



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi

MISSION D'AUDIT DU FICHER ELECTORAL DU SÉNÉGAL 2021 (MAFE 2021)

Synthèse ATELIER DE RESTITUTION

Dakar, 30 avril et 3 mai 2021



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

AUTEURS

Issaga KAMPO, Expert juriste, Chef de mission ;

Mamady CONDE, Ingénieur systèmes d'Informations (SI) ;

Mokhtar HAMIDI, Expert en fichiers électoraux biométriques ;

Essey Senah KOUPOGBE, Démographe statisticien

1. RAPPEL DES TERMES DE REFERENCE DE LA MISSION D'AUDIT

1.1. OBJECTIF GENERAL DE L'AUDIT DU FICHIER

Auditer le fichier général des électeurs.

1.2. LES OBJECTIFS SPECIFIQUES DE L'AUDIT DU FICHIER ELECTORAL

- Faire la revue du cadre légal et réglementaire ;
- Faire la revue de la chaîne d'inscription des électeurs ;
- Procéder aux examens nécessaires du fichier électoral ;
- Examiner l'adéquation technologique ;
- Analyser l'adéquation des procédures et identification des ajustements à réaliser;
- Analyser l'adéquation des ressources humaines et identification des gaps de compétence et des besoins supplémentaires ;
- Examiner les anomalies constatées par les acteurs ;
- Proposer des mesures pour corriger les anomalies constatées.

1.3. RESULTATS ATTENDUS

- Un rapport d'ensemble de la mission d'audit avec une note de synthèse est élaboré, maximum entre 90 et 120 jours après le commencement des travaux.
- Un atelier de restitution du rapport d'audit est organisé en présence des différents acteurs du processus électoral, maximum entre 90 et 120 jours après le commencement des travaux,

Par ailleurs, et compte tenu du caractère stratégique de la mission mais aussi de sa complexité et de sa technicité, les deux résultats opérationnels ci-après sont également attendus de la mission :

- Les experts veilleront à conduire leur travail dans un esprit de neutralité. A cet effet, ils recueilleront soigneusement l'avis de chaque responsable ou technicien concerné et vérifieront les informations recueillies pour être en mesure d'étayer de façon objective et vérifiable chacune de ses conclusions ou recommandations;
- Les experts veilleront à faire en sorte que leurs analyses et propositions soient partagées de façon claire et compréhensible pour les non spécialistes du secteur.

Le Comité de suivi de la commission politique est informé de toutes les étapes de l'audit du fichier électoral pour faire apporter au besoin les redressements nécessaires à la bonne marche de la mission de l'équipe.

1.4. ACTIVITES

L'audit sera fait sur pièce et sur place et les sujets non exhaustifs sont les suivants :

- Evaluer le cadre légal de la constitution du fichier électoral (listes électorales) ;
- Evaluer les données qui ont servi à la constitution du fichier électoral lors de la refonte et des révisions suivantes ;
- Faire la revue de la transmission des documents d'inscription, de modifications, de radiation, de changement de statut, etc. des Commission administratives à la DGE et à la DAF ;
- Faire l'analyse comparative du fichier électoral consolidé par rapport aux fichiers précédents et aux données démographiques de ANSD ;
- Apprécier le cadre légal en ce qui concerne les R28 à R44 et L39, L 40, L43, L44, L45, L48 ;
- Evaluer les conditions de distribution et de garde des cartes d'électeur (voir R47 à R52) ;
- Apprécier les cas de fraudes relevés sur les extraits de naissance lors de la refonte, les certificats de résidence et proposer les moyens pour radier les inscriptions frauduleuses ;
- Apprécier la possibilité de l'impression et de l'affichage des listes des électeurs par BV avec photo de l'électeur ;
- Comparer les listes électorales et le fichier général (listes d'émargement);
- Evaluer le système de parrainage à l'élection présidentielle.

2. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA MISSION D'AUDIT

La Mission d'Audit du Fichier Électoral du Sénégal 2021 (**MAFE-2021**) a déroulé ses activités conformément aux termes de référence qui lui ont été soumis. La mission a élaboré une note méthodologique et un chronogramme d'activités qui ont été présentés lors de la première séance du Comité de suivi qui s'est tenue le 17 février 2021 à l'Hôtel Terrou-Bi. La mission d'audit a également soumis au Comité de suivi, un Code de Bonne Conduite qui consacre les principes l'éthique de la collaboration entre les deux parties.

2.1 Objectifs poursuivis

La mission d'audit a réalisé ses activités selon un agenda élaboré qui allie rencontres avec les acteurs impliqués dans le processus électoral et l'exploitation de la documentation existante et les données du fichier électoral. Les objectifs poursuivis ont été ceux permettant de réaliser les activités contenues dans le **point II.4** des termes de référence de la mission d'audit. C'est à ce titre que la mission a élaboré et soumis au Comité de suivi un agenda détaillé de son approche méthodologique.

2.2 Méthodologie et termes de référence

2.2.1 Démarche méthodologique

La démarche générale de conduite de la mission a été pensée sur la compréhension des termes de référence. Au-delà des aspects classiques, la mission a tenu compte de certaines spécificités de la présente mission d'audit, notamment, celle relative "**à l'audit sur pièce et sur place**" (cf. II.4 des termes de référence), et aussi des sollicitations des composantes du Comité de suivi qui ont apporté des questions complémentaires. **Cette démarche a été réalisée comme suit :**

a) Rencontre de cadrage avec le Comité de suivi du dialogue politique

La rencontre de cadrage a été une occasion pour la mission d'audit et les membres du comité de suivi du dialogue politique de cerner le contour et la dimension de la mission.

Il s'agissait :

- D'avoir une même compréhension des termes de référence de la mission ;
- De présenter la méthodologie proposée ;
- De faire une revue d'ensemble des pistes relatives aux différentes questions soulevées par le comité de suivi portant spécifiquement sur les aspects du cadre légal et réglementaire relatifs à la constitution du fichier électoral, à la distribution des cartes d'électeur et au parrainage citoyen ;
- De proposer un calendrier des rencontres périodiques avec le comité de suivi.

b) Identification et analyse documentaire (textes de lois, rapports)

L'ensemble des textes de lois portant sur l'établissement des listes électorales, la constitution du fichier, la distribution des cartes d'électeur et ceux relatifs au parrainage ont été étudiés. Il s'agissait de faire une revue complète de la littérature portant sur les

textes nationaux (Constitution, Code électoral et ses textes d'application, autres Lois). Aussi, les textes internationaux ratifiés par le Sénégal et ayant pour objet de définir ou de préciser l'établissement des listes électorales seront consultés. La mission d'audit a également consulté les rapports des audits antérieurs (2010 et 2018), les rapports de la CENA et ceux des services techniques du Ministère de l'Intérieur. En somme, tous les documents, de source publique, portant sur le processus électoral, mis à la disposition de la mission, ont fait l'objet d'une analyse approfondie par la mission.

c) La revue du cadre juridique

La revue juridique a porté sur l'analyse du cadre normatif du processus de constitution du fichier électoral et de sa conformité avec la réglementation nationale en vigueur et les standards et principes internationaux. Elle a porté aussi sur les questions spécifiques contenues dans les termes de référence, notamment :

- L'appréciation des articles L.39, L.40, L.43, L.44, L.45 et L.48 (partie législative du code électoral) et R.28 à R.44 (partie réglementaire du code électoral) ;
- L'évaluation des articles R.47 à R.52 (partie réglementaire du code électoral) ;
- Le système de parrainage à l'élection présidentielle.

La revue a porté, également, sur les questions liées à la complétude du cadre légal, à l'éventuelle violation du cadre légal par le cadre réglementaire, à la complétude du cadre légal par le cadre réglementaire. Elle a été articulée autour du cheminement suivant : référence légale, constat, analyse et recommandation.

d) Entretien avec les parties prenantes

Il s'agissait de l'appropriation du processus d'établissement du fichier électoral marqué par des séances de travail avec les parties prenantes et de production de résultats sur la base des requêtes répondant aux points ci-après :

- Examen de l'adéquation technologique ;
- Revue de la chaîne d'inscription des électeurs ;
- Analyse technique des données du fichier électoral ;
- Analyse de l'adéquation des ressources humaines et identification des gaps de compétences et des besoins complémentaires ;
- Recommandations.

e) Collecte de données sur le terrain

En complément à l'analyse de données du fichier électoral, l'approche qualitative par l'entretien avec les personnes ressources chargées de la conduite du processus d'établissement des listes électorales et de distribution des cartes d'électeur a été réalisé. Cette collecte a pour objectif de disposer des données pour évaluer l'inscription dans les communes où l'effectif des électeurs serait supérieur au potentiel.

Les acteurs cibles de la collecte qualitative sont les suivants :

- CEDA ;

- Autorités administratives : Préfets et sous-préfets ;
- Président des comités électoraux ou président des commissions administratives ;
- Chef de bureau électoral.

La collecte des données s'est faite par une grille d'entretien portant sur divers sujets tels que :

- Fonctionnement des commissions administratives, des comités électoraux et des commissions de distribution des cartes ;
- Les inscriptions ;
- Délivrance de certificat de résidence ;
- Demande de radiation ;
- Participation des partis politiques ;
- Distribution des cartes.

La collecte a été réalisée dans 34 communes réparties dans 12 départements et sept régions (tableau 1). En plus des communes identifiées, la collecte s'est déroulée dans quatre communes témoins tels que Thiès Nord, Thiès Sud, Mbacké et Ziguinchor.

Tableau 2.1 : Unités administratives couvertes par la collecte de données

Région	Département	Commune
Dakar	Dakar	Plateau, Gorée, Mermoz Sacré Cœur, Fann Point E Amitié
	Pikine	Thiaroye-Gare, Pikine-Est, Malika
	Guediawaye	Ndiarame, Limamoulaye
Diourbel	Mbaké	Mbacké (commune témoin), Touba Mosquée
Fatick	Fatick	Diofior, Fatick
Louga	Linguère	Mbeuleukhe, Linguère
Saint-Louis	Podor	Ndioum, Demette, Boke dialloubé, Aere lao, Walalde, Galoya toucouleur, Podor
	Dagana	Gae, Dagana
Thiès (Région témoin)	Thiès	Thiès Nord, Thiès Sud
Ziguinchor	Ziguinchor	Niassia Ziguinchor (témoin)
	Bignona	Bignona, Mlomp, Thionck Essyl
	Oussouye	Oussouye, Sathiaba Manjaque

f) Présentation d'étape des travaux

À chaque rencontre avec le comité de suivi, une présentation d'étape des résultats des travaux a été faite pour échanges. Au total, la mission a organisé six (06) séances de présentation des résultats au Comité de suivi.

g) Organisation de l'atelier de restitution

Les résultats de la mission d'audit du fichier électoral ont été présentés aux membres du comité de suivi du dialogue politique et à l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus électoral (gouvernement, partis politiques, société civile, médias, partenaires techniques et financiers), à l'occasion de l'atelier de restitution qui s'est tenu les 30 avril et 03 mai 2021 à l'Hôtel NGOR DIARAMA. La mission a, au cours de

cet atelier présenté les différents constats et recommandations. Le Comité de suivi a, dans un esprit critique et constructif, apporté ses observations et soulevé des interrogations, qui ont fait l'objet de débats et trouvées des réponses fournies par les experts de l'audit.

h) Soumission du rapport final

À la suite de l'atelier de restitution tenu les 30 avril et 03 mai 2021 à l'Hôtel NGor Diarama, la mission d'audit, après avoir intégré les observations du Comité de suivi, a remis son rapport final au Comité de suivi le 05 mai 2021.

3. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

3.1. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

Les instruments internationaux ont été analysés et ont été jugés conformes au cadre juridique interne, en faisant ressortir des recommandations sur certaines dispositions.

L'universalité du suffrage est respectée, et aussi la notion de suffrage égal, qui indique que chaque citoyen possède une voix et qu'aucune voix n'est supérieure à une autre : un électeur, une voix.

Le Code électoral reconnaît le droit de vote à chaque citoyen ayant la capacité électorale qui est fixée à dix-huit (18) ans, et cela sous réserve des cas d'incapacité prévus par la législation en vigueur. C'est un droit constitutionnel accordé à chaque citoyen.

Le processus électoral est assez participatif et les partis politiques, aux termes des articles L.39, L.313 et R.29, ont le droit de participer aux travaux des Commissions administratives instituées au niveau de l'autorité administrative ou de la représentation diplomatique. Il en est de même pour la distribution des cartes d'électeur, leur implication est stipulée au niveau des articles L.54, L.65, L.326 et R.48 du code électoral.

De la permanence de l'exclusion sur les listes électorales pour des délits et crimes commis (article L.31 du code électoral) qui viole l'esprit de l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP de 1966). "Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal, et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays".

De la non possibilité pour les prisonniers à s'inscrire sur les listes électorales, car les conditions ne sont pas prévues par les textes. Cela, est le fait de la non observation des principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (annexe à la Résolution A/RES/45/11 de l'Assemblée Générale de 1990 : "Sauf pour ce qui est des limitations qui sont évidemment rendues nécessaires par leur incarcération, tous les détenus doivent continuer à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, lorsque l'État concerné y est partie, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif qui l'accompagne, ainsi que de tous les autres droits énoncés dans d'autres pactes des Nations Unies"

La mission a analysé la conformité des opérations de révision des listes électorales avec les prescrits internationaux. Elle a revu les dispositions des textes nationaux dans leur conformité, complétude ou de violation d'une norme inférieure à sa norme supérieure.

La mission constate également l'article 34 du Code pénal a des limites au regard des articles L.28 et L.29 du code électoral. L'article L.28, en plus d'être une redondance de l'article L.27 du Code électoral, détermine un cas particulier et en contradiction avec l'esprit de l'article L.27 du code électoral et l'article 34 du Code pénal (Loi n° 77 -33 du 22 février 1977), en ce qui concerne les étrangers naturalisés, qui aux termes de la Loi sont sénégalais. Également, l'article L.30 précise ce postulat que la citoyenneté acquise par naturalisation (article 7 du code la nationalité). Le droit de vote accordé aux sénégalais établis à l'extérieur est régi par l'article L.306 du code électoral, en ce qui concerne leur participation aux élections présidentielles et législatives.

La mission s'est intéressée dans le cadre juridique à certaines dispositions légales et réglementaires, en faisant ressortir des constats, analyses et recommandations.

La mission note que le cadre juridique est complet et que les dispositions réglementaires complètent et précisent le code électoral.

Concernant les attributions de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), la mission constate que cette institution ne dispose pas de moyens de faire appliquer les dispositions de l'article L.13 du code électoral. Elle suggère de l'améliorer ou de préciser les conditions de sa mise en œuvre.

La mission a noté aussi que certains textes d'application ne sont pas pris, notamment celui relatif à l'organisation et au fonctionnement du fichier électoral.

L'absence de communication entre les services du ministère de la justice et ceux du ministère de l'intérieur entrave fortement l'application de l'article 730 du Code de procédure pénale. L'institution d'un mécanisme adéquat pourrait permettre aux commissions administratives de disposer d'informations relatives sur les casiers judiciaires des citoyens.

La mission a noté une méfiance des acteurs sur les organes de gestion des élections, et cela à cause de leur lien hiérarchique avec le ministère de l'intérieur. La mission recommande d'ériger la Direction Générale des Élections en une Délégation Générale. Ce statut lui permettra d'avoir une autonomie, un champ d'action beaucoup plus libre et large, et gagner la confiance des acteurs du processus électoral dans son ensemble.

Une des faiblesses du cadre légal est aussi l'inexistence de dispositions sur le financement public des partis politiques.

La mission d'audit a aussi évalué le parrainage citoyen à l'occasion de l'élection présidentielle de 2019. Elle note que cette disposition divise la classe politique, et son opérationnalisation au vu des articles L.57 et L.116 pose de réels problèmes. Par conséquent, la mission a proposé d'améliorer cette disposition à travers une recommandation ayant plusieurs variantes de choix de parrainage.

3.2. ANALYSE TECHNIQUE DU FICHER ELECTORAL

L'audit du fichier électoral a été réalisé sur la base de la refonte partielle du fichier électoral 2016 /2017 et de la révision exceptionnelle de 2018. Sur un effectif total de 6 683 198 électeurs valides (national et étranger), 6 318 367 sont des électeurs inscrits lors de la refonte partielle et 364 831 inscrits lors de la révision exceptionnelle.

Le fichier électoral est un fichier biométrique avec capture des empreintes des 10 doigts et de la photographie de l'électeur.

L'examen de l'exhaustivité des informations relatives aux électeurs inscrits a établi le rattachement systématique de chaque électeur à un bureau de vote.

La mission d'audit a constaté que dans l'immense majorité des champs des données sollicitées sont bien renseignés dans le fichier électoral, et rattachés à chaque électeur. **Tous les champs requis par la loi présentent une complétude totale.**

L'examen de la qualité des données relatives aux données des électeurs inscrits a établi que les champs alphanumériques ne contiennent pas de caractères spéciaux à l'exception de 540 cas qui contiennent des caractères numériques. **Le champ date de naissance ne contient aucun électeur mineur. Le champ du numéro d'identification national (NIN) présente une complétude de 100%.** Ce numéro est l'identifiant unique de l'électeur et il est composé de 13 ou 14 chiffres.

La majorité des anomalies identifiées dans les différents champs du fichier électoral, est due à des erreurs de saisie qui se sont accumulées au cours des différentes opérations d'enrôlement. Leur proportion n'affecte en rien la qualité de l'électeur.

Parmi les pièces présentées à l'appui de l'enrôlement, la CNI numérisée a été la pièce la plus utilisée avec 86,4 % des électeurs inscrits suivi de loin par l'extrait de naissance avec 13,5 % d'électeurs inscrits.

L'examen des types de demande montre que 57,8% des électeurs qui ont demandé leur reconduction sur les listes électorales sont des électeurs stables et que 33,7% qui ont demandé une inscription pour la première fois sont de nouveaux entrants dans le fichier électoral. Ces deux types de demande représentent 91,5 % des inscriptions. Les changements de lieu de vote représentent uniquement 8,5% des demandes d'enrôlement.

Un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2% du fichier total des électeurs, subsiste sans empreintes digitales ou avec des empreintes non exploitables. **En plus du test sur les empreintes par le système AFIS, la DAF, a procédé à un contrôle sur les Numéros d'Identification National (NIN) pour s'assurer de l'unicité de l'électeur.**

La mission d'audit a tout de même procédé à l'analyse dans le fichier électoral, des cas où les électeurs ont les mêmes informations démographiques, en procédant à une requête alphanumérique sur 8 critères (nom, prénoms, sexe date et lieu de naissance et filiation) sur les données du fichier des électeurs valides. **Aucun électeur avec des informations démographiques identiques avec un autre électeur ne subsiste dans le fichier électoral.**

3.3. REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION

La mission d'audit a constaté qu'au niveau des commissions administratives, la vérification de la complétude, de la conformité et de l'authenticité d'un extrait de naissance, document de base pour l'identification du demandeur, repose sur les membres de la commission administrative (président, suppléant, représentant de la CEDA, etc.). Le transfert de compétences pour l'instruction d'une demande de CNI biométrique CEDEAO par un personnel peu expérimenté, et non assermenté fragilise la procédure d'établissement d'une carte d'identité.

La procédure d'enregistrement sur les listes électorales avec un récépissé de demande d'une CNI biométrique délivrée par un centre d'instruction des CNI a été admise au niveau des commissions administratives. Cet état de fait a obligé la DAF à improviser une procédure pour traiter les cas d'inscription avec un récépissé, notamment quand la demande initiale a été rejetée ou a été validée, et la carte produite mais pas encore distribuée.

La mission d'audit a constaté également, un autre transfert de compétences à la commission administrative qui concerne la délivrance des déclarations de perte (décret 2018-476 du 20/02/2018 art.4) qui est, normalement, du ressort des commissariats ou des brigades de gendarmerie.

L'opération de numérisation des documents présentés à l'appui de l'enrôlement a été interrompue quelques jours après le début des inscriptions. Cette décision a été prise pour réduire le temps d'enrôlement et de permettre l'inscription d'un plus grand nombre d'électeurs. Les documents numérisés font partie des données numériques du demandeur et ils pourraient faciliter toute vérification ultérieure, si besoin, sans avoir recours aux archives papiers.

Suite aux difficultés des liaisons télécom entre les CA et le site central, la DAF a opté pour un acheminement des machines d'enrôlement par la route. Cette option, expose la DAF à d'éventuels risques de perte, de vol ou d'endommagement des machines et, par conséquent, la perte des données des électeurs. Aucune procédure de backup sur un support amovible n'a été prévue pour pallier à une perte de données des électeurs. Par ailleurs, les données stockées dans les machines ne sont pas cryptées, ce qui faciliterait l'accès aux données, en claire, dans un éventuel cas de perte ou de vol d'une machine.

La mission d'audit a constaté que le transfert de compétences aux commissions administratives de certaines tâches a fragilisé le processus d'établissement des CNI notamment pour la phase de contrôle des pièces utilisées à l'appui de l'enrôlement et la phase de distribution des cartes.

Le processus d'établissement d'une CNI CEDEAO à partir d'une demande au niveau d'un centre d'instruction des CNI jusqu'au retrait de la carte au niveau du même centre, suit des procédures rigoureuses de contrôle et de validation.

Du moment que les données électorales sont rattachées au fichier des cartes d'identité et que tout changement des données électorales est actualisé dans ce dernier, ***la mission d'audit estime que la dématérialisation de la partie électorale de la carte pourrait être envisagée. Ce qui revient à ne pas imprimer sur la carte d'identité des informations électorales qui peuvent changer lors des révisions.***

3.4. TRAITEMENT DES DONNEES BIOMETRIQUES

Les gabarits générés à partir des images des empreintes sont propres à chaque système AFIS. Il n'y a pas d'interopérabilité entre les algorithmes AFIS. Pour cela, il est recommandé de conserver l'image originale de l'empreinte capturée à l'enrôlement pour avoir la possibilité de changer, dans le futur de système AFIS, si nécessaire, sans avoir à refaire l'opération de capture des empreintes.

Les images originales des empreintes digitales représentent un capital précieux qu'il est nécessaire de rappeler l'intérêt de les sauvegarder et de les sécuriser pour garantir l'indépendance de la DAF vis à vis des vendeurs de solutions AFIS.

La licence en cours à la DAF, de l'algorithme AFIS peut traiter jusqu'à 10 millions d'enregistrements de cartes d'identité. Actuellement, il y a environ 8,5 millions d'enregistrements dans la base de données. La DAF devrait penser à acquérir une nouvelle licence pour faire face à la demande croissante des demandes de cartes d'identité biométriques. Le passage au pallier suivant (20 millions d'enregistrements), nécessite l'acquisition d'une nouvelle licence et, également, l'acquisition de nouveaux serveurs avec plus de mémoire RAM et des processeurs plus rapides.

La mission d'audit a établi dans son analyse technique du fichier électoral qu'un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2%, du fichier total des électeurs subsiste sans empreintes digitales ou avec des empreintes non exploitables. **Par ailleurs, il a été établi que tous les électeurs disposent d'une autre donnée biométrique : la photographie.** Cette dernière répond au standard de la normes ICAO.

3.5. TRAITEMENT ET IMPRESSION DES LISTES ELECTORALES

Au vu de l'opérationnalisation des solutions biométriques électorales déployées au Sénégal, la mission a noté que le fichier examiné garanti l'unicité de l'électeur. Cependant, le problème récurrent auquel la Direction Générale des Élections (DGE) est souvent confrontée dans la gestion des listes électorales réside dans la mise en œuvre de leurs révisions. La faible déclaration des décès ne facilite pas la mise à jour des listes électorales.

Aussi, les périodes de révision et de publication des listes provisoires (affichées dans les commissions administratives) doivent également être soutenues par une campagne de communication à l'endroit des citoyens en âge de voter.

Ainsi, la mise en place des listes électorales intégrant les photos en plus des informations d'état civil des électeurs sur les listes d'émargements facilitera leur identification le jour du vote.

Enfin, la mission a noté que toutes les opérations de révision, de traitement et production des listes électorales se font sous le contrôle de la commission électorale nationale autonome (CENA).

3.6. ANALYSE DES POPULATIONS ELECTORALES

Le taux de couverture de l'inscription, est évalué à 75,7% de la population résidente. Le fichier électoral est représentatif de la population sénégalaise dans sa répartition géographique. **Le poids démographique des différentes entités territoriales et la composition femmes/hommes y sont respectés.** En revanche, il en est moins de l'inclusivité des différentes catégories d'âge.

Le fichier est également représentatif au niveau des communes, à l'exception de quelques-unes dans lesquelles, il y eu des suspicions sur la délivrance de certificats de résidence. Cependant, les commissions administratives n'ont pas la capacité de vérifier l'authenticité des pièces qui leurs sont soumises. Ces dites pièces, sont délivrées par les autorités municipales, qui aux termes de la loi, leur confère cette attribution. En conséquence, ces pièces sont supposées être authentiques pour la commission administrative. Aussi l'ampleur du phénomène n'a pu être déterminée.

Au-delà de l'analyse des données du fichier, la mission s'est intéressée à la sociologie électorale de chaque commune. Cela a permis de comprendre que la pratique consistant à vouloir voter dans son milieu d'origine n'est aucunement un fait nouveau. Les déplacements des électeurs constatés s'expliquent par un attachement à leur commune d'origine lors des grands évènements tels que la Tabaski, élection, etc. Les proportions de natifs inscrits par commune attestent de cet attachement et l'élection étant considérée comme un grand évènement de la vie sociale et politique.

Les nouveaux majeurs n'ont pas saisi l'occasion qui leur est offerte lors de la révision exceptionnelle de 2018 de s'inscrire sur les listes électorales. Moins d'un nouveau majeur sur dix (9,3%) de 18-20 ans, disposerait d'une carte d'électeur. En général le taux d'inscription des jeunes est faible. Seul la moitié (53,8%) des jeunes âgés de 18-25 sont inscrits et peuvent exercer leur droit de vote.

3.7. ADEQUATION TECHNOLOGIQUE

Le Sénégal, premier pays en Afrique de l'ouest à introduire la carte d'identité biométrique CEDEAO en la couplant avec une carte d'électeur pour faciliter l'identification des électeurs. La technologie mise en place répond aux besoins de production des listes et cartes d'électeur. Cependant, l'analyse des infrastructures informatiques et des télécommunications, a permis à la mission d'audit d'identifier des pistes d'améliorations ; notamment la traçabilité de la distribution des cartes d'électeur.

Aussi, la mission a noté que le couplage des cartes d'identité biométriques et cartes d'électeur pose un problème d'éditions répétitives à chaque changement d'adresse électorale ou de statut d'un électeur. Après la révision, 579 706 cartes d'identité sans données électorales ont été produites. Cela constitue un lot potentiel de cartes à réimprimer lors des révisions ordinaires ou exceptionnelles. Une évaluation des besoins actuels des infrastructures, des réseaux et des télécommunications prendra en compte le redimensionnement de la solution en vue de s'adapter à l'évolution des technologies actuelles. Elle intégrera entre autres, les questions de la licence d'AFIS, d'harmonisation des bases de données SN-ID et Électeur et de formation du personnel pour un transfert de compétences.

Enfin, un renforcement du personnel technique de la DAF, et la mise en place d'un programme de formation spécifique dans les différents domaines liés à la gestion du fichier électoral en vue de faciliter le transfert de compétences au personnel technique de la DAF est vivement recommandé.

3.8. SECURITE DES DONNEES ET CONTINUITE DE SERVICE

La mission d'audit encourage vivement la DAF à procéder à l'installation d'un serveur miroir, au travers d'un « Disaster Recovery center » ou un plan de reprise d'activités. Cette opération consiste à installer un site miroir synchronisé avec le data center principal actuel. Ce site miroir doit être installé dans un lieu confidentiel, distant et sécurisé. Il doit également disposer d'une liaison informatique redondante et sécurisée avec le data center pour la synchronisation. Dans le cas d'un sinistre où le data center deviendrait inexploitable, une continuité de service sera assurée par le serveur miroir dans un délai très court. La mission d'audit recommande également la protection du data center et du site miroir par un système de détection et d'extinction automatique d'incendie.

Enfin, une mesure essentielle est hautement recommandée : la définition d'un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données.

4. RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Donner à la structure de gestion des élections une autonomie fonctionnelle. Ce statut lui permettra de s'affranchir du joug politique du ministère régalien (Ministère de l'Intérieur), et d'avoir une autonomie et une équidistance entre les parties prenantes aux processus électoraux. Toute chose qui pourrait amener les acteurs à revoir leur perception et à lui garantir une indépendance dans la gestion des opérations.

Recommandation 2 La suppression de article L.28

Recommandation 3 :

Instaurer une procédure de partage d'information entre le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur.

Recommandation 4

Revoir les articles L.31 et L.32 dans la forme et dans le fond. Prévoir une disposition permettant à l'électeur ayant purgé sa peine de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales afin de ne pas rendre permanente la déchéance des droits civils. Étendre cette disposition aux personnes ayant bénéficié d'une grâce présidentielle afin de les permettre de recouvrer la plénitude de leurs droits civils.

Recommandation 5

Prévoir par un texte législatif ou réglementaire, ou en améliorant cette disposition (article L.13), les conditions dans lesquelles la CENA pourrait exercer ses prérogatives de dessaisissement ou de substitution des autorités administratives.

Recommandation 6

Revoir la formulation de l'article L.6 et de l'alinéa 2 de l'article L.13 du code électoral (Cf. Recommandation n°04).

Recommandation 7

Le financement public des Partis politiques par l'État n'est pas acté dans le dispositif juridique au Sénégal. Il serait utile de prévoir ce financement, car les partis politiques assurent des fonctions d'éducation, de formation et d'encadrement du citoyen, et cela conformément à l'article 4 de la Constitution.

Recommandation 8

Relire les dispositions des articles L.39 et R.28 en prévoyant une flexibilité, ou, au besoin, introduire la notion de "cas de force majeure" ou de "circonstances exceptionnelles" lors de la tenue annuelle de la révision des listes électorales (pour justifier la non-tenue des opérations de révision annuelle énoncée à l'alinéa premier de l'article L.39).

Recommandation 9

Article L.40, dernier alinéa : “Lorsqu’un électeur est inscrit plus d’une fois, seule la première inscription demeure maintenue”.

Recommandation 10

Il serait préférable de fusionner la dernière phrase de l’alinéa 1 avec la première phrase de l’alinéa 2. Les deux sont écrits dans le même esprit. Il ne s’agit pas d’une précision à l’alinéa 2, mais plutôt une redondance. A défaut, revoir la formulation des deux phrases pour plus de clarté.

Recommandation 11

Éclaircir les cas de questions préalables susceptibles d’être soulevées devant le Président du Tribunal d’Instance, dans le cadre de l’inscription des électeurs sur les listes électorales.

Recommandation 12

Revoir l’article L.45 dans le fond. Il serait nécessaire de préciser par voie réglementaire les conditions dans lesquelles cette disposition puisse être appliquée.

Recommandation 13

Prendre le décret visé à l’article L.48, et déterminer dans ledit décret les formes dans lesquelles les partis politiques auront un droit d’accès au fichier électoral.

Recommandation 14

Pour plus de clarté, il serait opportun de revoir les dispositions de l’article L.54 et de l’article R.48 pour préciser les rôles et les procédures de chaque entité.

Recommandation 15

Prendre une disposition permettant aux détenus non encore jugés (non condamnés) de pouvoir s’inscrire sur les listes électorales

Recommandation 16

- Dissocier l’instruction de la demande de carte d’identité CEDEAO de l’instruction de la demande d’inscription sur les listes électorales.*
- Instruire les demandes de cartes d’identité CEDEAO uniquement dans les centres d’instruction des CNI.*

Recommandation 17

- Inscription sur les listes électorales uniquement sur présentation d’une carte d’identité CEDEAO*
- Uniformiser les bases de données vers un système SGBDR unique*

Recommandation 18

Envisager la dématérialisation des informations électorales et mettre à la disposition des électeurs des outils pour leur permettre la vérification de leur lieu de vote et de leur bureau de vote :

- *Plateforme SMS en renseignant numéro NIN/numéro électeur, nom et prénom ;*
- *Site web en renseignant numéro NIN/numéro électeur, nom et prénom ;*
- *Numéro de téléphone vert (gratuit) ;*
- *Organiser une permanence à la mairie pour aider les électeurs qui ne savent pas utiliser les outils cités ci-dessus.*

Recommandation 19

Finaliser le projet de modernisation de l'état civil

Recommandation 20

Rajouter un module de comparaison faciale en complément du module AFIS

Recommandation 21

Associer la reconnaissance faciale à l'identification des empreintes digitales.

Recommandation 22

Renforcer l'identification de l'électeur à travers l'ajout de la photo de l'électeur sur la liste d'émargement.

Recommandation 23

Mettre en place un site d'information sur les cartes non distribuées afin d'orienter les citoyens dans la recherche de leurs cartes. Ceci pourrait réduire le nombre de demandes de duplicata.

Recommandation 24

- *Mettre en place d'un site miroir pour assurer la continuité de service.*
- *Définir un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données.*

Recommandation 25

Installer dans le data center actuel un système de détection et d'extinction automatique d'incendie.

Recommandation 26

Procéder à une évaluation par les services techniques de la DAF et la SONATEL, de l'infrastructure télécom dans le but de redimensionner la connectivité de l'infrastructure télécom suivant les besoins actuels

Recommandation 27

Mettre en place des programmes de formation pour assurer un meilleur transfert de compétences à la DAF.

:

Recommandation 28

Poursuivre la modernisation du système d'état civil par l'amélioration de la complétude et l'exploitation des déclarations des faits d'état civil notamment celles des décès afin de procéder à leurs radiations.

Recommandation 29

Développer des programmes de communication citoyenne sur le processus d'inscription sur les listes électorales spécifiques aux jeunes, particulièrement aux nouveaux majeurs.

Recommandation 30

L'acte 3 de la décentralisation a transféré certaines compétences de l'État aux collectivités territoriales. Afin de circonscrire à cette pratique supposée être de nature à délivrer illégalement des certificats de résidence pour les besoins purement électoralistes, il serait nécessaire de doter les CEDA de moyens de contrôle de la délivrance des certificats de résidence.

Recommandation 31

- *Faire une liste des difficultés techniques et anomalies constatées lors de l'exploitation de la solution*
- *Clarifier le volet formation du personnel technique de la DAF couvrant tous les domaines sensibles du système avec le fournisseur avant l'expiration des licences.*
- *Proposer dès à présent des modalités de renouvellement du contrat avec la prise en compte de toutes les recommandations formulées par toutes les missions d'audit*

Recommandation 32

- *X1 : Revoir les dispositions des articles 29 de la Constitution, les articles L.57, L.115, L.116, L.118, L.121, L.122 du Code électoral en intégrant la possibilité de parrainage au choix :*
 - *Soit X députés*
 - *Soit X conseillers municipaux repartis dans au moins 2/3 des régions et dans au moins 2 départements par région*
 - *Par les électeurs : 0,8% et, au maximum, 1% du fichier général*

5. SUR LA FIABILITÉ DU FICHER ÉLECTORAL

Principe : On apprécie la fiabilité d'un fichier à travers plusieurs paramètres, qui ne sont pas tous quantifiables : sa complétude, sa qualité des données, son unicité, son inclusivité, sa conformité à la législation et à la réglementation électorale, sa représentativité démographique, sa représentativité territoriale, les documents ayant servis à sa constitution, etc.

- ✓ La mission note que **le cadre juridique est complet et que les dispositions réglementaires complètent et précisent le code électoral.**
- ✓ Le fichier électoral est un **fichier biométrique avec capture des empreintes des 10 doigts et de la photographie de l'électeur.**
- ✓ L'examen de l'exhaustivité des informations relatives aux électeurs inscrits a **établi le rattachement systématique de chaque électeur à un bureau de vote.**
- ✓ La mission d'audit a constaté que dans l'immense majorité des champs des données sollicitées sont bien renseignés dans le fichier électoral, et rattachés à chaque électeur. **Tous les champs requis par la loi présentent une complétude totale.**
- ✓ L'examen de la qualité des données relatives aux données des électeurs inscrits a établi que les champs alphanumériques ne contiennent pas de caractères spéciaux à l'exception de 540 cas qui contiennent des caractères numériques. **Le champ date de naissance ne contient aucun électeur mineur. Le champ du numéro d'identification national (NIN) présente une complétude de 100%.** Ce numéro est l'identifiant unique de l'électeur et il est composé de 13 ou 14 chiffres.
- ✓ Parmi les pièces présentées à l'appui de l'enrôlement, **la CNI numérisée a été la pièce la plus utilisée avec 86,4 % des électeurs.**
- ✓ Un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2% du fichier total des électeurs, subsiste sans empreintes digitales ou avec des empreintes non exploitables. **En plus du test sur les empreintes par le système AFIS, la DAF, a procédé à un contrôle sur les Numéros d'Identification National (NIN) pour s'assurer de l'unicité de l'électeur.**
- ✓ La mission d'audit a tout de même procédé à l'analyse dans le fichier électoral, des cas où les électeurs ont les mêmes informations démographiques, en procédant à une requête alphanumérique sur 8 critères (nom, prénoms, sexe date et lieu de naissance et filiation) sur les données du fichier des électeurs valides. **Aucun électeur avec des informations démographiques identiques avec un autre électeur ne subsiste dans le fichier électoral.**
- ✓ **Par ailleurs, il a été établi que tous les électeurs disposent d'une autre donnée biométrique : la photographie.**

- ✓ Le taux de couverture de l'inscription **évalué à 75,7% de la population résidente**
- ✓ Le fichier électoral est représentatif de la population sénégalaise dans sa répartition géographique. Le poids démographique des différentes entités territoriales et la composition femmes/hommes y sont respectés. En revanche, **il en est moins de l'inclusivité des différentes catégories d'âge.**
- ✓ **La technologie mise en place répond aux besoins de production des listes et cartes d'électeur. Cependant, l'analyse des infrastructures informatiques et des télécommunications, a permis à la mission d'audit d'identifier des pistes d'améliorations ; notamment la traçabilité de la distribution des cartes d'électeur.**
- ✓ **Aussi, la mission a noté que le couplage des cartes d'identité biométriques et cartes d'électeur pose un problème d'éditions répétitives à chaque changement d'adresse électorale ou de statut d'un électeur.**
- ✓ La mission d'audit encourage vivement la DAF à procéder à l'installation d'un serveur miroir, au travers d'un « Disaster Recovery center » ou un plan de reprise d'activités. Cette opération consiste à installer un site miroir synchronisé avec le data center principal actuel. Ce site miroir doit être installé dans un lieu confidentiel, distant et sécurisé. Il doit également disposer d'une liaison informatique redondante et sécurisée avec le data center pour la synchronisation. Dans le cas d'un sinistre où le data center deviendrait inexploitable, une continuité de service sera assurée par le serveur miroir dans un délai très court. La mission d'audit recommande également la protection du data center et du site miroir par un système de détection et d'extinction automatique d'incendie. Une mesure essentielle est hautement recommandée : **la définition d'un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données.**
- ✓ Enfin, la mission a noté que toutes les opérations de révision, de traitement et production des listes électorales se font sous le contrôle de la commission électorale nationale autonome (CENA).

5. CONCLUSION

Au vu de tout ce qui précède, le fichier électoral audité, malgré quelques légères anomalies relevées est cohérent et fiable. Cependant, il reste perfectible et nécessite la mise en œuvre des recommandations de l'audit pour les prochaines révisions des listes électorales.