéquitable aux potentiels

Au total, en moyenne, un candidat aux élections législatives dépense plus de 35.000.000 F CFA pendant les élections, de la pré-campagne aux campagnes. Il faut rappeler que cette moyenne dépasse déjà le plafond prévu par la loi (30.000.000 F CFA) pour battre campagnes au cours des élections législatives. Pire, elle ne prend même encore en compte les dépenses de la gestion de la mandature pour les élus. Par exemple, un candidat moyen a dépensé 42.300.000 F CFA en 2015 contre 34.600.000 F CFA pendant les campagnes législatives de 2011 (voir tableau 3 et graphique 2). Si l'accroissement est de 22.25% entre ces deux périodes, les coûts moyens supportent par un candidat en 2015 a plus que doublé en 2011, et s'établit à plus de 132% d'augmentation. A cette allure, il est clair que les élections législatives deviennent de plus en plus l'apanage des mieux nantis et capables de mobiliser les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses. Vu que, le pouvoir financier n'est pas synonyme de qualités suffisantes pour siéger au parlement et contribuer à la bonne marche des affaires législatives, des potentiels candidats sont donc laissés pour compte par faute de moyens, rendant ainsi l'accès difficile au citoyen lambda porteur de bons projets politiques.



En d'autres termes, l'entrée aux affaires politiques, surtout au parlement béninois est inéquitable, et réservée à une élite ploutocratique. «*Bon, c'est vrai qu'un jeune ou même un acteur politique sans grands moyens ou tout au moins le minimum a moins de chances de bien figurer dans une élection législative que quelqu'un qui a une bonne surface financière ou qui a un bon carnet d'adresses et de soutiens dans le milieu économique. La réalité de la politique chez nous c'est que ce n'est pas qu'une question de débats d'idées, nous sommes dans un contexte général de pauvreté. Par rapport à cela, il faut comprendre que nos potentiels électeurs ont des attentes à notre endroit et l'approche des élections est la meilleure occasion pour eux d'avoir accès à nous et de poser leurs doléances. Nous sommes comme des assistants sociaux grandeur nature. On fait forcément avec, vous voyez avec moi que le militantisme a encore du chemin à faire chez nous c'est l'un des biais de notre système démocratique* » (chef de parti politique).

### 3.2. Dépense de campagne par catégorie de répondants

L'étude s'est portée sur un certain nombre de répondants regroupés en trois catégories. Il s'agit des candidats ayant franchi le rubicond aux élections législatives de 2015 et 2019 (catégorie 1), des candidats recalés aux législatives de 2015 (catégorie 2) et les anciens candidats qui ont siégé au cours des législatures de 2007 et 2011 (catégorie 3). Les résultats de la collecte des données de terrain par catégorie sont consignés dans le tableau 4. Il faut rappeler cependant que ces montants sont normalisés par année pour faciliter la comparaison. C'est-à-dire que les catégories 1 et 2 prennent en compte les données de 2015 (Elus et Non élus) uniquement. Sur la base de ces considérations, on note qu'un candidat moyen dépense 16.600.000 F CFA, 10.000.000 F CFA, et 11.400.000 F CFA au cours de la pré-campagne selon qu'il soit de la 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup>, et 3<sup>ème</sup> catégorie respectivement. Ces chiffres sont indicatifs du rôle capital que joue la masse d'argent engloutie dans les élections au Bénin, et de leurs issues probables (il faut préciser qu'il faut des études différentielles pour conclure). En effet, tous ceux qui ont siégé au parlement, anciens comme ceux ayant siégé en 2015 ont dépensé plus que les candidats non élus de 2015. Tout, porte à confirmer la perception du commun des mortel sur la relation entre quantité d'argent et réussite aux élections au Bénin. La même tendance s'observe avec les dépenses effectuées pendant les campagnes officielles. Cependant, elle s'est reproduite uniquement entre les candidats qui ont concouru pour les mêmes législatures, celle de 2015 dans notre cas d'espèce. Les élus versus les non élus ont dépensé 42.300.000 F CFA et 25.600.000 F CFA respectivement dans les 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie, et pour un cout de l'ordre de 21.300.000 F CFA pour les anciens qui ont siégé en 2011 ou avant. Ceci est compréhensif, vu l'accroissement qu'a connu le coût financier entre deux élections. Toutefois, une analyse par composante est nécessaire pour mieux appréhender la situation et identifier les facteurs porteurs de ces coûts.

**Tableau 4 : Cout total moyen par catégorie de candidat (en FCFA)**

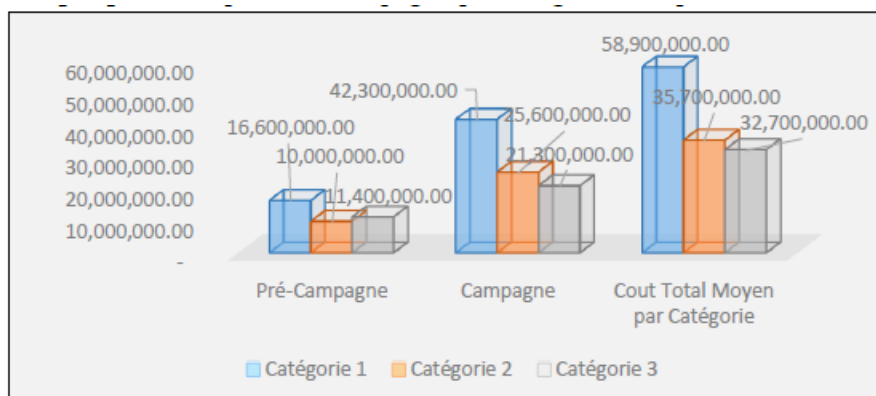
Période	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Cout Total Moyen des Campagnes
Pré-Campagne	16.600.000	10.000.000	11.400.000	12.300.000
Campagne	42.300.000	25.600.000	21.300.000	28.000.000
<b>Cout Total Moyen par Catégorie</b>	<b>58.900.000</b>	<b>35.600.000</b>	<b>32.700.000</b>	<b>40.300.000</b>

Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées



En résumé, le candidat moyen qui a réussi aux élections législatives de 2015, a priori, a dépensé 58.900.000 F CFA dans les campagnes (pré-campagne et campagne) contre 35.600.000 F CFA pour son homologue déçu à ces mêmes élections (voir tableau 4). Une petite remarque à ces deux niveaux de dépenses montre que les élus dépensent près de 23.3000.000 F CFA plus qu'un candidat non élus (voir graphique 3) En ce qui concerne les anciens députés ayant siégés (5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> législatives), ils ont dépensé en moyenne 32.700.000 F CFA, un cout moyen de 11.400.000 F CFA, et 21.300.000 F CFA en pré-campagne et en période de campagne respectivement. On peut tout de suite constater une nette évolution à travers les élections.

**Graphique 3 : Dépense de campagne par catégorie de répondants**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées



## 4. Composantes des dépenses de campagnes aux élections législatives

Pour atteindre l'objectif des élections, celui de sécuriser une place au parlement national, les candidats, selon leur cagnotte financière, développent différentes stratégies. Parmi tant d'autres, on peut énumérer l'organisation des caravanes, des réunions de proximité, la distribution d'argent, mais aussi, les donations aux personnes influentes.

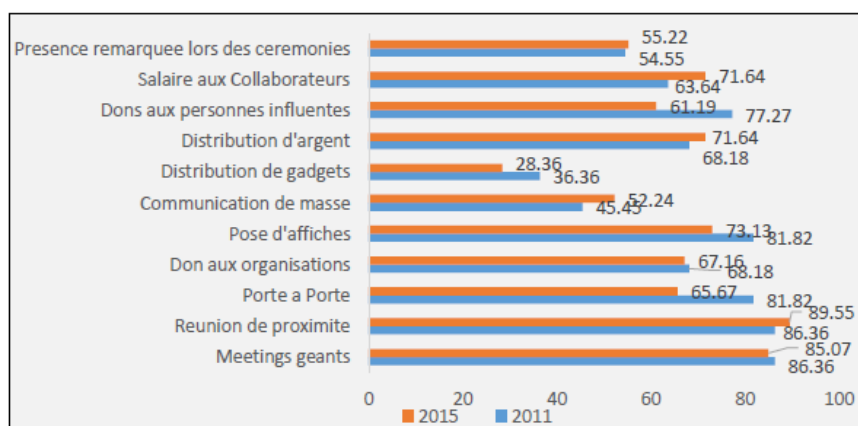
Par ailleurs, tout au long de cette section, les résultats sont présentés prennent en compte toutes les années d'élections couvertes dans cette étude. Toutefois, des désagrégations par années ont été faites pour des raisons de comparaison.

### 4.1. Organisations des caravanes et réunions de proximité

Comme l'indique donc le graphique 4 ci-dessous, les stratégies les utilisées au cours des campagnes électorales restent bien sûr les caravanes, les campagnes de proximité, ainsi que la campagne porte-à-porte. Ce constat se confirme par les dépenses moyennes engrangées par candidat dans ces deux types stratégies. Approximativement, le candidat moyen aux élections législatives dépense 15.687.700 F CFA dans l'organisation des meetings géants et des réunions de proximités. Ce montant représente près de 32% du budget total moyen de campagne y compris la pré-campagne (voir graphique 5) d'un candidat élu, et plus de 45% de cout de ses élections en période de campagne proprement dite.

Cela n'est guère surprenant car les caravanes et meetings géants représentent les canaux les plus indiqués aux candidats de se faire connaître surtout pour un nouveau candidat qui est encore inconnu de la population des votants. En effet, avec ces caravanes, le candidat a l'opportunité de s'adresser à une plus large audience. C'est aussi l'occasion pour lui de montrer son logo, étant donné que les élections législatives au Bénin sont des élections de listes, et seul le logo du parti peut être visible. Ainsi, beaucoup de candidats préfèrent utiliser ce canal. Une autre raison plausible pourrait être aussi dû au fait que les ressources financières sont très limitées, et les moyens qui vont permettre aux candidats de se faire connaître par le plus grand nombre de votants sont plus envisageables. « Savez-vous que pendant la campagne de la législature de 2015 ; j'ai pu me faire connaître à travers les caravanes. N'ayant pas suffisamment d'argent ; nous avons opté pour la campagne de masse et cela a réussi puisque j'ai quand même obtenu un bon score malgré que je sois inconnu dans l'arène politique du moment » Candidat non élu aux élections législatives de 2015.

Graphique 4 : Stratégies de campagnes entre deux élections (en %)



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

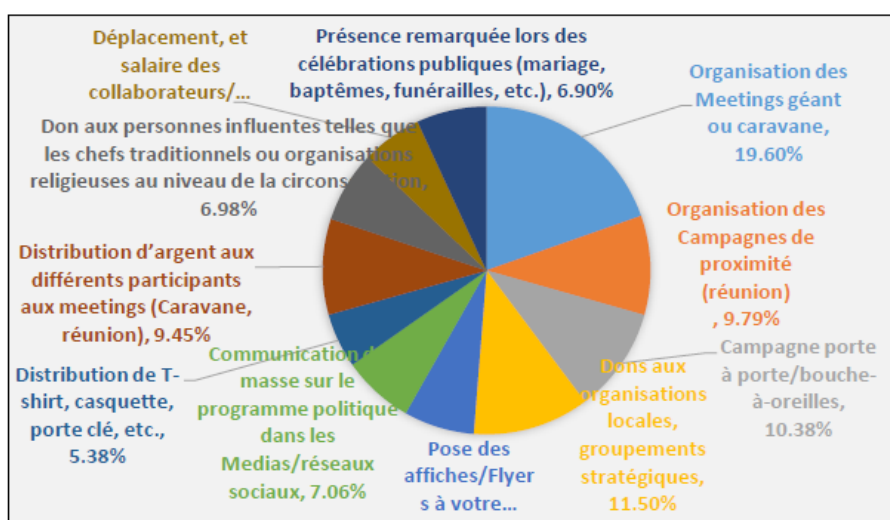




## 4.2. Dons aux organisations locales et aux personnes influentes

En plus de ces caravanes et réunions, les candidats aux législatives font beaucoup de dons aux organisations locales, et personnes influentes de leurs circonscriptions. C'est aussi compréhensif dans la mesure où ces organisations regroupent un grand nombre de réseaux de votants qui partagent souvent les mêmes idéologies, et où les mots d'ordre des représentants sont souvent suivis par les individus du groupe. Ainsi, une attention envers eux, comme par exemple, la réalisation d'un de leurs désirs, et des promesses de continuer avec les réalisations, pourraient être convaincantes, et faire accroître le vote du candidat. D'après les résultats de l'étude, les donations représentent 11.50% des dépenses de campagne pour un candidat moyen (voir graphique 5).

Graphique 5 : Dépenses du candidat moyen par stratégies de campagnes



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Plus intéressant encore, les mêmes tendances dans la conduite des campagnes en ce qui concerne les stratégies utilisées demeurent les mêmes d'une élection à une autre. Un participant d'un groupe stratégique disait ; je cite : « C'est toujours la même stratégie que les candidats utilisent pour battre leur campagne. Tout commence par les meetings ensuite les campagnes de proximité ; les caravanes les émissions radios et télévisées pour ne citer que celles-là »

## 4.3. Distribution d'argent et salaire aux collaborateurs

De l'autre cote, En addition, les réunions de proximité et campagne "porte à porte" viennent en troisième position comme stratégie les plus souvent utilisées par les candidats aux élections législatives. Par ailleurs, contrairement aux spéculations sur le fait que les candidats dépensent le clair de leur budget de campagne sur la distribution d'argent aux meetings, les dépenses moyennes par candidat dans la distribution d'argent n'occupent que la quatrième place avec une proportion de 9% par candidat. Aussi, les candidats sont moins concernés par les projets de société, c'est-à-dire des plateformes politiques. En effets, la communication au tour du programme d'action politique du candidat est couverte que par 7% du budget total, ce qui est vraiment infirme comparée à ce qui est englouti dans les caravanes, réunions de proximité et campagnes porte-à-porte.

## 4.4. Autres Composantes

Tout au long de cette section, on a eu à présenter les lignes principales de dépenses de campagnes des candidats à l'assaut des sièges au parlement du Bénin. Cependant, les dépenses de campagnes



ne se limitent pas à ces composantes principales. Il y en a d'autres non négligeables qui déterminent les suffrages obtenus par les uns et les autres. Il s'agit de la communication de masse sur le projet politique via la radio, la télévision et les réseaux sociaux mais aussi la pose d'affiche à l'effigie des candidats, la présence remarquée des candidats au cours des cérémonies de mariage, de baptêmes, ou encore funèbres au sein de leurs circonscriptions, et la distribution de gadgets. Cependant, ils ne dépensent que modestement dans ces stratégies alternatives. Comme on peut le constater sur les graphiques 4 et 5, seulement 6% du budget global en moyenne sont consacrés à ces catégories de stratégies.



## 5. Dépenses de campagnes par caractéristiques sociodémographiques

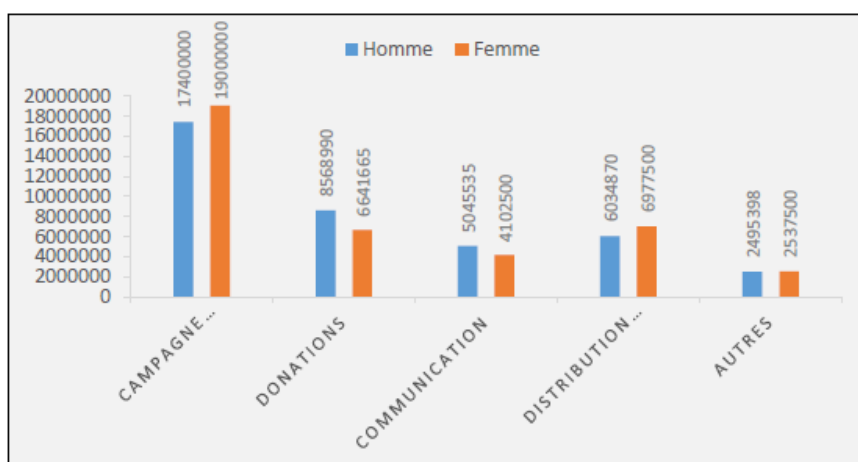
Une analyse des coûts de campagnes dans leur globalité ne reflète toujours pas les différences entre localité, sexe, expérience, et élu et non élus. Ainsi, une désagrégation des résultats à ces niveaux nous permettra d'appréhender l'hétérogénéité au sein des répondants. Des catégories de dépenses sont donc générées à cet effet. Il s'agit de la catégorie de « Campagnes Traditionnelles » qui englobe toutes les dépenses relatives aux caravanes, réunions, et porte-à-porte/bouche-à-oreille. Elles sont considérées comme traditionnelles parce qu'elles constituent la base de toutes les campagnes au Bénin, et tous les candidats le font. Après cela, il y a la catégorie des « Donations », de la « Communication de masse », et de la « Distribution d'argent et paiement des salaires aux collaborateurs ».

### 5.1. Dépenses de campagnes selon le genre

La question de la représentativité, et de l'accès équitable en politique entre hommes et femmes a toujours été au centre des débats en matière de politique et de gouvernance. Par exemple, pour pallier ce problème, et avoir plus de représentativité des femmes au parlement, la révision de la constitution a imposé un quota pour les femmes, connu sous l'appellation de « discrimination positive en faveur des femmes ». Pendant que cette nouvelle considération donne une lueur d'espoir en ce qui concerne la représentativité, l'inégalité d'accès aux ressources financières pose toujours d'énormes difficultés aux femmes politiciennes à la recherche d'un siège au parlement. Comme on peut le constater sur le graphique 6, les hommes (39.544.793 F CFA) dépensent plus que les femmes (39.259.165 F CFA) en période électorale (pré-campagne et campagne). Cependant, compte tenu des ressources limitées qu'elles ont, elles dépensent stratégiquement. Sur les quatre rubriques de dépenses habituelles, les femmes et les hommes se valent, selon la stratégie de chacun. Ainsi, les hommes préfèrent se concentrer sur les donations et la communication, alors que les femmes misent beaucoup plus sur les stratégies conventionnelles que sont les caravanes, réunions de proximité et la campagne porte à porte. Elles dépensent aussi plus que les hommes dans la distribution d'argent et le paiement des salaires aux assistants politiques. Ceci est peut-être dû au côté sensible et sociable de la femme.

En somme, remarquons que les différences sont tellement minimes quel que soit la catégorie de dépenses considérée qu'on pourrait conclure qu'hommes et femmes dépensent pratiquement de la même manière en périodes électorales.

Graphique 6 : Dépenses de campagnes selon le genre



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées



Toutefois, les heures tardives de réunions politiques, l'analphabétisme, les pesanteurs socioculturelles (la politique est un métier d'homme, les us et coutumes, etc.), les attributs sociaux sur une femme politique, constituent autant de facteurs qui concourent à la faible participation des femmes aux postes politiques et surtout aux instances de prise de décision.

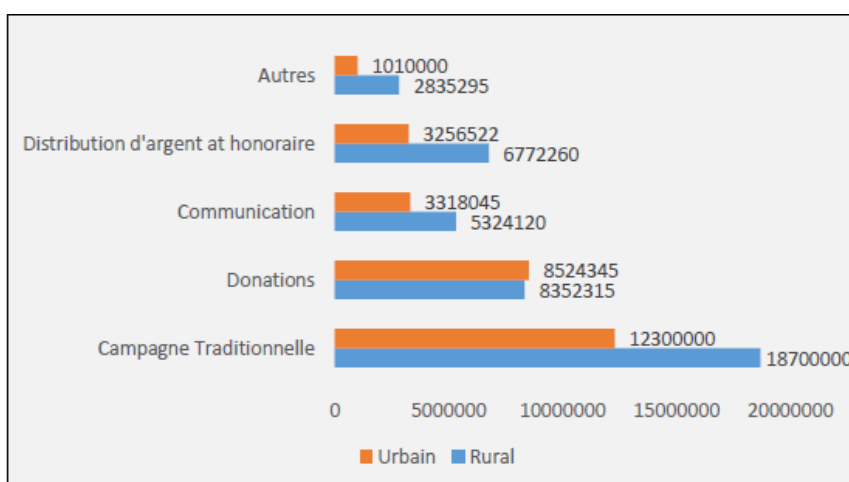
Des études spécifiques plus approfondies sont quand même nécessaires pour mieux cerner la situation parce qu'a en croire Besley et al. (2017), dans une étude sur la Suède, l'amélioration du taux de représentativité des femmes aux élections se traduit par une amélioration de la qualité des hommes qui compatissent. Et de la qualité, on en a besoin dans nos parlements, surtout les femmes, vu qu'elles représentent désormais près de 52% de nos population (RGPH4, Benin 2013).

## 5.2. Dépenses de campagnes par type de circonscription

S'il y a une réponse sûre à la question de savoir la différence entre les niveaux de dépenses entre circonscription rurale et urbaine, c'est que les hommes politiques des circonscriptions rurales dépensent moins que ceux des circonscriptions urbaines. « *En milieu urbain, les candidats de mon parti pour ce que je sais, peuvent moins compter sur certaines stratégies comme utiliser les liens de parenté, les appartenances au même clan, contrairement à nous autres habituellement candidats sur des listes dans les zones rurales. En milieu urbain c'est un peu plus difficile puisque la population est cosmopolite. Pour organiser un meeting à Djakotomey et à Cotonou par exemple, vous convenez avec moi que ce n'est pas la même organisation qu'il faut mettre en place, ce n'est pas le même standing* » (candidat élu en 2015 dans la 7<sup>ème</sup> circonscription électorale).

Alors, cette croyance passe tout d'abord par cette circonscription que nous identifions comme urbaine, et celle que nous appelons rurale. Jusqu'à la période où cette étude a été réalisée, il n'y a vraiment pas encore une classification de référence du statut des circonscriptions au Benin. Dans le cadre de la présente collecte de données, il a été défini comme circonscription urbaine toute circonscription comportant une commune à statut particulier (voir section 1 sur échantillonnage pour le détail). Sur la base de cette considération, les résultats de la collecte des données montrent que le candidat moyen des circonscriptions rurales (41.983.990 F CFA) dépense plutôt plus que ceux des circonscriptions urbaines (28.408.912 F CFA), soit une différence moyenne de plus de 15.000.000 F CFA (voir graphique 7).

Graphique 7 : Dépenses de campagnes par type de circonscription



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées



Il faut souligner que cette tendance observée est plutôt étonnante, et contredit les spéculations sur les niveaux de dépenses et donc du coût supporté en moyenne par un acteur politique candidat aux législatives selon la circonscription. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat. Parmi tant d'autres, nous pouvons citer le niveau de la demande des votants dans les circonscriptions rurales, leur niveau d'éducation et les stratégies utilisées dans ces circonscriptions. Cela pourrait être dû au fait qu'il est plus facile d'intéresser financièrement un probable électeur dans une circonscription rurale que dans une circonscription urbaine à cause du niveau d'éducation civique et politique dans les milieux ruraux, et contraignant ainsi les politiciens de ces circonscriptions à baser leur stratégies sur la distribution de l'argent, et donc l'achat des votes. « *Notre population est à 80 pour cent analphabète ; du coup nous membres des groupes stratégiques utilisons ce moyen de distribution d'argent pour sensibiliser la population à voter pour le candidat. Ce sont les candidats qui nous remettent cet argent à distribuer. C'est même la veille des élections dans la nuit profonde que ce travail se fait. On l'appelle le porte à porte* » propos d'un participant d'un groupe stratégique. Le même graphique 7 illustre un peu ces déterminants cités plus haut, et qui peuvent induire la différence observée. En effets, un candidat concourant dans une circonscription rurale dépense en moyenne plus de 18.000.000 F CFA dans la campagne traditionnelle (caravane, réunion de proximité, porte-à-porte) et plus que le double de la dépense moyenne en distribution d'argent et de paiement de salaire aux collaborateurs. Il est aussi important de rappeler que la période électorale dans les circonscriptions rurales est une occasion pour les uns et les autres de solliciter la présence de potentiels candidats sur les manifestations culturelles et culturelles comme l'indique la composante « autres dépenses » du graphique 7 qui inclut ces voyages au sein de la circonscription. Cependant, une étude plus approfondie est nécessaire pour identifier les déterminants de cette tendance et d'en vérifier leur robustesse.

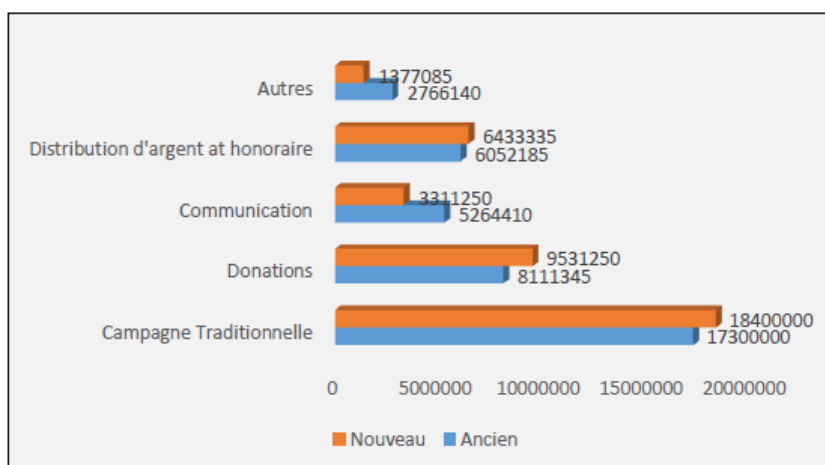
### 5.3. Dépenses de campagnes entre nouveaux et anciens

Par statut, nous catégorisons les anciens qui ont déjà participé à plus d'une élection législative, y compris ceux qui ont déjà siégé une fois ou plus, et les nouveaux, ceux/celles qui n'ont jamais participé à une quelconque élection, et qui sont donc à leur premier essai.

L'étude s'est intéressée à cet indicateur aussi, et les données montrent que le coût moyen financier des campagnes aux élections législatives d'un candidat est indépendant de son statut. En réalité, novices et expérimentés adoptent les mêmes comportements en termes de dépenses de campagnes. Bien que les nouveaux (39.052.920 F CFA) dépensent moins que les expérimentés (39.494.080 F CFA), siégeant ou ayant déjà siégé une fois, la différence totale moyenne entre les deux est juste de 441.160 F CFA, ce qui est vraiment insignifiant en terme de dépense de campagnes. Comme l'illustre le graphique 8 ci-dessous, les nouveaux conquérants des sièges parlementaires dépensent plus que les anciens dans presque toutes les composantes principales de dépenses de campagnes sauf la communication et autres dépenses.



**Graphique 8 : Dépenses de campagnes entre nouveau et expérimenté**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

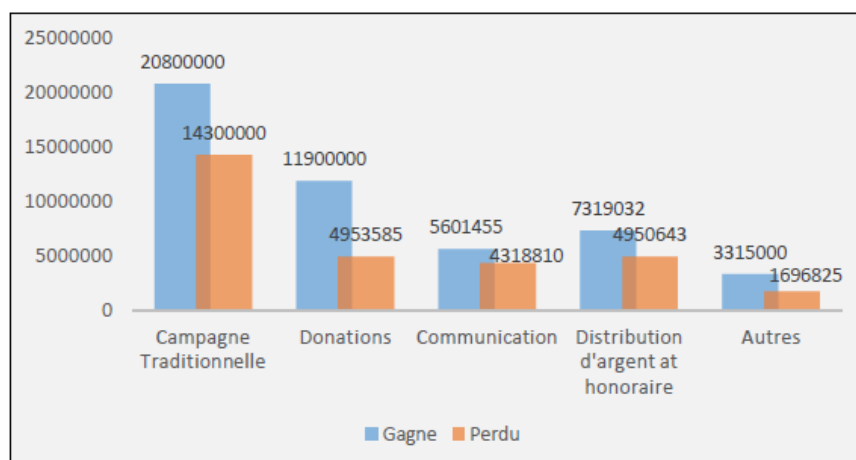
Ce résultat est un signal fort du fait que le coût actuel des élections au Bénin est devenu une norme qui se perdure à travers la façon dont les politiciens et les aspirants perçoivent la question d'argent en politique. Ainsi, pour un citoyen quelconque, aspiré à la fonction politique est une question de moyen et non de projets et politiques publiques. *« Oui ; si tu n'as pas d'argent tu ne peux pas faire de la politique ni penser aller aux élections ; tout est question de moyen. La seule condition que tu participes aux élections sans argent est qu'après les élections si tu es élu tu puisses déposer une partie de ton salaire à la fin de chaque mois. C'est un contrat qui lie le candidat au chef de parti politique »* propos d'un intermédiaire d'un chef de parti politique de la 5ème circonscription électorale. Etant donné que la capacité financière dont fait montre un politicien n'est pas synonyme d'habileté à implémenter de bonnes politiques publiques dans l'intérêt du pays, une éducation politique des aspirants sur de nouvelles méthodes de campagne, et des votants sur la fonction politique et le bien être sociale s'avère donc cruciale. D'ailleurs, une étude conduite par l'Institut de Recherche Empirique en Economie Politique sur les candidats qui étaient en lice pour les élections communales de 2015 a révélé qu'une campagne participative, et où la démocratie est directe, fait accroître le suffrage des candidats comparés à ceux qui font des meetings géants et de la distribution d'argent. C'est pour dire que les candidats peuvent toujours dépenser moins et atteindre les objectifs.

#### **5.4. Dépenses de campagnes entre candidats élus et non élus**

Il est souvent dit que l'argent détermine la tournure des élections un peu partout dans le monde surtout dans les pays en voie de développement où la démocratie est faible, et où les lois sur les codes électoraux ne sont pas exécutoires. Malheureusement, le Bénin ne fait pas l'exception. Des données collectées, un candidat élu dépense près de 49.000.000 F CFA dans les élections contre une bagatelle de 30.000.000 F CFA pour un candidat déçu. La différence est là, et est visible à travers les différences de dépenses en composantes principales du coût financier des élections (voir graphique 9).



**Graphique 9 : Différence entre candidats élus et non élus**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

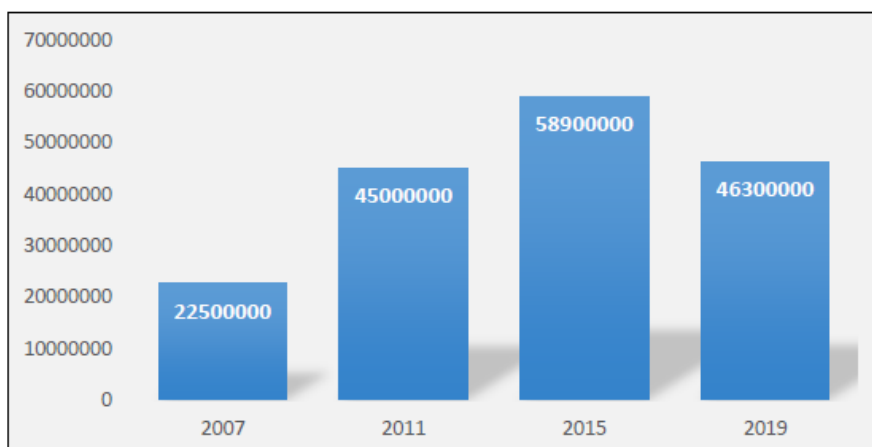
Comme l'illustre la figure 9, quelle que soit la composante de dépense considérée, les législatifs élus dépensent plus que les candidats non élus. La différence se remarque au niveau des coûts de la campagne traditionnelle (caravane, réunions de proximité, et porte-à-porte), et des donations aux personnes influentes et aux groupes organisés de la circonscription. Par exemple, un élu dépense en moyenne 20.800.000 F CFA et 11.900.000 F CFA contre 14.300.000 F CFA et 4.953.585 F CFA pour les deux rubriques, et élu versus déçu respectivement. Il faut remarquer que la différence en donation est presque le triple de cette dépense le candidat non élu. Cependant, des études avancées, inférences à l'appui sont nécessaires pour confirmer si ces deux composantes garantissent le succès aux élections législatives au Bénin.

### 5.5. Evolution du coût financier des élections législatives aux Bénin ces dernières années

De 2007 à 2015, le coût moyen financier supporté par un candidat élu aux élections législatives a connu un accroissement de 161,78%. Cette évolution du coût de la politique au Bénin devient exorbitante et presque insupportable pour l'individu moyen qui aspire à la fonction politique. C'est pour dire qu'aller à la conquête d'un siège au parlement Béninois devient de plus en plus l'apanage de personnes nanties créant donc une barrière infranchissable pour un quelconque aspirant qui n'est pas assis financièrement ou mieux qui ne connaît pas les voies et moyens pour réunir les fonds. Cela se remarque par la procédure de sélection et de positionnement des candidats sur les listes des partis politiques. Un journaliste de la presse écrite de la 16<sup>ème</sup> circonscription électorale a déclaré ; je cite : « Un candidat de la 23<sup>ème</sup> circonscription électorale n'ayant pas assez d'argent pour battre la campagne et faire face aux divers dépenses s'est vu positionné à la 3<sup>ème</sup> place sur la liste bien qu'étant un membre influent ». En effet, il n'est plus rare de nos jours de voir de plus en plus les opérateurs économiques ou mieux les hommes d'affaires de prendre d'assaut l'arène politique, et concourir directement eux-mêmes pour les sièges, surtout ceux du parlement. « Non mais vous le savez et vous voyez tout. Notre assemblée regorge de plusieurs opérateurs économiques. Je pense qu'ils sont à la recherche de passeport diplomatique pour mener leur activité économique. En un mot bénéficiaire des avantages liés à ce poste » disait un participant d'un groupe stratégique. Il est très important de rappeler que devenir un parlementaire procure beaucoup d'avantages aux députés qui par exemple s'offrent un passeport diplomatique, ce qui pourrait faire prospérer leurs affaires par la création de nouvelles opportunités.



**Graphique 10 : Evolution du cout total moyen d'un élu entre 2007 et 2019**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Par contre, bien que la tendance s'observe entre 2011 et 2015, la magnitude de l'écart s'est considérablement réduite et s'établit à 30,11%. Dans l'une ou l'autre des deux périodes, la hausse pourrait être due à la période électorale en question. En effet, 2015 était la veille des élections présidentielles où le président Boni Yayi était dans son dernier mandat et devrait laisser place à un autre en accord avec l'alternance démocratique au Bénin. Considérant donc que les députés sont les représentants directs du peuple, et servent souvent de carreaux d'atteinte de cibles (votants) aux candidats présidentiables, avoir la majorité des sièges à l'assemblée pour espérer être en de bonne posture était une priorité.

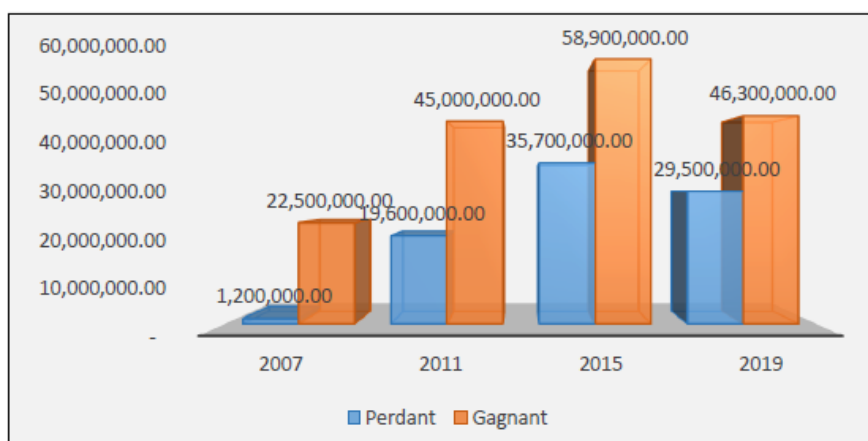
Les financements pourraient donc venir de plusieurs sources pour financer la campagne des représentants du peuple en lice. C'est pour surligner le caractère un peu opportun qui pourrait expliquer la hausse dans les dépenses de campagne des législatives de 2015 contrairement à celles des autres années. Considérant toujours le graphique 10, on note une baisse des dépenses des campagnes des élus entre 2015 et 2019. Ceci ne peut en être autrement compte tenu du nombre de partis politiques qui avaient concouru. Le niveau de compétition ayant diminué, les coûts aussi vont avec. Mieux, les deux partis qui ont concouru étaient tous de la mouvance présidentielle.

Par ailleurs, le graphique 11 ci-dessous informe sur la différence entre gagnant et perdant sur l'évolution de leurs dépenses moyennes aux élections législatives entre 2007 et 2019. On observe les mêmes tendances tant chez les perdants que chez les gagnants, toutefois, il est à remarquer que les gagnants dépensent presque doublement en considération des sommes investies par leurs adversaires. En résumé, pour espérer avoir une chance de gagner aux élections législatives au Bénin, il faut faire parler l'argent.





**Graphique 11 : Evolution du cout total moyen d'un élu VS perdant entre 2007 et 2019**

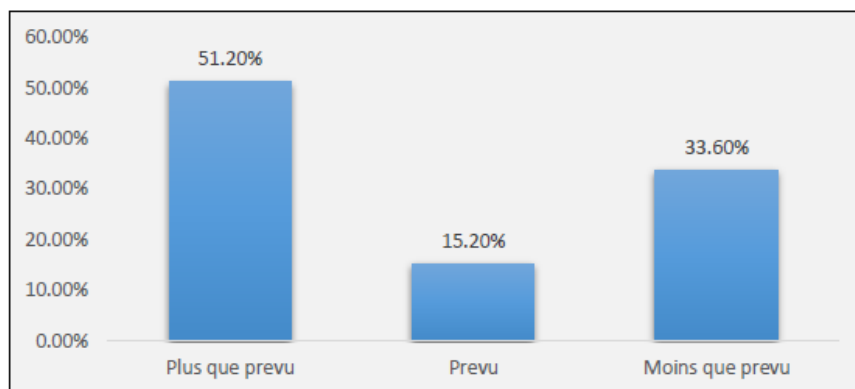


Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

### 5.6. Prévision et coûts réels

Comme dans toutes compétitions, les candidats aux différentes élections font des prévisions budgétaires. Cependant, entre prévision et dépenses réelles au cours des élections, il y a d'autres paramètres imprédictibles que les candidats ne prennent pas en compte.

**Graphique 12 : Prévision et couts réels des élections**

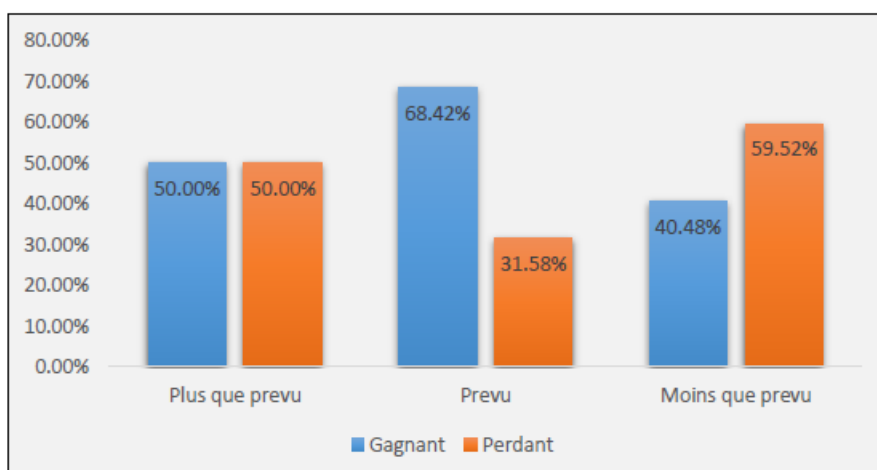


Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Cela peut se noter dans le comportement des politiciens pendant les campagnes électorales. En effet, plus de la moitié des répondants ont confié avoir dépensé plus que ce qu'ils ont prévu (voir graphique 12). L'on est alors tenté en première intention à se poser la question de savoir pourquoi la proportion de ceux qui ont dépensé moins que ce qu'ils ont prévu dépassé celle de ceux qui l'ont dépensé exactement. Mais quand on regarde de plus le graphique 13 qui résumé ces proportions par résultat des élections, on se rend compte que ceux qui dépensent moins que ce qu'ils ont prévu viennent plus du rang des perdants. En réalité, près de 60% de moins dépensant n'ont pas pu gagner les élections. Mieux, juste 31,58% de ceux qui ont dépensé exactement ce qu'ils ont prévu ont perdu les élections. C'est pour dire que la théorie de la relation positive entre masse d'argent et résultat des élections tient toujours, du moins sur la base des résultats de la collecte des données. Toutefois, une étude inférentielle est nécessaire pour établir ou infirmer une relation de causalité.



**Graphique 13 : Préviation et couts réels par résultats des élections**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Ceci pourrait aussi expliquer le coût actuel de la politique au niveau législatif. En effet, la demande de dépense en politique en période électorale joue un grand rôle dans la détermination du coût moyen supporté par un candidat aux élections.

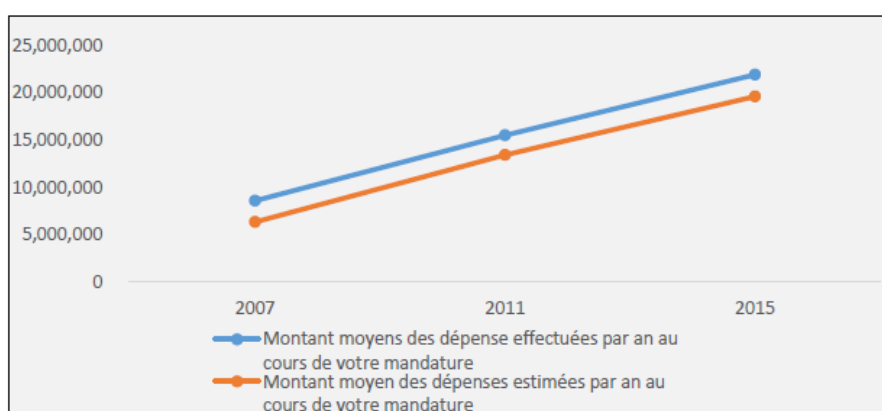


## 6. Gestion de la mandature et nature des demandes auprès des députés

Les élections législatives au Bénin étant des scrutins de listes, la gestion de la mandature d'un candidat élu n'est pas à priori vue comme un investissement personnel de la part de ce dernier. Néanmoins, les élections étant faites dans des circonscriptions électorales avec leurs particularités locales, il y a forcément un investissement personnel des candidats élus dans leur circonscription pour une gestion efficace de leur mandature. Comme tout projet avec un budget, la gestion de la mandature qui est de 4 ans aussi ne fait pas exception.

### 6.1. Evolution de cout réel de la gestion de la mandature en période post-électorale

Graphique 14 : Evolution du budget moyen prévisionnel et de la dépense moyenne par législature



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

De la législature de 2007 à 2015 les différentes prévisions moyennes du budget et des types de dépenses moyennes qui sont effectuées par un candidat et par législature pour répondre aux besoins des électeurs par an sont illustrées dans le tableau 1 et le graphique 14 ci-contre.

De ce graphique, il ressort clairement que ces dépenses varient d'une législature à une autre et ne cessent d'augmenter à chaque législature. Ces résultats ne sont pas surprenants vue la cherté de la vie d'année en année et les besoins croissants des électeurs surtout dans les pays en voie de développement comme le Bénin où le taux de chômage et la pauvreté constituent un challenge pour le gouvernant.

Ainsi, comme on peut le remarquer, des dépenses sont restées croissantes dans le temps du moins pour les élections que cette étude a couvertes. Les différentes dépenses ont presque doublé à chaque fois entre deux élections. Considérant toujours le graphique 14, on a tendance à conclure que les dépenses ont atteint le record en 2015, et cela, probablement, pour préparer au mieux les élections présidentielles qui pointaient à l'horizon en 2016. « *Le changement envisageable de régime politique et les jeux complexes d'alliances ont généré un surcoût en ce qui concerne les enjeux et le jeu politique* » chef de parti politique, 8e circonscription électorale. Le graphique ainsi présenté ne fait pas cas des estimations des dépenses de 2019. En effet, les députés de cette législature viennent juste de s'installer après les élections tenues en avril 2019 et aussi l'enquête a été menée en cette année qui était en cours. Vue donc que l'année 2019 n'est pas à terme, une estimation des dépenses a ce niveau pourrait avoir d'autre biais compte tenue des cas d'imprévus.

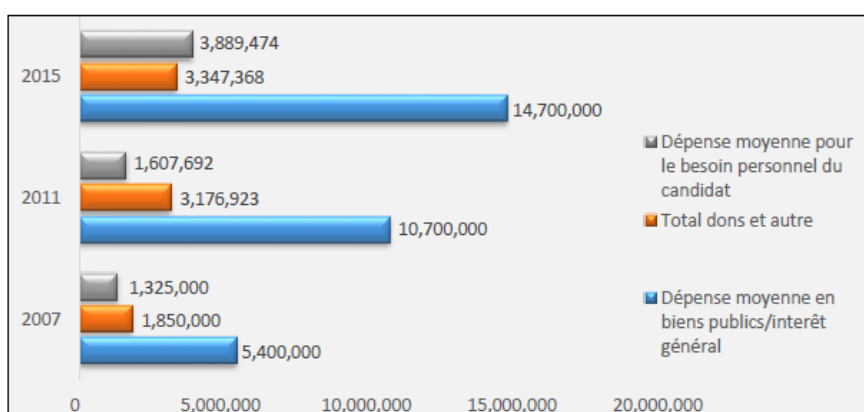


## 6.2. Nature des demandes et coût moyen

En lieu et place des stratégies développées pendant les campagnes électorales pour atteindre les objectifs, le candidat fait plutôt face à un certain nombre de demandes de la part de son électorat. Il s'agit entre autres des sollicitations financières pour assistance sanitaire, baptêmes, funérailles, etc. mais aussi, des promesses électorales en période de campagnes telles que la construction des biens publics (entendons ici par biens sociaux et communautaires réalisés par l'homme politique, et qui profitent à son électorat) comme les salles de classes, les forages d'eaux, etc. Par ailleurs, le candidat aussi entreprend des actions personnelles toujours dans le maintien de l'électorat. Ainsi, pour espérer se faire réélu pour les échéances électorales à suivre, les politiciens essaient autant qu'ils peuvent de donner satisfaction à ces requêtes.

Pour mieux appréhender les postes de dépenses, on a procédé à une catégorisation des différents types de dépenses par nature. Il s'agit des « dépenses moyennes en besoin personnel du candidat » tel que les voyages au sein de la circonscription et le paiement des dettes électorales, « les dons et autres » regroupant toutes natures de donations et autres et « les dépenses moyennes en biens publics » qui prend en compte la construction de salles de classes, des forages, et inductions d'eaux, etc.

**Graphique 15 : Dépense moyenne par catégorie et par législature**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Le graphique 15 présente les résultats du niveau des coûts supportés par un candidat élu et siégeant au parlement entre deux élections de 2007 à 2015. De ce graphique, il ressort que les députés siégeant à l'assemblée nationale dépensent beaucoup plus dans les réalisations des biens publics. Dire que ces biens servent à tout le monde dans la circonscription, et vont dans l'intérêt général des votants demeure encore une question centrale, si on considère la littérature sur la redistribution orientée, et autrement motivée. Ceci n'est guère surprenant car, les votants, au Bénin jugent les politiciens, aspirants et surtout les anciens qui ont déjà siégé au moins une fois par le nombre de réalisations physiques et visibles qu'il a eu à faire. On peut donc comprendre que les élus législatifs dépensent le clair de leur revenu dans ces réalisations.

Ensuite suivent les dépenses en dons et les dépenses pour leur intérêt personnel. Tout porte à croire que les donations représentent un déterminant important de l'issue des élections au Bénin, étant donné qu'ils ont une bonne part de dépenses depuis la période de pré-campagne à la gestion de la mandature en passant par les campagnes proprement dites, et cela travers toutes les élections couvertes sauf 2019.

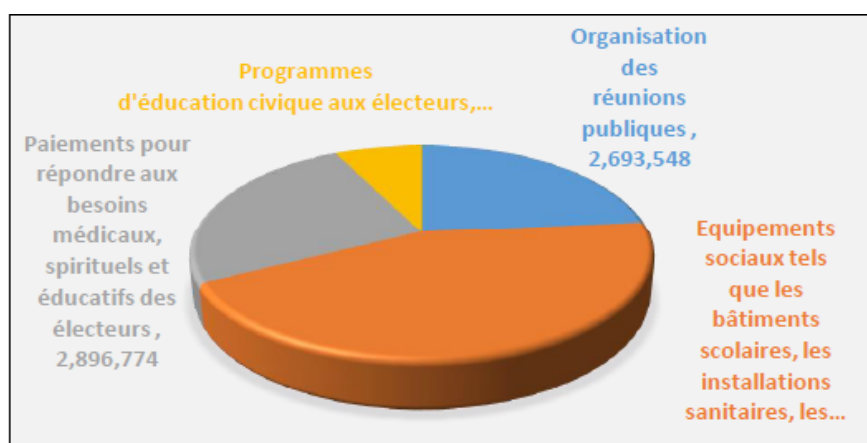


Par ailleurs, il convient de voir la part de chaque composante dans les dépenses par catégories. Ainsi, les sous-sections et graphiques suivantes nous permettent de mieux explorer cela.

### 6.3. Dépense en biens publics (ou encore biens communautaires)

Les informations du graphique 16 renseignent sur le type de dépense rangée dans la catégorie de dépense en biens publics. De ce graphique, on peut en déduire que durant la mandature d'un élu à l'assemblée nationale, la plus importante des dépenses pour répondre aux besoins des électeurs est celle des réalisations en équipements sociaux tels que les bâtiments scolaires, les installations sanitaires, les forages. Ces dépenses font 44% des dépenses totales en gestion de la mandature. Et comme souligné plus haut, ces actions peuvent être autrement motivées, donc pas nécessairement dans l'intérêt général. Par exemple, Wantchékon (2003), dans une étude portant sur le clientélisme électoral au Bénin, a montré que les pratiques clientélistes et la discrimination dans la réalisation des biens communautaires sont monnaies courantes. Il souligne dans son étude aussi que l'électorat féminin est plus réceptif aux plateformes programmatiques que l'électorat masculin. Ceci peut alors induire le candidat élu à beaucoup plus se focaliser sur les réalisations surtout sociales. En plus de ces dépenses s'ajoutent celles liées aux paiements pour répondre aux besoins médicaux, spirituels et éducatifs des électeurs couvrant 25% des dépenses globales.

**Graphique 16 : Dépense dans les réalisations d'intérêt général/ Biens publics**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

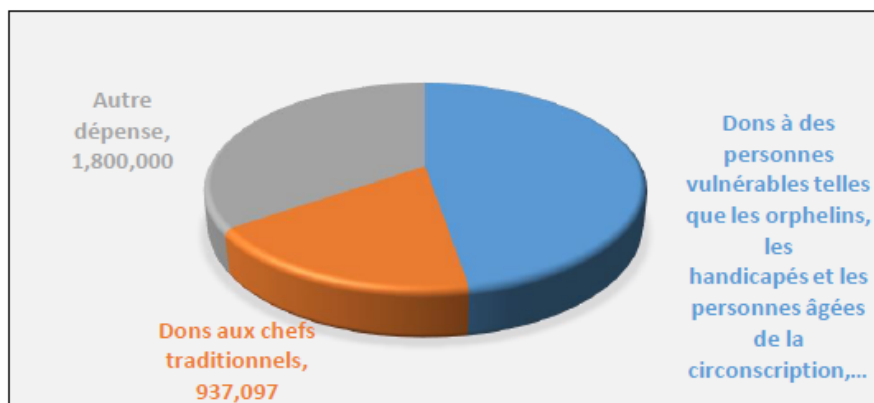
### 6.4. Dépense en dons et autres

Du graphique 17 ci-dessous, il ressort que dans la catégorie de dépense en dons et autres, un député durant sa mandature annuelle dépense beaucoup plus dans les dons à des personnes vulnérables telles que les orphelins, les handicapés et les personnes âgées (47% des dépenses pour cette catégorie) de sa circonscription que les dons aux chefs traditionnels (18%) et autres dépenses (35%) telles que jeux olympiques, les messes d'action de grâces, les funérailles et autres manifestations. Ces remarques ne sont pas loin de ce qu'auraient pensé ou voulu l'opinion publique qui attend beaucoup d'un député pour le développement de sa circonscription surtout par rapport à la prise en charge des orphelins et personnes vulnérables vue que dans notre pays et particulièrement les milieux ruraux, la politique pour la prise en charge des personnes du troisième âge et autres



personnes vulnérables est quasi-inexistante. Wantchékon (2003) a montré les relations clientélistes entre les partis politiques et l'électorat. En effet, l'un des résultats attrayant de cette étude est la réalisation des biens communautaires servant plus les aspirations des femmes que celles des hommes qui préfèrent des formes directes comme le patronage dans l'obtention d'un job.

**Graphique 17 : Dépense moyenne en dons et autres**

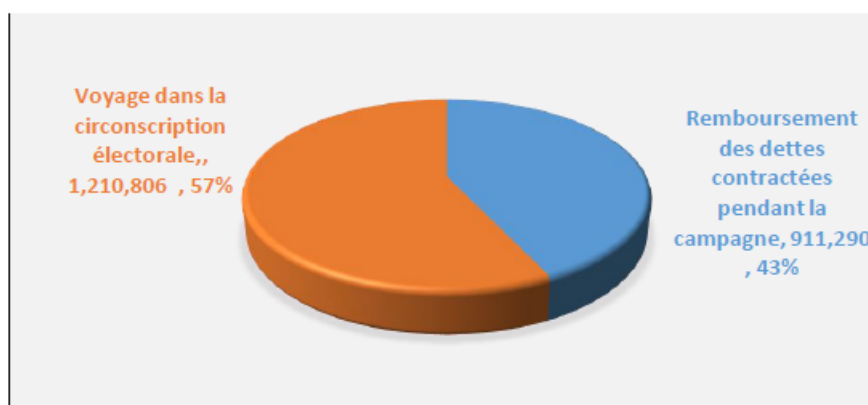


Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

### 6.5. Dépense pour le besoin personnel du candidat

La politique demeure toujours la politique. Toute action d'un élu à un poste politique est perçue comme une action où d'abord c'est son intérêt personnel qui est en jeu. De cette étude réalisée pour évaluer le coût de la politique au Bénin, les données confirment bien cette opinion publique.

**Graphique 18 : Dépense pour le besoin personnel du candidat**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Au cours de la mandature d'un député à l'assemblée nationale, les types de dépenses que ce dernier effectue pour répondre à son besoin personnel sont principalement celles liées aux remboursements des dettes contractées pendant la campagne et les voyages dans la circonscription électorale.



**Tableau 6 : Type de dépense au de la législature**

Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Législature	Organisation des réunions publiques	Equipements sociaux tels que les bâtiments scolaires, les installations sanitaires, les forages	Paielements pour répondre aux besoins médicaux, spirituels et éducatifs des électeurs	Programmes d'éducation civique aux électeurs	Remboursement des dettes contractées pendant la campagne	Voyage dans la circonscription électorale	Dons à des personnes vulnérables telles que les orphelins, les handicapés et les personnes âgées de la circonscription	Dons aux chefs traditionnels	Autre dépenses	Dépense Totale moyenne
<b>2007</b>	7,29%	20,70%	16,03%	18,95%	8,75%	6,71%	13,41%	8,16%	0,00%	100,00%
<b>2011</b>	23,56%	19,20%	16,63%	5,85%	2,11%	7,68%	14,05%	4,82%	6,09%	100,00%
<b>2015</b>	9,82%	29,49%	15,35%	2,85%	8,25%	7,00%	9,06%	3,28%	14,90%	100,00%
<b>2019</b>	14,85%	27,65%	14,31%	4,46%	2,01%	5,01%	16,53%	6,49%	8,70%	100,00%



## 7. Elections législatives et sources de financement

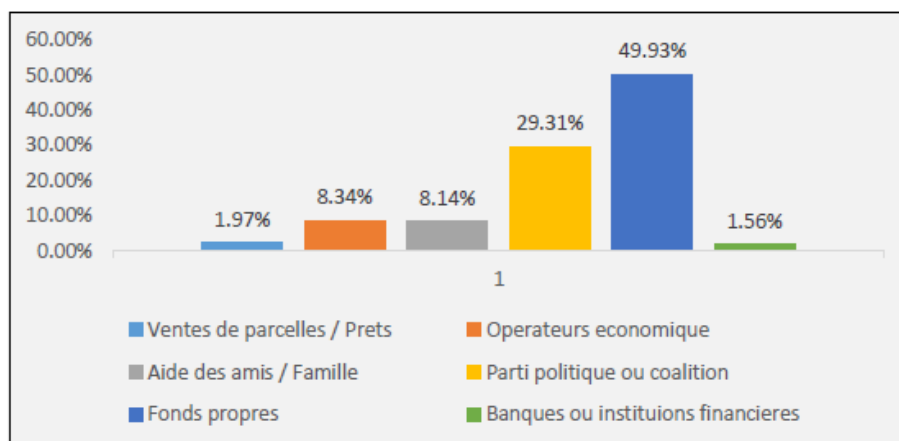
Cette section s'intéresse aux principales sources de financement d'un député pendant les campagnes électorales et aussi au cours la gestion de leur mandature. C'est accepté de tous que faire la politique au Benin requière d'énormes moyens financiers au point où l'opinion publique à l'impression que la politique est faite pour les hommes riches et non pour le citoyen moyen. Un projet de société est considéré comme irréalisable s'il n'est pas accompagné par de grands moyens financiers. Il est donc clair que, plus un candidat a de très bonnes sources de financement, plus sa chance d'être élu député et de bien gérer sa mandature est aussi grande. Cependant, entre être élu et bien gérer la mandature, et remplir son devoir de représentant du peuple, il y a un grand fossé. Vu, le coût de la politique qui s'avère très élevé au Benin, il est important de comprendre comment les candidats mobilisent les fonds pour le financement de leurs campagnes. Les proportions des principales sources de financement du député au Benin sont présentées dans le graphique 19 ci-dessous.

De façon générale, les sources de financement des élections au Benin présentent de grandes disparités.

### 7.1. Principales sources de financement de la campagne électorale

Les résultats de nos enquêtes révèlent que les fonds propres des candidats constituent la première source de financement des élections aux Benin (avec un taux d'environ 50%). Elle est suivie des sources telles que les coalitions/partis politiques, opérateurs économiques et aides des amis. Comme l'indique le graphique, les législatifs font rarement recours aux sources de financement provenant des ventes de parcelles, les banques ou institutions financières, le gouvernement et d'autres sources.

Graphique 19 : Répartition des Sources de Financement (en % du budget de campagne)



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

En se basant sur les sources comme fonds propres, nous pouvons affirmer que ces résultats ne sont pas surprenants puisqu'ils répondent aux attentes de la Charte des partis politiques aux Benin qui stipule en son article 33 que « *les partis politiques financent leurs activités au moyen de ressources propres ou de ressources externes* ». De même, nous trouvons logique que le financement des campagnes via les institutions financières, les ventes de parcelles ou d'autres sources, s'exprime en des proportions relativement très faibles.

Considérant les institutions financières, ce résultat peut être dû au manque de confiance des banques vis-à-vis des politiciens. Aussi la littérature sur l'organisation des campagnes au Bénin



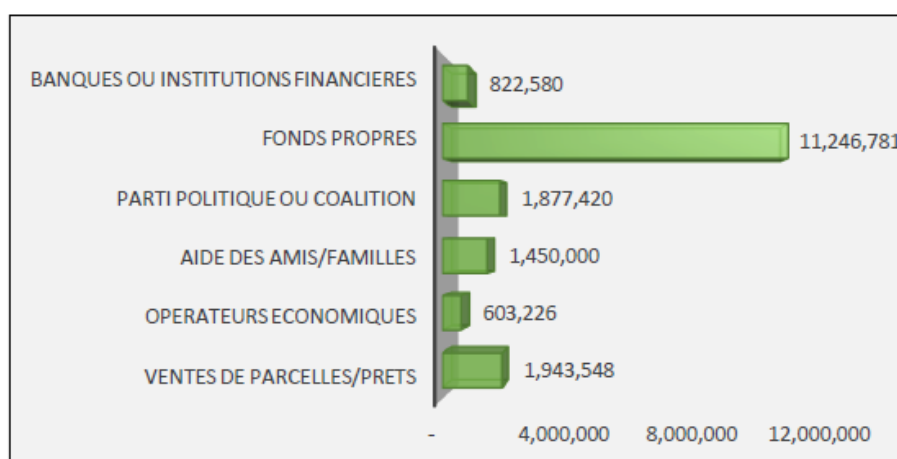


confirme la proportion relativement faible des fonds de financement des campagnes en provenance des coalitions ou des partis politiques.

Cependant, ce mode de financement laisse place aux potentielles pratiques peu recommandées. En réalité, les fonds propres des candidats en question cachent les apports des opérateurs économiques, si non des hommes d'affaires. Comme conséquence, on pourrait noter la gouvernance, et les pratiques politiques motivées et ciblées (Wantchekon et al, 2019). Ce qui ne profite guère à l'intérêt général et à l'implémentation des projets de développement prioritaires. En effet, l'étude précédemment mentionnée (Wantchekon et al, 2019) a été conduite par l'IREEP en 2019, et portait sur les « Sources de financement des politiciens aux élections au Bénin ». Les résultats ont montré que plus de 50% du financement à différentes élections au Bénin proviennent de l'appui des opérateurs économiques, qui en retour, contrôlent les marchés publics. Et cela n'est rien d'autre qu'un aspect de la multifacette des conséquences du financement externe. L'environnement politique au Bénin durant les deux dernières décennies prouve que les hommes d'affaires ou les opérateurs économiques sont les principales sources de financement des campagnes aux politiciens. De plus ce constat est confirmé par le rapport de synthèse du cinquième séminaire international d'échanges.

## 7.2. Principales sources de financement de la gestion de la mandature

Graphique 20 : Répartition des sources de financement de la campagne électorale



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Le graphique 20 au-dessus présente la part de chaque source de financement à la gestion de la mandature. Les résultats montrent que les dépenses relatives à la gestion de la mandature d'un député au Bénin proviennent de sa propre poche. Même si la encore, on pourrait aussi se poser des questions, c'est quand même plus compréhensif si on considère le revenu (salaire et primes) mais aussi les opportunités que la fonction de députés procure aux siégeant. Ceci peut aussi être justifié par les avantages financiers et relationnels qui accompagnent le rôle d'un député au Bénin. La vente des actifs importants tels que les parcelles constitue aussi une source de financement, des activités politiques et sociales non négligeables pour un député en exercice.

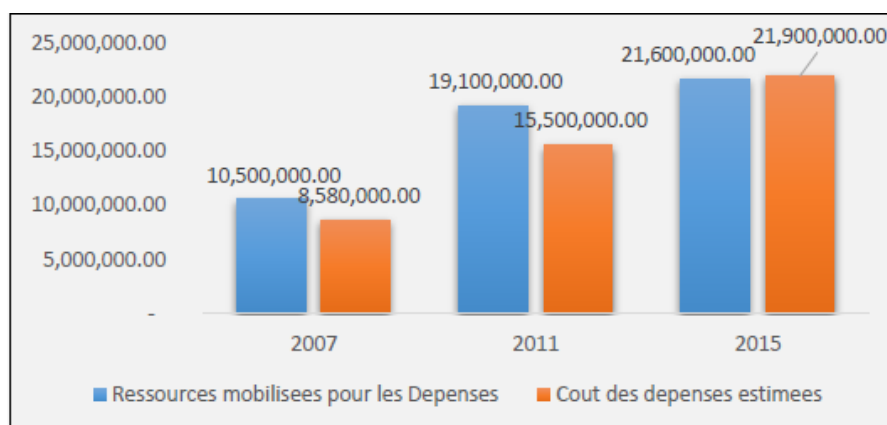
## 7.3. Mobilisation des Ressources et Dépenses Engagées au cours de la Mandature

Le graphique 21 ci-dessous nous donne une comparaison des ressources mobilisées pour le financement de la mandature, et les dépenses engagées estimées par candidat moyen à travers les



législatures. Une analyse de ce graphique montre que les dépenses moyennes effectuées par un candidat sont quasiment les mêmes que le montant ressources mobilisées. Bien que qu'il y ait un accroissement des ressources aussi bien des dépenses, les proportions des dépenses engagées pour la mandature tournent autour de 81% des ressources mobilisées pour la cause en 2007 et 2011. Cependant, le constat particulier de 2015 à travers presque toutes les sections se reflète encore ici. Contrairement à la tendance observée pour les élections de 2007 et 2011, les dépenses engagées en 2015 dépassent légèrement les ressources mobilisées pour la cause. il faut rappeler que le déficit est vraiment minimal et ne représente qu'1% des ressources mobilisées.

**Graphique 21 : Ressources Mobilisées et Coûts de la Mandature**



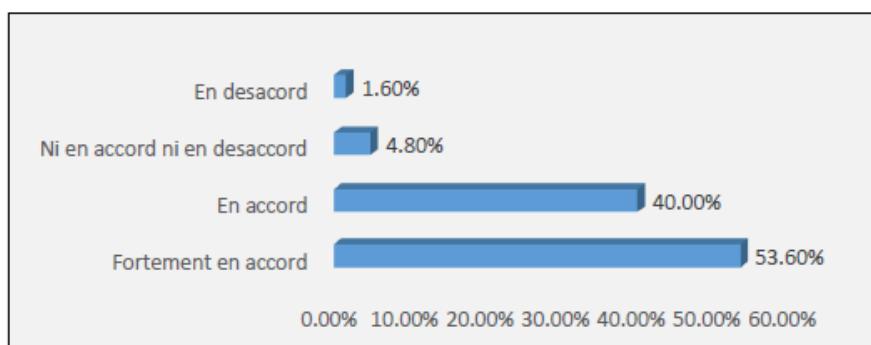
Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées



## 8. Avis et opinions diverses sur la situation du coût des élections législatives

La dynamique électorale au Bénin a appauvri le débat politique marqué par l'achat des votes par l'introduction massive de l'argent dans le jeu politique et le ramener sur le terrain des questions matérielles, là où les candidats pour concourir aux élections ont eu besoin de montants importants au fil des ans.

Graphique 22 : Accroissement du coût des élections.



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

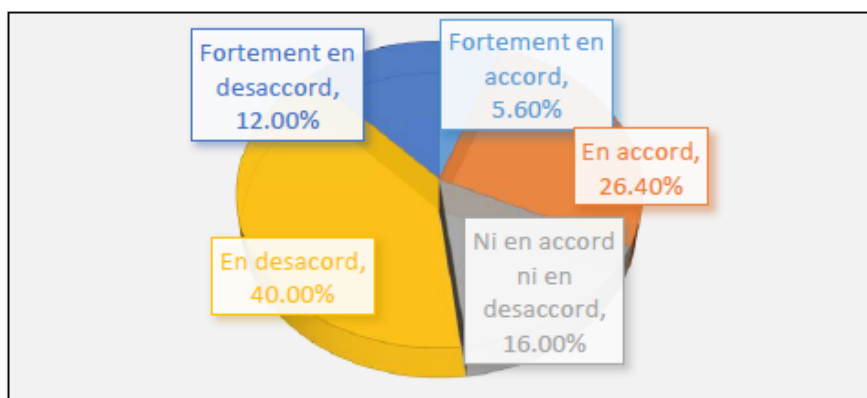
L'étude montre que 93% des parlementaires interrogés reconnaissent qu'il y a un accroissement des coûts financiers pour participer à une élection au Bénin, excluant la classe moyenne et celle ouvrière (ouvriers et employés) de l'arène politique, qui ne détiennent pas la richesse au détriment de la classe supérieure qui détient les différents capitaux au niveau supérieur de l'échelle d'évaluation. Être candidat est loin une affaire d'affirmation d'une citoyenneté constitutionnelle mais plutôt une démonstration de la richesse. 65.% des parlementaires estime que le coût financier pour concourir aux élections au Bénin a entraîné une exclusion des jeunes et de la gente féminine qui autrefois, dans les années 1990 à l'avènement du renouveau démocratique avec le multipartisme intégral et le foisonnement des Organisations Non Gouvernementales, ont de plus en plus milité dans les partis politiques et chercher à exercer des responsabilités. Elles ont progressivement été impliquées dans l'exécutif de 1990 à 2006 (CAPAN, 2012). De 2006 à 2011, on note une régression de l'implication dans l'arène politique en tant que candidate aux élections au Bénin.

### 8.1. Poste de député et couverture des dépenses

Contre toute attente, l'étude montre que 52% (voir graphique 23) des parlementaires soutiennent qu'avec le coût élevé de la politique qu'il n'est pas financièrement bénéfique d'être député au point de couvrir toutes les dépenses y afférentes. La raison évoquée est simplement le fait que le défi de tout parlementaire au Bénin est de pouvoir être redevable aux électeurs qui ont porté leurs voix non pas pour voter des lois qui seraient des fondamentaux pour le développement du pays mais pour des intérêts personnels allant du financement des frais de scolarité de leurs enfants à la contribution matérielle ou financière pour les événements comme le mariage et les funérailles. C'est dans cette optique qu'ils préfèrent s'abstenir de contracter des dettes mais il faut également noter que 32% des parlementaires trouvent que le poste de député, malgré le coût élevé de la politique, est financièrement bénéfique au point de couvrir toutes les dépenses y afférentes et pourraient contracter des dettes pour participer aux élections si leur chance de devenir député était élevé.



**Graphique 23 : Poste de député et couverture des dépenses**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

## 8.2. Proposition de loi sur le financement des partis politiques

Le financement des partis politiques considéré comme une solution efficace pour permettre aux candidats de faire face aux dépenses liées à la période électorale est approuvé par 90% des parlementaires. Au Bénin, Les députés de la huitième législature ont adopté à l'unanimité la loi 2019-44 portant financements publics des partis politiques. Il faut dire que le montant total annuel du financement public aux partis politiques est réparti entre les partis, en fonction du nombre de leurs députés et de leurs élus communaux à raison de 60% au prorata des élus communaux et de 40% au prorata des députés. Ce financement ne peut couvrir toutes les dépenses liées aux élections mais comme le précise l'article 04 de la même loi, ce financement public des partis politiques est destiné exclusivement à la couverture partielle de dépenses effectuées dans le respect des dispositions de la loi portant Charte des partis politiques, de la législation et des règlements en vigueur. A cela s'ajoute un plafond imposé sur les dépenses individuelles pendant la campagne électorale. Les partis politiques bénéficiaires du financement public sont soumis au contrôle de la Cour des comptes et de l'Inspection Générale des Finances, cela permettrait de faire un suivi des dépenses des candidats pour s'assurer que la limite exigée est respectée. Cette Cour institutionnalisée par la modification de la constitution Béninoise reste pour son compte son fonctionnement effectif. Selon le président de la Task-force citoyenne, l'expérience a montré que 10 années après la réforme constitutionnelle, certaines cours des comptes créés dans l'espace UEMOA sont restées non installées et d'autres peinent à démarrer (Lanationbenin.info 2019). Sur cette dynamique, nous ne pouvons espérer une publication ou une pratique de la part des institutions. La loi stipule que, « En cas de dépassement du plafond des frais de campagne électorale ou de la non observance de l'obligation de dépôt des comptes prévisionnels et des comptes de campagne, les personnes déclarées coupables sont condamnées à (i) une peine d'amende de 5.000.000 F à 50.000.000 F, à la déchéance et/ou à (ii) une peine d'inéligibilité d'un an à 5 ans ». Par ailleurs, 89% des parlementaires interrogés donnent leur accord sur le fait que le non-respect des dispositions prévues par les lois en ce qui concerne la limitation des dépenses liées aux candidats doit être sanctionné et pourrait même entraîner l'annulation des sièges obtenus pendant les élections.

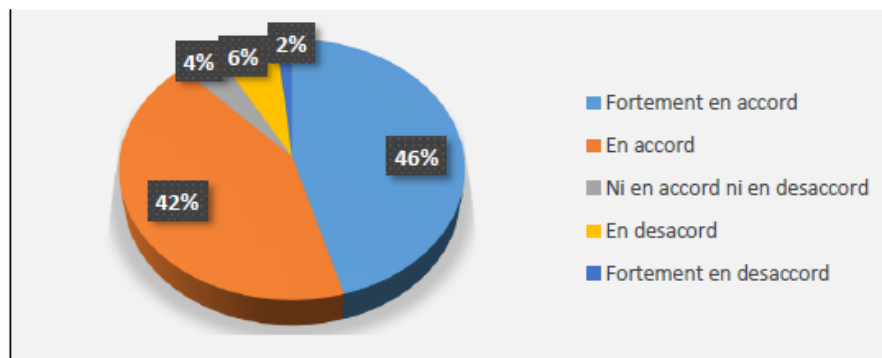
## 8.3. Réforme du système partisan au Bénin

L'étude montre que 86% des parlementaires approuvent la réforme du système partisan vers la constitution des blocs politiques plus idéologistes. Comme l'a dit le docteur Gilles Expédit GOHY (2018), le Bénin est actuellement le seul pays francophone africain du sud-Sahara, de grande vitalité



démocratique issue d'une Conférence des Forces Vives de la Nation (Conférence nationale) tenue du 19 au 28 février 1990.

**Graphique 24 : Réforme du système partisan**



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

Mais le multipartisme qui constitue l'une des variables clés pour une caractérisation des Etats démocratiques est devenu au Bénin des clubs électoraux, ce qui nous éloigne de l'institution démocratique. Nous avons environ 200 partis politiques au Bénin avant la loi portant révision de la constitution Béninoise en 2019, ramenant le nombre à moins de 10 partis. Le nombre de partis politiques n'est pas en réalité le problème qui a suscité une proposition de loi portant charte des partis politiques en République du Bénin mais certains partis politiques manquent d'idéologie clairement identitaire. « *Les populations n'ont pas la culture du militantisme, c'est celui qui assiste le mieux et qui a les moyens qui gagne* », (intervenant focus groupe 23 e circonscription électorale).

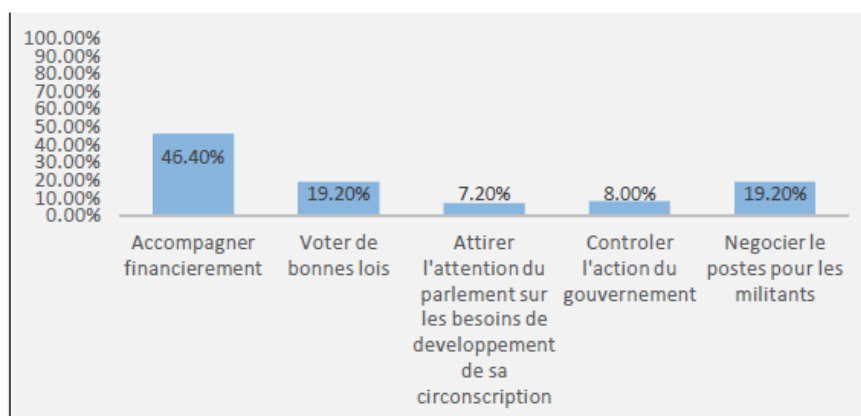
#### **8.4. Voteurs et fonctions de parlementaires**

Un autre aspect important et expliquant dans une certaine mesure le niveau actuel des dépenses globales des législatifs concerne la perception des votants de la fonction d'un parlementaire. D'après les résultats de la présente étude, les votants, en majorité ont une opinion complètement divergente par rapport à la fonction réelle du député. « *Vous savez, les hommes politiques, c'est quand les élections approchent ou quand celles-ci sont en cours que vous les voyez, après, ils ne vous connaissent plus. Même si vous avez un problème, vous allez les trouver où pour le leur poser ? Il y a l'un d'entre eux, je ne peux pas appeler son nom, il a même changé de véhicule après les élections et fait teinter ses vitres pour qu'on ne le voit pas .moi personnellement, je suis allé même chez lui une fois, ma femme devait être Césarisée, plusieurs fois on m'a dit qu'il est en voyage, or dans le même période, je l'ai vu à la télévision dans une session de l'assemblée. Vous voyez vous-même que ceux-là, font du commerce avec nous non ?* », Intervenant de focus groupe avec un groupement d'artisans, 23e circonscription électorale ».

Comme l'indique le graphique ci-dessous, 65% des répondants pensent qu'aux yeux des votants, la fonction première d'un député siégeant à l'assemblée est d'accompagner financièrement les votants de sa circonscription. Seulement 27% rangent en première position le vote de bonnes lois dans l'intérêt du pays, et le contrôle de l'action du gouvernement comme fonctions d'un parlementaire aux yeux des votants.



Graphique 25 : Fonction de député au vu des votants



Source : ASE/IREEP sur la base des données collectées

### 8.5. Implication des acteurs externes dans le coût des élections

La plupart des partis politiques ont des collusions plus ou moins déclarées avec des magnats des milieux économiques qui sont soit des sympathisants qui finissent par devenir membres, ou des mécènes qui injectent des ressources avec des contreparties diverses. Les retombées de ces « faiseurs de rois » peuvent être de la facilitation pour l'accès à des avantages comme des marchés publics, du lobbying pour l'initiation de lois ou de conditions préférentielles dans une coopération. Mais il est à constater que les uns et les autres sont assez discrets sur la question et en disent le moins possible. « *Nous ne pouvons pas vous révéler le nom de nos **agbonnon** (un milliardaire) ; ils nous aident à gagner les élections et en contrepartie nous leur trouvons des marchés publics et aussi par nos relations venir en aide à leur proche* », chef parti politique 8<sup>ème</sup> circonscription électorale.

Les groupes stratégiques certes ne contribuent pas à la mobilisation de ressources au profit des partis politiques, mais par contre les diverses associations (professionnelles, confessionnelles, corporatistes, sectorielles) qu'on peut mettre sous la bannière de ce vocable sont des partenaires privilégiés qui recueillent en périodes électorales des prébendes. Leur influence certaine, en fait des « clients » qui ne disent pas leur nom, la relation d'affaires consistant à mettre à la disposition des partis politiques des réservoirs de suffrages contre avantages en nature surtout. Concrètement sur le terrain les différents types d'association jouent un rôle très important. Les associations politiques s'occupent de mobilisation et de sensibilisation par la vulgarisation des idéaux du parti, les valeurs qu'incarnent telle liste ou telle liste. Quant aux associations apolitiques, celles de la société civile essayent de vulgariser les lois électorales et autres dispositions légales. Une fois de plus, il ressort clairement que ces associations et structurent qu'elles soient suscitées par les partis politiques ou qu'elles aient été démarchées, ne rentrent pas dans ce deal sans contrepartie. C'est l'une des rubriques les plus « budgétivores » pour les partis politiques dans leur quête de sièges de parlementaires pour l'hémicycle.

D'autres acteurs non moins négligeables sont à prendre en compte dans le cadre de l'investissement des partis politiques des élections notamment législatives : il s'agit de la presse, des préparateurs spirituels, des imprimeurs et autres concepteurs de gadgets. Tous ces groupes recueillent en aval des ressources économiques contre des prestations.



Il ressort que les acteurs politiques se rapprochent des organes de presse à l'approche des élections et/ou pendant les périodes de campagne. Outre ces différentes périodes, il est difficile de mobiliser les acteurs pour discuter de certains sujets favorables à la compréhension de la population. Les acteurs politiques reconnaissent aujourd'hui que les organes de presse sont incontournables pour leur propagande et leur visibilité. Les services à eux offerts sont des sensibilisations, des spots publicitaires, des débats politiques, des couvertures de meeting ou activité, les interviews ou des reportages journaliers.

Les imprimeurs quant à eux sont sollicités pour la réalisation des affiches, les posters, les casquettes, T-Shirt, les Lacoste, les porte-clés. Les campagnes électorales sont très attendues de la plupart de ces imprimeurs qui réalisent pendant ces périodes un important chiffre d'affaire. Les prestations offertes aux partis politiques peuvent aller jusqu'à 20 millions de FCFA en ces périodes.

### **8.6. Hiatus entre réglementation et application des lois sur le financement des campagnes électorales**

S'il est clairement établi qu'il y a assez de normes encadrant le financement des campagnes électorales, de même que le financement des partis politiques au Bénin, les investigations menées tant au niveau des candidats élus ou non élus, des groupes stratégiques en relations avec eux, que des prestataires (média, artisans prestataires) ,il ressort plusieurs constats patents :

- Les partis politiques engagés dans les élections notamment législatives ont pour la plupart des comptes prévisionnels de campagne, mais ceux-ci sont tout à fait loin de la réalité du terrain. En effet, si le scrutin pour l'élection des parlementaires est un scrutin de liste, au-delà des frais officiellement engagés par les partis, les candidats eux-mêmes engagent d'autres frais assez importants dont la traçabilité n'est pas évidente à faire. Ceci se fait d'ailleurs à dessein, puisque l'objectif visé est de ne pas être pris en porte à faux avec la législation.
- Il y a beaucoup de structures et d'acteurs satellitaires autour des partis politiques et des candidats engagés dans les élections, de ce fait, la faiblesse du débat idéologique entraîne des relations clientélistes donnant lieu à d'importants frais engagés. La période des élections en arrive donc à constituer un vaste marché qu'attendent impatiemment nombre d'acteurs satellitaires pour se renflouer économiquement aux dépens de ceux qui sont en quête de visibilité
- Il y a généralement une tendance à la collusion entre les acteurs politiques candidats et des opérateurs économiques qui injectent de l'argent pour financer les campagnes électorales en échanges de contrats occultes qui de ce fait créent des risques de concussion, de délit d'initié, de prévarication et in fine de possibilité de mauvaise gestion pour les candidats qui en viendraient à franchir le rubicon des élections pour se retrouver à des postes sensibles. Il leur est évidemment loisible de retourner l'ascenseur en se servant des deniers publics ou en facilitant de manière pas orthodoxe l'accès à des prestations de l'Etat ou des collectivités décentralisées.
- On a constaté également au cours des investigations que les cas officiels de dépassement de frais de campagne sont très rares surtout spécifiquement pour les élections locales et parlementaires. Ce qui porte à croire que le contrôle à priori et celui concomitant aux campagnes électorales est défaillant et laisse des marges de manœuvres aux acteurs



politiques. Ceci dénote de la faiblesse de l'arsenal juridique qui devrait être un peu plus spécifié et adapté au contexte réel du terrain politique local.

Signalons que les membres de la société civile ; la Cour des Comptes, l'IGF ; les différentes structures de lutte contre la corruption mènent une veille permanente mais c'est l'absence de preuves pour les dénoncer qui font que leur action n'aboutisse pas.

On peut donc dire que concrètement les acteurs politiques se livrent à un jeu de cache – cache avec la législation concernant le financement des partis politiques et la tenue des campagnes électorales en profitant des failles. Cela ne garantit pas forcément la sincérité absolue des élections en ce qui concerne le pouvoir de l'argent, qui est somme toute continue d'avoir un poids important sur l'électorat. Un des journalistes interviewés déclare je cite « *les candidats dépensent beaucoup plus avant et pendant les élections ; ce qu'ils dépensent ne reflète pas du tout ce qu'il déclare comme fond de campagne. Avec la presse seule ils sont à des dizaines de million alors qu'il y a les gadgets et autres.* »

Il ressort clairement comme tendance et fait notable que la vie courante des partis politiques et leur participation aux élections est véritablement onéreuse. Mais également faut-il se rendre compte que si les militants des partis politiques cotisent très peu ou pratiquement pas, cela peut être aussi lié aussi au mode de fonctionnement des partis politiques dont l'activité ne connaît des pics qu'à l'approche des périodes électorales, sinon, en temps ordinaire il y a une sorte d'hibernation. Il y a généralement l'état-major et le siège qui maintient une veille et un minimum de présence, mais il n'y a pas du contenu quotidien dans les activités, cela se dénote d'ailleurs dans la faiblesse relative des débats politiques en dehors des périodes de pic. Conjugué à cela on se rend aisément compte que le militantisme politique est encore peu développé et ne mets pas en scène des militants très impliqués au quotidien mais beaucoup plus des partisans qui sont sollicités en période électorale. Ceux-ci d'ailleurs ne viennent vers les partis que par clientélisme, par appartenance familiale ou par proximité socio culturelle. Ce dernier critère d'appartenance intervient pour sa part, du fait que la plupart des partis politiques ont leur zone d'influence ou d'ancrage dans un terroir ou une région dominée par des interrelations socioculturelles ou ethniques. La conséquence est cette instabilité et cette transhumance qui sont constatées en fonction des intérêts des uns et des autres. De même, il n'est pas superflu de constater que l'animation de la vie politique passe par des jeux d'intérêts et des relations qui se font et se défont avant, pendant et après les élections. « *Les hommes politiques sont trop rusés ; quand leur intérêt est en jeu ils sont capables de procéder aux faux coups juste pour avoir le dessus. Prenons l'exemple des partisans de PRD qui devient rapidement vers la mouvance quand leur intérêt est en jeu. Ils ne font plus la volonté de leur parti politique* », participant d'un groupe stratégique.





## **9. Conclusion et recommandations**

### **9.1. Conclusion**

Au Bénin, toute élection quelle qu'elle soit et à fortiori une élection aussi spécifique que les législatives aussi complexe qu'onéreuse, implique beaucoup d'acteurs. Ceci est un facteur multiplicateur de charges pour le candidat à titre personnel que pour le parti politique auquel il appartient et sur la liste sur laquelle il se présente. La participation à une élection législative ou à un quelconque autre scrutin électoral au Bénin crée d'énormes charges de dépenses dont l'importance varie d'un candidat à un autre, d'une circonscription à une autre et en fonction des adversaires en compétition. Les candidats sont donc contraints de mobiliser les ressources financières nécessaires pour financer leurs activités politiques et surtout pour se faire élire. Les « rubriques » de dépenses sont de plusieurs ordres : constitution de dossiers de candidature, préparation du terrain, mobilisation des électeurs, sécurisation des voies et l'établissement de relations durables.

Ce patchwork d'acteurs rencontrés a donné un aperçu assez globalisant de l'aspect financier des élections législatives au Bénin, du point de vue de ceux qui sont dans l'arène politique et aux alentours.

### **9.2. Recommandations**

Au terme de cette étude, les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit des acteurs, et parties prenantes :

- Etat
  - Continuer la restructuration progressive du système politique Béninois déjà entamée sur la base des acquis, expériences, et insuffisances de sa mise en œuvre.
  - Continuer la restructuration progressive le système partisan déjà entamée en toilettant et/ou votant de nouvelles lois qui promeuvent des partis plus consolidés et idéologistes migrant vers la démocratie a la base.
  - Promouvoir plus de compétition au sein des partis politiques en instaurant et institutionnaliser les élections primaires basées sur les plateformes politiques.
  - Faites du financement des partis politiques une réalité afin d'élargir leur assiette et assise financière interne et éviter les dérives liées a la recherche de financement externe.
  
- Acteurs Politique
  - Promouvoir l'inclusion des jeunes et des femmes
  - Promouvoir la compétition interne au sein des partis
  - Promouvoir le respect strict des lois en vigueur, les pratiques recommandées par les textes en matière d'élections
  - Faire de la démocratie a la base une réalité pour une meilleure prise en compte des minorités vers une politique de développement inclusive.



- NIMD
  - Promouvoir l'éducation civique et politique des votants par la mise à disposition des informations sur la fonction politique et le rôle du politicien, et celui du votant.
  - Sensibiliser les populations sur les conséquences des pratiques peu recommandées en période électorale comme l'achat de vote sur les politiques publiques.
  - Promouvoir le renforcement de capacité des acteurs politiques, surtout les jeunes et les femmes.
  - Promouvoir le financement des études d'impact plus approfondies permettant d'identifier et de mesurer les effets de la relation entre les élections et les politiques publiques, la réédition de compte, et en général sur la gouvernance.
  - Financer des projets de recherches sur ces genres de thématiques débouchant sur la production d'articles (papiers) scientifiques de qualité publiable dans des revues.



## Références Bibliographiques

Banque Mondiale (2019) Présentation pays. En ligne :

<https://www.worldbank.org/en/country/benin/overview>, consulté le 10 septembre 2019.

CAPAN, 2012 : Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale

Ch, Rafael, Mathias Hounkpe, Léonard Wantchekon, and Cesi Cruz. "CAMPAIGN FINANCE." (2019).

Gilles Expédit GOHY, M.A. 2018. " Réforme du système partisan : proposition de loi portant charte des partis politiques en république du Bénin."

Lanationbenin.info: <https://lanationbenin.info/gustave-assah-a-propos-de-la-creation-de-lacour-des-comptes-cest-un-acte-qui-rassure-sur-la-volonte-deradiquer-la-mafia-economique/>

Loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et les infractions connexes en République du Bénin

Loi 2013-06 du 26 Novembre 2013 fixant les règles communes à toutes les élections en République du Bénin

Loi 2018-31 portant code électoral en République du Bénin

Loi 2019-41 portant sur la charte des partis politiques au Bénin

Rapport synthèse, 5è Séminaire International et d'Echange, (2017) P51-57

Tingbé-Azalou A. 2017. "Encadrement des dépenses électorales et pratiques des acteurs : peut-on promouvoir des systèmes objectifs, transparents et équitables?"

UNICEF Bénin (2017) Analyse de la situation des enfants au Bénin.

Wantchekon, L. (2003). Clientelism and voting behavior: Evidence from a field experiment in Benin. *World politics*, 55(3), 399-422.