Mission D'audit du Fichier Electoral

Senegal 2010

Rapport Final

JANVIER 2011

- L'Union Européenne
- L'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique
- L'Ambassade d'Allemagne

Mission d'Audit du Fichier Électoral

Sénégal 2010

Rapport Final

Janvier 2011

Financement :
L'Union européenne, l'Ambassade des États-Unis d'Amérique et l'Ambassade d'Allemagne

Clause de non-responsabilité: Le présent rapport financé par l'Union européenne, l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique et l'Ambassade d'Allemagne a été établi par une équipe de cinq experts indépendants pour le compte du gouvernement du Sénégal. Il ne reflète pas nécessairement l'opinion de ce dernier, ni celle des partenaires techniques et financiers qui ont permis le déploiement de cette mission d'audit du fichier électoral.

SOMMAIRE

Liste des abréviations **12**

SECTION PRINCIPALE **14**

I. Résumé 14
II. Contexte général 17
III. Objectifs de la mission d'audit 18
IV. Composition, déroulement et gestion de la mission d'audit 18
Composition de la mission d'audit 18
Calendrier de la mission d'audit 18
Identifiant du mandant et des parties auditées 19
Destinataires du rapport de l'audit et restrictions liées à sa divulgation 19
Gestion de l'audit 19
V. Portée de l'audit 21
V.1 La revue du cadre légal et réglementaire 21
V.2 La revue de la chaîne d'inscription des électeurs 21
V.3 Les examens de fichiers 21
V.4 L'examen de l'adéquation technologique 21
VI. Méthodologie 22
VI.1 Méthodologie relative aux revues 22
VI.2 Approche méthodologique générale du processus d'audit du fichier électoral relative aux opérations électorales 22
VI.3 Examens de fichiers dans la base de données de production 24
VI.4 Examen de l'adéquation technologique 24
VII. Déclaration de la conformité aux normes 24
VIII. Restitution des travaux d'audit 25
IX. Constats 25
X. Points forts et points faibles 26
X.1 Points forts 26
X.2 Points faibles 29
XI. Conclusions 33
XI.1 La Revue du Cadre Légal et Règlementaire 33
XI.2 La Revue de la Chaîne d'Inscription des Electeurs (ou Chaîne de Révision des Listes Electorales) 34
XI.3 L'Enquête de Terrain 35
XI.4 Les Examens de Fichiers 36
XI.5 L'Examen de l'Adéquation Technologique 37
XII. Recommandations 38
XIII. Réserves, qualifications et limites de l'audit 53

SECTION 1 : LA REVUE DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE 54

S1.I Objectifs 54
S1.II Méthodologie de la revue juridique 55
S1.III Le cadre légal 56
S1.III.1 - Inventaire documentaire 56
Inventaire normatif 56
Inventaire institutionnel 57
S1.III.2 - Conformité du cadre légal aux prescrits internationaux ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Prescrits internationaux dans le droit électoral sénégalais 57
Conformité 58
Le suffrage universel et le principe de la non-discrimination 58
Efficacité et transparence 58
Impartialité 58
Non-discrimination 59
Le Principe d'« un électeur une voix » 61
S1.IV Complétude du cadre légal 63
S1.IV.1 - Administration électorale et acteurs impliqués dans le processus du fichier 63
Le Ministère de l'Intérieur 63
S1.IV.2 - Critère de résidence comme condition d'inscription 64
S1.IV.3 - Le cas des jeunes devenus majeurs 65
S1.IV.4 - Tenue à jour des listes électorales 65
S1.IV.5 - Procédure d'inscription 65
S1.IV.6 Contrôle des inscriptions sur les listes électorales 67
S1.IV.7 Les cartes d'électeurs 68
S1.IV.8 - Procédures de recours 68
S1.IV.9 - Dispositions pénales 69
S2.VI.10 Divers - La structure du cadre légal 70
S1.V Violation du cadre légal par le cadre réglementaire 70
S1.VI Complétude du cadre légal par le cadre réglementaire 70
S1.VII Synthèse de la revue du cadre légal et règlementaire 72
S1.VII.1 – Points forts du Code Electoral 72
S1.VII.2 Points faibles du Code Electoral 72
S1.VII.3 Recommandations 73
Recommandations prioritaires en vue des élections de 2012 73
Critère de résidence comme condition d'inscription 73
Recommandations générales 73
Administration électorale et acteurs impliqués dans le processus du fichier électoral 73
Corps Electoral 74
Exclusion de l'inscription pour des raisons pénales 74
Procédure d'inscription 74
Publication des listes électorales 74
Cartes d'électeurs 74
Procédures de recours 74
Divers 74

SECTION 2 : LA REVUE DE LA CHAINE D'INSCRIPTION DES ELECTEURS 75

S2.I Introduction & Méthodologie 75
S2.II Activités des Commissions administratives pour la révision des listes électorales 77
S2.II.1 La mise en place des CA 77
S2.II.2 La localisation des CA 78
S2.II.3 Le calendrier d'exercice des CA 79
S2.II.4 Le rôle des CA 80
S2.II.5 Le matériel de travail des CA 81
S2.II.6 La compétence nationale des CA 84
S2.II.7 Synthèse des activités des Commissions administratives 85
S2.III Inscription de sous populations particulières 88
S2.III.1 Les Sénégalais résidant à l'étranger 88
S2.III.2 Les militaires et paramilitaires 89
S2.III.3 Les Sénégalais ayant perdu leurs droits civils et politiques 90
S2.III.4 Synthèse relative à l'inscription des sous populations particulières 91
S2.IV Activités de la Direction de l'Automatisation des Fichiers 93
Cadre juridique 93
S2.IV.1 Division de l'Archivage et de la Gestion électronique des documents 93
S2.IV.2 Division de l'Exploitation des données 94
S2.IV.2a Traitement des données 95
S2.IV.2b Dossiers litigieux 96
S2.IV.3 Le traitement des rejets pendant la période de révision 97
S2.IV.4 Les listes électorales 98
S2.IV.5 Le contentieux une fois la période de révision close 99
S2.IV.6 Production des Cartes d'électeurs 100
S2.IV.7 Synthèse des activités de la DAF 103
S2.V Activités des Commissions de distribution des cartes d'électeurs 105
S2.V.1 Synthèse des activités des Commissions de distribution 107
S2.VI Les attributions de la CENA 109
S2.VI.1 Supervision et contrôle de la CENA au niveau de la DAF 109
S2.VI.2 Supervision et contrôle de la CENA au niveau des commissions 110
S2.VI.3 Superviser et contrôler la mise à jour de la carte électorale 111
S2.VI.4 Superviser et contrôler l'impression et la distribution des cartes d'électeurs 112
S2.VI.5 Valider la composition des commissions 112
S2.VI.6 Superviser et contrôler la mise en place du matériel et des documents électoraux 113
S2.VI.7 Contrôler et superviser la publication des listes électorales 114
S2.VI.8 Contrôler le décompte des cartes d'électeurs non distribuées 115
S2.VI.9 Proposer des améliorations au code électoral 115
Recommandations complémentaires liées à la CENA 116
S2.VI.10 Synthèse des attributions de la CENA 116

SECTION 3A : L'ENQUÊTE DE TERRAIN 119

S3A.I Préambule 119
S3A.II Introduction 121
S3A.II.1 Questionnaire A – Enquête à partir du fichier électoral – « list to people » 121
S3A.II.2 Questionnaire B – Enquête de couverture du fichier électoral – « people to list » 121
S3A.II.3 Questionnaire C – Enquête auprès des chefs de quartier/village 121
S3A.II.4 Méthodologie retenue 122
S3A.II.5 Calendrier de l'enquête de terrain 122
S3A.II.6 Etapes d'enquête 122
S3A.III Méthodologie générale 126
S3A.III.1 Méthodologie commune à la constitution des échantillons des questionnaires A et B . 126
S3A.III.2 Questionnaire A – Enquête à partir du fichier électoral du Sénégal - « list to people». 131
Méthode spécifique au Questionnaire A 131
Méthode d'échantillonnage retenue 131
Structure par sexe et âge des inscrits sur le fichier électoral 132
Travail de l'enquêteur sur le terrain 132
S3A.III.3 Résultats d'enquête apportés par le Questionnaire A - « list to people » 134
S3A.III.3a La Mortalité 135
S3A.III.3b La Migration 136
Structure par sexe et âge des personnes ayant migré 137
Comparaison de l'âge moyen des migrants avec celui des sédentaires 138
Analyse de l'âge des migrants selon le sexe 138
Analyse de l'âge des sédentaires selon le sexe 139
S3A.III.3c Les Fictifs 140
S3A.III.3d Cas particulier 142
S3A.III.4 Questionnaire B - Enquête de couverture du fichier électoral du Sénégal – « people to list » 142
Méthodologie spécifique au Questionnaire B 143
Méthode d'échantillonnage retenue 143
Résultats d'enquête apportés par le Questionnaire B - *« people to list »* 144
Des erreurs possibles dans les projections de population 149
Effet de la non prise en compte des décès 149
Inscriptions multiples 149
Analyse des inscriptions après la refonte du fichier électoral 149
Couverture du fichier électoral 150
Les personnes non inscrites sur le fichier électoral 154
Les personnes ne disposant pas de CNI 155
S3A.IV Les Sénégalais résidant à l'étranger 156
Analyse de la population par sexe et âge 156
Analyse de la population par pays de résidence 157
S3A.V Conclusion 158

SECTION 3B : LES EXAMENS DE FICHERS 162

S3B.I Introduction 162
S3B.I.1 Objectif de ce document 162
S3B.I.2 Cadrage de la mission d'audit du fichier électoral 162
S3B.I.3 Objectif de contrôle et méthodologie de travail 162
Objectif de contrôle 162
Méthodologie de travail 163
S3B.I.4 Déroulement de la mission 163
S3B.II Examen du système d'information de la DAF 164
S3B.II.1 Architecture de l'information de la DAF 164
Constats 164
Recommandations à long terme 164
S3B.II.2 Dictionnaire et règles des données de la DAF 165
Constats 165
Recommandations à moyen terme 165
S3B.II.3 Classification des données 166
Constats 166
Recommandations à long terme 166
S3B.II.4 Gestion de l'intégrité 167
Constats 167
Recommandations à moyen terme 167
S3B.III Examen de la base de données 168
S3B.III.1 Analyse générale de la Base de Données 168
Constats 168
Recommandations à long terme 168
S3B.III.2 Les documents techniques de la base de données 168
Constats 168
Recommandations à court terme 169
S3B.III.3 L'assurance qualité 169
Constats 169
Recommandations à long terme 169
S3B.III.4 Les tables de base électorale 170
Constats 170
Recommandations à long terme 170
S3B.III.5 La qualité intrinsèque des électeurs 171
Constats 171
Recommandations à court terme 172
S3B.IV Examen de la liste électorale 174
S3B.IV.1 L'inscription des personnes physiques 174
Constats 174
Recommandations à court terme 175
S3B.IV.2 Les données caractères, biométriques, photographies et signatures 176
Constats 176
Recommandations à long terme 176
S3B.IV.3 Les électeurs radiés ou annulés 177
Constats 177
Recommandations à court terme 178

S3B.V Examen de la carte électorale 179
S3B.V.1 La cartographie électorale 179
Constats 179
Recommandations à court terme 179
S3B.V.2 Lieux de vote, adresses électorales et bureaux de vote 180
Constats 180
Recommandations à court terme 180
S3B.VI Examen croisé de la carte électorale et des listes électorales 181
S3B.VI.1 Adresses électorales et électeurs 181
Constats 181
Recommandations à long terme 181
S3B.V.2 Bureaux de vote et électeurs 181
Constats 181
Recommandations 182
S3B.VII Examen de saisie et de traitement des données électorales 183
S3B.VII.1 Saisie des données source 183
Constats 183
Recommandations à court terme 183
S3B.VII.2 Intégrité et validité du traitement 184
Constats 184
Recommandations à court terme 184
S3B.VIII Forces et faiblesses 186
S3B.VIII.1 Sur le fichier électoral 186
Forces 186
Faiblesses 186
S3B.VIII.2 Sur la liste électorale 187
Forces 187
Faiblesses 187
S3B.VIII.3 Sur la carte électorale 187
Forces 187
Faiblesses 187
S3B.VIII.4 Sur le croisement de la carte électorale et les listes électorales 188
Forces 188
Faiblesses 188
S3B.IX Conclusion 188

SECTION 4 : L'EXAMEN DE L'ADÉQUATION TECHNOLOGIQUE 189

S4.I. Introduction 189
S4.II. Identification du mandant et des parties auditées 189
S4.III. Portée de l'examen de l'adéquation technologique 190
S4.IV. Description et objet de l'examen de l'adéquation technologique 191
S4.V. Méthodologie de l'examen de l'adéquation technologique 192
S4.V.1 Définitions 192
S4.V.2 Ancrage méthodologique 192
S4.V.3 Méthode de preuve 192
S4.V.4 Processus d'audit et nature des recommandations 193
S4.VI. Hypothèses de travail 194
S4.V1.1 Photographies 194
S4.VI.2 Empreintes digitales 194
S4.VII. Référentiel d'audit (critères d'audit) 196
S4.VII.1. Respect des directives de l'ISACA concernant le contrôle biométrique 196
S4.VII.2. Critères d'audit portant sur les photographies 197
S4.VII.3. Critères d'audit portant sur les empreintes digitales 198
S4.VIII. Vérifications 200
S4.VIII.1 Revue documentaire 200
Commentaires d'East Shore sur les paramètres configurables 200
Interprétation de l'auditeur 200
Commentaires d'East Shore relatifs à FAR, FRR et TAR pour la DAF 201
Interprétation de l'auditeur 201
Commentaires d'East Shore sur la signification des champs propriétaires 202
Interprétation de l'auditeur 202
Généralités sur le système AFIS 202
S4.VIII.2 Système sous examen 203
Vue générale du système sous examen 203
Tables utilisées par le système AFIS 204
Codes retournés 205
Analyse des résultats du processus AFIS 206
Quelques indicateurs 207
S4.VIII.3 Analyse automatisée des photographies 207
S4.VIII.4 Analyse de la station de capture 208
S4.VIII.5 Analyse quantitative des données biométriques 209
S4.VIII.6 Analyse des données contenues dans `AFIS_CUST_RESPONSE` sur la base du `PROCESS_STATUS` 211
Proportion des enregistrements uniques 211
Proportion des doubles probables 211
Proportion des doubles toutes catégories 211
Rapport entre enregistrements uniques et doubles toutes catégories 211
S4.VIII.7 Analyse qualitative des données biométriques 212
Photographies 212
S4.IX. Tests de corroboration 213
S4.IX.1 Tests de corroboration sur les photographies 213
S4.IX.2 Tests de corroboration sur les empreintes digitales 213

Test 0 213
Test 1 214
Test 2 214
S4.X. Déroulement des activités 215
S4.XI. Constats d'audit 216
S4.XI.1 Directive G36 de l'ISACA 216
S4.XI.2 Constats d'audit portant sur les photographies 218
S4.XI.3 Constats d'audit portant sur les empreintes digitales 219
S4.XII. Tableau des forces et des faiblesses 220
S4.XII.1 Points forts 220
S4.XII.2 Points faibles 220
S4.XIII. Conclusions 222
S4.XIV. Recommandations 223
Générales 223
Station de capture 223
Serveur de transactions 223
Système AFIS 223
S4.XV. Réserves, qualifications et limites de l'examen de l'adéquation technologique 224

ANNEXES **225**

Annexe 1 : Cadrage de la Mission d'Audit 226
Annexe 2 : Déroulement de la Mission 230
Annexe 3 : Décret portant création du Comité de Pilotage 233
Annexe 4 : Arrêté portant création du Comité Technique 236
Annexe 5 : Lettre d'Engagement signée par la CENA – 26/10/10 239
Annexe 6 : Lettre d'Engagement signée par la DGE – 11 /11/10 241
Annexe 7 : Lettre d'Engagement signée par la DAF – 12 /11/10 243
Annexe 8 : Liste des personnes rencontrées durant les travaux d'audit 245
Annexe 9 : Décret portant création du Comité de Veille et de Suivi 246
Annexe S1.1 : Liste de la Documentation Reçue 250
Annexe S2.1 : Inventaire Documentaire 254
Annexe S2.2 : Evidences Documentaires 255
Annexe S2.3 : Résultats du Contrôle de la Saisie des Fiches d'Inscription 310
Annexe S3A.1 : Guide de l'Enquêteur et du Contrôleur 318
Annexe S3A.2 : Le Questionnaire d'Enquête A 340
Annexe S3A.3 : Le Questionnaire d'Enquête B 341
Annexe S3A.4 : Le Questionnaire d'Enquête C 343
Annexe S3A.5 Grille des ménages 344
Annexe S3A.6 Grille de dénombrement 346
Annexe S3B.1 FCAI relative à l'Architecture de l'Information de la DAF 347
Annexe S3B.2 FCAI relative au Dictionnaire et aux Règles des données de la DAF 348
Annexe S3B.3 FCAI relative à la Classification des Données 349
Annexe S3B.4 FCAI relative à la Gestion de l'Intégrité des Données 350
Annexe S3B.5 FCAI relative à l'Analyse de la Qualité Intrinsèque des Données 351
Annexe S3B.6a FCAI relative à l'Inscription des Personnes Physiques 354
Annexe S3B.6b FCAI relative à l'Inscription des Personnes Physiques 356
Annexe S3B.7 FCAI relative aux Electeurs Radiés 359
Annexe S3B.8 FCAI relative à la Saisie des Données Source 361
Annexe S3B.9 FCAI relative à l'Intégrité et à la Validité du Traitement 362
Annexe S4.1 Examen Analytique de la Biométrie 364
Annexe S4.2 Distribution des fréquences de MATCHED_SCORE et MATCHED_AUTH_SCORE 365
Annexe S4.3 : Script utilisé pour dupliquer un MATCHER_RECORD 373
Annexe S4.4 : Script utilisé pour compter le nombre de gabarits d'empreinte digitale par doigt dans un MATCHER_RECORD 378
Annexe S4.5 : Paramètres FAR, TAR et FRR divulgués par East-Shore Technologies 380

Liste des abréviations

AFIS	Automated Fingerprint Identification System
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
ANSI	American National Standards Institute
CA	Commission Administrative
CE	Carte d'Electeur
CENA	Commission Électorale Nationale Autonome
CNIN	Carte Nationale d'Identité Numérisée
COBIT	Control Objectives for Information and related Technology
DAF	Direction de l'Automatisation des Fichiers
DAGAT	Direction des Affaires Générales et de l'Administration du Territoire
DDL	Data Definition Language
DGE	Direction Générale des Élections
DFC	Direction de la Formation et de la Communication
DML	Data Manipulation Language
DOE	Direction des Opérations Electorales
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EER	Equal Error Rate
FAR	False Acceptance Rate
FMR	False Match Rate
FNMR	False Non Match Rate
FRR	False Rejection Rate
FTE	Failure To Enrol
IEC	International Electro-Technical Commission
IFES	International Foundation for Electoral System
INCITS	International Committee for Information Technology Standards
ISACA	Information Systems Auditing and Control Association
ISO	International Standards Organisation
MAFE	Mission d'Audit du Fichier Électoral au Sénégal

MINEX	Minutia Exchange
MTBF	Mean Time Between Failures
MTTR	Mean Time To Repair
NIST	National Institute for Standards and Technology
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ICAO en anglais)
ORACLE	Système de Gestion de Bases de Données Relationnelles
PL/SQL	Programming Language/Structured Query Language
SGBD	Système de Gestion de Bases de Données
TAR	True Acceptance Rate (Total Acceptance Rate)
USAID	United States Agency for International Development

SECTION PRINCIPALE

I. Résumé

1. Le présent rapport couvre les travaux de la mission d'audit du fichier électoral au Sénégal qui se sont déroulés entre les mois d'octobre et décembre 2010. Cette mission s'est vue financée par l'Union européenne, l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique et l'Ambassade d'Allemagne au Sénégal suite à l'acceptation du Ministre de l'Intérieur des termes de référence de cette mission tels qu'ils avaient été proposés lors d'une mission exploratoire conduite en mai 2010.

2. La mission d'audit constituée d'un chef de mission, d'un facilitateur et de quatre experts a mené ses activités à partir de la revue des textes et procédures en vigueur, d'examens de fichiers et d'outils, plus précisément : (i) la revue du cadre légal et règlementaire, (ii) la revue de la chaîne d'inscription des électeurs, (iii) les examens de fichiers, (iv) l'examen de l'adéquation technologique.

3. L'équipe d'audit s'en est tenue aux liens avec les parties auditées tels que définis par les lettres d'engagement de l'audit. Les membres de la mission d'audit ont pu mener leur travaux en toute indépendance durant la durée de leur mission respective. Les comités de pilotage et technique ont constitué la trame des échanges entre les membres de la mission et les parties prenantes au processus électoral.

4. Les échanges réguliers avec les représentants de la Société Civile et les représentants des coalitions des partis politiques ont offert une visée participative à l'audit. C'est ainsi que les présentations et discussions des travaux finaux de restitution de la mission d'audit en comité technique et la validation des recommandations de la mission ont été organisés mi janvier 2011. Le 27 janvier 2011, les conclusions et les recommandations de la mission d'audit ont été présentées au Président de la République par le Chef de Mission accompagné des représentants des partenaires techniques et financiers.

5. Après avoir établi des constats et dressé la liste des points forts et des points faibles ou des points à améliorer dans le processus d'inscription des électeurs, les conclusions les plus remarquables de la mission se déclinent ainsi :

- Le Code Electoral prend en compte les exigences du suffrage universel, en répondant aux principes d'efficacité, de transparence et d'impartialité du processus d'inscription des électeurs ainsi qu'au principe d'égalité des suffrages. Le principe de non discrimination reste à réaffirmer dans les textes.

- Les procédures mises en œuvre dans les différentes phases de la chaîne d'inscription des électeurs garantissent un processus égalitaire pour tous les citoyens. Les irrégularités dans les procédures ou dans l'application des textes légaux constatées, ainsi que les anomalies ou les manquements dans le système ne peuvent être imputés à des fins partisanes ou discriminatoires visant à exclure une catégorie de la population.

- Si les examens du fichier électoral ont permis d'obtenir des résultats crédibles quant à la qualité intrinsèque des données et à la cohérence de la base de données elle-même, l'enquête de terrain a mis en évidence certaines estimations telles que :

  - 2,3% des inscrits (soit 115 000 individus) sont aujourd'hui décédés,

  - 97,8% des inscrits ont pu être formellement identifiés comme résidant ou ayant résidé dans le quartier ou le village,

- 75% de la population majeure sénégalaise est inscrite sur les listes électorales mais seulement 12% des 18-22 ans, signifiant que près de 1.13 million d'individus de cette classe d'âge ne sont pas inscrits sur les listes électorales en décembre 2010,
- Un ratio de 50/50 entre hommes et femmes inscrits sur les listes électorales alors que ce ratio est de 48/52 au sein de la population,

- 1% de la population résidant au Sénégal est étrangère selon le recensement général de la population de 2002 alors qu'aucun cas de dénonciation d'étrangers sur les listes électorales par les autorités locales n'a été enregistré lors de l'enquête, et que les nomades identifiés ont bien été reconnus comme Sénégalais.

6. L'examen de l'adéquation technologique a permis de vérifier que les données biométriques étaient authentiques en raison des mécanismes mis en œuvre, qui le garantissent par défaut. La piètre qualité de certaines photographies numérisées pourrait entraver le déroulement des opérations de vote (identification des électeurs). Il faudrait analyser comment cela influence le fonctionnement de chaque bureau de vote.

7. Alors que sur le plan théorique les recherches d'inscriptions multiples ont été caractérisées par une performance exceptionnelle du système d'identification automatisé des empreintes digitales, sur le plan pratique, la connaissance de la performance du système demeure à vérifier afin de respecter le principe d'égalité des électeurs face à la recherche des inscription multiples.

8. Sur la base de ses conclusions, la mission d'audit a formulé des recommandations qui ont été classées à court (1 à 3 mois), moyen (4 à 12 mois) et long termes (au delà des échéances de 2012). Suite aux discussions sur les recommandations, les parties prenantes au processus électoral les ont validé ; il appartient aux membres du Comité de Veille et de Suivi des recommandations de la mission d'audit du fichier électoral - tel que défini par le décret instaurant ce comité - d'assurer le suivi de leur mise en place dans un esprit consensuel.

9. Ainsi en vue de l'organisation des élections prévues en 2012, la mission d'audit a considéré prioritaire de recommander l'abrogation de la compétence nationale des Commissions administratives et d'exiger un certificat de résidence, comme inscrit dans la loi, lors des demandes d'inscription, de modification, de demande de duplicata, ou de changement de statut.

10. D'autres recommandations, plus particulièrement liées à la chaîne d'inscription des électeurs, s'inscrivent dans la nécessité de réactiver des procédures existantes lors de la refonte ou proposent une plus grande rigueur dans l'usage fait des documents administratifs et de renforcer leur traçabilité. Des cas de nécessaire mise en conformité des textes avec les procédures en vigueur ont aussi été énoncés, néanmoins ces manquements ne remettent pas en cause les principes d'efficacité, de transparence ou d'impartialité du processus d'inscription..

11. La sensibilisation auprès des jeunes adultes à faire les démarches pour l'obtention dans un premier temps d'une Carte Nationale d'Identité, puis d'une carte d'électeur représente une recommandation majeure dans la perspective de l'organisation des élections de 2012. L'amélioration de la prise en compte des faits d'état civil (naissances et décès) et la création de liens efficaces et efficients entre les services de l'état civil et les services de la DAF sont aussi des recommandations essentielles de l'audit, même si ces dernières ne peuvent s'inscrire que sur une échéance à plus long terme

12. Les recommandations portant sur le fichier géré par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) visent essentiellement des mises à jour pour améliorer le traitement de la base de données, et ce à court et moyen termes. Par contre, la recommandation de standardiser les données de base et de scinder en deux systèmes distincts la gestion des Cartes Nationales d'Identité et celle des Cartes d'Electeurs s'inscrit dans un cadre post électoral, c'est-à-dire après les échéances électorales de 2012.

13. Enfin, la prise en compte de quatre recommandations portant sur : (i) le calibrage du système AFIS et la divulgation des facteurs qui influencent sa performance, (ii) la réalisation d'examens au niveau de la qualité de toutes les photographies et le calcul du degré d'exactitude du système AFIS, (iii) des corrections sur un identifiant de la base de données visant à rendre les recherches d'inscriptions multiples exhaustives et (iv) l'instruction des membres des bureaux de vote sur la conduite à tenir pour la reconnaissance faciale en tenant compte de la qualité des photographies, constitue un préalable pour qu'il n'y ait pas d'objection sur le plan de l'usage de la biométrie à utiliser le fichier électoral pour la tenue des échéances électorales de 2012.

14. Le Comité de Veille et de Suivi des recommandations de la mission d'audit a été mis en place le 11 janvier 2011 sous la coordination du Président de la CENA en attendant qu'une solution pérenne soit trouvée quant à la désignation du Président de ce comité.

II. Contexte général

15. Le 3 avril 2009, le Président de la République du Sénégal avait confirmé la nécessité de procéder à un audit indépendant du fichier électoral. Cette volonté avait été suivie d'une demande de requête d'appui technique en vue de la consolidation du fichier électoral transmise le 19 juin 2009 par le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur au Chef de la Délégation de l'Union européenne au Sénégal.

16. A la suite des termes de référence de la mission d'audit du fichier électoral tels que proposés par la mission préparatoire financée conjointement par l'Ambassade des États-Unis d'Amérique et la Délégation de l'Union européenne au Sénégal du mois de mai 2010 et transmis au Ministère de l'Intérieur, le Ministre de l'Intérieur a adressé au Chef de la Délégation de l'Union européenne au Sénégal une lettre confirmant l'acceptation des termes de référence tels que proposés par la mission préparatoire du mois de mai 2010.

17. C'est ainsi que l'audit du fichier électoral couvre l'ensemble du processus d'inscription des électeurs partant de sa planification, aux inscriptions dans les Commissions administratives, au traitement des données par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF), jusqu'à la publication des listes électorales définitives utilisées dans les bureaux de vote. Il couvre ainsi la carte électorale, la production des cartes d'électeurs, la distribution des cartes d'électeurs et le fichier électoral tel que maintenu par la DAF.

18. Cette mission d'audit s'est vue financée par trois partenaires techniques et financiers du Sénégal que sont l'Union européenne, l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique et l'Ambassade d'Allemagne qui ont mis à disposition une équipe composée d'un chef de mission, d'un facilitateur et de quatre experts.

19. Les activités de l'audit comprennent des revues et des examens. Les revues consistent à vérifier la conformité de la pratique en rapport avec les lois et règlements en vigueur au Sénégal en matière électorale, et sont essentiellement documentaires. Elles consistent en la détermination de la cohérence, de la consistance, de la suffisance, de la nécessité et de la complétude de la pratique en matière d'inscription des électeurs. Pour ce faire, les revues couvrent le cadre légal, le cadre réglementaire, les procédures, les activités des Commissions administratives d'inscription, celles de la DAF, celle des Commissions de distribution des cartes d'électeurs ainsi que les activités de la Commission Nationale Electorale Autonome (CENA).

20. D'autre part, les examens, contrairement aux revues, vont inclure des tests spécifiques visant à établir l'évidence documentaire incontestable de l'existence d'une propriété du système d'inscription des électeurs. Ces tests sont soit de nature statistique, informatique ou encore par des enquêtes de terrain selon le type d'évidence documentaire à établir.

21. Prenant en considération le rôle joué par la biométrie dans le processus d'inscription des électeurs, des examens sur l'adéquation technologique ont été menés.

III. Objectifs de la mission d'audit

22. Les objectifs de l'audit du fichier électoral sont principalement les suivants :

- Identifier les forces et les faiblesses du système actuel d'inscription des électeurs et déterminer les mesures correctives qui sont applicables à l'horizon 2012 ;
- Renforcer les dispositifs relatifs à l'inscription des électeurs en vue d'élections équitables, transparentes et démocratiques dont les résultats seront acceptés par toutes les parties prenantes ;
- Jeter les bases pour une pérennisation des acquis relatifs à l'inscription des électeurs ;
- Répondre de manière définitive aux questionnements de 2007 et 2009 tout en considérant les modifications effectuées lors de la révision annuelle de 2010.

23. Sur la base des termes de référence de la mission exploratoire, le cadrage de la Mission d'Audit est présenté dans **l'annexe 1** où sont énumérés les paramètres, les indicateurs, les moyens de vérification et les hypothèses par rapport aux objectifs globaux, aux objectifs spécifiques, aux résultats et aux activités de la mission.

IV. Composition, déroulement et gestion de la mission d'audit

Composition de la mission d'audit

24. La Mission d'Audit a été composée des membres suivants :

- M. Xavier Noc, Chef de Mission ;
- M. Clément Aganahi, Facilitateur ;
- Mme Christina Wagner, Experte Juridique ;
- Mme Karine Sahli-Majira, Experte en Opérations Électorales ;
- M. Séraphin Kouhao, Expert en Système d'Information ;
- M. Dunia Ramazani, Expert en Biométrie.

Calendrier de la mission d'audit

25. Le Chef de Mission et les membres de la MAFE sont arrivés à Dakar la première semaine d'octobre 2010 et ont procédé à des rencontres avec les représentants des parties auditées. Ces premiers échanges ont permis officiellement à la MAFE de débuter ses travaux par la mise place du premier Comité de Pilotage le 13 octobre 2010. Depuis lors, la MAFE a mené ses activités conformément aux termes de référence de la mission exploratoire en procédant aux *revues du cadre légal et règlementaire* et *de la chaîne d'inscription des électeurs*, aux *examens de fichiers* ainsi qu'à *l'examen de l'adéquation technologique*. Les travaux auprès des parties auditées, à savoir la Direction Générale des Elections (DGE), la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) du Ministère de l'Intérieur et la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) se sont achevés fin décembre 2010. **L'annexe 2** présente le calendrier de la mission, plus précisément les dates des tenues de comités technique et de pilotage ainsi que les dates d'intervention de l'ensemble des membres de la mission.

Identifiant du mandant et des parties auditées

26. Le décret portant création du Comité de Pilotage (**annexe 3**) et l'arrêté portant création du Comité technique (**annexe 4**) ont été préparés consesuellement au démarrage de la mission en y associant les représentants des parties auditées mais aussi les acteurs des parties prenantes devenant membres des dits comités.

27. La responsabilité des parties auditées a été énoncée à travers les lettres d'engagement que les représentants de ces entités ont signé, respectivement : (i) le Président de la CENA pour l'institution qu'il préside (**annexe 5**), (ii) le Directeur de la Direction Générale des Élections (DGE) et (iii) le Directeur de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF). Ces derniers comme représentants du Ministère de l'Intérieur par rapport aux directions qu'ils dirigent (**annexes 6 et 7**).

28. Les personnes rencontrées lors de l'audit sont mentionnées dans **l'annexe 8** en fonction de la partie sectorielle concernée. Les sites visités ont été le Ministère de l'Intérieur d'une part (Direction des Opérations Electorales, Direction de la Formation et de la Communication, Direction de l'Automatisation des Fichiers au niveau de son site central, de son annexe – complexe SYCAP et de ses archives) et le siège de la CENA d'autre part.

Destinataires du rapport de l'audit et restrictions liées à sa divulgation

29. Ce présent rapport final de l'audit du fichier électoral est d'abord destiné aux parties auditées qui ont signé les lettres d'engagement avec l'auditeur, comme précisé à l'alinéa précédent.

Gestion de l'audit

30. Dans le cadre du processus de gestion de l'audit, des rencontres régulières, sous forme de comités techniques et de comités de pilotage, se sont tenues au siège de la CENA. Ces rencontres ont rassemblé non seulement les membres concernés de la MAFE et les parties auditées, mais aussi les représentants des partis politiques et de la Société Civile. Depuis mi-décembre, sous l'impulsion des parties prenantes, des travaux ad hoc ont aussi permis la mise en place du Comité de Veille et de Suivi des recommandations formulées par la MAFE. Ce Comité[1] mis en place le 11 janvier 2011 au niveau des membres qui le composent demeure n'est toujours pas parvenu à élire son Président. Dans l'attente d'une situation pérenne, le Président de la CENA acte en qualité de coordonateur afin de faciliter les rencontres des membres de ce comité.

31. Le Chef de la Mission Exploratoire a tenu le rôle de facilitateur en participant à trois missions ponctuelles, respectivement au démarrage de la mission, à mi-parcours et lors des comités technique et de pilotage de restitution et de validation des recommandations. Cette mission de facilitation a permis d'assurer la continuité entre la mission exploratoire et l'audit, de préserver le climat d'apaisement et de confiance établi par la mission exploratoire, d'introduire, de suivre et de conclure la mission d'audit auprès des parties prenantes, de faciliter la compréhension commune par les parties prenantes de la mission d'audit du processus électoral.

32. Durant la conduite de leurs travaux, les membres de la Mission d'Audit ont eu accès aux informations disponibles, aux infrastructures et aux personnes concernées qu'elle a sollicitées sans aucune entrave. Chacun des membres de la mission a pu travailler en toute indépendance vis à vis des parties auditées et des représentants des partis politiques ainsi que de la société civile.

[1] Le décret portant création du Comité de Veille et de Suivi des recommandations de la mission d'audit du fichier électoral est présenté à titre d'information en **annexe 9**.

33. Courant décembre 2010, cet audit à visée participative avait déjà permis la prise en compte de certaines recommandations à court terme par les parties auditées en vue de la révision 2011des listes électorales, plus particulièrement par rapport au fonctionnement des Commissions administratives. La tenue du Comité technique du 13 janvier 2011 a donné l'opportunité à la MAFE de présenter[2] ses travaux aux membres du Comité, et notamment la composante consacrée aux premières recommandations liées aux opérations des commissions administratives d'inscription.. Les échanges lors de cette rencontre ont facilité la validation des recommandations de la mission lors du Comité de Pilotage du 17 janvier 2011, comité justement consacré aux conclusions et recommandations de la Mission d'Audit du Fichier Electoral.

34. Le 27 janvier 2011, les conclusions et les recommandations de la mission d'audit ont été présentées au Président de la République par le Chef de Mission accompagné des représentants des partenaires techniques et financiers.

[2] A cette occasion, tous les experts ont pu proposer leurs travaux de restitution auprès de membres du comité ; une téléconférence ayant été organisée pour la restitution d'un expert n'ayant pu être présent au Sénégal.

V. Portée de l'audit

35. D'une manière générale, la mission d'audit a couvert l'ensemble du processus d'inscription des électeurs allant de sa planification, aux inscriptions (ou leur révision) dans les Commissions administratives, au traitement des données par la DAF, jusqu'à la publication des listes électorales définitives utilisées dans les bureaux de vote. Cela inclut la carte électorale, la production des cartes d'électeurs, la distribution des cartes d'électeurs et le fichier électoral tel que maintenu à jour par la DAF. Le travail de contrôle et de supervision de la CENA a aussi fait partie de l'objet de l'audit.

V.1 La revue du cadre légal et réglementaire

36. La revue juridique de la mission d'audit du fichier électoral porte sur l'analyse du cadre normatif du processus d'inscription afin d'établir sa conformité avec les standards et principes internationaux. L'auditeur s'est efforcé de chercher l'existence de contradictions ou de dispositions légales dont les modalités d'application ne sont pas explicitées.

V.2 La revue de la chaîne d'inscription des électeurs

37. La revue de la chaîne d'inscription des électeurs traite de l'ensemble du processus d'inscription des électeurs. Ce processus est retracé avec la mise en parallèle des textes légaux qui ont précédé la mise en place de procédures. Les procédures décrites dans les guides pratiques destinés aux opérateurs de la chaîne d'inscription, celles mises en place par les services de la DAF, et celles dela CENA dans ses activités de supervision et de contrôle sont explicitées puis leur application contrôlée. Ces contrôles ont été menés de différentes manières : soit par récupération des procès verbaux, ou documents de suivis, soit par contrôle des documents d'inscription, soit encore par contrôle sur la base de données du fichier électoral du Sénégal.

V.3 Les examens de fichiers

38. Dans le cadre des examens croisés de la carte électorale[3], des listes électorales, de la population électorale et des inscrits, une enquête auprès de la population du Sénégal a été organisée. Cette enquête est réalisée à partir de trois questionnaires distincts, représentant une approche différente du processus d'inscription des électeurs sur le fichier électoral. Le premier questionnaire (A) mène l'enquête en partant du fichier électoral lui-même ; le deuxième questionnaire (B) enquête les résidents d'un lieu sans savoir a priori s'ils sont ou non inscrits sur le fichier électoral ; le troisième questionnaire (C) s'adresse au chef de quartier ou de village où se rend l'enquêteur afin de comprendre les événements majeurs survenus dans la zone d'enquête : départs massifs de population, ou a contrario arrivées massives.

39. D'autres travaux d'examens de fichiers de l'audit ont porté directement sur l'examen des ressources informatiques mises en place par DAF et ses prestataires dans la gestion et le traitement des données, en approfondissant plus particulièrement la ressource informatique relative à l'information.

V.4 L'examen de l'adéquation technologique

40. L'examen de l'adéquation technologique s'est limité au système AFIS[4] utilisé par la DAF. Il intègre in extenso les stations de capture des données biométriques (photographie, signature et empreintes digitales) dans les différents centres d'instruction de la carte nationale d'identité. Il analyse aussi les résultats fournis par le système AFIS lors du traitement des inscriptions dans les listes électorales[5].

---

[3] Dans le contexte sénégalais, la carte électorale consiste en la répartition des bureaux de vote à travers le pays (et ceux auprès des missions diplomatiques).

[4] AFIS est l'acronyme usuel d'*Automated Fingerprint Identification System*. Ce système est utilisé pour une identification individuelle sur la base des gabarits d'empreinte digitale.

[5] La demande de duplicata nécessite l'usage du système AFIS pour identifier un demandeur. Cependant, nous ne l'étudions pas parce qu'elle ne concourt pas à l'augmentation des effectifs du corps électoral.

VI. Méthodologie

41. L'audit est un processus méthodologique, indépendant et documenté. Il permet d'obtenir certaines preuves et de les évaluer objectivement. C'est aussi une démarche spécifique d'évaluation des activités des différents processus pris en compte.

VI.1 Méthodologie relative aux revues

42. Dans la revue du cadre légal et règlementaire, l'audit a procédé à un inventaire détaillé du cadre normatif et institutionnel qui gère les processus d'inscription sur les listes électorales au Sénégal avant de procéder à une analyse juridique.

43. La revue de la chaîne d'inscription des électeurs retrace l'ensemble du processus de révision des listes électorales avec la mise en parallèle des textes légaux et des procédures en vigueur. Ces réflexions ont été complétées par des informations empiriques recueillies par une analyse des fiches d'inscription et des fichiers (paragraphe ci-dessous) ; la mission d'audit a énuméré des contrôles et des constats avant de formuler des recommandations.

VI.2 Approche méthodologique générale du processus d'audit du fichier électoral relative aux opérations électorales

44. La mission d'audit a veillé à répondre à un certain nombre de préoccupations relatives à la qualité du fichier électoral. Des travaux ont été menés directement sur les fichiers de la DAF, d'autres par confrontation des fiches d'inscription des électeurs avec le fichier de la DAF, d'autres à partir des cartes d'électeurs non distribuées, et d'autres encore par croisement de données recueillies auprès de la population, avec les données issues de la base de données électorale. A partir des sources de données disponibles, des analyses ont été menées et sont présentées dans le cadre de ce rapport (voir sections 2 et 3A).

Travaux à partir des fiches d'inscription

45. Les travaux à partir des fiches d'inscription ont été menés en suivant la chaîne d'inscription des électeurs : des commissions administratives d'inscription, à la saisie, en passant par les archives. Ces travaux veillent à répondre aux préoccupations suivantes :

- Toute demande d'inscription à une Commission administrative a–t-elle été prise en compte (sous réserve que les conditions d'admission soient respectées)?
- Les Commissions administratives et la DAF assurent-elles un niveau de qualité d'inscription suffisant ?
- Est-il possible d'introduire des demandes d'inscriptions frauduleuses ? quels sont les points d'entrée possible, quelles sont les mesures de contrôle mises en place et celles à renforcer ?

Travaux à partir des cartes d'électeurs non retirées

46. Les travaux à partir des cartes d'électeurs non retirées, ont consisté en une récupération des cartes non distribuées de certaines sous-préfectures, puis à la recherche d'une explication sur les raisons du non retrait de ces cartes. Une description de la population n'ayant pas retiré sa carte d'électeur est proposée, ainsi qu'une vérification de l'adéquation du lieu de mise à disposition de la carte.

Travaux sur fichiers

47. Les travaux sur fichiers ont donné lieu à une analyse de la population sénégalaise ; les fichiers utilisés ont été le fichier électoral, le fichier des personnes physiques, les projections de population de l'ANSD, et ont permis :

- d'étudier la répartition géographique des inscrits, et de la population ;
- d'élaborer des comparaisons entre commission administrative d'inscription et circonscription électorale ;
- de mieux cerner qui n'est pas inscrit sur le fichier électoral, et d'en rechercher les causes.

Le recours à l'enquête de terrain

48. Le recours à l'enquête de terrain vise à apporter un éclairage complémentaire aux analyses déjà effectuées à partir des fichiers disponibles, en se référant directement à la population. Dans le cadre de cette enquête, la qualité du fichier électoral et son évolution ont été investiguées, ainsi que le taux d'inscription de la population, tout en gardant à l'esprit la nécessaire adhésion de la population pour se faire inscrire.

Choix du traitement des données

49. Pour parvenir à répondre à l'ensemble de ces préoccupations, à chaque fois que cela a été possible les données ont été étudiées de façon exhaustive, mais pour d'autres le recours à un échantillonnage a été nécessaire. Ainsi, le choix du traitement des questions repose sur les données et outils disponibles.

50. Les travaux à partir des fiches d'inscription : traitement par échantillonnage (par grappe)

- La sélection des fiches d'inscription a porté d'une part sur les fiches issues de la refonte et révision exceptionnelle de 2006, et d'autre part sur les fiches issues des révisions de 2008 et 2010. Cette distinction a été faite car l'organisation des fiches en carnets, introduite à partir de 2008, a demandé de procéder à un échantillonnage distinct. Environ un millier de fiches ont été demandées pour chacune de ces deux périodes, soit 2 000 fiches au total.
- La sélection de l'échantillon a veillé à parcourir (aussi) des départements distincts de ceux dans lesquels l'enquête de terrain se déroulait ; l'échantillon portait sur des fiches de 35 départements dont 13 départements différents des 28 couverts par les enquêtes terrains.
- Contrôle de la qualité de l'archivage des dossiers physiques.
- Contrôle de l'exhaustivité de la saisie.
- Contrôle de la qualité de la saisie.
- Contrôle de la production des justificatifs nécessaires à la prise en compte des demandes d'inscription.

51. Les travaux à partir des cartes d'électeurs, qui n'ont pas été retirées : le traitement a été effectué par grappe, mais la sélection des départements a été réduite par rapport aux ambitions initiales, car la logistique nécessaire à la récupération des cartes d'électeurs était importante. Ainsi seules 4 sous-préfectures ont été approchées, et un peu plus de 10 000 cartes ont pu être analysées.

52. Les travaux sur fichiers de la DAF par traitement exhaustif des données

- Fichier des personnes physiques : analyse de la distribution par sexe, âge et répartition géographique de la population en possession d'une carte nationale d'identité numérisée.
- Fichier électoral : analyse de la distribution par sexe et âge et selon la répartition géographique de la population inscrite sur les listes d'électeurs ; vérification de l'attribution à chaque inscrit de un (et un seul) bureau de vote (carte électorale).

53. Les travaux qui croisent population et fichier électoral : traitement par échantillonnage

- Trois questionnaires ont été produits : deux de ces questionnaires (A et B) s'adressent à la population, et le troisième (questionnaire C) collecte des données environnementales auprès des chefs de quartiers ou de villages.

- Le questionnaire A (« *list to people* ») a été administré dans 14 départements issus des 14 régions du Sénégal et le questionnaire B (« *people to list* ») dans 14 autres départements eux aussi dispersés dans les 14 régions du Sénégal. Le questionnaire C a été administré aux 84 chefs de quartiers ou village rencontrés. En effet dans chaque département, 3 localités ont été enquêtées, 1 054 personnes ont été sollicitées pour répondre au questionnaire A, et 4 200 personnes au questionnaire B.
- Au total l'enquête de terrain a porté sur 28 départements (parmi les 45 que compte en 2010 le Sénégal).

VI.3 Examens de fichiers dans la base de données de production

54. Les documents d'exploitation de l'application de gestion de la carte d'identité nationale et de la carte d'électeur ont été consultés et une analyse du schéma de la base de données a été réalisée avant de mener des actions d'investigation dans la base de données de production.

VI.4 Examen de l'adéquation technologique

55. La conformité de la biométrie a été examinée selon deux volets séparés : les photographies et les empreintes digitales. Différents principes ont guidé l'évaluation des photographies et les paramètres influençant les performances du système biométrique.

VII. Déclaration de la conformité aux normes

56. La revue du cadre légal et règlementaire a été menée en se référant aux standards internationaux adoptés par les conventions et par les traités ratifiés par le Sénégal, lesquels sont intégrés dans le droit interne du pays. Ces standards internationaux, en matière électorale, se résument aux principes de liberté et aux droits politiques énoncés dans les instruments universels et régionaux, plus particulièrement la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, le Pacte International relatif aux Droits Civil et Politique de 1996, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ainsi qu'aux deux protocoles de la CEDEAO concernant la démocratie et la bonne gouvernance et relatifs au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 2001.

57. En matière d'utilisation de données, plusieurs "approches normatives" ont été utilisées. Le traitement a été exhaustif pour les travaux à partir du fichier de la DAF, le traitement a été par échantillonnage par grappe pour les travaux sur les fiches d'inscription ou sur les cartes d'électeurs qui n'ont étéretirées, et le traitement a été effectué par échantillonnage stratifié pour les travaux qui croisent population et fichier électoral. Ce dernier cas a concerné les enquêtes de terrain.

58. Enfin, dans le cadre de l'examen de l'usage de la biométrie, l'audit a pris en compte la norme international ISO 19011:2002 (E) (Lignes directrices pour l'audit des systèmes de management de la qualité et/ou de management environnemental). La directive G36 de l'ISACA a également été considérée lors de contrôles biométriques ainsi que la norme de l'OACI ISO/IEC 1974-5 dans le cadre de l'examen automatisé de photographies.

VIII. Restitution des travaux d'audit

59. Nous présentons les points forts et les points faibles les plus remarquables issus des constats sectoriels d'audit. Sur la base de l'ensemble des conditions qui ont permis à l'audit de se dérouler, sur la base des différents constats et analyses, l'auditeur propose des conclusions et formule des recommandations. Ces dernières sont destinées au Comité de Veille et de Suivi. Enfin, nous énumérons les limites de l'audit, telles qu'apparues dans les travaux sectoriels menés.

60. Les activités sectorielles de la MAFE sont présentées dans ce document dans cinq sections organisées comme suit :

- **Section 1** : La revue du cadre légal et règlementaire, expertise juridique (annexes S1)
- **Section 2** : La revue de la chaîne d'inscription des électeurs[6], expertise en opérations électorales (annexes S2)
- **Section 3** : Les examens de fichiers :
  - **Section 3A** : L'enquête de terrain couvrant aussi l'examen croisé de la carte électorale, des listes électorales, de la population et des inscrits, expertise en opérations électorales (annexes S3A)
  - **Section 3B** : Les examens du fichier, des listes électorales, de la carte électorale et de la carte électorale croisée avec les listes électorales, expertise en système d'information (annexe S3B)
- **Section 4** : L'examen de l'adéquation technologique, expertise en biométrie (annexes S4).

IX. Constats

61. Les constats d'audit sont les résultats de l'évaluation des preuves recueillies par les travaux d'audit. Chacune des phases sectorielles de l'audit du fichier électoral a eu à obtenir ces preuves d'audit selon différentes approches méthodologiques, inhérentes à l'activité sectorielle menée. Qu'il s'agisse de textes légaux, de procédures émanant directement de textes ou de procédures administratives, techniques ou enfin plus empiriques par rapport à des réalités de terrain, ces données constituent le référentiel ou critères d'audit avec lesquels les preuves d'audit ont été comparées, vérifiées ou contrôlées.

62. C'est ainsi que les travaux d'audit ont permis d'élaborer des constats indiquant soit la conformité, soit la non conformité par rapport aux référentiels de l'audit. Les parties sectorielles proposent la déclinaison de l'ensemble des constats obtenus en fonction: (i) de l'ordre thématique du Code Electoral pour la revue du cadre légal et réglementaire, (ii) de la chronologie des activités pour la revue de la chaîne d'inscription des électeurs (à l'exception des activités de la CENA reprises dans leur ensemble après avoir retracer l'ensemble des activités couvertes par le Ministère de l'Intérieur), pour ce qui est des revues ; (iii) de l'ordre de traitement des différents examens de fichiers , (iv) des deux composantes qui constituent l'examen de l'usage de la biométrie, à savoir les empreintes digitales et les photographies.

63. L'analyse de ces constats permet à l'audit d'énumérer les points forts, c'est-à-dire les points qui méritent d'être conservés dans le processus et les points faibles ou points nécessitant d'être améliorés et qui par conséquent conduisent l'audit à formuler des recommandations.

[6] Aussi intitulée, la revue de la chaîne de révision des listes électorales.

X. Points forts et points faibles

X.1 Points forts

64. Les points forts les plus remarquables relevés par l'audit sont énoncés dans le tableau ci-dessous. Pour plus de clarté, ils sont proposés par activités sectorielles :

Cadre légal et règlementaire	Chaîne d'inscription des électeurs	Examens de fichiers	Examen de l'adéquation technologique
▪ La structure claire des chapitres et sections du Code Electoral. ▪ La prise en compte par le cadre légal des exigences du suffrage universel, entre autres : o l'efficacité : tenue à jour des listes électorales par des révisions régulières ; o la transparence : procédure d'inscription claire et transparente ; o l'impartialité : bonne inclusion et définition des rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans le processus d'inscription (Ministère de l'Intérieur, la CENA, les partis politiques, les citoyens). ▪ Le cadre réglementaire du Code Electoral complète et précise le cadre législatif. ▪ Le droit de vote accordé aux militaires depuis 2006.	▪ Le respect global du calendrier des opérations d'un point de vue légal. ▪ L'existence et l'usage de documents (procès verbaux, bordereaux, fiches, décharges) pour retracer l'ensemble des phases du processus : la traçabilité de la remontée des carnets entre l'Autorité administrative, la DOE et la DAF. ▪ La participation de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'installation des CA garantissant une transparence du processus (Préfets, sous-préfets, CEDA, partis politiques, etc.) ▪ La capacité du Ministère de l'Intérieur à communiquer avec les Autorités administratives et à organiser aisément des descentes sur le terrain. ▪ La mise en place et le maillage des CA sur le territoire. ▪ La qualité de l'écriture sur les fiches papiers, qui permet une saisie aisée par les services de la DAF. ▪ L'accès de la population résidant à l'étranger aux scrutins.	▪ 97,8% des inscrits ont pu être formellement identifiés comme résidant ou ayant résidé dans le quartier ou le village. ▪ La qualité intrinsèque des données sur le nom des électeurs est très satisfaisante (moins de 1% de rebut). ▪ La Base de Données est cohérente dans son ensemble entre les données des personnes physiques ayant leur CNI, les électeurs, les militaires et les sénégalais de l'étranger. ▪ Le processus de contrôle des tentatives d'une double demande de CNI, par le système, donne satisfaction. ▪ La traçabilité des actions menées sur les électeurs. ▪ Le traitement des données dans la base entre les personnes physiques ayant leur CNI et les électeurs est cohérent. ▪ Le système de saisie des données des pétitionnaires, suite à une demande de CNI, est intuitif et ergonomique. ▪ Les données sont organisées par	▪ Le système AFIS donne satisfaction. ▪ Le système AFIS est incontournable dans le processus de validation des demandes selon les procédures établies. ▪ L'environnement de capture des données biométriques est normalisé et sous contrôle. ▪ Le logiciel de capture des données biométriques est protégé par un dongle de sécurité et une licence. ▪ Le téléchargement des données des stations de captures est automatisé.

▪ La clarté avec laquelle la procédure d'inscription est définie dans le Code Electoral. ▪ La distinction entre la procédure d'inscription dans le pays et hors du pays ce qui permet de prendre en compte les différents besoins et exigences. ▪ L'inclusion des dispositions pénales nécessaires couvrant les infractions en regard de l'inscription sur les listes électorales. ▪ La protection et l'usage des bases de données à l'égard des libertés et droits fondamentaux sont suffisamment assurés par la loi et le décret de 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel.	▪ L'accès des militaires et paramilitaires aux scrutins. ▪ La conformité et la convivialité de l'usage des carnets utilisés pour la révision des listes électorales. ▪ Un système de gestion d'archivage calqué sur le système de gestion des dossiers lors de leur traitement. ▪ Les contrôles exercés sur les dossiers reçus au niveau central par la DAF. ▪ Le traitement des données effectué par le service d'exploitation de la DAF, la qualité de la saisie des informations contenues dans les carnets ainsi que la conformité des documents adjoints aux demandes. ▪ La capacité de la DAF à procéder de manière autonome, c'est-à-dire en utilisant ses propres capacités d'impression, à la production des listes électorales provisoires, définitives ainsi qu'à la production des cartes d'électeurs. ▪ L'efficacité et l'automatisation des opérations de confection des cartes d'électeurs avec son système de contrôle qualité. ▪ Des distributions de cartes d'électeurs sont régulièrement organisées. ▪ La présence et l'opérationnalité des représentants de la CENA à chaque étape du processus de révision des listes électorales.	type d'information et le traitement de la cohérence des données saisies est fiable. ▪ L'existence d'une double saisie des données des pétitionnaires suite à une demande de CNI. ▪ La procédure de saisie d'une demande d'inscription est satisfaisante. ▪ La ressaisie des données des pétitionnaires n'est pas nécessaire (futurs électeurs) suite à une demande d'inscription. ▪ Le contrôle des électeurs mineurs est effectif. ▪ Les données de la personne physique électeur de la table « électeur » dans la base de données sont conforme celles de la table des personnes physiques ou CNI. ▪ La liste électorale est cohérente et donne satisfaction par rapport aux personnes physiques qui ont une CNI. ▪ La traçabilité des demandes d'inscriptions et de radiation des électeurs. ▪ La cartographie électorale est cohérente dans la base de données. ▪ La qualité intrinsèque des données de la carte électorale est bonne. ▪ L'intégration et la gestion de la notion d'adresse électorale sont cohérentes. ▪ Il n'y a pas de lieu de vote ni de bureau de vote fictif. ▪ Tous les utilisateurs sont affectés à un bureau de vote. ▪ La cohérence entre le nombre	

	▪ La volonté de faire respecter les procédures mises en œuvre par le Ministère de l'Intérieur et de garantir l'intégrité des décisions prises par les Comité électoraux (CENA, CEDA et contrôleurs CENA). ▪ Le processus pour préserver l'intégrité et l'indépendance des contrôleurs CENA et des membres des CEDA. ▪ La formulation par la CENA de propositions de modifications du code électoral à l'issue de chaque élection nationale ou régionale sur l'intégralité du processus de révision des listes électorales dans ses rapports d'activités.	d'électeurs de la liste électorale et celui obtenu par la somme du nombre d'électeurs par bureau de vote de tous les bureaux de vote.	

X.2 Points faibles

65. Selon les mêmes modalités, les points faibles les plus remarquables sont regroupés selon :

Cadre légal et règlementaire	Chaîne d'inscription des électeurs	Examens de fichiers	Examen de l'adéquation technologique
▪ Le principe de non-discrimination n'est pas assuré dans sa totalité dans le Code Electoral. ▪ Les militaires et paramilitaires sont exclus du droit de vote aux élections locales ce qui restreint la jouissance de leur droit de vote. ▪ Les articles L 26-28 du Code Electoral concernant la privation des condamnés du droit de vote semblent ne pas prendre en considération l'exigence que chaque restriction ou exclusion sur cette base doit être exceptionnelle et en proportion avec la nature ou la gravité du délit. ▪ Le Code Electoral ne contient pas de disposition réglant le croisement des trois listes électorales afin d'identifier les inscriptions multiples. ▪ Le Code Electoral ne contient aucun chapitre qui définisse la responsabilité de la structure chargée de l'organisation des élections dans son ensemble.	▪ L'absence d'une mise à disposition anticipée, par le Ministère de l'Intérieur, d'un calendrier opérationnel des activités. ▪ L'absence de standardisation des documents utilisés par les différentes structures impliquées dans les révisions électorales (Commissions administratives, Autorités locales, etc.). ▪ L'insuffisance du mécanisme de traçabilité des carnets, de leur déploiement du niveau central vers les Autorités administratives (la traçabilité n'est pas assurée par le système de gestion des dossiers au niveau de la DAF). ▪ L'insuffisante capacité du Ministère de l'Intérieur à informer la CENA (voire les parties prenantes selon le type d'information) sur la planification du déroulement des opérations. ▪ La faible représentativité des maires et des partis politiques dans les Commissions administratives. ▪ Le manque d'informations pratiques dans le guide pratique des membres des Commissions administratives.	▪ 2,3% des inscrits sont décédés (l'équivalent d'environ 115 000 individus). ▪ 50% des électeurs est composé de femmes alors qu'elle représentent 52% de la population. ▪ 12% des 18-22 ans ont une carte d'électeur et 32% une carte nationale d'identité ; cela laisse 1.13 million de jeunes de cette classe d'âge sans carte d'électeur. ▪ L'absence de modèle de gestion des données de base permettant de partager des tables de base avec d'autres systèmes d'informations de la DAF de manière plus efficace et efficiente. ▪ L'absence de mise à jour voire l'inexistence du dictionnaire et de règles des données dans un processus d'assurance qualité. ▪ L'absence de gestion de classification des données selon la nature de l'information, le niveau de sécurité et le responsable des données. ▪ L'absence de gestion d'assurance qualité des données pour régulièrement garantir, l'harmonisation, la cohérence et l'intégrité des données. ▪ La base de données regroupant deux activités importantes (CNI et CE) est gérée par un même prestataire.	▪ L'absence de documentation du système AFIS qui traduit un processus non maîtrisé qui sur le long terme peur engendrer des dysfonctionnements. ▪ Les conditions de capture des données biométriques dans les centres d'inscription qui ne sont pas toujours optimum. ▪ Des photographies qui peuvent être de piètre qualité. ▪ Des contrôles de qualité des empreintes digitales insuffisants ▪ Le manque de réconciliation périodique entre le contenu des stations de capture et l'ensemble des fichiers par le serveur de transactions. ▪ Un niveau de performance du système inconnu.

▪ Le Code Electoral ne contient pas de disposition qui règle les échanges d'information au niveau des états civils, des tribunaux et des organes gouvernementaux. ▪ Le Code Electoral ne spécifie pas la procédure de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) en cas de rejet de production de cartes d'électeurs. ▪ La procédure de notification écrite de la décision prise par les commissions administratives lors du rejet d'inscription d'un électeur sur une liste électorale est très compliquée et peut faire traîner le recours. ▪ Le Code Electoral n'est pas précis sur les conditions de publication provisoire des listes électorales ce qui semble laisser les électeurs dans un vide de consultation de ces listes. ▪ La solution en cas de perte de la carte d'électeur n'est pas bien réglée dans le Code Electoral dans la mesure où il oblige un électeur muni d'un certificat de perte d'attendre l'ouverture de la prochaine révision des listes électorales afin d'obtenir son duplicata.	▪ La compétence nationale des Commissions administratives, laissée pour cause d'héritage de la refonte, qui ne correspond plus au contexte électoral prévalant en 2010 ; compétence qui handicape nombre d'opérations. ▪ L'absence d'exigence du certificat de résidence pour tout acte de demande. ▪ L'absence d'informations pour les citoyens sur le processus de révision des listes électorales dans les commissions administratives. ▪ L'absence de révision du fichier des Sénégalais de l'étranger depuis la refonte. ▪ La possibilité d'être inscrits pour les Sénégalais de l'étranger sur deux listes électorales. ▪ Le fait que les militaires et paramilitaires soient inscrits sur un fichier distinct de celui des civils. ▪ L'absence de mécanisme efficace entre le Ministère de la Justice et la DAF pour traiter les dossiers de Sénégalais ayant perdu leurs droits civils et politiques. ▪ Un système d'archivage où les espaces et le conditionnement des dossiers ne garantissent pas une disponibilité/consultation des dits dossiers malgré un bon système de gestion. ▪ Une dépendance de la DAF vis-à-vis de ses prestataires (Division de l'exploitation, Production des cartes et Processus AFIS) 5 années après la refonte.	▪ L'absence de documentation ou pas de mise à jour des documents existants. ▪ Le manque, au niveau du système de saisie, d'un double contrôle du « genre » avec la donnée « 1 » ou « 2 », important pour la civilité utilisée dans la constitution du Numéro d'Identification Nationale. ▪ La création du Numéro d'Identification Nationale (NIN) qui n'a pas la même longueur de caractère selon les personnes physiques. ▪ Le contrôle du processus de la double saisie des données, suite à une demande de CNI, n'est pas satisfaisant. ▪ Le lancement manuel, et par batch, du processus de mise à jour de la liste électorale. ▪ L'absence de documentation de la procédure de mise à jour de la liste électorale. Cela pourrait entraîner une difficulté de compréhension d'un dysfonctionnement parvenu dans la procédure de mise à jour de la liste électorale. ▪ La mutualisation de la notion de collectivité locale et de circonscription électorale. Cela prête à confusion entre la carte administrative et électorale. ▪ L'introduction d'un lieu de vote « Mauvaise adresse électorale » pour résoudre un problème d'ordre technique informatique. ▪ Le concept de la notion des données de base avec la carte électorale moins satisfaisant. ▪ La difficulté de compréhension de la cartographie électorale dans la base	

▪ La procédure de recours devant les tribunaux départementaux ne prévoit pas de mécanisme de renvoi d'office à un tribunal compétent. La procédure du recours hors du pays contient un délai réduit de 20 à 10 jours.	▪ L'absence d'information sur les personnes qui ont quitté une collectivité (à l'instar des radiations) sur les listes électorales provisoires. ▪ Un manque d'intérêt pour le processus du contentieux par l'ensemble des acteurs, après la fermeture des Commissions administratives. ▪ L'absence de conformité entre les textes légaux avec les mentions portées sur les cartes d'électeurs. ▪ Un faible taux de distribution des cartes d'électeurs lors de l'exercice 2010 (5-7%) oblige à réfléchir sur une alternative à la méthodologie actuelle. ▪ L'absence de standardisation des états de distributions des cartes d'électeurs produits par les CA et par les Autorités administratives (cartes reçues, distribuées et restantes). ▪ L'utilisation de cahiers d'émargements où les informations des requérants sont transcrites à la main plutôt que l'utilisation de listes d'émargement produites par la DAF. ▪ Le besoin d'établir des preuves de contrôles au niveau de la réception du matériel par les Autorités administratives et lors de la publication des listes provisoires. ▪ L'absence de supports pédagogiques conçus par l'institution (informations à collecter, mode de collecte, usage	par rapport au cadre légal. ▪ La répartition de certains bureaux de vote très déséquilibré par rapport à d'autres bureaux de vote. ▪ La procédure de répartition des électeurs par rapport aux bureaux de vote à revoir.	

	de formulaires, format de rapports, etc.) détaillant les activités de contrôles et de supervision (contrôleurs, CEDA). ▪ Le manque de concertation entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA concernant les activités de révision des listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs. ▪ L'absence de cadre de discussion pour donner suite aux recommandations formulées par la CENA à l'issue de chaque cycle électoral et ce dans un cadre consensuel.		

XI. Conclusions

66. Lors de la refonte réalisée en 2005/06, seules les personnes de 18 ans ou plus pouvaient s'inscrire auprès des Commissions administratives d'inscriptions où deux opérations étaient couplées : l'inscription pour l'obtention d'une carte d'identité nationale et de fait l'inscription automatique sur le fichier électoral. Si lors de la refonte seules les personnes de 18 ans ou plus pouvaient s'inscrire, après cette période spéciale, les personnes peuvent disposer d'une carte nationale d'identité dès l'âge de 5 ans, et toute personne de 15 ans ou plus doit disposer d'une carte nationale d'identité.

67. Ainsi depuis septembre 2006, le Sénégal dispose d'un fichier électoral informatisé, refondu. Ce fichier est tenu par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) du Ministère de l'Intérieur.

68. Ce fichier électoral est directement lié au fichier des personnes physiques (fichier à l'origine de la production des cartes nationales d'identité numérisées). En effet, pour obtenir une carte d'électeur, il faut disposer d'une carte nationale d'identité numérisée. Ces deux fichiers sont tenus et mis à jour par la DAF. Dans le fichier électoral aucune donnée sur l'état civil des électeurs n'est conservée. Les données relatives à l'état civil se trouvent dans la base de données des personnes physiques. Les liens existant entre les fichiers permettent de sortir les cartes d'électeurs avec des données sur l'état civil des personnes.

69. La tenue du fichier électoral nécessite que soient inscrits sur les listes électorales : (i) les nouveaux majeurs ; (ii) les personnes ayant récemment obtenu une carte nationale d'identité numérisée; (iii) les Sénégalais revenant au Pays après avoir résidé à l'étranger ; (iv) les personnes ayant retrouvé leurs droits civiles et politiques mais aussi que soit radiés des listes électorales : (i) les décédés soit par radiation d'office soit par radiation ordinaire ; (ii) les personnes ayant perdu leurs droits civils et juridiques ; et (iii) les personnes frappées d'incapacité mentale.

70. Au Sénégal, outre au moment particulier de la refonte (ou l'inscription était automatique), l'inscription sur les listes électorales est une démarche volontaire. Aussi, bien que le fichier des cartes nationales d'identité et celui des cartes d'électeur soient gérés par une même entité, la DAF, une demande de CNI ne coïncide pas avec la confection et la délivrance d'une carte d'électeur pour ceux ayant atteint l'âge de la majorité. Deux démarches totalement distinctes sont à effectuer par le citoyen, mais selon un ordre établi puisque la possession CNI numérisée doit nécessairement précéder la carte d'électeur.

71. D'autre part, les inscriptions multiples sur le fichier électoral ou sur plusieurs listes électorales ne sont pas autorisées que ce soit sous une même identité ou sous des identités distinctes.

72. Les listes électorales étant établies en fonction du lieu de résidence des personnes, elles doivent être mises à jour lors des changements de lieu de résidence, par une démarche volontaire de l'intéressé auprès de la Commission administrative de son nouveau lieu de résidence.

73. Ainsi, dans le cadre de cet audit du fichier électoral du Sénégal, il s'est agit d'abord de vérifier que textes et procédures en place respectaient les droits des citoyens, puis de voir si une partie de la population n'était pas privée de ses droits. Cette privation pouvant être volontaire de la part des autorités responsables de la confection des listes ou de la distribution des cartes d'électeurs, ou même involontaire du fait par exemple d'une administration trop éloignée du citoyen.

XI.1 La Revue du Cadre Légal et Règlementaire

74. Le Code Electoral prend en compte les exigences du suffrage universel, plus précisément en répondant aux principes d'efficacité, de transparence et d'impartialité du processus d'inscription des électeurs ainsi qu'au principe d'égalité des suffrages. Le principe de non discrimination reste à réaffirmer dans les textes.

75. La procédure d'inscription des électeurs assure la mise à jour des listes électorales par des révisions régulières en prévoyant des mécanismes concernant l'inscription, la radiation et la modification. Elle précise le calendrier, les conditions d'inscription, la procédure de publication des listes électorales et de recours, l'établissement et la distribution des cartes d'électeurs.

76. La partie législative contient la structure générale relative au processus d'inscription des électeurs. Elle est complétée par la partie règlementaire malgré quelques lacunes et imprécisions. Les recommandations de l'audit viennent renforcer les dispositions en place.

77. En vue de l'organisation des élections prévues au courant de l'année 2012, la mission d'audit a considéré prioritaire de recommander l'abrogation de la compétence nationale des Commissions administratives et d'exiger un certificat de résidence, comme inscrit dans la loi, lors des demandes d'inscription, de modification ou de demande de duplicata, de changement de statut ou de radiation. Ces deux recommandations ont été abordées au mois de décembre lors de comités technique et de pilotage.

XI.2 La Revue de la Chaîne d'Inscription des Electeurs (ou Chaîne de Révision des Listes Electorales)

78. Les procédures mises en œuvre dans les différentes phases de la chaîne de révision des listes électorales garantissent un processus égalitaire pour tous les citoyens.

79. Les irrégularités dans les procédures ou dans l'application des textes légaux constatées, ainsi que les anomalies ou les manquements dans le système d'inscription des électeurs (de révision des listes électorales) ne peuvent être imputés à des fins partisanes ou discriminatoires visant à exclure une catégorie de la population en raison de son appartenance géographique, ethnique, religieuse ou encore politique.

80. Les modalités opérationnelles mises en place au Sénégal pour la révision des listes électorales, permettent aux citoyens sénégalais de bénéficier de toutes les facilités d'inscription sur les listes électorales. Tous les citoyens éligibles ont le droit de s'inscrire sur les listes électorales pour pouvoir voter à tous les scrutins, s'ils disposent d'une carte nationale d'identité numérisée. Seul cas particulier, celui des militaires et paramilitaires qui ne peuvent participer aux élections locales.

81. La confrontation des fiches transcrites dans les Commissions administratives de révision des listes électorales avec les données contenues dans la base de données, a permis à la mission d'audit de conclure positivement sur l'intégrité, l'exactitude et l'exhaustivité des données, ainsi que sur la conformité des procédures d'inscription avec les textes règlementaires par la présentation des justificatifs nécessaires : être en possession de sa carte d'identité nationale numérisée, avoir l'âge requis, présenter un certificat de perte pour les duplicata, etc.

82. Un très faible nombre de plaintes ont été enregistrées par les Tribunaux, elles ne sont pas toujours bien rédigées quand elles sont prises en compte par la DAF, et donc traitées de façon adéquates.

83. La mission d'audit qui a eu accès à la documentation utilisée par le Ministère de l'Intérieur et la CENA - durant les phases incluses dans la dite chaîne - propose différentes recommandations visant à favoriser une plus grande rigueur dans l'usage fait des types de documents administratifs existants et de renforcer leur traçabilité lorsque nécessaire.

84. Certaines recommandations s'inscrivent dans la nécessité de réactiver des procédures pourtant existantes lors de la refonte (existence du registre dans les Commissions administratives, campagne de sensibilisation, listes d'émargement imprimées présentes dans les Commissions administratives de distribution). La mise à jour des manuels de formation (DGE, CENA), la création de carnets de bord (CENA) ou la standardisation de fiches de suivi ou autres documents de rapports d'activités entre le niveau central et le terrain entrent dans cette catégorie de recommandations, le plus souvent proposées à court terme.

85. D'autres recommandations répondent au besoin de mettre en conformité les textes avec les procédures sans que toutefois l'audit n'ait eu à déplorer des manquements remettant en cause les principes déjà énoncés dans la première revue (efficacité, transparence et impartialité).

86. Les recommandations formulées par rapport à la double inscription possible de la part de certains Sénégalais inscrits sur les listes à l'étranger et au Sénégal et par rapport aux militaires et paramilitaires privés de droit de vote pour les élections locales, s'inscrivent dans la suite logique de recommandations énoncées dans la section consacrée la revue du cadre légal et règlementaire. Ces recommandations doivent être sujettes à un consensus au sein des parties prenantes, car elles dépassent les simples notions de procédures ou de conformité de ces dernières. Dans ce cadre, elles ne sauraient être prises comme strictement critique des modalités en place, mais davantage comme des suggestion pour tendre vers un processus plus exigeant.

87. *Réponse aux rumeurs – « L'existence d'un différentiel entre le fichier de la DAF et de la CENA »*: L'audit a pu confronter les informations obtenues de la CENA et de la DAF sur le doute laissé dans l'opinion en 2007, après l'exercice de la refonte, lorsque la CENA avait annoncé un nombre d'électeurs inscrits de 3.7 millions, peu après que le Ministère ait annoncé un total d'électeurs dans le fichier de 4.9 millions. La raison de cette rumeur s'explique par le fait que la DAF avait dans un premier temps remis à la CENA un CD-Rom pour lequel les procédures de copies n'avaient pas été complétées. La révision de la copie du CD-Rom fut réalisée en quelques heures, alors que l'information avait déjà été diffusée auprès de l'opinion.

XI.3 L'Enquête de Terrain

88. L'enquête de terrain réalisée sur l'ensemble du territoire du Sénégal a permis de mettre en évidence une série de constats sur le fichier électoral mais aussi de répondre à certaines rumeurs qui ont pu exister au moment de la refonte du fichier électoral. Dans sa conception et sa méthodologie, l'enquête constitue un croisement entre différents fichiers : la carte électorale, les listes électorales, la population électorale et les inscrits.

89. Selon l'enquête, les citoyens ne manifestent aucun doute quant à l'administration électorale, ce qui traduit une confiance de l'électorat face à l'administration. Parmi les personnes disposant d'une carte nationale d'identité numérisée, 99% sont satisfaits de la procédure d'obtention de la carte d'électeur. 94% des électeurs se déclarent satisfaits de l'emplacement de leur bureau de vote ; 7% le trouvent trop éloigné. Néanmoins, aucune discrimination régionale sur l'emplacement des lieux de vote n'est perceptible.

90. Aucune différenciation régionale relative à la « méconnaissance » des procédures d'obtention de cartes nationales d'identité ou de cartes d'électeurs n'est perceptible, ce qui permet de conclure à une diffusion non discriminatoire de l'information relative à l'inscription sur les listes électorales.

91. L'estimation du nombre d'inscrits décédés sur le fichier électoral s'élève à 2,3%.

92. Sur le fichier électoral du Sénégal sont inscrits 75% de la population majeure sénégalaise (résidente au Sénégal). La majorité des absents sont les jeunes adultes ayant obtenu l'âge de la majorité après la refonte, et sans carte nationale d'identité. Il y a en effet que 12% des 18-22 ans qui ont une carte d'électeur et seulement 32% une carte nationale d'identité numérisée, sachant que cette dernière est obligatoire dès l'âge de 15 ans. Cela signifie que près de 1.13 million d'individus de cette classe d'âge ne sont pas inscrits sur les listes électorales en décembre 2010. Ils se plaignent du coût de la carte nationale d'identité, des difficultés pour obtenir une copie de leur acte de naissance, de la lenteur de la procédure, de la distance à parcourir pour faire la démarche administrative (pour l'acte de naissance et la carte nationale d'identité).

93. Parmi les personnes pour lesquelles l'adresse de résidence était suffisamment précise, 97,8% des inscrits ont pu être formellement identifiés comme résidant ou ayant résidé dans le quartier ou le village. Ce taux est un paramètre de confiance et de fiabilité du fichier électoral.

94. La population féminine est proportionnellement moins inscrite sur les listes électorales que les hommes : alors que dans la population totale on compte 48 hommes pour 52 femmes, sur les listes électorales on trouve 50 hommes pour 50 femmes. De plus, sur le fichier des personnes physiques elles sont encore moins présentes que les hommes, on y trouve 52 hommes pour 48 femmes.

95. Enfin, un peu plus de 7% des inscrits ne réside plus dans sa circonscription électorale, et n'a pas fait la démarche de modifier son adresse électorale.

96. Ces résultats d'enquête confirment la pertinence de certaines recommandations déjà formulées dans d'autres phases de l'audit. Ils en valident également d'autres recommandations de façon définitive, plus particulièrement ;

- Sensibiliser les jeunes adultes et les femmes à faire les démarches pour obtenir dans un premier temps une CNI, puis une carte d'électeur ;

- Améliorer la prise en compte des faits de l'état civil (naissances et décès) et créer des liens efficaces entre les services de l'état civil et les services de la DAF.

97. *Réponse aux Rumeurs – « 1 million d'étrangers inscrits dans les listes électorales »* : Les données du dernier recensement général de la population, datant de 2002, indiquent une proportion de 1% d'étrangers au Sénégal. Lors de l'enquête, il n'y a eu aucun cas de dénonciation d'étrangers enregistrés sur les listes électorales par les autorités locales. De plus, les nomades identifiés ont bien été reconnus comme Sénégalais.

XI.4 Les Examens de Fichiers

98. L'ensemble des examens réalisés sur les fichiers ont permis d'obtenir des résultats crédibles quant à la qualité intrinsèque des données (moins de 1% de rebuts sur le nom des électeurs) et la cohérence de la base de données. Les données concernées sont celles des personnes physiques par rapport leur carte nationale d'identité, mais aussi par rapport à leur carte d'électeur, que ces derniers soient des électeurs civils inscrits au Sénégal, des militaires ou paramilitaires ou enfin des Sénégalais de l'étranger.

99. L'audit a révélé la cohérence de la carte électorale et la bonne qualité intrinsèque des données qui la composent. De la même manière, les listes électorales révèlent que tous les électeurs sont affectés à un et un seul bureau de vote même si la répartition de nombre d'électeurs par bureau de vote n'est pas toujours équilibrée.

100. Au regard de ces constats qui font état d'un système crédible, les recommandations formulées par l'audit s'orientent selon deux axes:

- A court ou moyen terme pour une série de mises à jour visant à améliorer le traitement du contenu de la base de données;

- A long terme avec des propositions de standardiser les données de base et de scinder en deux systèmes distincts la gestion des Cartes Nationales d'Identité et celle des Cartes d'Electeurs, en vue de faciliter une gestion de l'administration électorale de manière plus indépendante par rapport au processus d'identification national du citoyen et aussi de procéder à différentes révisions d'ordre organisationnel du système.

XI.5 L'Examen de l'Adéquation Technologique

101. Les recherches des inscriptions multiples ont été caractérisées par une estimation de la performance théorique du système d'identification automatisé des empreintes digitales (AFIS)[7]. Cette performance théorique est exceptionnelle. Sur le plan pratique, les recherches ne sont pas exhaustives. Le principe de l'égalité des électeurs n'est pas respecté. La performance exhibée par le système AFIS s'en retrouve amoindrie. La non exhaustivité des recherches des inscriptions multiples affecte la crédibilité du fichier électoral. Fort heureusement, la correction visant à respecter le principe de l'égalité des électeurs ne devrait prendre qu'un mois au plus de travaux additionnels.

102. Les données biométriques sont authentiques. Les mécanismes mis en œuvre le garantissent par défaut à cause du format propriétaire des données biométriques. De ce fait, seules des personnes connaissant ce format peuvent altérer les données biométriques.

103. Les données transmises par le système ne sont pas chiffrées. Afin de garantir un niveau minimal de sécurité des données biométriques, celles-ci doivent faire l'objet d'un chiffrement.

104. L'absence de documentation et des performances théorique et pratique confirmées par le fournisseur ne permet pas aux parties prenantes au processus électoral de déterminer le taux d'inexactitude inhérent à tout système AFIS qui serait jugé acceptable dans le contexte sénégalais.

105. La piètre qualité de certaines photographies numérisées[8] (27,2%) entrave le déroulement des opérations de vote (identification des électeurs). Il faudrait analyser comment cela influence le fonctionnement de chaque bureau de vote.

106. Les recommandations minimales à court terme formulées par l'audit incluent :

- La mise à disposition de l'étude de faisabilité effectuée en 2005 pour calibrer le système AFIS et la divulgation des facteurs qui influent sur la performance du système ;
- La réalisation d'examens au niveau de la qualité de toutes les photographies et le calcul du degré d'exactitude du système AFIS selon les formules proposées par l'audit ;
- Des corrections sur un des identifiants de la base de données visant à rendre les recherches d'inscriptions multiples exhaustives et à requalifier le fichier maître contenant les informations relatives aux empreintes digitales ;
- L'instruction des membres des bureaux de vote sur la conduite à tenir pour la reconnaissance faciale en tenant compte de la qualité des photographies.

107. La prise en compte des recommandations énoncées ci-dessus est un préalable pour qu'il n'y ait pas d'objection sur le plan de l'adéquation technologique/de la biométrie à utiliser le fichier électoral pour la tenue des échéances électorales de 2012.

[7] AFIS : Automated Fingerprint Indentification System
[8] Sur les tests réalisés à partir d'un échantillon de 21.844 photographies.

XII. Recommandations

108. Les recommandations de la MAFE, regroupées par domaine d'activités ou thématiques, sont énumérées dans le tableau ci-dessous, où les délais court, moyen et long termes proposés correspondent respectivement à des délais de l'ordre de : 1 à 3 mois, entre 4 et 12 mois et au delà des échéances électorales de 2012.

109. Ces recommandations serviront d'outils au Comité de Veille et de Suivi mis en place au mois de janvier 2011 suite à la signature du décret à cet effet fin décembre 2010.

Section 1 : Revue du cadre légal et règlementaire		
. Critère de résidence comme condition d'inscription sur les listes électorales	**R1.1** : **Abroger la « compétence nationale »** des commissions administratives incluses dans l'article L.36 du Code Électoral. **R1.2** : Exiger **la preuve d'un certificat de domicile** ou tout autre certificat officiel pour respecter la résidence comme condition d'inscription. **R1.3** : Inclure dans le Code Électoral une définition de **la notion de résidence.**	. Court terme – *art. L 25-34 CE* . Court terme *art. L 25-34 CE* . Court terme *art. L 25-34 CE*
. Administration électorale et acteurs impliqués dans le processus du fichier électoral	**R1.4** : Apporter plus de **précision dans la définition du rôle et des tâches du Ministère de l'Intérieur** dans le processus d'inscription, et en général, dans le processus électoral en harmonisant ces tâches avec celles de la CENA. **R1.5** : Inclure dans le Code Électoral des dispositions qui règlent (en cas de manque) et/ou **améliorent l'échange d'information** entre : (i) **l'état civil**, sur une base périodique et (ii) les tribunaux ou le Ministère de la Justice pour les cas **d'incapacité et d'exclusion de droit de vote pour des raisons pénales.** **R1.6** : Inclure dans le Code Électoral des dispositions qui déterminent **la procédure que la DAF devrait suivre pour rejeter l'inscription.**	. Long terme *art. L 46 CE, art. L 2, 3, 8 pt 1-4, 9 CE* . Long terme Afin d'augmenter la bonne gestion de mise à jour du processus d'inscription . Moyen terme Afin d'assurer la transparence dans le processus d'inscription
. Corps électoral	**R1.7 :** Revoir les dispositions concernant le corps électoral pour les harmoniser avec la Constitution afin **d'éviter les présomptions de discrimination.** **R1.8** : Laisser **voter les militaires et paramilitaires également aux élections locales** en supprimant l'article 24 (alinéa 2) du Code Électoral.	. Court terme *art. L 22-24, 262-263 CE* . Long terme *art. L 24 CE* réflexion
. Exclusion de l'inscription pour des raisons pénales	**R1.9 :** Réviser les articles L.26-28 du Code dans le sens de rechercher **l'adéquation entre le délit et l'exclusion** afin de permettre à chaque citoyen de jouir de son droit de vote.	. Moyen terme *art. L 26-28 CE*
. Procédure d'inscription	**R1.10:** Inclure dans le Code Électoral **une disposition sur l'inscription par présence physique** même si l'inscription par procuration n'est pas interdite. **R1.11** : Inclure dans le Code Électoral **des dispositions qui assurent le croisement de toutes les listes et le retrait de la carte d'électeur de l'ancien statut** en cas de changement de liste électorale afin d'éviter l'inscription multiple.	. Moyen terme . Court terme
. Publication des listes électorales	**R1.12** : Clarifier l'article R.32 du Code Électoral en vue de la publication provisoire des listes électorales **afin de permettre au public de les consulter.**	. Moyen terme *art. L 32 CE*

. Cartes d'électeurs	**R1.13 :** Délivrer à l'électeur **un duplicata** de sa carte d'électeur dans **un délai approprié** après la réception de la déclaration de perte.	. Long terme *art. L 51 al. 4 CE*
. Procédures de recours	**R1.14 : Prolonger le délai pour le recours** devant les commissions administratives installées **aux représentations hors du pays de dix à vingt jours.** **R1.15 : Supprimer** dans les articles L.43 et L.274 du Code Électoral **le passage relatif au renvoi des parties prenantes** devant un juge compétent pour des questions préjudicielles.	. Court terme *art. L 273 CE* . Long terme *art. L 43, 274*
. Général	**R1.16 :** Revoir **le Code Électoral** afin de le rendre **plus accessible**.	. Court à long terme Appui technique par des experts indépendants.

Section 2 : La Revue de la Chaîne d'Inscription des Electeurs Activités de Commissions Administratives		
. Critère de résidence comme condition d'inscription dans les Commissions administratives (CA)	**R2.1** : Respecter les conditions de domicile **quel que soit le type de demande**[9], telles que décrites dans les articles L.31 et L.32 du Code électoral. *Recommandation aussi de la section 1*	. Court terme si la recommandation retient l'accord des parties prenantes malgré la nécessité de procéder à un vote de loi au niveau de l'Assemblée Nationale.
. Compétence géographique des Commissions administratives	**R2.2** : Amender l'article L.36 du Code électoral afin **de limiter les compétences des CA au niveau de leur circonscription**. *Recommandation aussi de la section 1*	. Court terme si à défaut d'avoir une autorisation légale, la remise en cause de la compétence nationale nécessite un large consensus de tous les acteurs.
. Activités des Commissions administratives **➔ Calendrier des activités**	**R2.3 : Informer** la CENA et les parties prenantes (partis politiques, société civile, etc) **des dispositions prises par le Ministère de l'Intérieur** en matière de d'organisation des révisions des listes électorales : la mise en place d'une procédure de concertation entre les parties concernées seraient même plus indiquée. **R2.4** : **Poursuivre la procédure de lancement des opérations de révision des listes** électorales par la parution d'un décret, **mais en concertation avec la CENA** pour optimiser la mise en place des commissions, le choix des membres et **publier le calendrier des opérations**. **R2.5** : **Prévoir un système de contrôle de l'effectivité des Commissions administratives**, et de la présence des Présidents de CA et contrôleurs de la CENA.	. Vu par rapport à l'ouverture du 3 janvier 2011. . Vu par rapport à l'ouverture du 3 janvier 2011. . Court terme.
. Activités des Commissions administratives **➔ Les carnets et leur traçabilité**	**R2.6 : Inclure dans le code électoral un article**, stipulant le rôle du Ministère de l'Intérieur pour **la mise à disposition de carnets** destinés à la révision des listes électorales. **R2.7 :** Instruire **un mécanisme de traçabilité des carnets et des numéros de fiches** comparable à un système de gestion de stocks au niveau de la Direction des Opérations Electorales (DOE) dès le départ des carnets du niveau central.	. Court terme. . Vu par rapport à l'ouverture du 3 janvier 2011.
	R2.8: Actualiser **l'application de gestion de la base de données** des CNI[10] et CE[11] de la DAF (pour compléter R2.7).	. Court terme.
	R2.9 : Introduire **des formulaires standardisés pour toutes les Commissions administratives et toutes les Autorités administratives** au niveau de la DOE.	. Court terme.

[9] En fonction de son statut de civil ou de militaire et paramilitaire tout citoyen sénégalais répondant aux critères d'éligibilité peut soit s'inscrire pour la première fois sur les listes électorales – procédure d'inscription -, soit demander une modification ou un duplicata de sa carte déclarée perdue, soit demander un changement de statut, soit procéder à une radiation.

[10] CNI : Carte National d'Identité

[11] CE : Carte d'Electeur

. Activités des Commissions administratives ➔ **Les carnets et leur traçabilité**	**R2.10** : Adapter le suivi **des activités de contrôle de la CENA avec les nouveaux mécanismes de traçabilité des carnets** (destination des carnets numérotés avec les numéros de fiches associées).	. Court terme.
. Activités des CA ➔ **Les procédures de révision**	**R2.11:** Mettre à jour **le guide pratique[12] destiné aux membres des CA et aux contrôleurs de la CENA** en y introduisant entre autres des exemples pratiques basés sur les expériences antérieures de terrain. Ces documents devraient contenir les informations suivantes : (i) les erreurs constatées par le passée en y annexant des cas de fiches de demandes d'inscription erronées, (ii) les questions qui doivent être posées à l'électeur afin de s'assurer de la conformité de la demande avec les conditions d'inscription, (iii) les vérifications qui doivent être faites par chacun des acteurs[13] avant toute transmission de carnets – apparenté à un contrôle qualité interne, (iv) un exemplaire de l'ensemble des documents utiles aux Présidents et autres membres de CA (procès verbal contradictoire d'état des carnets, fiche de rejet), (v) les conditions d'usage du registre des opérations, etc.	. Vu par rapport à l'ouverture du 3 janvier 2011.
	R2.12 : Introduire **le registre des opérations de la Commission administrative** comme stipulé par l'article R.20, et préciser ce qui doit y être consigné dans le Manuel de Formation.	. Vu par rapport à l'ouverture du 3 janvier 2011.
	R2.13 : Produire pour chaque Commission administrative **des visuels de sensibilisation – affiche/brochure** - rappelant les types de demandes prises en considération par les Commissions administratives et les justificatifs à produire par les citoyens.	. Court terme.
	R2.14 : Lancer **une campagne nationale de sensibilisation** sur le rôle et les conditions d'inscription sur les listes électorales.	. Court terme (progressive entre janvier et mars 2011 par exemple) pour ce qui concerne une campagne de sensibilisation auprès de la population du Sénégal et des Sénégalais résidant à l'étranger.
. Activités des CA ➔ **Le rôle des représentants des maires et des partis politiques**	**R2.15** : S'assurer que **les représentants de maires et de partis politiques ont accès au registre des opérations** à chaque fois qu'ils le souhaitent.	. Court terme.

[12] Guide Pratique référencé aussi sous la terminologie de Manuel de Formation – Instructions sur la procédure de révision ordinaire des listes électorales – Janvier 2010.

[13] Direction des Opérations Electorales, Autorité administrative, Superviseur de la CEDA, Président de CA et Contrôleur de la CENA.

Section 2 : La Revue de la Chaîne d'Inscription des Electeurs Inscription de « sous populations » particulières		
. Les Sénégalais résidant à l'étranger **➔ Les doubles inscriptions (listes des Sénégalais de l'extérieur et les listes électorales au Sénégal**	**R2.16**: Proposer **de radier de la liste des inscrits à l'étranger toute personne qui se rend dans une Commission administrative au Sénégal en remettant sa « carte d'électeur à l'étranger »** (la personne, de fait, effectue la démarche de reconnaître qu'elle réside maintenant au Sénégal). **R2.17 :** Mettre en place des **procédures pour éviter de laisser possible le double vote dans le cas où la double inscription est conservée** (sur une liste à l'étranger et une liste nationale), en veillant à ce que les personnes inscrites à l'étranger ne disposent pas d'une autre carte pour voter au Sénégal.	. Moyen et long termes : procédure qui s'apparente à un changement de statut : de résident à l'étranger le requérant passe à « résident au Sénégal » et vice versa. . Moyen et long termes.
. Les militaires et paramilitaires **➔ Leur inscription sur des listes spécifiques**	**R2.18 : Faire fusionner les fichiers des civils avec ceux des militaires et paramilitaires** dans l'option où la proposition de laisser voter les militaires et paramilitaires aux élections locales est retenue et le même jour de scrutin que les civils (section 1 du rapport d'audit).	. Moyen ou long termes. . Dans un premier temps un consensus doit être trouvé sur le concept, puis les procédures peuvent être établies avant que la mise en œuvre s'opère à plus long terme.
. Les Sénégalais ayant perdu leurs droits civils et politiques **➔ L'interconnexion entre la DAF et le Ministère de la Justice**	**R2.19 :** Trouver un **mode de transmission d'information pertinent et efficace entre le Ministère de la Justice et la DAF** afin de rester en conformité avec les textes (mise à disposition d'un manuel de formation sur la matière électorale à l'intention de la Justice et élaboration de fiches et carnets de radiation appropriés). **R2.20 :** Proposer à la DAF de procéder à la prise en compte des **cas de retraits de droits civils et politiques selon une procédure distincte de celle effectuée actuellement**, une fois que seront mises en place les carnets de radiation. **R2.21** : Organiser **des missions auprès des centres pénitenciers** pour mettre à jour le fichier électoral.	. Moyen et long termes. . Moyen et long termes. . Travail à coordonner avec le Ministère de la justice et les tribunaux. . Moyen et long termes. . Travail à coordonner avec le Ministère de la justice, les tribunaux et les centres pénitenciers.

Section 2 : La Revue de la Chaîne d'Inscription des Electeurs Les Activités de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF)		
. Activités de la DAF **➔ Les capacités d'archivage**	**R2.22 :** Renforcer la traçabilité des dossiers individuels par **un système d'archivage des dossiers physiques plus performant** afin garantir une totale transparence du système d'établissement des listes électorales.	. Court, moyen et long termes.
. Activités de la DAF **➔ L'indépendance par rapport aux prestataires de service**	**R2.23 :** Promouvoir une démarche progressive de recrutement de ressources compétentes pour **assurer une gestion autonome du fichier électoral** de la DAF en garantissant le transfert de compétences (de la saisie à la production des cartes).	. Court, moyen et long termes.

. Activités de la DAF **➔ Le système de traitement des données**	**R2.24:** Poursuivre l'approche mise en place dans le système de contrôle qui a révélé seulement 1% d'erreurs de saisies (toutes erreurs confondues). **R2.25 : Clarifier la procédure à suivre par le citoyen** lors de rejets pendant et après la période de révision et veiller à l'adéquation des textes en vigueur avec la possibilité offerte aux citoyens à se référer aux listes	. N/A . Court terme.
. Activités de la DAF **➔ La production des listes électorales**	**R2.26 : Compléter les listes de mouvements** par la liste des personnes qui ont **quitté la collectivité** (à l'instar de la liste des radiations) afin de garantir l'exhaustivité dans l'exercice de publication des listes électorales provisoires. **R2.27 : Mettre à disposition des citoyens** dans les Commissions administratives de révision **les listes électorales établies lors de la précédente révision** (pour permettre aux citoyens de vérifier son inscription et faire corriger la liste de sa circonscription si besoin est, et d'être en harmonie avec la section 2 du Code électoral).	. Moyen terme, dès la prochaine publication. . Court terme.
. Activités de la DAF **➔ Le traitement des contentieux (une fois la période de révision close)**	**R2.28** : **Elaborer un fascicule sur la matière électorale destiné aux Présidents de tribunaux** expliquant les procédures d'inscription, de modification ou de radiation, ainsi que les causes de rejet de la DAF (y inclure des exemples d'ordonnances inexploitables par les services de la DAF). **R2.29 :** Associer la DAF à **toute proposition de format de rédaction des ordonnances** afin que ces dernières soient exploitables des services concernés par la prise en compte du contentieux.	. Moyen terme. . Moyen terme.
. Activités de la DAF **➔ La production des cartes électorales**	**R2.30 : Mettre en conformité les textes légaux avec les mentions portées sur les cartes d'électeurs**. Il pourra être introduit un identifiant à coté du numéro de la carte d'électeur indiquant le nombre de la dernière carte produite pour l'individu (s'il s'agit du premier duplicata, le chiffre « 2 » devra être mentionné. Cette même information sera reportée sur les listes électorales). **R2.31 : Poursuivre les opérations de production/confection** des cartes d'électeurs tel que cela se fait actuellement. **R2.32 :** Informer la population de **la durée de validité de sa carte d'électeur** (des dispositions devront être prises dès 2014 pour procéder au renouvellement d'un nombre important de cartes d'électeurs (procédures, consommables, personnel ressource, etc.).	. Moyen et long termes. . Lien avec la production des listes électorales. . N/A . Long terme.

Section 2 : La Revue de la Chaîne d'Inscription des Electeurs Les Activités des Commissions administratives de distribution des cartes d'électeurs		
➔ Les états des cartes (remises, distribuées et restantes) et le mode de distribution	**R2.33 : Distinguer systématiquement la répartition** des cartes d'identité des cartes d'électeurs, par Commission administrative de distribution (lors des consolidation par département). **R2.34 : Faire suivre systématiquement la période de révision des listes électorales d'une période de distribution des cartes d'électeurs** afin de ne pas séparer la période de demande de la période de délivrance et de conserver le dynamisme (dépôt de demande / retrait de la carte). **R2.35 : Proposer des listes d'émargement pour accompagner le retrait des cartes** d'électeurs nouvellement produites substituant les cahiers actuellement utilisés.	. Court terme, dès la prochaine distribution. Tant qu'il y aura des CNI de la refonte au niveau des Commissions. . Court terme, dès la prochaine distribution. . Court terme, dès la prochaine distribution. . Lors des préparatifs de production des cartes issues de l'exercice de révision de 2010.

➔ **Les états des cartes (remises, distribuées et restantes) et le mode de distribution**	**R2.36 : S'assurer** qu'à partir de la révision de 2010, les cartes d'électeurs produites seront accompagnées d'une liste d'émargement pour attester de la délivrance, et que **les états de distribution des cartes produites par les CA (reçues, distribuées et restantes) distinguent les cartes de 2010 de celles des autres années.** **R2.37 :** Transmettre au niveau central **les copies des listes d'émargement** une fois la période de distribution achevée (elles accompagneront de fait les PV contradictoires des états de distribution des cartes d'électeurs).	. Court terme. . Pour assurer une meilleure traçabilité de la distribution des cartes électorales. . Idem
➔ **Réflexion par rapport à la possibilité de détruire les cartes produites avant 2010**	**R2.38 :** Réaliser **une étude de faisabilité** portant sur les aspects législatifs, règlementaires et opérationnels quant à **l'option de détruire les cartes non distribuées.**	. Moyen et long termes. . Déjà énoncée dans les recommandations de la CENA.

Section 2 : La Revue de la chaîne d'inscription
Les Activités de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)

➔ **Aspects administratifs et opérationnels**	**R2.39: Appuyer la mise en place du Registre** de la Commission administrative qui doit rester à la disposition des membres de la Commission, des partis politiques et du contrôleur de la CENA.	. Court terme.
	R2.40: Créer **le carnet de bord du contrôleur** avec le type d'informations qui doivent y être notées (ex : veiller à des contrôles exhaustifs avant tout ramassage des carnets afin qu'aucun carnet/fiche ne soient envoyés à la DAF sans visa de la CENA, utilisation de tableaux de suivis des opérations avec des indications précises sur les informations à collecter et le mode de collecte des informations).	. Court terme (en y associant des membres de CEDA).
	R2.41 : Standardiser les formulaires utilisés à tous les niveaux d'échanges d'informations, y compris le format des rapports narratifs des CEDA en introduisant un questionnaire.	. Court et moyen termes (en y associant des membres de CEDA).
➔ **Aspects administratifs et opérationnels**	**R2.42 : Rédiger et diffuser le Manuel du contrôleur de la CENA** (de la Commission administrative) pour la révision des listes électorales, et pour la distribution des cartes d'électeurs, ainsi **qu'une version étoffée pour les superviseurs des CEDA** (leur rôle de contrôle lors de déploiement du matériel au niveau de l'Autorité administrative, lors de la publication des listes électorales, leur feuille de route lors de leur visite auprès des contrôleurs, etc.).	. Court terme (en y associant des membres de CEDA) .
➔ **Communication**	**R2.43 :** Faciliter la mise en place **d'activités de communication et de sensibilisation** auprès des populations avant la **publication des listes électorales provisoires.**	. Moyen terme, dès la prochaine publication.
➔ **Aspects personnels ressources**	**R2.44 :** Proposer le **renforcement de la CENA** par la présence **d'un Conseiller en démographie électorale** ou en statistique électorale, et **d'un Conseiller juridique.**	. Court et moyen terme.
	R2.45 : Evaluer les **besoins de l'équipe informatique** pour un renforcement de l'équipe.	. Moyen terme.

➔ **Aspects de coordination et de suivi**	**R2.46 : Assurer que la CENA soit informée avant les Autorités administratives de toutes modalités/dispositions dans la conduite des opérations de révision des listes électorales et de distribution des cartes,** afin qu'elle puisse organiser le déploiement et les travaux des membres des CEDA.	. Court terme, en étroite coordination avec le Ministère de l'Intérieur
	R2.47 : Statuer sur les propositions de réforme de la CENA dans les meilleurs délais, sans préjuger de la nature de la réponse.	. Court, moyen et long termes, en étroite collaboration avec les parties prenantes.

Section 3A : Examen de Fichiers à partir de l'Enquête de Terrain		
→Information sur les procédures d'inscription et de modification	**R3A.1** : **Veiller à informer la population** de la possibilité d'avoir une CNI numérisée même si la demande n'a pas été faite lors de la refonte pour pouvoir obtenir une CE et faire la 2ième démarche auprès des Commissions administratives. **R3A.1a** : Favoriser la délivrance de cartes nationales d'identité aux femmes, et l'inscription sur les listes électorales. **R3A.1b** : Favoriser l'inscription des jeunes adultes sur le fichier électoral ; au moins un million de personnes ayant entre 18 et 22 ans ne sont pas inscrits sur le fichier électoral. **R3A.2** : **Expliciter** la possibilité de **changement de lieu et de bureau de vote** lors d'un déménagement.	. Court et moyen terme . Moyen terme
→ Compétence géographique des CA	**R3A.3** : **Supprimer la compétence nationale** des Commissions administratives afin de contrôler l'authenticité des certificats de résidence.	. Court terme *Voir Sections 1 et 2*
→ Accès des population aux bureaux de vote	**R3A.4 :** Demander aux comités électoraux de veiller à un **rapprochement** satisfaisant **des lieux de vote aux électeurs.**	. Moyen terme
→ Sensibilisation à la démarche de CNI et CE	**R3A.5** : **Sensibiliser les jeunes adultes** à faire les démarches **pour obtenir une CNI**, puis **pour obtenir une Carte d'Electeur** (2 procédures distinctes) - Pour une liste électorale évoluant avec la population.	. Court, moyen terme et Long terme
→ Etat civil	**R3A.6** : **Améliorer** la **prise en compte des faits d'état civil** (naissances et décès) - **Faciliter** à la population **la délivrance des actes d'état civil** et **garantir** la **protection** des **registres** d'état civil. **R3A.7 : Revoir** la **gestion des registres et des numéros d'actes** pour parvenir **à confectionner des** Numéros d'Identification Nationale **uniques** et avec un seul format. **R3A.8 : Créer** des **liens entre les services de l'état civil** et **les services de la DAF** pour l'authentification des actes d'état civil. **R3A.9** : Mise en place de **procédures d'authentification des justificatifs** présentés aux commissariats en charge de la confection **des dossiers de cartes nationales d'identité**.	. Long terme . Long terme . Long terme . Moyen et long termes

Section 3B : Examens de Fichiers **Examen du système d'information de la DAF**		
➔ **Architecture de l'information de la DAF**	**R3B.1** : Etablir et tenir à jour **un modèle d'information de la DAF** pour faciliter le développement d'applications et les activités d'aide à la décision conforme aux plans informatiques initialement défini.	. Long terme, pour optimiser la création, l'utilisation et le partage de l'information au sein du Ministère de l'Intérieur.
➔ **Dictionnaire et règles des données de la DAF**	**R3B.2** : Maintenir opérationnel **un dictionnaire des données** qui utilise les règles de syntaxe des données des systèmes applicatifs de la DAF.	. Long terme, pour faciliter le partage et la compréhension des données.
➔ **Classification des données**	**R3B.3** : Etablir **un système de classification basé sur les dimensions critiques et sensibles des données** (ex : publiques, confidentielles, secrètes) qui s'applique à toute la DAF.	. Long terme, ce système comprend les détails sur la propriété des données, la définition des niveaux de sécurité et des contrôles de protection appropriés
➔ **Gestion de l'intégrité**	**R3B.4 :** Définir et mettre en place **des procédures qui assurent l'intégrité et la cohérence de toutes les données** conservées sous forme électronique, comme les bases de données, les entrepôts de données et les archives de données.	. Long terme. Gestion de la conservation des données dynamiques.

Section 3B : Examens de Fichiers **Examen de la base de données**		
➔ **Analyse générale de la base de données**	**R3B.5** : **Séparer physiquement l'application et la base de données** avec son schéma des données de la **Carte Nationale d'Identité (CNI)** et celles de **la Carte d'électeurs** (CE).	. Long terme. Risque de confusion et d'intervention technique sur les activités administratives et électorales, hautement importante, par une même personne.
➔ **Les documents techniques de la base de données**	**R3B.6** : **Mettre à jour** le **modèle conceptuel de données**, le **modèle conceptuel de traitement**, le **modèle physique** et les **documents techniques** décrivant la structure de la base de données et les descriptions des tables.	. Court terme. L'absence d'une mise à jour des documents, entraine une incompréhension de l'évolution de la base de données
➔ **L'assurance qualité**	**R3B.7** : **Normaliser les tables**, les nomenclatures des tables, les procédures de mise à jour évolutive et élaborer des documents correspondant à ces normalisations	. Long terme. Pour harmoniser les objets de développement applicatif de la DAF.

➔ **L'assurance qualité**	**R3B.8** : **Identifier et actualiser les standards, les procédures** et les pratiques pour les processus clés.	.Long terme. Pour guider la DAF vers l'objectif du système de gestion qualité (SGQ).
➔ **Les tables de la base électorales**	**R3B.9:** Redéfinir les tables de données de référence avec seulement quatre propriétés (4 champs dans la table) selon : code identifiant, libellé de la donnée, date de création et date de modification du système.	. Long terme Les données de base pourront être éditées, comparées par rapport aux données sources du cadre légal et enfin être validées par les parties prenantes.
➔ **La qualité intrinsèque des données des électeurs**	**R3B.10:** Réviser **la qualité intrinsèque** portant sur le « nom », le « prénom », la « date de naissance » et l'attribut « non de mari ». **R3B.11** : Mettre en place une organisation en charge des données de base au niveau de la Direction Générales des Élections et désignant une entité « qualité des données ». **R3B.12** : Mettre en place au niveau du Ministère de l'Intérieur **une plateforme commune des données de bases des différentes applications de gestion du système d'information du Ministère.**	. Court terme. . Long terme . Long terme

Section 3B : Examens de Fichiers **Examen de la liste électorale**		
➔ **Inscription des personnes physiques**	**R3B.13** : Réviser le processus de mise à jour de la demande d'inscription des personnes physiques acceptées comme électeurs ; il conviendra d'inclure le module de la procédure de contrôle des mineurs potentiels dans le système.	. Court terme Bien que le nombre de dysfonctionnements soit minimum, il est bon que le processus technique soit révisé.
➔ **Données caractères, biométrique**	**R3B.14** : **Intégrer dans une même table les données caractères, biométriques, photographies et signatures** (soit dans la table CNI, soit dans la table CE).	. Long terme, risque d'éviter une incohérence entre les données.
➔ **Classification des données (cas de radiation)**	**R3B.15** : Demander aux individus ayant eu leur photographie invertie, et de fait ayant été radiés, de reprendre le processus de demande d'inscription auprès des centres d'instruction pour l'élaboration de leur CNI.	. Moyen terme Pour améliorer le contenu de la base de données

Section 3B : Examens de Fichiers **Examen de la carte électorale**		
➔ **Cartographie électorale**	**R3B.16** : **Séparer les modules de gestion de la cartographie administrative de celui de la gestion électorale** avec le vocabulaire correspondant.	. Long terme
➔ **Lieu de vote, adresse électoral et bureau de vote**	**R3B.17** : Réviser la définition des lieux de vote par rapport à la cartographie électorale afin **d'éviter de définir des lieux de vote technique pour résoudre des problèmes d'ordre technique informatique.**	. Court terme

Section 3B : Examens de Fichiers **Examen croisé de la carte électorale et des listes électorales**		
➔ Adresses électorales et électeurs	**Voir R3B.9**	. Long terme
➔ Bureau de vote et électeurs	**RAS**	

Section 3B : Examens de Fichiers **Examen de saisie et de traitement des données électorales**		
➔ Saisie des données source	**R3B.18** : **Formaliser les critères** de disponibilité, d'exhaustivité et de précision des documents. **R3B.19** : Définir, élaborer et mettre en œuvre **une nouvelle procédure de double saisie des données** des électeurs pour une demande de Carte Nationale d'identité (CNI). **R3B.20** : **Actualiser les procédures de mise à jour des données des électeurs** (mécanisme de suivi, de correction, de validation et de ressaisie). **R3B.21** : Définir et élaborer des procédures documentées **de description des messages d'erreur et d'identification des catégories de transactions critiques** ou d'autres méthodes uniques d'identification des données sources.	. Court terme . Court terme, 2 opérateurs différents, 2 tables différentes. . Court terme . Court terme
➔ Intégrité et validité du traitement	**R3B.22 :** Identifier toutes les **différentes étapes du processus des traitements** ayant **des interactions de mise à jour multiple** sur les objets du processus d'inscription des électeurs. **R3B.23** : Elaborer une cartographie des interactions de mise à jour multiple sur les objets du processus d'inscription des électeurs de ces différentes étapes de traitement par processus. **R3B.24** : Maintenir l'intégrité et la validité des données tout au long du cycle de traitement en faisant une révision technique complète et corrective des processus de mise à jour suite à des actions sur des objets de la base. **R3B.25** : La **donnée « 1 » ou « 2 »** de la civilité du numéro d'identification Nationale devrait être saisie pour en faire un **contrôle de la saisie** du champ qui caractérise le genre.	. Court terme . Court terme . Court terme . Moyen terme

Section 4 : Examen de l'Adéquation Technologique		
→ **Évaluation générale de l'usage de la biométrie**	**R4.1** : **Documenter adéquatement le système AFIS.**	. Court terme dans le cadre du mécanisme de veille, adjoindre à la DAF un rédacteur technique professionnel et compétent qui aura pour mission de documenter le système en place.
	R4.2 : **Procéder à une évaluation indépendante du système AFIS** dans un contexte global afin de prendre en compte les aspects non électoraux.	. Moyen/Long terme Hors de la compétence électorale et devrait être examiné par le Ministère de l'Intérieur dans le cadre de l'identification nationale.
	R4.3 : **Identifier** systématiquement **les photographies** qui peuvent **gêner la reconnaissance** de l'électeur dans le bureau de vote.	. Court terme l'examen automatisé de 4 835 631 photographies peut être accompli en 15 jours. Il est suivi d'une confirmation par un examinateur humain d'un échantillon de 3% par station de capture.
	R4.4 : **Améliorer la formation des membres de bureaux de vote** pour une reconnaissance faciale rigoureuse et systématique du porteur de la carte d'électeur.	. Court terme il faut s'inspirer de la formation des membres du corps policier pour la reconnaissance faciale.
→ **Évaluation générale de l'usage de la biométrie**	**R4.5** : **Identifier les besoins en entretien** (reconditionnement) et remplacement des composantes utilisées dans la capture des données biométriques pour garantir la qualité des données biométriques, car celle-ci affecte directement la performance du système AFIS.	. Moyen/Long terme hors de la compétence électorale et devrait être examiné par le Min. de l'Intérieur dans le cadre de l'identification nat.
→ **Station de capture des données biométriques**	**R4.6** : **Préparer un cahier de charges** visant à renforcer les contrôles de qualité des données biométriques.	. Court terme le renforcement des contrôles qualitatifs requiert une modification au logiciel ICW. Cela peut prendre 3 mois.

→ **Station de capture des données biométriques**	**R4.7** : **Rendre le système actuel interopérable** par la conservation des images brutes des empreintes digitales.	. Court terme dans le cadre de la modification du logiciel ICW produire un second fichier de données qui contiendra les mêmes données que le fichier actuel plus les images brutes des empreintes digitales.
	R4.8 : **Procéder au chiffrement** (symétrique ou asymétrique) des fichiers de données produits pour renforcer la sécurité des données.	. Court terme, il faut modifier à la fois le logiciel ICW et le serveur de téléchargement ainsi que les modules d'extraction des données.
→ **Serveur de téléchargement**	**R4.9** : **Réconcilier** périodiquement **les données statistiques** sur les captures avec celles des stations de capture afin de détecter les pertes de données.	. Court terme cela requiert une modification au logiciel ICW pour produire les statistiques nécessaires et au serveur de téléchargement pour les prendre en considération.
→ **Système AFIS**	**R4.10** : **Procéder à une plus grande divulgation des facteurs** qui influencent la performance du système AFIS. Ces informations existent auprès d'East Shore Technologies puisque le fournisseur a confirmé l'existence d'une étude de faisabilité visant à calibrer le système AFIS installé au Sénégal. Procéder à la divulgation de cette étude va faciliter la compréhension des limites du système AFIS.	. Court terme
	R4.11 : **Établir la performance actuelle du système AFIS** par une étude de faisabilité plus poussée visant à caractériser FAR, FRR, PR et TAR. En l'absence de documentation formelle, seuls des tests appropriés peuvent confirmer la performance actuelle du système AFIS.	. Court terme
	R4.12 : **Corriger les collisions** de CUSTOMER_ID et requalifier le fichier maître actuel afin qu'il contienne uniquement les doubles générés par FAR et FRR comme tout système AFIS répondant aux normes internationales. Il s'agit d'isoler les cas de collisions, procéder à la modification du CUSTOMER_ID et soumettre les MATCHER_RECORD concernés pour contrôle AFIS dans le but d'apurer le fichier maître.	. Court terme

XIII. Réserves, qualifications et limites de l'audit

110. Les délais et les accès à des acteurs du processus d'inscription des électeurs hors de Dakar constituent les motifs principaux des limites auxquelles la mission a pu faire face.

111. Au niveau des travaux menés sur la chaîne d'inscription des électeurs, au vu des dates de déploiement de la mission, il n'y a pas eu de visite auprès des Commissions administratives ; celles-ci ont fermé le 31 juillet 2010. Le calendrier de la mission n'a pas permis de mener de missions à l'intérieur du pays, mises à part quelques interventions de supervision des travaux d'enquête. En revanche, afin d'obtenir des informations disponibles au niveau des autorités administratives, la mission, avec l'appui de la Direction des Opérations Electorales, a pu consulter les cartes d'électeurs non distribuées et les listes d'émergement disponibles au niveau de quatre arrondissements.

112. Les constats portés par l'audit sur la non disponibilité de certains lots et carnets d'inscription pour le contrôle de la saisie des informations transcrites sur les fiches de demande d'inscription doivent être également mis en perspective avec les délais imposés par l'audit,

113. Dans le même esprit de délai et d'accès (considérations à caractère logistique), le contrôle de l'authenticité des données figurant sur les cartes d'électeurs requerrait des moyens dont l'audit ne pouvait disposer. C'est ainsi que cette activité a du être exclue des activités prévues. L'analyse du nombre d'inscrits par jour et par commission administrative au moment de la refonte n'a pas non plus pu être menée du fait des délais imposés à la mission.

114. D'autre part, certains champs d'étude, bien qu'intéressants, n'ont pas été couverts car ne faisaient pas partie de la mission d'audit du fichier électoral, il s'agit de l'analyse des résultats des élections (passées), le type de bureaux de vote installés lors des scrutins, l'impact des changements de découpages administratifs sur les électeurs et sur l'organisation des personnes engagées dans le processus démocratique du Sénégal, la vérification de la nationalité « réelle » des personnes détenant une carte nationale d'identité numérisée sénégalaise.

115. Comme précisé dans la section 4 portant sur l'adéquation technologique, des tests impliquant plusieurs centaines de milliers d'enregistrements n'ont pas permis de confirmer la performance théorique du système AFIS.

116. Enfin, l'absence de documentation du système AFIS et de la connaissance de facteurs influençant sa performance ont aussi constitué des limites aux travaux d'audit.

SECTION 1 : LA REVUE DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

S1.I Objectifs

S1.1 Les objectifs de la revue du cadre légal et réglementaire[14] se définissent comme suit :

- Effectuer un inventaire exhaustif qui permet de déterminer le cadre légal qui est applicable au processus d'inscription des électeurs au Sénégal ;

- Déterminer si le cadre légal est conforme aux prescrits internationaux, en particulier si la règle d'un électeur une voix est garantie par le cadre légal en place ;

- S'assurer que le cadre légal est complet et qu'il n'existe pas des zones d'ombres qui laissent une catégorie d'électeur dans un vide juridique. Il veillera aussi à assurer que les droits des citoyens sont garantis et en particulier que les mécanismes de réclamation sont en place sur le plan légal ;

- S'assurer que le cadre réglementaire ne viole pas le cadre légal ;

- S'assurer que le cadre réglementaire complète les dispositions prévues par le cadre légal en précisant les modalités d'application des différents articles.
  Ici, l'auditeur devra plus chercher l'existence de contradictions ou de dispositions légales dont les modalités d'application ne sont pas explicitées.

[14] Les objectifs sont équivalents aux termes de référence définis dans le rapport final la mission exploratoire, pages 26 et 27

S1.II Méthodologie de la revue juridique

S1.2 La mission d'audit du fichier électoral nécessite un inventaire détaillé du cadre normatif et institutionnel qui gère les processus d'inscription sur les listes électorales au Sénégal. A cet effet, des rencontres avec les services techniques du Ministère de l'Intérieur, notamment la Direction Générale des Elections (DGE), la Direction de la Formation et de la Communication (DFC), en plus de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), ont été organisées. Ces rencontres ont aussi permis de procéder à la collecte de la documentation. D'autres informations ont été puisées dans d'autres sources, telles que les rapports produits par la CENA de 2007 à 2009, de la part du Ministère de l'Intérieur le projet de modification du code électoral assorti des propositions du Ministère ainsi que le Rapport d'Evaluation (2005-2007) datant de juillet 2008, de la CENA et des formations politiques. D'autres textes règlementaires (décrets, arrêtés) ont été pris en compte dans la compréhension du cadre légal.

S1.3 Une analyse juridique a été conduite sur les questions afin d'établir la conformité du cadre légal avec les standards internationaux adoptés par les conventions et traités que le Sénégal a ratifiés et qui ont été intégrés dans le droit interne du pays. Ces standards internationaux, en matière électorale, se résument aux principes de liberté et aux droits politiques énoncés dans les instruments universels et régionaux, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, le Pacte International relatif aux Droits Civil et politique de 1966, la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ainsi que les deux protocoles de la CEDEAO concernant la démocratie et la bonne gouvernance (A/SP1/12/01) et relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 2001. Ensuite, il s'est agi d'analyser le cadre règlementaire, de rechercher son harmonie avec le cadre légal et de relever les différents problèmes qu'il pose dans la prise en compte nécessaire des différentes catégories d'électeurs et dans l'élaboration d'un fichier électoral fiable. Des recommandations ont été faites pour relever les contradictions subtiles entre les dispositions règlementaires et législatives, palier les manquements et surtout rendre harmonieux et fluide le cadre règlementaire et législatif.

S1.III Le cadre légal

S1.4 Le cadre légal est constitué d'un ensemble normatif fait de lois et de règles et aussi d'un groupe d'institutions ayant en charge la mise à jour du fichier électoral.

S1.III.1 - Inventaire documentaire

S1.5 Il prend en compte les deux aspects normatif et institutionnel qui fondent le cadre légal.

Inventaire normatif

S1.6 Il est composé de l'ensemble des lois, à commencer par la loi fondamentale, et des règles administratives qui organisent le cadre légal :

- **Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001** (http://www.gouv.sn/IMG/pdf/Constitution.pdf le 8 novembre 2010)
  Articles 1, 3, 7, 96, 98

- **Code Electoral du 7 février 1992, loi no. 92-16 (partie législative)**, modifié

  Partie Législative, Articles L :
  Titre Premier
  - Chap. Préliminaire : L 2, 3, 8 points 1-4, 9
  - Chap. Premier : le Corps Electoral : L 22, 23, 24,
  - Chap. II : Les Listes Electorales :
  - Section I : Conditions d'Inscription sur les Listes Electorales: L 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34
  - Section II : Etablissement et révision des Listes Electorales : L 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45
  - Section III : Contrôle des Inscriptions sur les Lites Electorales : L 46, 47, 48, 49, 50
  - Section IV : Cartes d'Electeur : L 51, 52, 53, 54
  - Section VI : Dispositions pénales : L 84, 85, 86, 87

  Titre VIII
  - Chap. Premier : L. 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 292, 296

- **Code Electoral, partie réglementaire, Décret no. 92-267 du 15 février 1992**, modifié

  Partie Réglementaire, Articles R :
  Titre I
  - Chap. Préliminaire, Section II : R 14
  - Chap. Premier : R 16
  - Chap. II
  - Section I : Etablissement et révision des listes électorales : R 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33
  - Section II : Contrôle des Inscriptions sur les listes électorales : R 34, 35
  - Section III : Cartes d'électeurs : R 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42
  - Chap. V : R 50

  Titre IV
  - Chap. Premier
  - Section I : Etablissement et révision des listes électorales : R 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91
  - Section II : Contrôle des Inscriptions sur les listes électorales : R 92, 93
  - Cartes d'électeurs : R 94, 95, 96

- Code de la Nationalité, loi no. 61-10 du 7 mars 1961 (JOS du 15 mars 1961) modifié ou complété par la loi no. 89-42 du 26 décembre 1979 (JOS du 10 février 1990) en particulier les articles 7, 16 bis
- Code de la Famille, art. 12, 366
- Code Pénal, art. 34, 35
- Code de Procédure Pénale, art. 730
- Décret no. 2009-1437 du 29 décembre 2009 portant modification de l'article R 17 du code électoral
- Décret no. 2010-506 du 19 avril 2010 portant modification des articles R 21, R 28, R 29 et R 30 du code électoral

Inventaire institutionnel

S1.7 Il est composé de l'ensemble des institutions qui gèrent le processus d'établissement du fichier électoral.

- **Ministère de l'intérieur et démembrements** - Loi n° 97-15 du 08 sept 1997
- **Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et démembrements** - Loi n°2005-07 du 11 mai 2005

S1.III.2 - Conformité du cadre légal aux prescrits internationaux

S1.8 Il s'agit pour l'auditeur de déterminer si le cadre légal est conforme aux prescrits internationaux, en particulier si la règle d'un électeur une voix est garantie par le cadre légal en place.

Prescrits internationaux dans le droit électoral sénégalais

S1.9 Le Sénégal a ratifié une série de conventions et traités internationaux et régionaux qui sont intégrés dans le droit interne. Les standards prévus dans ces instruments ratifiés par le Sénégal mettent en exergue le suffrage universel, le principe d'égalité des suffrages et celui de la non-discrimination.

S1.10 Le Sénégal a ratifié les traités et conventions internationaux suivants :

- Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979
- Convention sur les droits politiques de la femme du 20 décembre 1952
- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille du 18 décembre 1990
- Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006

S1.11 Le Sénégal a ratifié les instruments régionaux et sous-régionaux suivants :

- Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981
- Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique du 11 juillet 2003 ;
- Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocol relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, CEDEAO
- Protocole relatif au mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité du 21 décembre 2001, CEDEAO
- Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, l'Organisation Internationale de la Francophonie.

S1.12 Le Sénégal a signé le texte suivant :

- Charte Africaine de la Démocratie, les Elections et la Gouvernance du 30 janvier 2007, signé le 15 décembre 2008 (pas encore ratifié[15])

[15] Vérifié le 11 octobre 2010 sur http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm

S1.13 Les normes internationales en matière de processus électoraux découlent des droits politiques et des libertés fondamentales garantis par les instruments universels et régionaux. Ces textes fondent des engagements politiques et juridiques relatifs au respect de normes arrêtées pour la tenue des élections. Ces normes donnent le droit et la possibilité aux citoyens, sans distinctions ou restrictions abusives, de participer au gouvernement et aux affaires publiques par des élections périodiques et honnêtes. Elles mettent également l'accent sur le suffrage universel, l'égalité des suffrages, le droit de se porter candidat, le droit de vote, le droit au secret du vote, la libre expression de la volonté des électeurs, la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de circulation, l'absence de discrimination, le droit à un recours légal effectif.[16]

Conformité

S1.14 Le cadre légal, pour répondre aux exigences du suffrage universel doit respecter les principes d'efficacité, de transparence, d'impartialité et de non-discrimination du processus d'inscription ainsi qu'au principe d'égalité des suffrages.[17] Dans leur ensemble, ces exigences sont prises en compte dans le Code Electoral, néanmoins le principe de non-discrimination reste à réaffirmer.

Le suffrage universel et le principe de la non-discrimination

Efficacité et transparence

S1.15 La procédure d'inscription prévue par le Code Electoral assure d'une manière générale l'efficacité et la transparence.

S1.16 Le Code Electoral assure la mise à jour des listes électorales, de façon permanente, par des révisions annuelles et exceptionnelles. Il prévoit des mécanismes concernant l'inscription, la radiation et la modification. De plus, il précise le calendrier et les conditions d'inscription, la procédure de publication des listes électorales et de recours, l'établissement et la distribution des cartes d'électeurss et assure la gratuité du recours. La partie réglementaire complète les dispositions de la partie législative malgré quelques imprécisions, liées notamment à des répétitions, quelques mauvais arrangements ou contradictions des normes (voir VIII).

S1.17 En outre, le code inclut la transparence de l'opération par la mise en place d'un cadre au sein duquel le Ministère de l'Intérieur élabore et met à jour le fichier électoral sous la supervision et le contrôle de la CENA. En plus, les partis politiques ont un droit de regard sur le déroulement du processus et peuvent faire leurs remarques et contributions. De plus, tout électeur peut prendre communication et copie des listes électorales (art. L 45).

Impartialité

S1.18 Le Code Electoral dessine d'une manière générale un processus d'inscription impartial.

S1.19 La mission de supervision et de contrôle confiée à la CENA équilibre le rôle du Ministère de l'Intérieur qui fait tenir les fichiers électoraux. La CENA participe à chaque étape du processus et est présente dans toutes les commissions administratives au Sénégal et hors du pays. Elle doit donner un visa de contrôle sur les récépissés délivrés à l'électeur lors de son inscription qui crédibilise l'inscription[18]. Pour le contrôle des inscriptions sur les listes électorales, il lui est non seulement accordé un droit de regard et de contrôle sur la tenue du fichier (art. L 46) mais aussi le droit de la saisine du Parquet en cas d'infraction pénale (art. L 47). De plus, la CENA a le droit de saisir la Cour d'Appel à Dakar en cas de non-respect des dispositions légales et réglementaires (art. L 47 et 10 al. 2 et 4). Dans ce cas, la CENA doit d'abord enjoindre à l'autorité administrative de prendre des mesures de correction appropriées. Elle peut, en cas de manquement commis par des partis politiques, les candidats ou les électeurs, également saisir la Cour d'Appel.

S1.20 L'équilibre entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA est renforcé par la participation des partis politiques au processus d'élaboration des listes électorales. Ces derniers sont membres des commissions administratives (art. L 36, 269) et des commissions chargées de la distribution des cartes

[16] Manuel des missions d'observation électorale de l'Union européenne, 2008. p. 26.
[17] Manuel des missions d'observation électorales de l'UE, 2002, page 13
[18] Avis n°. 00039 du Conseil d'Etat du 15 février 2007

d'électeurs (art. L 52). Ils leur est également confié un droit de regard et de contrôle lors de la vérification des inscriptions sur les listes électorales. Leur inclusion augmente la crédibilité du processus.

Non-discrimination

S1.21 Le principe de non-discrimination est fondamental et touche à l'ensemble du corps électoral et aux conditions d'inscription.

- Le corps électoral

S1.22 Le suffrage universel est garanti aux Sénégalais dans les conditions fixés dans les articles L 22-24, 260, 261, 262, 264. Le cadre légal doit garantir l'application de ce principe sans distinction aucune. Les raisons pour une privation devraient être objectives et raisonnables. Le Code Electoral donne l'impression de comporter quelques cas de discrimination. L'art. L 22 qui cadre parfaitement avec la Constitution spécifie le corps électoral : les Sénégalais des deux sexes, âgés de dix huit (18) ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. Dans le même temps, l'art. L 23 distingue entre :

- les étrangers naturalisés sénégalais qui n'ont conservé aucune autre nationalité en application de l'art. 16 bis du Code de la Nationalité et
- les femmes étrangères qui ont acquis la nationalité sénégalaise par mariage, au moment de la célébration ou de la constatation du mariage sauf opposition du gouvernement par décret pendant un délai d'un an en application de l'art. 7 du Code de la Nationalité.

S1.23 Dans l'état actuel, le Code Electoral attribue le droit de vote aux citoyens devenus sénégalais selon les dispositions du Code de la Nationalité. En incluant trois catégories d'électeurs - les Sénégalais d'origine, les Sénégalais naturalisés (qui, de plus, n'ont pas conservé aucune autre nationalité) et les femmes devenues sénégalaise par mariage -, les dispositions du Code Electoral s'écartent de la Constitution mais violent également le principe de non-discrimination, d'autant plus que le droit international qui est intégré dans le droit interne sénégalais prohibe chaque distinction sur une base discriminatoire.[19] D'ailleurs, la condition de renoncement à l'autre nationalité prévu par l'art. 23 du Code Electoral n'est pas susceptible de définir le corps électoral, de même non plus la question d'opposition par décret de la part du gouvernement en cas de mariage des femmes étrangères. Ces conditions préalables doivent être résolues au niveau du Code de la Nationalité mais pas au niveau du Code Electoral.

- Le vote des militaires et paramilitaires

S1.24 Depuis 2006, le Code Electoral a intégré les militaires et paramilitaires dans le corps électoral (art. L 24), à l'exception de ceux qui se trouvent en mission à l'étranger et ceux qui échappent à la juridiction sénégalaise (art. L 263). Cet acte a renoué avec le principe de suffrage universel qui prône l'égalité et la non-discrimination. Le même Code Electoral prévoit que les militaires et paramilitaires s'inscrivent sur une autre liste électorale que les citoyens civils, sans que la Loi no. 2006-41 du 11 décembre 2006 n'en donne le motif.

S1.25 En insérant dans la loi, la décision d'inscrire les militaires et paramilitaires sur une liste séparée qui serait extraite du fichier général lors du vote (art. R 50) et le fait de les faire voter le samedi ou dimanche qui précède le jour fixé pour le scrutin, la loi instaure un traitement discriminatoire à l'endroit de ce corps.

---

[19] Observation Générale n°. 25: Art. 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote, Point 3 :
« Contrairement aux autres droits et libertés reconnus par le Pacte (qui sont garantis à tous les individus se trouvant sur le territoire d'un Etat et relevant de sa compétence), les droits protégés par l'article 25 sont ceux de « tout citoyen ». Dans leurs rapports, les Etats devraient décrire les dispositions législatives définissant la citoyenneté aux fins de l'exercice des droits protégés par l'article 25. Tout citoyen doit jouir de ces droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. En principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25. Dans leurs rapports, les Etats devraient préciser s'il existe des groupes, tels que les résidents permanents, qui ne jouissent que de certains droits connexes, par exemple celui de voter lors d'élections locales ou d'occuper certains postes dans la fonction publique. », Comité des droits de l'Homme, Observation Générale à l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1996, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol1) p.255-260 sur http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument

S1.26 En outre, l'art L 24 al. 2 du Code Electoral prévoit que les membres des corps militaires et paramilitaires ne votent pas aux élections locales. La Constitution assure à tous les sénégalais le principe de suffrage universel sans faire de distinction entre les sénégalais et le corps militaire et paramilitaire. L'exception prévue par l'art. 33 de la Constitution ne concerne que le vote anticipé. La Loi no. 2006-41 du 11 décembre 2006 introduisant le droit de vote aux militaires et paramilitaires ne fournit pas de raisonnement pour cette restriction. De plus, le concept de suffrage universel et de démocratie représentative est basé sur le principe que chaque citoyen doit jouir de son droit d'exprimer son vote au jour du scrutin pour un/e candidat/e ou partie politique de son choix. Priver le militaire ou paramilitaire de ce droit de vote reviendrait à l'empêcher d'exprimer son opinion et par ricochet de participer à la vie démocratique de son pays.[20]

- Exclusion de l'inscription pour des raisons pénales

S1.27 Les articles L 26-28, 262 du Code Electoral contiennent une liste de motifs d'exclusion à l'inscription pour des raisons pénales. Ces articles sont très complexes et formulés de manière compliquée, ce qui peut être interprété comme une volonté de discrimination. La formulation et la structure de cette unité de normes ne respectent pas le principe qui veut l'utilisation d'un langage de droit clair et simple, surtout pour les lois touchant aux droits fondamentaux des citoyens.

S1.28 Tout en reconnaissant qu'il appartient aux Etats eux-mêmes de définir les cas d'exclusion pour raisons pénales, il reste toutefois à mentionner que l'exclusion prévue par le Code Electoral enlève au citoyen condamné l'exercice d'un droit fondamental qu'est le vote. Pour ces cas, le droit international a établi la règle que les motifs prévus par la loi soient raisonnables et objectifs,[21] c'est-à-dire que la suppression du droit de vote soit appropriée au délit et à la peine ; elle devrait être exceptionnelle et en proportion avec la nature ou la gravité du délit.

S1.29 A part l'exclusion pour toute sorte de crime (art. L 26/1), l'exclusion pour les délits cités dans l'art. L 26/2[22] s'effectue déjà à partir d'une peine d'emprisonnement sans ou avec sursis « d'une durée supérieure à un mois » assortie ou non d'une amende. Cela a pour conséquence que pratiquement tout condamné de ces délits, fréquemment commis, est exclu de l'exercice de son droit fondamental de vote. Cette exclusion n'est ni en harmonie avec l'exigence de la rationalité ni avec les dispositions du Code Pénal.

S1.30 L'art. L 26/3 va plus loin en excluant « les condamnés à plus de trois (03) mois d'emprisonnement sans sursis ou à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à six (06) mois avec sursis pour un délit autre que ceux énumérés dans l'art. L 26/2. » Malgré le fait que le délai est fixé à six mois et plus, l'article concerne pratiquement tous les délits de droit commun au Sénégal. Les articles L 26/4 et 26/5 excluent de suite ceux qui sont en état de contumace, les faillis non réhabilités sans faire la distinction s'il y a eu une condamnation pénale ou pas, ceux contre qui l'interdiction du droit de vote a été prononcée par une juridiction pénale. Malgré le fait que l'art. L 28 accorde une exception en faveur des condamnations pour délit d'imprudence (hors de cas de délit de fuite concomitant) et pour des condamnations prononcées pour des infractions dans le cadre des sociétés commerciales, la question du rapport de proportionnalité entre ces délits et le droit de vote se pose.

---

[20] "Why the Military and the Police should register and vote", Michael Meadowcroft, 16 décembre 2004 (seulement en anglais), sur: http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-participation/why-the-military-and-the-police-should-register-and-vote.pdf/view?searchterm=Michael Meadowcroft

[21] Observation Générale no. 25: Art. 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote, Point 4 :
« Toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. Ainsi, il peut être raisonnable d'exiger un âge minimum plus élevé pour être éligible ou nommé à des postes particuliers dans la fonction publique que pour exercer le droit de vote, dont tout citoyen adulte devrait jouir. L'exercice de ces droits par les citoyens ne peut être suspendu ou supprimé que pour des motifs consacrés par la loi, et qui soient raisonnable et objectifs. Ainsi, il peut être justifié de refuser le droit de voter ou d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale est établie. » ;
Comité des droits de l'Homme, Observation Générale à l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1996, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) p.255-260 sur http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument

[22] Vol, escroquerie, abus de confiance, trafic de stupéfiants, détournement et soustraction commis par les agents publics, corruption et trafic d'influence, contrefaçon et en général pour l'un des conflits passibles d'une peine supérieure à cinq (5) ans d'emprisonnement.

S1.31 Le Code Pénal prévoit la privation des droits civiques comme peine complémentaire et précise clairement que les tribunaux ne prononceront cette peine complémentaire que lorsqu'elle aura été autorisée (facultatif) ou ordonnée (obligatoire) par une disposition particulière de la loi (art. 34, 35 du Code Pénal).

S1.32 Le Code Electoral va largement au-delà et se montre plus sévère que le Code Pénal. En conséquence, il est non seulement en disharmonie avec les dispositions de ce dernier, mais aussi les articles L 26-28 constituent une discrimination, voire une violation du droit international. L'exemple du délit de vol est édifiant : tandis que le Code Pénal prévoit une peine complémentaire facultative (art. 375), le Code Electoral exclut le condamné de son droit fondamental de vote.

S1.33 L'art. L 27 al. 1 du Code Electoral fixe la durée de cinq (5) ans pendant laquelle le citoyen ne peut figurer sur la liste électorale à partir de la condamnation définitive pour un délit prévu dans l'art 26/3 à une peine d'emprisonnement sans sursis d'un à trois mois ou une peine d'emprisonnement avec sursis de 3 à 6 mois. Non seulement ce délai est trop long et peut être considéré comme disproportionné par rapport à un délit mineur d'un à trois ou de trois à six mois de condamnation, mais il est en disharmonie complète avec les dispositions du Code Pénal cité ci-dessus.

S1.34 Toutefois, l'art. L 27 al. 2 prévoit que les tribunaux peuvent relever les condamnations de cette privation du droit de vote, ce qui peut atténuer le délai de cinq (5) ans de l'alinéa 1. Ce dernier alinéa est un principe consacré par le Code Pénal et constitue une exception dans le Code Electoral.

S1.35 L'art. L 27 al. 3 dispose que le jugement peut contenir un délai fixé à ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote par application des lois qui autorisent cette interdiction, en dépit de l'exception qu'il prévoit. Ceci renforce le caractère obscur des dispositions suscitées.

S1.36 Afin de garantir le droit fondamental de vote à tout citoyen condamné, il est fortement recommandé de réviser ces articles en prenant en considération que la proportion de la suppression de ce droit soit appropriée au délit et à la peine et que les dispositions du Code Electoral soient en harmonie avec le Code Pénal.

Le Principe d'« un électeur une voix »

S1.37 Le principe de suffrage égal se traduit par la formule « un électeur une voix ». Se retrouvant dans la Constitution (art. 3), le Code Electoral le reprend dans son art. L 29. Dans la revue juridique le principe est analysé sous l'aspect de l'inscription multiple. En d'autres termes, le processus d'inscription doit prévoir des mécanismes de surveillance et de contrôle afin de permettre que chaque électeur puisse s'exprimer par un vote et un seul.

S1.38 Le Code Electoral semble contenir trois sortes de listes électorales : une liste consacrée à l'inscription des citoyens civils dans le pays, une deuxième à l'inscription pour ceux habitant hors du pays et une troisième à l'inscription des militaires et paramilitaires. En effet, le Code Electoral se tait sur l'existence de trois fichiers dans son chapitre sur les listes électorales. C'est l'art. L 278 qui mentionne l'existence d'un fichier spécial pour la liste électorale établie dans les représentations à l'étranger. La partie réglementaire du Code Electoral dans son art R 26 dit que les militaires et paramilitaires s'inscrivent sur la base de formulaires différents de ceux destinés aux citoyens civils et l'art R 50 précise que dans le chapitre concernant le vote les listes consacrées aux militaires et paramilitaires sont extraites du fichier général. Il semble que les trois listes soient rassemblées dans le fichier général, mais le Code Electoral ne le dit pas expressément.

S1.39 L'art. L 42 qui stipule, entre autres, que « seule la première demande d'inscription est maintenue » ne met pas en lumière les conséquences d'une inscription multiple. En revanche, l'art. R 23/3 prescrit la radiation dans le cas où l'électeur reconnaît avoir été indûment inscrits, même si l'inscription n'a pas été attaquée.

S1.40 Afin de vérifier de multiples inscriptions, les listes devraient être croisées. La procédure de croisement n'étant pas prévue, le code dit simplement dans son art. L 42, 48 que seule la première

demande d'inscription est maintenue lorsqu'un électeur sollicite plus d'une inscription sur une ou plusieurs listes électorales.

S1.41 Il est essentiel que les trois listes soient croisées afin d'identifier des inscriptions multiples. Malheureusement, le Code Electoral se tait sur ce point ; il ne contient pas non plus de disposition réglant les cas de retrait des cartes d'électeurs lors d'une inscription sur une autre liste. Dans les cas d'une inscription cumulative sur les listes des représentations officielles à l'étranger et dans le pays, les cartes devraient être retirées afin d'éviter le vote multiple.

S1.IV Complétude du cadre légal

S1.42 L'auditeur s'assure que le cadre légal est complet et qu'il n'existe pas des zones d'ombres qui laissent une catégorie d'électeurs dans un vide juridique. L'auditeur vérifie que les droits des citoyens sont garantis et en particulier que les mécanismes de réclamation sont en place sur le plan légal.

S1.43 La complétude du cadre légal ne peut être une réalité que si les différents organes qui composent celui-ci sont bien définis dans leur rôle par des dispositions qui ne souffrent d'aucune ambiguïté. Aussi, les mesures règlementaires et législatives doivent, non seulement, être harmonieuses, mais surtout prendre en compte la nécessité d'avoir un fichier électoral traduisant la réalité du corps électoral. Pour que chaque citoyen en âge de voter puisse jouir de ce droit, comme l'exige le droit international et même la Constitution du Sénégal, art 3, le cadre légal des mécanismes d'inscription, de réclamation et de contrôle doit être complet.

S1.IV.1 - Administration électorale et acteurs impliqués dans le processus du fichier

S1.44 La crédibilité et la transparence du processus d'inscription sur les listes électorales exigent que le cadre légal définisse clairement les pouvoirs et responsabilités des organes et institutions qui y sont contenus.

Le Ministère de l'Intérieur

S1.45 Selon l'art L 46 du Code Electoral, « le Ministère de l'Intérieur est chargé de faire le fichier général des électeurs, en vue de l'inscription sur les listes électorales ». Il détient un rôle prépondérant et parfois ambigu dans le déroulement du processus. L'art. R 90 al.1 du Code Electoral dit qu' « au vu des fiches d'inscription, de radiation, ou de modification, le Ministre de l'Intérieur procède sous la supervision et le contrôle de la CENA à l'établissement ou à la révision des listes électorales ». Mais cette disposition se trouve au chapitre premier concernant l'établissement et la révision hors du pays. L'art. R 32 répète de manière incomplète cet article pour cette procédure au Sénégal.[23] Dans le chapitre préliminaire aux dispositions concernant la CENA, l'art. L 9 al.1 stipule que « l'Administration est tenue d'assurer le processus de la révision de tous les enregistrements du fichier électoral ».

S1.46 Tandis que le rôle et la responsabilité de la CENA sont mentionnés dans le code, celui-ci ne contient aucun chapitre qui définit la responsabilité de la structure chargée de l'organisation des élections dans son ensemble. Le Ministère de l'Intérieur a déjà fait remarquer cette lacune dans son Rapport d'Evaluation de juillet 2008. Bien que ce soit connu que le Ministère de l'Intérieur est l'organe en charge de l'organisation des opérations électorales dans leur ensemble, les dispositions concernant l'établissement du fichier électoral ne mentionnent pas clairement sa responsabilité. Le recours au Décret No. 2003-292 du 8 mai 2003 portant organisation du Ministère de l'Intérieur[24] ne résout pas non plus le problème, car il détermine l'organisation du Ministère. Les articles L 298 et R 14 proposés par le Ministère de l'Intérieur dans le projet de modification vont dans une bonne direction mais ne sont pas suffisants pour déterminer de manière claire et transparente son rôle et sa responsabilité puisqu'il manquerait une spécification détaillée sur ces tâches. Ainsi, les détails sur les rôles et responsabilités en matière d'organisation électorale devraient être inclus dans le code.

La collaboration avec d'autres structures étatiques

S1.47 Pour garantir l'inclusion du processus d'inscription, il est nécessaire que le Code Electoral prévoie les tâches des entités qui sont impliquées dans ce processus. Ceci concerne surtout les informations administrées par les états civils, les cas de privation des droits civiques et politiques et d'incapacité.

---

[23] Art R 32 al. 1: « Au vu des fiches d'inscription, de radiation et de modification, le Ministre de l'Intérieur procède à la révision des listes électorales. »

[24] Art. 14 : tâches de la Direction Générale des Elections ; art. 17 : tâches de la Direction des Opérations Electorales ; art 18 : tâches de la Direction de la Formation et de la Communication ; art 24 : tâches de la Direction de l'Automatisation des Fichiers

S1.48 Il y a des cas variés dont les informations des états civils sont importantes pour l'actualisation des listes électorales, par exemple le décès, le changement de nom etc. Malheureusement, le Code Electoral reste muet. Ainsi, il est indispensable que le code fixe le mode d'échange d'information qui permet de tenir à jour les listes électorales. Ceci conduirait, par exemple, les états civils à donner aux commissions administratives ou au Ministère de l'Intérieur des listes certifiées avec les changements qui touchent les conditions d'inscription dans un délai périodique, par exemple le trimestre et en période de révision le mois. Ils procèdent ensuite aux changements nécessaires en informant dans les procédures prévues par le Code Electoral les intéressés et les structures impliquées.

S1.49 De même, le Code Electoral ne contient aucune disposition sur les liens avec les tribunaux ou le Ministère de la Justice. Pourtant, l'art. 730 du Code de Procédure Pénal prévoit en cas d'exécution des sentences pénales que le greffe adresse une copie de chaque fiche à remplir constatant une décision qui entraîne la privation des droits électoraux à l'autorité chargée d'établir les listes électorales.

S1.50 Pour les privations des droits civiques et politiques en cas d'incapacité l'art. 366 du Code de la Famille prévoit la mention en marge de l'acte de naissance dans les mois où l'incapacité est intervenue. Ceci a effet à l'égard des tiers dans le mois qui suit la mention portée en marge de l'acte de naissance. Malgré le fait de la mention en marge prévue, la transmission de ces mentions aux commissions administratives ou toute autre structure responsable dans la matière électorale n'est pas assurée.

S1.51 A ce niveau, il est indispensable d'y inclure des modes d'échange et d'informations. Ceci pourrait se faire, par exemple, au niveau des tribunaux et des organes gouvernementaux qui s'effectuent dans un délai périodique par l'échange des listes certifiées adressées au Ministère de l'Intérieur avec copie à la CENA et aux partis politiques afin de procéder aux rectifications.

S1.52 Concernant le fichier électoral, dont la gestion revient au Ministère de l'Intérieur, le Code Electoral n'indique pas, en cas de rejet de la demande, les modalités de transmission de cette décision à l'intéressé (suite au rejet de la DAF qui survient après la période de révision des listes électorales).

S1.53 Le Ministère de l'Intérieur reconnaît ce problème et propose dans le nouvel art R 14 du projet de modification du Code Electoral que « la D.A.F gère l'ensemble des fichiers et supports informatiques relatifs au processus électoral ainsi que les documents confectionnés à partir de ces fichiers ». La proposition est bonne, mais insuffisante. Pour rendre le processus d'inscription plus transparent, il faudrait déterminer dans le code la procédure de rejet au niveau de la DAF.

S1.IV.2 - Critère de résidence comme condition d'inscription

S1.54 La résidence constitue une des conditions d'inscription sur la liste électorale. Le Code Electoral dans son article L 31/1 prévoit le « domicile réel » dans la commune ou dans la commune d'arrondissement quand on y réside depuis six (6) mois au moins. Dans l'art. L 32, il parle de « résidence à titre principal » pour les communautés rurales.

S1.55 Ces deux notions « domicile réel » et « résidence à titre principal » dans le cadre électoral sont équivoques. Cela suppose qu'il existe des domiciles et résidences multiples. Une référence a l'art. 12 du Code de la Famille, qui définit le « domicile » et la « résidence », n'est pas suffisante pour apporter une telle clarification. Ainsi, ces notions qui méritent d'être clarifiées ne sont pas propres à déterminer l'exigence de la résidence.

S1.56 De plus, la distinction faite entre les communes et les communes d'arrondissement d'une part et la communauté rurale d'autre part pour la détermination de la résidence est incompréhensible.

S1.57 A l'époque de la refonte totale du fichier électoral, la condition de résidence était ignorée. La « Loi de la Refonte »[25] régissait l'inscription et annulait dans son article premier les dispositions L 34-49 et L 262 du Code Electoral. Bien que n'étant pas touché par la loi de la refonte, la condition de résidence prévue dans les articles L 31 et 32 n'était pas appliquée par les commissions administratives sur le terrain pour des raisons de « compétence nationale ». Cette « compétence nationale » avait pour but d'inscrire le maximum de citoyens sur les listes électorales et leur faciliter les démarches d'inscription. Les citoyens pouvaient s'inscrire sur les listes électorales et dans les bureaux de vote de leurs localités d'origine sans avoir à se déplacer. Par la suite, cela a été mal utilisé en s'inscrivant sur les listes électorales et les bureaux de vote de leur choix nonobstant la condition de résidence.

S1.58 Les conséquences de cette pratique ont amené la C.E.N.A. à constater que *« le caractère national de cette opération favorise la liberté de s'inscrire n'importe où et rend le contrôle difficile. La notion de résidence qui permettait d'identifier les fraudeurs disparaît définitivement et place tout le monde dans l'inconnu. Cette méthode est contraire aux dispositions de l'article L 31 du Code électoral qui mentionne toujours le domicile de l'électeur pour situer son lieu de vote »*[26].

S1.59 Déjà en 2008, le Ministère de l'Intérieur en accord avec la CENA a exigé qu'en cas de changement de circonscription de faire la preuve de son domicile réel avec un certificat de résidence ou toute autre pièce justificative de son rattachement à la localité pour laquelle la modification est demandée.[27] Lors des travaux de modification du Code Electoral en 2009, il propose une modification de l'art. L 37 en exigeant la preuve d'un certificat de résidence ou de tout autre document de nature à prouver le lien avec la collectivité locale déterminée.

S1.60 Cette proposition qui porte la clarté et la transparence dans le processus d'inscription devrait prendre en compte les articles L 31 et L 32 et opter pour une définition de la notion de résidence qui soit valable pour toutes les communes et communautés rurales. Par ailleurs, pour l'exigence de preuve du certificat de résidence, l'art. L 270 fait des énumérations qui peuvent servir d'exemples pour compléter l'art. L 37.

S1.IV.3 - Le cas des jeunes devenus majeurs

S1.61 Le Code Electoral prévoit l'inscription de ceux qui remplissent les conditions d'âge lors de la formation de la liste électorale et avant la clôture des révisions (art. L 33, 267).

S1.IV.4 - Tenue à jour des listes électorales

S1.62 Le Code Electoral contient des dispositions réglant la tenue à jour des listes électorales par des révisions annuelles et exceptionnelles (art. L 35, 268). Pour les Sénégalais hors du pays, seule la révision exceptionnelle est applicable.

S1.IV.5 - Procédure d'inscription

S1.63 Dans son ensemble, la procédure d'inscription telle que prévue dans la partie législative du Code Electoral est transparente. La partie réglementaire complète les dispositions de la partie législative malgré quelques lacunes et imprécisions.

S1.64 La composition et les tâches des commissions administratives, compétentes pour les inscriptions, les changements de circonscriptions et de radiation, sont bien définies dans le Code Electoral (art. L 35, 36, R 19, 22-25).

---

[25] Loi No. 2004-32 portant annulation de toutes les listes électorales et de toutes les inscriptions figurant dans le fichier général des électeurs et prescrivant l'établissement de nouvelles listes électorales du 25 août 2004.
[26] Rapport Général sur l'Election Présidentielle du 25 Février 2007, Commission Electorale Nationale Autonome, point 1, page 16.
[27] Message Départ no. 11740/RACS/MINT/DGE/DFC du 22 octobre 2008.

S1.65 Bien que le contexte ait changé et que la refonte soit terminée, les commissions administratives continuent d'utiliser cette prérogative de « compétence nationale » qui, de plus, est incluse dans le code depuis 2006[28].

S1.66 Le Ministère de l'Intérieur a proposé dans le projet de modification du Code Electoral la suppression de cette notion de compétence nationale de l'art. 36 et la limitation des compétences des commissions administratives.[29] Bien que quelques partis politiques exigent de la maintenir dans le Code Electoral, l'abrogation proposée s'explique par le fait que le Sénégal ne se trouve plus dans la situation exceptionnelle de la refonte. La difficulté de comprendre cette notion et sa mise en pratique sont susceptibles de générer des fraudes. De plus, la condition de résidence prévue par les articles L 31 et 32 et la notion de « compétence nationale » s'excluent.

S1.67 Par ailleurs, la méthode d'inscription n'est pas expressément inclue dans le Code Electoral. Il serait souhaitable que le code insiste sur l'inscription par présence physique même si l'inscription par procuration n'est pas prévue.

S1.68 Pour l'inscription, l'électeur doit présenter comme moyens d'identification sa carte nationale d'identité numérisée ; les militaires et paramilitaires également la carte d'identité numérisée et la carte professionnelle ou une attestation en tenant lieu et délivrée par l'autorité compétente (art. L 37). L'inscription hors du pays exige la présentation de la carte d'identité numérisée et un justificatif prouvant sa résidence à l'étranger (art. L 270).

S1.69 Pour les cas de changement de circonscription, le Code Electoral ne dit rien sur la procédure de retrait de la carte d'électeur. En revanche, le Décret no 2007-1495 du 12 décembre 2007 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue des élections régionales, municipales et rurales du 18 mai 2008 prévoit dans sont art. 3 que les commissions administratives doivent procéder au retrait de la carte d'électeur qui est jointe au dossier. Cette pratique semble logique et conséquente puisque l'art. L 51 al. 2 prévoit que sur la carte figurent, entre autre, le lieu et le bureau de vote, qui devraient être remplacés en cas de changement de circonscription. Ceci ne peut se faire que par la délivrance d'une nouvelle carte d'électeur.

S1.70 Après chaque inscription, la commission administrative délivre à chaque électeur un récépissé portant le numéro d'inscription sur la liste électorale, sa date de délivrance et le visa du contrôleur de la C.E.N.A. (art. L 38).

S1.71 A part les tâches d'inscription, les commissions administratives sont responsables des radiations et radiations d'office et tout autre changement (articles L 40, 41 et R 22-24).

S1.72 La procédure de radiation semble claire et transparente. Les cas de radiation d'office sont précisés par l'art. R 23.

S1.73 La commission administrative prend sa décision au moment de la demande d'inscription, de radiation ou de modification, en présence du demandeur (art. R 28 al. 1). Lorsqu'elle refuse l'inscription d'un électeur, cette décision lui est aussitôt notifiée et délivrée avec un avis de rejet motivé. De plus, l'intéressé est informé qu'il dispose de la possibilité de contester cette décision de la commission administrative selon les procédures des articles L 41 et 43. En cas de radiation d'office pour d'autres causes que le décès, l'électeur doit recevoir de l'autorité compétente une notification écrite de la décision de la commission administrative (art. L 41, R 28 al. 3). L'électeur peut dans les cinq (5) jours qui suivent intenter un recours devant le Président du Tribunal départemental. Le code prévoit que le gouverneur, les préfets et les sous-préfets transmettent la décision du tribunal à la commission administrative (art. R 30). Cette voie de transmission d'informations semble compliquée et se fait dans plusieurs étapes ; cela peut faire traîner la procédure.

S1.74 Comme les commissions administratives constituent des structures électorales au niveau local, l'inclusion de l'autorité administrative compétente dans ce processus est incompréhensible

[28] Loi no. 2006-41 du 11 décembre 2006

[29] Voir Projet de Modification et d'Harmonisation de quelques articles du Code Electoral, Ministère de l'Intérieur, art. L 37

même si c'est la dernière qui les crée. D'autant plus que les commissions administratives sont composées de leurs représentants (voir art. L 36). La procédure telle qu'elle est incluse dans le code semble diminuer la crédibilité du travail des commissions administratives qui sont expressément créées en tant que commissions spécialisées pour toutes les tâches liées à la révision des listes électorales. Afin d'assurer l'efficacité et la rapidité du processus de transmission de décision, il faut laisser la responsabilité aux commissions administratives d'intervenir dans l'étape de transmission des décisions.

S1.75 Après la décision judiciaire, la commission administrative, jusqu'à la fin de la période de révision (28 au 31 juillet[30]), modifie ou rédige les fiches d'inscriptions, de radiation ou de modification (art. R 30). Ensuite, les listes électorales sont déposées auprès du secrétariat de la mairie pour les communes et les communes d'arrondissement et auprès de la sous-préfecture dans les communautés rurales (art. L 39).

S1.76 Après la révision, toutes les listes électorales sont déposées chez les gouverneurs, les préfectures et les sous-préfectures qui dressent un procès-verbal de réception de ces listes et cette formalité vaut publication de la liste électorale, ce qui fait courir le délai de recours prévu dans l'art. L 41 (art. R 32). D'ailleurs, ce recours est également valable pour les cas d'omission suite à une erreur purement matérielle. Dans l'art. R 33, il est prévu, après la fin des opérations de révision, la publication définitive des listes des électeurs, après quoi aucun recours judiciaire n'est possible.

S1.77 Ces dispositions, dans leur ensemble, sont équivoques et imprécises. Il semble que l'art. R 32 porte l'idée de la publication provisoire des listes électorales et que seulement les listes de mouvement sont publiées. Pourtant, cet article ne mentionne pas si la liste est provisoire. Le public ne sait pas non plus comment et où les consulter. Cette compréhension ne se révèle pas des articles R 32 et 33 qui prêtent à confusion.

S1.78 En revanche, dans les cas de l'inscription hors du pays, le Code Electoral est plus précis en déterminant la transmission des listes électorales par courrier diplomatique d'un ministère à l'autre, ce qui augmente la sécurité de ces documents sensibles.

S1.IV.6 Contrôle des inscriptions sur les listes électorales

S1.79 Le contrôle du fichier général s'effectue au niveau du Ministère de l'Intérieur avec la participation de la CENA et les partis politiques légalement constitués (art. L 46). La procédure est claire et transparente.

S1.80 Au moment du contrôle, des rectifications peuvent être entreprises (art. L 49). A ce sujet, l'art. L 50 précise que les radiations d'office ont lieu soit à l'initiative du Gouverneur, du Préfet ou du Sous-Préfet qui en donnent avis au Ministre de l'Intérieur, soit à celle du service du fichier général des électeurs. Cette manière de procéder est claire et coopérative, sauf que la notion de service du fichier général des électeurs reste à expliciter.

S1.81 Pour précision, l'art. R 34 prévoit la procédure de radiation en cas de décès. De plus, tout électeur de la circonscription électorale a le droit d'exiger sa radiation. Une fiche de contrôle de radiation est transmise au Ministre de l'Intérieur. Dans le cas où l'électeur décédé n'est pas inscrit sur la liste électorale du lieu de son décès, le Gouverneur, le Préfet ou le sous-préfet transmet l'acte de décès au lieu d'inscription et une fiche de contrôle de radiation au Ministre de l'Intérieur. Dans les deux cas, la fiche de contrôle de radiation est également transmise à la CENA. Les décisions de radiation du Ministre de l'Intérieur peuvent être contestées devant le Président du Tribunal Départemental qui statue conformément aux dispositions de l'art. 43. Aussi, la procédure prévue à l'art. R 34 contient la collaboration avec les autorités administratives.

[30] Décret N°2010-506 du 19 avril 2010 portant modification des articles R 21, R 28, R 29 et R 30 du code électoral

S1.IV.7 Les cartes d'électeurs

S1.82 L'art. L 51 du Code Electoral règle les responsabilités en matière de confection, d'établissement et de distribution de la carte d'électeur qui est valable pour dix (10) ans et confectionnée sur la base informatisée. Des commissions de distribution des cartes d'électeurs sont installées afin de les distribuer jusqu'au jour du scrutin (art. L 52). Ces commissions peuvent être itinérantes (art. L 52) ce qui peut être avantageux et favoriser la rapidité.

S1.83 En outre, l'art. L 53 précise la méthode de distribution de la carte d'électeur : elle se fait à titre personnel sur présentation de la carte national d'identité numérisée et le récépissé d'inscription. En cas de perte, l'électeur doit impérativement le déclarer auprès des services de sécurité compétents (art. L 51). Sauf que le code ne précise pas ces organes de sécurité.

S1.84 Lors de la prochaine révision, le certificat de perte qui doit être délivré par les services de sécurité est présenté à la commission administrative pour la délivrance d'un duplicata. Ceci semble être compliqué et impose à l'électeur une grande responsabilité dans la préservation du certificat de perte. De plus, cette attente risque pour l'électeur de ne pas voter sans sa carte d'électeur dans le cas où une élection se déroule avant l'ouverture d'une commission administrative et de distribution de carte d'électeur. La proposition du Ministère de l'Intérieur dans le projet de modification du Code Electoral d'installer une délégation permanente de la commission de distribution des cartes d'électeurs permet de réclamer un duplicata dans l'immédiat sans attendre l'ouverture de la prochaine révision.

S1.85 L'art. L 52 al. 5 prévoit que les cartes d'électeurs peuvent être distribuées jusqu'au jour du scrutin ce qui harmonise avec le principe de suffrage universel. Cette pratique devrait, malgré les doutes compréhensibles de la CENA[31], être maintenue. Le projet de modification du Code Electoral prévoit même une modification de l'art. L 52 de façon que la distribution des cartes d'électeurs se fasse en permanence et s'effectue par des commissions spéciales. Malheureusement, la proposition n'a pas pris en considération la présence permanente de la CENA dans cette nouvelle commission à créer, malgré le fait que, selon l'art. L 8 du code, elle doit contrôler les opérations de distribution dans toutes les commissions ou structures chargées de distribuer des cartes d'électeurs (voir l'art. L 8). La procédure de distribution telle que prévue dans la partie réglementaire, art. R 39 al. 3, 40 et 41, complète bien les dispositions de la partie légale.

S1.86 Concernant la distribution des cartes d'électeurs hors du pays, l'art. L 281 règle dans une seule phrase la procédure sans aller dans le détail. Suivant la systématique du chapitre concernant les élections hors du Sénégal, le code aurait du inclure des dispositions déterminant la distribution des cartes d'électeurs. Malheureusement, l'art. L 284, qui se trouve dans le chapitre IV « Vote », parle de la création des commissions chargées de la distribution des cartes d'électeurs et leur composition. Toutefois, les dispositions supplémentaires se trouvent dans la partie réglementaire ; elles sont claires et complètent bien le cadre légal.

S1.87 Puisque la carte d'électeur est fournie avec la photographie numérisée et le code barre des empreintes digitales, les bases de données des électeurs figurant sur les cartes devraient être protégées. Le code prévoit que tout électeur qui prend connaissance d'une liste doit s'engager au préalable et par écrit de signer une déclaration de renonciation de faire l'usage commercial des bases de données (art L 45, R 35). La protection et l'usage des bases de données à l'égard des droits et libertés fondamentaux de l'électeur sont assurés par la Loi no. 2008-12 du 25 janvier 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel et le Décret n°. 2008-721 du 30 juin 2008 portant application de la loi n°. 2008-12 du 25 janvier 2008.

S1.IV.8 - Procédures de recours

S1.88 Le Code Electoral reconnaît trois sortes de recours :

- pendant les cinq (5) jours suivant la réception de notification écrite (art. L 41 al. 1)

[31] Rapport Général sur les Elections Législatives de la CENA du 03 juin 2007, page 17 ; Rapport Général de la CENA sur ses activités en 2008 et sur les élections locales du 22 mars 2009, page 22.

- dès la publication provisoire dans un délai de vingt (20) jours (art. L 41 al. 2, R 32) et dans un délai de dix (10) jours pour les Sénégalais hors du pays (art. L 273 al. 2)
- en cas de radiation par le Ministère de l'Intérieur lors du contrôle des listes électorales (art. L 49 al. 2)

S1.89 Le décret n°. 2010-506 du 19 avril 2010 a changé les délais des articles R 21, 28, 29 et 30 en conformité avec le délai de six (6) mois pour les révisions annuelles, art R 17.

S1.90 Du 1er février au 10 juillet au plus tard, les électeurs peuvent, conformément à l'art. L 41, déjà intenter le recours en cas de réception d'un avis de rejet ou motivé de radiation d'office de la part de la commission administrative (art. R 28 al. 2 et 3). Ils suivent les délais de l'art. L 41 et la procédure de l'art. L 43. Ce dernier précise que le recours, qui est gratuite, est formé sur simple déclaration au greffe du Tribunal.

S1.91 Pendant les dix (10) jours qui suivent, le Président statue sans forme de procédure et sur simple avertissement donné trois (3) jours à l'avance à toutes les parties intéressées (art. L 43 al. 1) ; c'est à dire selon l'art. R 29 : l'intéressé, le Gouverneur, les Préfets, les Sous-préfets. Ceux-ci transmettent les décisions à la commission administrative (art. R 30). Tandis que cette procédure correspond aux transmissions de décision pour les recours concernant l'art. 41 al. 1, le Code Electoral reste muet pour les cas de transmission de décision en cas de recours après la publication provisoire des listes électorales (art. L 41 al. 2, R 32) ainsi que dans les cas de décision de radiation du Ministère de l'Intérieur (art. L 49 al. 2). Dans ces cas, les commissions administratives sont déjà fermées et une transmission de décision selon l'art. R 30 n'est plus possible.

S1.92 De plus, pour ces deux derniers recours (art. L 41 al. 2, R 32 et L 49 al. 2), le code ne précise pas non plus que les décisions du tribunal devraient également être transmises au Ministère de l'Intérieur afin d'entreprendre les mesures nécessaires pour corriger les listes électorales.

S1.93 En cas de nécessité de solution préjudicielle d'une question d'état, le Président renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents en fixant un bref délai dans lequel la partie qui a levé la question préjudicielle devra justifier ses diligences (art L 43 al. 2, 274). Cette disposition est surprenante dans la mesure où, en général, des questions judiciaires relevées au cours de litispendance devrait être renvoyé d'office à un tribunal compétent par moyens de renvoie à titre préjudiciel. Renvoyer les parties devant un autre tribunal en fixant un délai est discriminatoire car il pourrait empêcher les intéressés de déposer un recours et ce renvoi risquerait de remettre en cause sa gratuité initiale. Les tribunaux départementaux devraient restés les seules instances à décider sur un recours dans cette matière car, le cas échéant, un jugement désavantageux peut être cassé devant la Cour suprême (art. L 44, 275). De plus, la procédure de renvoi d'office n'empêcherait pas non plus le juge compétent à qui le dossier serait envoyé d'office de convoquer les parties en cas nécessaire.

S1.94 La procédure hors du pays se présente différemment. Le recours est porté dans les dix (10) jours suivant la notification de la décision de la commission administrative, laquelle est complétée par un juriste de la représentation diplomatique ou consulaire (art. L 273, 274). Leur décision est prise à la majorité des voix. En cas d'annulation de la commission administrative, les recours sont radiés d'office (art. L 274). La force de cette procédure est qu'il n'y a pas de Tribunal départemental à l'étranger et que les commissions administratives assistée d'un juriste, décident elles-mêmes du recours. La faiblesse : le délai est coupé de 20 à 10 jours ; ceci ne peut pas être expliqué par le fait qu'à l'étranger seules les révisions exceptionnelles ont lieu car sur le délai le code ne distingue pas entre les révisions annuelles et exceptionnelles. En revanche, une coupure du délai restreint le droit de porter plainte des Sénégalais hors du pays et peut apparaître comme une discrimination.

S1.IV.9 - Dispositions pénales

S1.95 Le Code Electoral inclut des dispositions pénales nécessaires qui couvrent les délits concernant l'inscription sur les listes électorales.[32]

[32] Inscription sous un faux nom, sous une fausse qualité ou en cas d'une inscription multiple (art. L 84, 86, 87 al. 1) : la délivrance ou la production d'un faux certificat d'inscription ou de radiation sur les listes électorales ou le vote malgré une

S2.VI.10 Divers - La structure du cadre légal

S1.96 Un point fort est la structure claire et transparente des chapitres et sections du cadre législatif qui sont repris de la même façon par le cadre réglementaire. Ceci facilite non seulement la compréhension de la structure du code mais aussi la recherche.

S1.97 En revanche, le point faible de la structure se retrouve dans la répétition du contenu des dispositions surtout dans les chapitres concernant l'inscription hors du pays. La répétition presque mot pour mot des normes alourdi la lecture du code et le gonfle inutilement. Non seulement les répétitions rendent sa compréhension difficile mais aussi son langage désuni. Voici quelques exemples de dénominations différentes des structures impliquées dans le processus de révision des listes électorales qui illustrent le fait:

- « Administration », « commissions électorales », « commissions administratives », « Autorités administratives compétentes » ou « autorité », « autorité administrative », « commission d'établissement et de révision des listes électorales », « commissions chargées de la distribution des cartes d'électeurs » « commissions administratives de révision des listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs », « Ministre de l'Intérieur » ou « Ministère de l'Intérieur ».

S1.98 Une révision du code dans son ensemble rendrait le contenu du processus d'inscription et, en général, du processus électoral plus transparent et compréhensible.

S1.V Violation du cadre légal par le cadre réglementaire

S1.99 Le cadre réglementaire, dans son ensemble, ne viole pas le cadre légal.

S1.VI Complétude du cadre légal par le cadre réglementaire

S1.100 Il s'agit pour l'auditeur de s'assurer que le cadre réglementaire complète les dispositions prévues par le cadre légal en précisant les modalités d'application des différents articles. L'auditeur cherche l'existence de contradictions ou de dispositions légales dont les modalités d'application ne sont pas explicitées.

S1.101 De manière générale, le cadre réglementaire complète et précise le cadre législatif. La structure du cadre réglementaire s'oriente bien à la structure du cadre législatif ce qui facilite son utilisation. Il existe de petites inexactitudes qui ne portent pas sur le contenu des dispositions légales.

S1.102 Il y a beaucoup de dispositions dans la partie réglementaire qui répètent les dispositions de la partie législative d'une manière inutile, ce qui rend la compréhension difficile. Par exemple: L'art. R 39 répète l'art. L 53 concernant la présentation de la carte nationale d'identité numérisée.

S1.103 Il y a des cas où les normes de référence du cadre législatif ne sont pas mentionnées dans celles du cadre réglementaire qu'elles concrétisent. Par exemple : L'art. L 46 stipule qu'un décret détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement de ce fichier général des électeurs en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales. On suppose que ces conditions sont fixées dans les articles R 17 et suites du cadre réglementaire.

privation du droit de vote (art. L 85) ainsi qu'un empêchement d'inscription d'un électeur sur une liste électorale (art. L 87 al. 2).

S1.104 Il existe des normes qui se contredisent ou contredisent des dispositions du cadre législatif. Tandis que l'art. R 18 al. 1 dit que les autorités administratives compétentes précisent les horaires des commissions d'établissement et de révision, l'art. R 19 al. 1 précise que les commissions administratives fonctionnent de huit (8) à dix-huit (18) heures.

S1.105 Pendant que l'art. L 268 précise que pour l'inscription hors du pays, la révision se fait exceptionnellement avant chaque élection nationale, l'art. R 80 parle de révision annuelle.

S1.106 L'art. R 90 dispose que les partis politiques légalement constitués peuvent demander les listes électorales, tandis que l'art R 33 ne le prévoit pas.

S1.107 Le Code Electoral manque de disposition qui précise dans quels cas la carte d'électeur doit être retirée. En revanche, le Décret n° 2007-1495 du 12 décembre 2007 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue des élections régionales, municipales et rurales du 18 mai 2008 donne des exemples de retrait dans son art. 3.

S1.VII Synthèse de la revue du cadre légal et règlementaire

S1.VII.1 – Points forts du Code Electoral

- La structure claire des chapitres et sections du Code Electoral facilite la compréhension et la recherche.
- Le cadre légal prend en compte les exigences du suffrage universel, entre autres :
  - l'efficacité : Tenue à jour des listes électorales par des révisions régulières ;
  - la transparence : Procédure d'inscription claire et transparente ;
  - l'impartialité : Bonne inclusion et définition des rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans le processus d'inscription (Ministère de l'Intérieur, la CENA, les partis politiques, les citoyens).
- Le cadre réglementaire du Code Electoral complète et précise le cadre législatif.
- Aux militaires est accordé le droit de voter depuis 2006.
- La procédure d'inscription prévue dans le Code Electoral est définit de manière claire.
- Le Code Electoral distingue bien entre la procédure d'inscription dans le pays et hors du pays ce qui permet de prendre en compte les différents besoins et exigences.
- Le Code Electoral inclut les dispositions pénales nécessaires couvrant les infractions en regard de l'inscription sur les listes électorales.
- La protection et l'usage des bases de données à l'égard des droits et libertés fondamentaux sont suffisamment assurés par la loi et le décret de 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel.

S1.VII.2 Points faibles du Code Electoral

- Le principe de non-discrimination n'est pas assuré dans sa totalité dans le Code Electoral.
- Les militaires et paramilitaires sont exclus du droit de vote aux élections locales ce qui restreint la jouissance de leur droit de vote.
- Les articles L 26-28 du Code Electoral concernant la privation des condamnés du droit de vote semblent ne pas prendre en considération l'exigence que chaque restriction ou exclusion sur cette base doit être exceptionnelle et en proportion avec la nature ou la gravité du délit.
- Le Code Electoral ne contient pas de disposition réglant le croisement des trois listes électorales afin d'identifier les inscriptions multiples.
- Le Code Electoral ne contient aucun chapitre qui définisse la responsabilité de la structure chargée de l'organisation des élections dans son ensemble.
- Le Code Electoral ne contient de disposition qui règle les échanges d'information au niveau des états civils, des tribunaux et des organes gouvernementaux.
- Le Code Electoral ne spécifie pas la procédure de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) en cas de rejet de production de cartes d'électeurs.

- La procédure de notification écrite de la décision prise par les commissions administratives lors du rejet d'inscription d'un électeur sur une liste électorale est très compliquée et peut faire traîner le recours.

- Le Code Electoral n'est pas précis sur les conditions de publication provisoire des listes électorales ce qui semble laisser les électeurs dans un vide de consulter ces listes.

- La solution en cas de perte de la carte d'électeur n'est pas bien réglée dans le Code Electoral dans la mesure où il oblige un électeur muni d'un certificat de perte d'attendre l'ouverture de la prochaine révision des listes électorales afin d'obtenir son duplicata.

- La procédure de recours devant les tribunaux départementaux ne prévoit pas de mécanisme de renvoi d'office à un tribunal compétent. La procédure du recours hors du pays contient un délai réduit de 20 à 10 jours.

S1.VII.3 Recommandations

S1.108 Il serait souhaitable que toutes les recommandations ci-dessous soient mises en œuvre selon des délais suggérés par l'audit : (i) court-terme : un (1) à trois (3) mois ; (ii) moyen-terme : quatre (4) à dix (10) mois ; (iii) long-terme : au-delà des échéances électorales de 2012.

Recommandations prioritaires en vue des élections de 2012

Critère de résidence comme condition d'inscription

S1.109 Abroger la « compétence nationale » des commissions administratives incluse dans l'art. L 36 du Code Electoral. – court-terme

S1.110 Exiger la preuve d'un certificat de domicile ou tout autre certificat officiel pour respecter la résidence comme condition d'inscription. – court-terme

S1.111 Inclure dans le Code Electoral une définition de la notion de résidence. – court-terme

Recommandations générales

Administration électorale et acteurs impliqués dans le processus du fichier électoral

S1.112 Dans le cadre légal mis en place par le Code Electoral, il est recommandé d'aller vers plus de précision dans la définition du rôle et des tâches du Ministère de l'Intérieur dans le processus d'inscription, et en général, dans le processus électoral en harmonisant ces tâches avec celles de la CENA. – moyen-terme

S1.113 Afin d'augmenter la bonne gestion de mise à jour du processus d'inscription, il est souhaitable d'inclure dans le Code Electoral des dispositions qui règlent (en cas de manque) et/ou améliorent l'échange d'informations avec :

- l'état civil sur une base périodique ; - long-terme

- les tribunaux ou le Ministère de la Justice pour les cas d'incapacité et d'exclusion du droit de vote pour des raisons pénales. – *long-terme*

S1.114 Afin d'assurer la transparence dans le processus d'inscription, il est recommandé d'inclure dans le Code Electoral des dispositions qui déterminent la procédure que la DAF doit suivre pour rejeter l'inscription. – *moyen-terme*

Corps Electoral

S1.115 Il est recommandé de revoir les dispositions concernant le corps électoral pour les harmoniser avec la Constitution afin d'éviter les présomptions de discrimination. – court-terme

S1.116 Il est souhaitable de laisser voter les militaires et paramilitaires également aux élections locales en supprimant l'art. L 24 al. 2 du Code Electoral. – *long-terme*

Exclusion de l'inscription pour des raisons pénales

S1.117 Il est fortement recommandé de réviser les articles L 26-28 du Code Electoral dans le sens de rechercher l'adéquation entre le délit et l'exclusion afin de permettre à chaque citoyen de jouir de son droit de vote. – *moyen-terme*

Procédure d'inscription

S1.118 Il est recommandé d'inclure dans le code des dispositions qui assurent le croisement de toutes les listes électorales et le retrait de la carte d'électeur de l'ancien statut en cas de changement de liste électorale afin d'éviter l'inscription multiple. – *court-terme*

S1.119 Il serait souhaitable que le code insiste expressément sur l'inscription par présence physique même si l'inscription par procuration n'est pas interdite. – moyen-terme

Publication des listes électorales

S1.120 Il est recommandé de clarifier l'art R. 32 du Code Electoral en vue de la publication provisoire des listes électorales afin de permettre au public de les consulter. – *moyen-terme*

Cartes d'électeurs

S1.121 Il est souhaitable de délivrer à l'électeur un duplicata de sa carte d'électeur dans un délai approprié après la réception de la déclaration de perte. – *long-terme*

Procédures de recours

S1.122 Il est fortement recommandé de prolonger le délai pour le recours devant les commissions administratives installées aux représentations hors du pays de dix (10) à vingt (20) jours. – court-terme

S1.123 Il est recommandé de supprimer dans les articles L 43 et 274 du Code Electoral le passage relatif au renvoi des parties prenantes devant un juge compétent pour des questions préjudicielles. – *long-terme.*

Divers

S1.124 Il est recommandé de revoir le Code Electoral afin de le rendre accessible. L'audit suggère que cela s'organise avec l'appui technique d'experts indépendants. – *court- à long-terme*

SECTION 2 : LA REVUE DE LA CHAINE D'INSCRIPTION DES ELECTEURS

S2.1 Cette section du rapport traite de la chaîne d'inscription des électeurs aussi intitulé chaîne de révision des listes électorales : l'ensemble du processus de révision des listes est retracé avec la mise en parallèle des textes légaux et des procédures de révision. La présentation des thèmes traités a été systématique : une fois le cadre juridique rappelé, les procédures en cours ont été décrites, suivies d'un exposé des contrôles menés par la mission d'audit, puis des constats et conclusions, pour finalement aboutir à des recommandations.

S2.I Introduction & Méthodologie

S2.2 Au Sénégal, le Code électoral définit dans son chapitre premier « le corps électoral ». Ce chapitre est composé de trois articles L.22 à L.24. L'article L.22 définit les électeurs sénégalais dans leur ensemble ; l'article L.23 apporte des précisions sur certaines catégories de Sénégalais[33] ; l'article L.24 spécifie comme une catégorie à part les membres des corps militaires et paramilitaires[34].

S2.3 Les procédures décrites dans les guides pratiques destinés aux opérateurs de la chaîne de révision sont explicitées puis leur application contrôlée par la mission d'audit. Ces contrôles ont été menés de plusieurs manières : soit par récupération des procès verbaux ou de documents de suivis, soit par contrôle des documents d'inscription, soit encore par contrôle sur la base de données du fichier électoral du Sénégal. Ce fichier est administré par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) du Ministère de l'Intérieur.

S2.4 L'ensemble du processus d'inscription de l'électeur démarre avec sa présentation physique devant une commission administrative (CA) d'inscription des électeurs[35].

S2.5 Celui qui souhaite se faire inscrire sur une liste électorale doit se présenter à la CA avec une Carte nationale d'identité numérisée (Art L.37).

S2.6 Si son inscription est refusée par la CA, le demandeur est immédiatement informé et le motif du rejet lui est précisé (Art. R.28) ; s'il n'accepte pas cette décision, il doit alors suivre une procédure de recours auprès du Tribunal Départemental (Art. L.41 et L.43).

S2.7 Si son inscription est acceptée, la CA procède à la transcription requise sur les carnets et fiches destinés à cet effet, et remet au requérant un récépissé (Art. L.38).

S2.8 Les carnets sont alors transmis par la CA à l'Autorité administrative qui les remet à la Direction des Opérations Electorales (DOE, de la Direction Générale des Elections du Ministère de

[33] Les catégories de Sénégalais mentionnées sont : les étrangers naturalisés, les femmes étrangères ayant acquis la nationalité par mariage.

[34] Dans la partie réglementaire, Art. R.16 est définit qui est concerné par l'Art L24, personnels : des Forces Armées (Armée nationale, Gendarmerie, et groupement national des Sapeurs pompiers), des Forces de Police nationale et municipale, de l'Administration pénitentiaire, de l'Administration des Douanes, des Eaux et Forêts, Chasses et de la conservation des sols, des parcs nationaux, de la Direction de l'Hygiène publique, du Chiffre.

[35] Ainsi la Commission d'inscription n'est chargée que de l'inscription des personnes se présentant à elle, et non de tous les Sénégalais se conformant aux critères d'inscription (comme cela peut être dans d'autres pays). Cependant, lors de la refonte du fichier électoral de 2005/2006, toutes les personnes de 18 ans ou plus se présentant pour faire faire ou pour faire refaire leur CNI ont automatiquement eu droit à leur inscription sur le fichier électoral, et une carte d'électeur leur a été confectionnée en même temps que leur CNI numérisée. Toutes ces personnes n'avaient donc pas demandé formellement leur inscription sur le fichier électoral, alors que la modification de leur CNI pour une CNI numérisée était obligatoire.

l'Intérieur) lors de ses missions de ramassage ; la DOE les remet ensuite à la DAF chargée de l'informatisation des données.

S2.9 Ces carnets sont alors vérifiés et les fiches qu'ils contiennent saisies à la DAF. Ensuite, une procédure de contrôle d'inscriptions multiples est lancée, afin de respecter l'Art. L.29 qui n'autorise pas les inscriptions multiples sur une ou plusieurs listes électorales[36]. Une fois ces contrôles achevés, une liste provisoire est établie puis envoyée à chaque collectivité locale[37] listant l'ensemble des mouvements survenus dans la collectivité (R.33).

S2.10 Une fois ces listes de mouvements publiées et la période de contentieux passée (Art. L 41), les listes définitives sont prêtes pour l'organisation de suffrages, et les cartes d'électeurs peuvent être produites par la DAF. Une fois ces cartes produites, elles sont remises par la DOE aux Commissions administratives de distribution des cartes d'électeurs.

S2.11 Les électeurs doivent alors se présenter devant les Commissions administratives de distribution des cartes d'électeurs pour retirer leur carte, munis de leur carte nationale d'identité numérisée et de leur récépissé (Art. L.53). En période ordinaire, ces commissions ouvrent 40 jours avant l'ouverture de la campagne électorale (R.39) ; elles sont instituées 45 jours avant l'ouverture de la campagne électorale, (R.37) en respect de l'Art. L.52 qui indique que la création des commissions de distributions se fait par arrêté des préfets ou sous-préfets, et l'Art. L.54 qui annonce un décret pour les modalités de fonctionnement des commissions. Cependant, l'alinéa 3 de l'Art R.39 complète la disposition par la possibilité de distributions exceptionnelles.

S2.12 Des irrégularités dans les procédures ou dans l'application des textes légaux sont relevées, ainsi que les anomalies ou les manquements dans le système d'inscription des électeurs. Une évaluation de l'incidence de ces faits et la mise en perspective de leurs effets sur l'inscription des électeurs sera proposée.

S2.13 Le principal document juridique sur lequel repose l'organisation de l'inscription sur les listes électorales est le Code électoral[38], édition 2009. Les annexes S2.1, S2.2 et S2.3 énumèrent respectivement l'inventaire documentaire, les évidences documentaires et les contrôles effectués sur les échantillons de fiches et des carnets d'inscription (refonte 2005/06 et révisions 2008-10), de modification (révision 2008-10) et de changement de statut (révision 2008-2010).

---

[36] Cependant il n'est pas spécifié dans le code électoral que la DAF peut (et encore moins doit) contrôler les travaux des CA, si ce n'est par l'article L.50 qui indique que les radiations d'office peuvent (notamment) être à l'initiative du fichier général des électeurs. Ce fichier est géré par la DAF.

[37] Dans le cadre de ce rapport, le vocable « Collectivité communale » a été retenu pour regrouper sous un vocable court l'ensemble des communes, communes d'arrondissement et communautés rurales.

[38] Loi N°92-16 du 07 février 1992 portant code électoral (partie législative), modifiée; Décret N°92-267 du 15 février 1992 (partie réglementaire), modifié. Ministère de l'Intérieur de la République du Sénégal.

S2.II Activités des Commissions administratives pour la révision des listes électorales

S2.14 Dans ce qui suit, seront tour à tour analysés les textes et les procédures portant sur la création, la localisation, le rôle et les outils de travail des Commission administratives (CA). A chaque étape du processus un contrôle des travaux a été effectué par la mission d'audit, selon les preuves documentaires existantes. Ces contrôles ont donné lieu à des constats, assortis des points forts et des points faibles du système, puis de la formulation de recommandations.

S2.15 L'article L.37 explicite les activités de la CA concernant l'inscription des électeurs sur une liste électorale, et précise le document que doit produire une personne qui souhaite être inscrite sur une liste électorale. Seule est demandée la carte nationale d'identité (CNI) numérisée. Il est précisé que pour les membres des corps militaires et paramilitaires la CNI numérisée doit être accompagnée de la carte professionnelle ou d'une attestation en tenant lieu.

S2.II.1 La mise en place des CA

Cadre juridique

S2.16 L'Article L.36 du code électoral indique que les listes électorales sont dressées par des commissions administratives. C'est par ce seul article que la reconnaissance de l'existence et le droit d'exercer des commissions est reconnu ; il l'est donc de façon indirecte.

S2.17 Le cadre réglementaire ne propose pas d'article régissant la mise à disposition des carnets d'inscription par le Ministère de l'Intérieur pour l'ouverture des CA, à l'instar de l'article R.27 lors de la fin de la révision des listes électorales.

Procédures

S2.18 L'article L.36 précise la composition de ces commissions administratives, et l'autorité en charge de la désignation des membres des commissions.

S2.19 Bien que l'alinéa 3 de l'Art. L.36 soit peu précis sur l'organe qui doit valider la composition d'une commission administrative, si on se réfère à l'Art. L.8 on comprend que cette validation fait partie des attributions de la CENA, puis nommer un contrôleur auprès de chaque commission.

S2.20 La Direction des Opérations Electorales du Ministère de l'Intérieur (DOE qui dépend de la Direction générale des Elections) envoie des messages d'information aux Autorités administratives pour informer de la distribution des carnets et autres fournitures nécessaires aux travaux des CA.

Contrôles

S2.21 La vérification de la mission d'audit a porté sur l'existence des décharges de distribution du matériel auprès des Autorités administratives, et sur les dates de distribution de ce matériel.

Constats

S2.22 La Direction des Opérations Electorales a envoyé des messages d'information au Secrétaire Général du Gouvernement, à la CENA et à la DAF indiquant la venue de missions de la Direction Générale des Elections du Ministère de l'Intérieur (DGE) auprès des Autorités administratives entre le 29/1/10-1/2/10 pour la distribution des carnets et autres fournitures nécessaires aux travaux des Commission administrative. Les carnets servant à la révision des listes électorales sont numérotés mais à leur distribution aucun suivi tel que « où va tel carnet ?» n'est précisé.

S2.23 Selon l'Art. R.27, à la fin des opérations de révision des listes électorales, la Commission doit remettre à l'Autorité administrative tous les carnets ayant permis la révision des listes électorales qu'ils aient ou non été remplis, ainsi que le registre comportant les observations des membres de la Commission. Les carnets d'enregistrement de demandes (8 types différents) sont envoyés par la Direction des Opérations Électorales (DOE/DGE) auprès des Autorités administratives avant

l'ouverture des opérations d'inscription. La procédure d'envoi de ces carnets est organisée selon une clé de distribution en fonction de la Commission administrative destinataire et du type de carnet. Cette procédure ne garantit pas la traçabilité complète des carnets et des fiches contrairement à l'article R.27 du cadre règlementaire du Code électoral.

S2.24 Il est dressé un procès-verbal contradictoire entre le Président de la Commission administrative et le contrôleur de la CENA de l'usage des carnets de la Commission sans qu'y soient mentionnées les références des carnets. Une fois ces carnets remis à l'Autorité administrative, c'est celle-ci qui rédige des bordereaux mentionnant les numéros de carnets qu'elle remet à la DOE/DGE. Ce mécanisme ne permet pas de garantir la traçabilité complète des carnets entre la Commission administrative et la DOE/DGE.

S2.25 Dans la pratique, la Ministère de l'Intérieur est l'Autorité administrative qui procède au ramassage des carnets sur l'ensemble du territoire. En 2010, ce ramassage s'est fait au moins en trois temps[39] : entre les 3 et 6 mai, à la fin des opérations entre les 11 et 13 juillet 2010, et enfin, un dernier ramassage entre les 04 et 06 août.

Recommandations

S2.26 Inclure dans le code électoral un article, stipulant le rôle du Ministère de l'Intérieur pour la mise à disposition des carnets destinés à la révision des listes électorales.

S2.27 Renforcer la traçabilité des carnets destinés aux révisions des listes électorales est nécessaire pour garantir la transparence du processus : la procédure de traçabilité doit commencer dès l'envoi des carnets vierges par le niveau central aux Autorités administratives, et être maintenue tout au long du processus de transmission des carnets entre deux autorités (recommandation développée dans le paragraphe consacré au matériel mis à disposition des CA).

S2.II.2 La localisation des CA

Cadre juridique

S2.28 L'article R.19, indique que dans les communes, communes d'arrondissements et communautés rurales les commissions fonctionnent de 8h à 18h.

Procédures

S2.29 Chaque Gouvernance, Préfecture et Sous-préfecture est en charge de veiller à l'installation les CA de sa circonscription, une fois le décret d'ouverture de la révision électorale paru.

S2.30 Bien qu'il n'y ait pas dans le code électoral un article créant dans chaque collectivité communale une commission, l'Art R.19 (bien que focalisé sur les horaires d'ouverture) l'induit en spécifiant chaque type de collectivité communale qui doit abriter une commission administrative.

Contrôles

S2.31 Deux preuves documentaires sont utilisées : des PV et une vérification sur l'ensemble des dates d'inscription des électeurs. Un contrôle est effectué sur les procès-verbaux (PV) contradictoires signés par les Présidents de CA et Contrôleurs CENA : PV de clôture des opérations de la révision et PV de clôture de distribution des cartes d'électeurs (lorsque ces deux commissions se confondent comme dans l'exercice de 2010). Un autre contrôle indirect des dates de fonctionnement des CA est effectué à partir des dates d'inscription des électeurs dans leur commission.

Constats

S2.32 En 2010, outre le fait qu'il n'y a pas eu d'inscription dans toutes les commissions dès le premier jour d'ouverture, 533 commissions administratives ont ouvert (dont 10 au niveau de Touba),

[39] La DOE a envoyé des messages aux CA leur annonçant le ramassage des carnets de la révision ordinaire de 2010, le 23 avril, le 8 juillet 2010 puis le 5 août 2010.

avec 493 collectivités communales qui ont enregistré des mouvements lors de la révision ordinaire de 2010.

Recommandations

S2.33 Prévoir un système de contrôle de l'effectivité des CA et de la présence des Présidents de CA et des contrôleurs CENA ; bien qu'a priori, le système fonctionne avec l'Administration et la CENA qui remplissent leur rôle de garant dans la mise en place des commissions, néanmoins la mise en place de mesures systématiques garantira la bonne marche du processus.

S2.II.3 Le calendrier d'exercice des CA

Cadre juridique

S2.34 Le décret N°2009-1437 daté du 29/12/09 modifie l'article R.17 et indique que la révision ordinaire des listes a lieu chaque année du 1er février au 31 juillet inclus. (L'ancien article R.17 indique que la révision des listes électorales a lieu chaque année, allant du 2 janvier au 31 mars inclus.)

S2.35 Le Décret N°2010-506 daté du 19 avril 2010 modifie notamment l'article R.21 en spécifiant que les demandes d'inscription, de radiation et de modification qui lui sont recevables du 1er février au 10 juillet (et non plus du 2 janvier au 1er mars comme indiqué dans l'ancien article R.21).

S2.36 L'article R.18 stipule qu'au plus tard 20 jours avant le début de la révision ordinaire, les autorités administratives compétentes instituent, par arrêté des commissions d'établissement et de révision des listes électorales.

Procédures

S2.37 La DOE/DGE du Ministère de l'Intérieur envoie des messages d'information aux Autorités administratives pour informer de la distribution des carnets et autres fournitures nécessaires aux travaux des CA.

Contrôles

S2.38 La vérification de l'existence des décharges de distribution du matériel auprès des Autorités administratives, et les dates de distribution.

S2.39 La date de parution du décret stipulant les dates d'ouverture des CA.

Constats

S2.40 La DOE/DGE a envoyé des messages d'information au SG du Gouvernement, à la CENA, à la DAF indiquant la venue de missions de la DGE auprès des Autorités administratives entre le 29/1/10-1/2/10 pour la distribution des carnets et autres fournitures nécessaires aux travaux des CA.

S2.41 Le décret N°2009-1437 daté du 29/12/09, soit 33 jours avant l'ouverture des CA pour l'année 2010. Ainsi, si les Autorités administratives ont eu connaissance de ce décret dès sa sortie, cela leur a laissé une douzaine de jours pour publier les arrêtés désignant les commissions administratives, et leur permettant de respecter le délai de 20 jours stipulé par l'article R.18 avant le début de la révision ordinaire pour instituer les commissions d'établissement et de révision des listes électorales.

S2.42 Cependant, pour rester dans l'esprit du texte, n'aurait-il pas fallu que le décret modifiant l'ouverture, officiellement prévue par l'Art. R.37 à la date du 2 janvier, soit publié 20 jours au moins avant cette date, bien que la date ait été repoussée (et non avancée) ? Une des raisons à cela est que la population pourrait naturellement être en droit de faire la démarche pour son inscription dès le 2 janvier comme prévu par la loi.

S2.43 D'autre part, le 21 décembre 2009, la CENA a envoyé un courrier au Ministère de l'Intérieur (N°0288/CENA/PDT/SG) pour savoir qu'elles étaient les dates d'ouverture de la prochaine révision ordinaire. Ceci révèle, certes, un manque d'information de la CENA mais aussi l'absence de concertation entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA.

S2.44 Selon les entretiens menés avec les membres de la CENA, le Décret N°2010-506 bien que daté du 19 avril 2010, ne semble pas avoir été connu de la CENA ou des Commissions administratives avant la date du 10 juillet. Ainsi lorsqu'il a été signifié aux Commissions administratives d'arrêter toute inscription, radiation ou modification de la liste électorale, tout le monde a été surpris, et notamment le personnel de la CENA. On peut reconnaître et déplorer la qualité de la communication entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA.

Recommandations

S2.45 Il semble essentiel pour garantir la transparence du processus d'établissement des listes électorales que la CENA et les partis politiques soient informés suffisamment tôt des dispositions prises par le Ministère de l'Intérieur en matière d'organisation des révisions électorales. Une procédure de concertation entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA serait même plus indiquée qu'une simple mesure informative.

S2.II.4 Le rôle des CA

Cadre juridique

S2.46 Les articles L.35, L.36, L.37 et L.38 du Code électoral portent sur l'établissement et la révision des listes électorales.

S2.47 L'article L.35 indique que les listes électorales sont permanentes et font l'objet de révisions annuelles. Des révisions supplémentaires dites exceptionnelles peuvent être décidées. Ce même article précise comment sont composées les commissions administratives.

S2.48 L'alinéa 2 de l'article L.36, mentionne la présence du Maire[40] et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué dans la composition des Commissions administratives.

S2.49 Selon l'article L.38, la Commission administrative délivre à chaque électeur un récépissé portant le numéro d'inscription sur la liste électorale, sa date de délivrance et le visa du contrôleur de la CENA.

Procédures

S2.50 Les révisions sont effectivement initiées par l'administration (Ministère de l'Intérieur) et exécutées par les Commissions Administratives (comme précisé par l'Art L.35).

S2.51 Le manuel de formation des membres des Commissions administratives insiste sur l'apposition des visas : visa du Président de la Commission administrative et visa du contrôleur CENA.

Contrôles

S2.52 La mission d'audit a vérifié la parution de décrets indiquant les périodes de révisions des listes électorales ainsi que la composition des commissions administratives.

S2.53 La mission d'audit a vérifié par échantillonnage l'existence des visas sur les carnets et sur les fiches individuelles, et non sur les récépissés destinés aux citoyens. La mission d'audit a seulement pu contrôler qu'il ne reste plus aucun récépissé destiné aux citoyens dans les carnets, quand un enregistrement a été accepté par une Commission administrative.

[40] Plus précisément, la présence du Maire ou du Président du Conseil rural ou de leur représentant.

Constats et conclusions

S2.54 Sur le rôle des représentants des maires et des partis politiques, les informations qui ont pu être collectées lors d'entretiens avec les représentants de la DGE et de la CENA ainsi que la lecture de rapports de CEDA informent de la faible mobilisation des représentants des maires et/ou des partis politiques dans le processus d'inscription des électeurs.

S2.55 Le contrôle a été réalisé sur 1 800 fiches individuelles tirées aléatoirement (de la refonte 2005/06, et des révisions 2008 et 2010). Tous les dossiers de la refonte contrôlés portent les visas requis. Parmi les dossiers de 2008 et 2010 contrôlés par l'audit, seul un carnet de 2 fiches individuelles ne porte pas de visa, ces fiches ont cependant été saisies par la DAF. L'absence de visa n'a pas conduit à un rejet. Si les 2 fiches de ce carnet passent le filtre des contrôles de dédoublonnage alors deux cartes d'électeurs seront produites (bien que les visas exigeaient n'aient pas été porté sur les fiches).

S2.56 L'absence de visa sur des fiches ou des carnets pose la question de la présence effective et continue du Président de Commission administrative et du Contrôleur de la CENA pour recevoir les demandes d'inscription ou de modification par les Commissions administratives.

Recommandations

S2.57 Poursuivre la procédure de lancement des opérations de révision des listes électorales par la parution d'un décret, mais en concertation avec la CENA pour optimiser la mise en place des commissions, le choix des membres, et publier le calendrier des opérations.

S2.58 S'assurer que les représentants des maires et des partis politiques participent à la procédure ad hoc de contrôle qualité des carnets lors de toute transmission – procès verbaux contradictoires – entre les Commissions administratives et les Autorités administratives.

S2.59 Il semble essentiel de rechercher une solution pour qu'aucune fiche sans visa ne parvienne à la DAF. Un renforcement de la chaîne de contrôle des carnets et fiches destinés à la saisie informatique est à instaurer.

S2.II.5 Le matériel de travail des CA

Cadre juridique

S2.60 Les articles R.22 à R.28 spécifient, à l'attention des CA, les modalités de révision des listes électorales pour les inscriptions, les radiations, les modifications/duplicata et les changements de statut.

S2.61 Les articles R.22, R.23 et R.24 listent les cas recevables par les commissions administratives chargées de la révision des listes électorales : les cas d'ajouts (R.22), les cas de retranchement (R.23), les cas de modification (R.24).

S2.62 L'article R.25 qui suit, explique que les inscriptions, radiations et modifications prévues aux trois articles précédents sont effectuées sur les fiches prévues à cet effet par le Ministre de l'Intérieur.

S2.63 L'article R.26 précise que des formulaires différents sont réservés aux membres des corps militaires et paramilitaires.

S2.64 L'alinéa 2 de l'article L.37 spécifie que pour justifier son identité l'électeur produit sa carte nationale d'identité numérisée. A l'alinéa 3 de ce même article, il est précisé que les membres des corps militaires et paramilitaires doivent présenter en plus de leur carte nationale d'identité numérisée leur carte professionnelle.

S2.65 Bien que les textes ne précisent pas que les fiches d'inscription sont organisées dans des carnets (seules des fiches sont mentionnées aux articles R.25), l'article R.27 parle de carnets et de numérotation des fiches selon qu'elles sont ou non remplies.

Procédures

S2.66 Les articles R.22 à R.28 sont complétés par le manuel de formation des membres des CA décrit l'ensemble des carnets à utiliser par les CA pour procéder à la révision des listes électorales.

S2.67 Il n'y a pas d'articles de loi qui stipule la nécessité de présenter un certificat de résidence pour attester de son lieu de résidence ou de son attachement à une « collectivité communale », mais un message de la DOE/DGE à l'attention des CA suggère que ce certificat soit demandé (message N°11740 du 22 octobre 2008) à ceux se présentant devant une CA pour modification de leur adresse électorale.

S2.68 L'usage des 8 carnets destinés à la révision des listes électorales est décrit dans le manuel de formation. Quatre carnets sont destinés aux civils, et quatre autres (quasi identiques aux précédents) sont destinés aux militaires et paramilitaires ; carnet d'inscription, carnet de modification, carnet de radiation et carnet de changement de statut : passage du statut de civil à « militaire » et inversement.

Contrôles

S2.69 La mission d'audit a sélectionné par échantillonnage des carnets, vérifié la conformité des pièces présentées et des informations transcrites sur les fiches adéquates.

Constats et conclusions

S2.70 Les procédures de révision sont explicitées aux Présidents des CA et aux contrôleurs de la CENA grâce à l'organisation d'une formation et au support pédagogique que constitue le guide pratique (appelé aussi manuel de formation). Les informations qui y figurent sont d'ordre légal. La mission d'audit n'a pas eu connaissance de documents ou de supports visuels destinés aux citoyens les informant des conditions d'inscription dans les commissions administratives d'inscription.

S2.71 Les contrôles ont été effectués sur 13 lots (soit 1 000 fiches, issus de la refonte) et sur 48 carnets (et 800 fiches, issus des révisions 2008 et 2010) sélectionnés par échantillonnage : aucun cas d'inscription n'a été fait sans document (ni lors de la refonte ni lors des révisions qui ont suivi) ; lors de la refonte : 90% des inscriptions s'est faite sur présentation d'une carte nationale d'identité et 10% sur présentation d'un extrait de naissance ; lors des révisions qui ont suivi, seules les inscriptions à partir d'une carte nationale d'identité numérisée étaient recevables et c'est bien ce qui a été constaté sur l'ensemble des documents de la révision 2010.

S2.72 Parmi l'échantillon tiré, le cas d'une demande d'inscription à partir d'une carte nationale d'identité non-numérisée (datant d'avant la refonte) a été acceptée par une CA. La demande d'inscription à partir de ce document n'est plus valide depuis la période post-refonte, et cette demande n'a pu être enregistrée au niveau de la DAF, car bien que le numéro d'identification nationale (NIN) soit valide (on retrouve bien la personne dans l'ancien fichier des personnes physiques), les données biométriques de l'intéressé sont absentes de la base de données tant que celui-ci n'a pas fait la démarche d'obtention d'une carte nationale d'identité auprès d'un commissariat.

S2.73 En confrontant les informations contenues dans les fiches physiques à celles introduites dans la base de données, l'auditeur a pu évaluer la conformité des procédures portant sur les conditions de demande d'inscription, de modification ou de duplicata. La totalité des demandes comportait les documents sollicités satisfaisant ainsi aux critères d'intégrité et de faisabilité administrative.

S2.74 Les carnets de radiation consultés par l'auditeur ont révélé que les demandes qui n'avaient pas été prises en compte par la DAF l'étaient en raison d'erreurs de procédures ; en effet, l'identité de la personne défunte était transcrite dans le formulaire à la place du nom du demandeur : erreur des membres des CA dans l'usage des formulaires de radiations.

S2.82 La présence d'un certificat de résidence est recommandée pour toute modification d'adresse électorale et pour toute nouvelle inscription.

S2.II.6 La compétence nationale des CA

Cadre juridique

S2.83 L'alinéa 4 de l'article L.36 précise que les commissions administratives ont une compétence nationale pour procéder aux opérations d'inscription, de radiation ou de modification.

Procédures

S2.84 La compétence nationale laissée aux commissions administratives leur permet de pouvoir enregistrer une inscription, une radiation ou une modification de toute personne quel que soit son lieu de résidence ou son lieu de vote.

Contrôles

S2.85 Des croisements d'informations entre commissions administratives pour effectuer une demande d'inscription et « collectivités communales » de vote ont été effectués. Deux périodes distinctes d'inscription ou de révision ont été conservées pour l'analyse afin de pouvoir mieux appréhender une tendance.

Constats et conclusions

S2.86 Les croisements d'informations réalisés par la mission d'audit sur le fichier électoral confirment que la population utilise cette compétence nationale, n'allant donc pas nécessairement s'inscrire dans la commission administrative liée à sa circonscription électorale.

S2.87 En 2006 et 2007, 94% des inscriptions ont eu lieu dans la même région que celle de vote, 91% ont eu lieu dans le même département et 62% dans la même « collectivité communale ».

S2.88 Lors des révisions de 2008 et 2010, 89% des citoyens ont effectué leur démarche électorale dans la même région que celle où ils doivent voter, 88% dans le même département, et 76% dans la même « collectivité communale ».

S2.89 La tendance à se faire inscrire ou à faire modifier la liste électorale dans la collectivité dans laquelle le vote aura lieu, semble s'affirmer avec le temps. Ceci s'explique par la diminution du nombre de commissions administratives d'inscription entre la refonte et les périodes de révision qui ont suivi. La multiplicité et la proximité des commissions administratives (lors de la refonte) rendent le caractère même de « collectivité communale » trop fin pour garder toute sa pertinence à l'analyse.

S2.90 Ces investigations viennent conforter le fait que caractère de la compétence nationale des commissions administratives est peu utilisé et peu nécessaire à la majorité de la population.

S2.91 Les croisements d'informations réalisés par la mission d'audit sur le fichier électoral confirment, certes, que la population utilise la compétence nationale des CA, n'allant pas nécessairement s'inscrire dans la commission de leur circonscription électorale. Néanmoins, la faible proportion de personnes usant de cette fonction peut justifier à ne pas poursuivre la possibilité d'inscription à partir de n'importe quelle commission.

Recommandations

S2.92 Retirer la compétence nationale des CA : La restriction de la compétence des CA à leur circonscription électorale permettra un contrôle efficace de la véracité des liens de l'inscrit avec l'adresse électorale retenue ; ce contrôle dans les zones peu peuplées se fait par connaissance, mais aussi dans toute zone par la capacité de vérifier l'authenticité des actes de résidence produits : les représentants des maires faisant partie des commissions administratives.

S2.II.7 Synthèse des activités des Commissions administratives

Points forts du système actuel

- Le respect global du calendrier des opérations d'un point de vue légal.
- L'existence et l'usage de documents (procès verbaux, bordereaux, fiches, décharges) pour retracer l'ensemble des phases du processus : la traçabilité de la remontée des carnets entre l'Autorité administrative, la DOE et la DAF.
- La participation de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'installation des CA garantissant une transparence du processus (Préfets, sous-préfets, CEDA, partis politiques, etc.)
- La capacité du Ministère de l'Intérieur à communiquer avec les Autorités administratives et à organiser aisément des descentes sur le terrain.
- La mise en place et le maillage des Commissions administratives sur l'ensemble du territoire.
- La qualité de l'écriture sur les fiches papiers, qui permet une saisie aisée par les services de la DAF.

Points faibles du système actuel

- L'absence d'une mise à disposition anticipée, par le Ministère de l'Intérieur, d'un calendrier opérationnel des activités.
- L'absence de standardisation des documents utilisés par les différentes structures impliquées dans les révisions électorales (Commissions administratives, Autorités locales, etc.).
- L'insuffisance du mécanisme de traçabilité des carnets, de leur déploiement du niveau central vers les Autorités administratives (la traçabilité n'est pas assurée par le système de gestion des dossiers au niveau de la DAF)
- L'insuffisante capacité du Ministère de l'Intérieur à informer la CENA (voire les parties prenantes selon le type d'information) sur la planification du déroulement des opérations
- La faible représentativité des maires et des partis politiques dans les Commissions administratives
- Le manque d'informations pratiques dans le guide pratique des membres des Commissions administratives
- La compétence nationale des Commissions administratives, laissée pour cause d'héritage de la refonte, qui ne correspond plus au contexte électoral prévalant en 2010 ; compétence qui handicape nombre d'opérations.
- L'absence d'exigence du certificat de résidence pour tout acte de demande.
- L'absence d'informations pour les citoyens sur le processus de révision des listes électorales dans les commissions administratives

Recommandations

- Inclure dans le code électoral un article, stipulant le rôle du Ministère de l'Intérieur pour la mise à disposition des carnets destinés à la révision des listes électorales.

- Prévoir un système de contrôle de l'effectivité des CA et de la présence des Présidents de CA et des contrôleurs CENA ; bien qu'a priori, le système fonctionne avec l'Administration et la CENA qui remplissent leur rôle de garant dans la mise en place des commissions, néanmoins la mise en place de mesures systématiques garantira la bonne marche du processus.

- Il semble essentiel pour garantir la transparence du processus d'établissement des listes électorales que la CENA et les partis politiques soient informés suffisamment tôt des dispositions prises par le Ministère de l'Intérieur en matière d'organisation des révisions électorales. Une procédure de concertation entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA serait même plus indiquée qu'une simple mesure informative.

- S'assurer que les représentants des maires et des partis politiques participent à la procédure ad hoc de contrôle qualité des carnets lors de toute transmission – procès verbaux contradictoires – entre les Commissions administratives et les Autorités administratives.

- Poursuivre la procédure de lancement des opérations de révision des listes électorales par la parution d'un décret, mais en concertation avec la CENA pour optimiser la mise en place des commissions, le choix des membres, et publier le calendrier des opérations.

- Il semble essentiel de rechercher une solution pour qu'aucune fiche sans visa ne parvienne à la DAF. Un renforcement de la chaîne de contrôle des carnets et fiches destinés à la saisie informatique est à instaurer.

- Un système de suivi des carnets destinés aux révisions électorales devrait être mis en place depuis leur distribution jusqu'à leur ramassage, pour assurer la traçabilité des documents. Instruire un mécanisme de traçabilité des carnets et des numéros de fiches comparable à un système de gestion de stocks au niveau de la Direction des Opérations Electorales (DOE) dès le départ des carnets du niveau central. Ce système devrait se doter d'outils informatiques adéquats, comparable à ce qui est fait au niveau de la division des Archives de la DAF en fin de processus de traitement des informations.

- Actualiser l'application de gestion de la base de données des personnes physiques (pour la création des CNI[46]) et la base de données électorales (pour la création des CE[47]) de la DAF (cf. analyse des activités de la DAF) en se dotant de nouvelles fonctionnalités permettant : (i) d'introduire les carnets dans la base de données dès leur prise en compte par la DOE au moment de leur distribution contrôlant et ne permettant plus la présence de carnets à numérotation identique, (ii) d'identifier les carnets ayant été ouverts par le niveau central pour répondre à des traitements de dossiers particuliers.

- Introduire des formulaires standardisés pour toutes les Commissions administratives et toutes les Autorités administratives au niveau de la DOE. Ces formulaires serviront de procès verbaux contradictoires et de bordereaux de transmission afin de garantir le respect des procédures et une meilleure lecture des informations transcrites.

- Adapter le suivi des activités de contrôle de la CENA aux nouveaux mécanismes de traçabilité des carnets (destination des carnets numérotés avec les numéros de fiches associées). Les procédures de la CENA devront aussi être uniformisées dans toutes les CEDA[48].

- Mettre à jour le guide pratique[49] destiné aux membres des CA et aux contrôleurs de la CENA en y introduisant des exemples pratiques basés sur les expériences antérieures de terrain. Ces

[46] CNI : Carte National d'Identité
[47] CE : Carte d'Electeur
[48] CEDA : Démembrement de la CENA au niveau départemental.

documents devraient contenir les informations suivantes : (i) les erreurs constatées par le passé en y annexant des cas de fiches de demandes d'inscription erronées, (ii) les questions qui doivent être posées à l'électeur afin de s'assurer de la conformité de la demande avec les conditions d'inscription, (iii) les vérifications qui doivent être faites par chacun des acteurs[50] avant toute transmission de carnets – ce qui s'apparenterait à un contrôle qualité interne.

- Rendre le guide pratique plus pédagogique : le cas de présentation d'une ancienne carte nationale d'identité est rare, ce cas d'incapacité de délivrer une carte d'électeur à une personne sans carte nationale d'identité I numérisée pourra être rappelé dans le guide pratique des membres des CA, mais aussi une explication sur l'impossibilité de confectionner et délivrer une carte d'électeur si les données biométriques (recueillies au niveau des commissariats) ne sont pas disponibles.

- Produire pour chaque Commission administrative un visuel / une affiche et des brochures rappelant les types de demandes prises en considération par les Commissions administratives, les justificatifs à produire par les citoyens, et les carnets à utiliser selon les cas. Ces visuels seraient destinés et à l'attention des membres des Commissions administratives et des citoyens se présentant dans les CA.

- Exiger un certificat de résidence, ou son équivalent, pour toute modification d'adresse électorale et pour toute nouvelle inscription.

- Renforcer la traçabilité des carnets destinés aux révisions des listes électorales est nécessaire pour garantir la transparence du processus : la procédure de traçabilité doit commencer dès l'envoi des carnets vierges par le niveau central aux Autorités administratives, et être maintenue tout au long du processus de transmission des carnets entre deux autorités.

- Retirer la compétence nationale des CA : La restriction de la compétence des CA à leur circonscription électorale permettra un contrôle efficace de la véracité des liens de l'inscrit avec l'adresse électorale retenue ; ce contrôle dans les zones peu peuplées se fait par connaissance, mais aussi dans toute zone par la capacité de vérifier l'authenticité des actes de résidence produits : les représentants des maires faisant partie des commissions administratives.

[49] Guide Pratique référencé aussi sous la terminologie de Manuel de Formation – Instructions sur la procédure de révision ordinaire des listes électorales – Janvier 2010.
[50] Direction des Opérations Electorales, Autorité administrative, Superviseur de la CEDA, Président de CA et Contrôleur de la CENA.

S2.III Inscription de sous populations particulières

S2.III.1 Les Sénégalais résidant à l'étranger

Cadre juridique

S2.93 Selon l'article L.278, les carnets d'inscription, de modification et de radiation remplis par chaque représentation diplomatique ou consulaire sont transmis par le Ministère chargé des Affaires étrangères au Ministère de l'Intérieur. Ils font l'objet d'un fichier spécial.

S2.94 D'autre part, selon l'alinéa 1 de l'article L.34, les citoyens sénégalais établis à l'étranger et immatriculés au Consulat du Sénégal, peuvent sur leur demande être inscrits sur la liste électorale de l'une des collectivités communales du Sénégal s'ils y ont un lien.

S2.95 Le troisième alinéa de l'article L. 34 précise comment cette inscription sur les listes locales doit se faire : cette demande est reçue à la Représentation diplomatique ou consulaire et transmise sur un imprimé spécial.

S2.96 Pourtant, l'article L. 29, précise clairement : « Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales » or les Sénégalais résidant à l'étranger ont cette possibilité, cf. article L.34. Ainsi, l'article L. 29 est « revu », par l'article L.265 qui stipule « Nul ne peut être inscrit plusieurs fois sur la même liste ou sur plusieurs listes électorales sous réserve de l'application de l'article L.34».

Procédures

S2.97 La mission d'audit a consulté le Ministère des Affaires étrangères, afin de retracer les procédures suivies pour l'inscription des Sénégalais résidant à l'étranger.

S2.98 La procédure mise en place au moment de la refonte de 2005/06 s'est inscrite dans les mêmes conditions que sur le territoire sénégalais sur une période allant de mai et septembre 2006. Les missions diplomatiques sont assimilées à des commissions administratives fixes.

S2.99 Les requérants doivent préciser le rattachement à la localité de leur choix dans le pays où ils en font leur demande.

S2.100 Un fichier spécial des Sénégalais résidant à l'étranger a été mis en place en 2006 par la DAF.

S2.101 Dans le document « Instruction sur la procédure de refonte totale du fichier électoral des Sénégalais de l'étranger », il est écrit que la mission diplomatique assure la remontée des dossiers et des supports informatiques de sauvegarde des données numériques vers le niveau central.

Constats et conclusions

S2.102 Depuis 2007, aucune des révisions exceptionnelles n'a donné lieu à une révision dans les missions diplomatiques ou consulaires. Les motifs invoqués lors des entretiens avec le chef de la Division de l'Exploitation sont essentiellement d'ordres financiers.

S2.103 L'acheminement des dossiers est effectué par les Missions diplomatiques qui ont la responsabilité de faire parvenir les dossiers (dossiers papiers et sauvegardes numériques) au Ministère de l'Intérieur. Dans le cas de la mission diplomatique présente à Conakry en Guinée, l'auditeur a pu recueillir auprès du Chef de la Division de l'Exploitation que cela s'est opéré par DHL.

S2.104 Depuis la refonte de 2005/2006, les opérations de délivrances de carte nationale d'identité ont été suspendues, c'est à dire qu'il n'y a pas eu de continuité comme à l'intérieur du Sénégal à travers les instructions au niveau des Commissariats ou de certaines Préfectures ou Sous-préfectures. Les kits d'enregistrement (Image Capture Workstation - ICW) ont été renvoyés au Sénégal.

S2.105 L'absence de processus de révision des listes électorales depuis la refonte limite l'audit dans sa revue : impossibilité de vérifier l'introduction des carnets (à l'exception des changements de statut

qui ne peut s'appliquer) et ses conséquences sur les types de demandes potentielles. En particulier, la possibilité pour les Sénégalais de l'étranger qui ne peuvent faire de demande d'inscription sur les listes électorales du Sénégal à l'aide d'un imprimé spécial comme stipulé dans le dernier alinéa de l'article L.34.

S2.106 Le fichier des Sénégalais de l'étranger n'a pas subi de changement suite à une quelconque opération de révision.

S2.107 L'article L.34 reste, quoiqu'il en soit, mal pris en compte dans les faits, qu'il s'agisse des procédures ou de l'esprit du texte. Ne sont concernés par cet article que les citoyens Sénégalais résidant à l'étranger : et leur inscription sur les listes électorales du Sénégal doit se faire au niveau du Consulat de leur pays de résidence, c'est-à-dire certainement pas au Sénégal. C'est donc sur un « imprimé spécial » transmis par la Représentation diplomatique ou consulaire que leur demande peut être acceptée.

S2.108 Or dans les faits, dès qu'une personne revient de l'étranger, au lieu de procéder à une modification il est demandé de procéder à une inscription dans la procédure, mais cela n'est pas conforme avec l'esprit de l'article L.34.

S2.109 La possibilité à être inscrit à la fois sur une liste au Sénégal et sur une liste consulaire laisse perplexe, d'autant que depuis la refonte le Sénégal a informatiquement les outils techniques de contrôler les doubles inscriptions et d'éviter cela.

Recommandations

S2.110 Au minimum, il serait souhaitable que la procédure d'inscription des Sénégalais résidant à l'étranger soit respectée conformément aux textes en vigueur.

S2.111 D'autre part, lorsqu'une personne remet à la commission administrative sa carte « d'électeur à l'étranger », il serait souhaitable que cette personne soit radiée de la liste des inscrits à l'étranger, la personne reconnaissant résider maintenant au Sénégal. Ce procédé ne remettrait pas en cause l'article L.34, mais en préserverait l'esprit. Ainsi, toutes les inscriptions de Sénégalais sur le fichier électoral à partir d'une commission établie au Sénégal devraient parallèlement annuler toute inscription sur le fichier des Sénégalais à l'étranger. La procédure informatique est très facile à mettre en place, il suffit de vérifier les données d'état-civil et biométriques. Cette procédure s'apparenterait à un changement de statut : de « résident à l'étranger » on passe à « résident au Sénégal » et vice versa[51].

S2.112 Si cette double inscription est conservée (sur une liste à l'étranger et une liste nationale), il serait nécessaire de mettre en place des procédures pour éviter de laisser possible un double vote : veiller à ce que les personnes inscrites à l'étranger ne disposent pas d'une autre carte pour voter au Sénégal ; sur leur carte « d'électeur de l'étranger » pourrait être indiqué leur 2ème centre de vote, le centre de vote national et limiter leur droit de vote sur le territoire national uniquement pour les élections locales.

S2.III.2 Les militaires et paramilitaires

Cadre juridique

S2.113 Selon l'article L.24, le droit de vote est reconnu à l'ensemble des membres des corps militaires et paramilitaires ainsi qu'aux fonctionnaires qui en sont privés de par leur statut particulier.

S2.114 L'alinéa 2 de l'article L.24 précise cependant que les membres des corps militaires et paramilitaires ne votent pas aux élections locales.

[51] Toute personne s'inscrivant dans une représentation diplomatique devrait se faire automatiquement radier de la liste du fichier national, sauf si elle fait la démarche nécessaire à partir de la Représentation diplomatique ou Consulaire pour se faire inscrire sur une liste au Sénégal.

S2.115 L'article R.16 précise quels sont les agents concernés par l'article L.26.

Procédures

S2.116 La liste des militaires et paramilitaires diffère de celle des civils, et les modifications de statut sont prévus par des carnets spécifiques.

Contrôles

S2.117 La mission d'audit n'a pas investigué plus sur les listes des membres des corps militaires et paramilitaires, si ce n'est d'en rechercher le nombre et quelques données sur leur localisation géographique.

Constats

S2.118 Les membres des corps militaires et paramilitaires votent à des dates différentes du reste de la population à partir de listes électorales spécifiques. La justification reste floue, d'autant que nombres d'entre eux ne participent nullement à la sécurité de l'Etat, notamment ceux l'Administration des Douanes, des Eaux et Forêts, Chasses et de la conservation des sols, des parcs nationaux, de la Direction de l'Hygiène publique, du Chiffre.

Recommandations

S2.119 Il est nécessaire de prévoir des textes juridiques et des contrôles systématiques au niveau de la DAF pour garantir qu'une personne ne peut pas être à la fois sur le fichier des civils et sur le fichier des corps militaires et paramilitaires.

S2.120 Si la proposition de laisser voter les militaires et paramilitaires aux élections locales et le même jour de scrutin que les inscrits, comme recommandé dans la revue du cadre légal et réglementaire (Section 1 du rapport d'audit), est suivie, alors il conviendrait de **fusionner les fichiers des civils avec ceux des militaires et paramilitaires**.

S2.III.3 Les Sénégalais ayant perdu leurs droits civils et politiques

Cadre juridique

S2.121 Les articles L.26 et L.27 énumèrent l'interdiction d'inscription des personnes condamnées selon le type de condamnation. Il est immédiatement suivi et complété par l'article L.28 qui précise les condamnations qui ne retirent pas le droit de vote.

Procédures

S2.122 Les tribunaux régionaux et départementaux envoient à la Direction Générale des Elections des fiches à classer au casier électoral/fiche de condamnation à la peine privative de capacité électorale. Un fois transmis à la DAF, ces dossiers sont traités comme des cas de radiation. En l'absence de formulaires spécifiques à utiliser au niveau central, la DAF utilise par défaut un carnet de radiation vierge afin d'enregistrer la radiation sous le second motif des trois autorisés dans le formulaire : incapacité juridique (vs. décès et sur demande de l'intéressé) et joint la fiche en provenance de tribunal au dossier.

S2.123 La DAF ne peut pas utiliser l'identifiant d'un individu comme pour une demande effectuée dans une Commission administrative. La procédure pour la DAF consiste à mettre à jour dans la table de radiation le motif de la radiation.

Contrôles

S2.124 Après avoir été informé qu'aucun cas n'a été traité par la DAF depuis la refonte de 2005/06, la mission d'audit a reçu copie d'une fiche à classer au casier électoral en provenance de Bakel en date de février 2008. La mission d'audit a également reçu les 8 cas de fiches privatives de capacité électorale de personnes condamnées entre janvier et août 2009 par le Tribunal départemental de Podor.

Constats

S2.125 Dans tous les cas, les numéros d'identification nationale et/ou numéros de cartes d'électeurs sont absents des fiches transmises par le Ministère de la Justice ce qui génère un risque d'erreur pour garantir la radiation avec certitude. Parmi ces 8 cas, la DAF a pu identifier deux individus en retrouvant leur numéro d'identification nationale avec certitude vérifiant les informations transcrites sur la fiche. Les 6 autres fiches n'ont pu être traitées par la DAF du fait de l'absence de reconnaissance formelle de l'identité des individus.

S2.126 Ni la DGE, ni la DAF ne proposent de fiches standardisées aux Tribunaux régionaux ou départementaux. Aussi les fiches transmises par les Tribunaux à la DAF ne font pas mention des NIN ou des numéros de carte d'électeur des condamnés, identifiants indispensables pour assurer une reconnaissance de l'identité de l'individu.

S2.127 L'unique cas de dossier transmis par le Ministère de la Justice au Ministère de l'Intérieur en novembre 2010 concerne le dossier traité par le Tribunal départemental de Podor, datant d'août 2009.

S2.128 Le parquet est chargé d'exécuter les peines prononcées par les Tribunaux régionaux et départementaux. Le problème global de l'exécution des peines par les tribunaux ne permet pas d'assurer de suivi des pièces d'exécution des peines. En conséquence, le nombre de dossiers potentiels pour perte de droits civil et politique ne peut correspondre à la réalité.

Recommandations

S2.129 Trouver un mode de transmission d'information pertinent et efficace entre le Ministère de la Justice et la DAF est nécessaire, si l'on souhaite être en conformité avec les textes. Pour cela un manuel de formation sur la matière électorale destiné aux représentants de la Justice est nécessaire ainsi que l'élaboration de fiches et carnets de radiation appropriés (avec la date de perte et la durée de cette perte de droits), ainsi que des carnets et fiches destinés à mentionner les personnes ayant retrouvé leurs droits civils et politiques.

S2.130 D'un point de vue technique, la DAF devrait procéder à la prise en compte des cas de retraits de droits civils et politiques selon une procédure distincte de celle effectuée actuellement une fois que seront mis en place les carnets de radiation ; le personnel de Justice pourrait donc être formé (comme les membres des Commissions administratives) sur les procédures de radiation du fichier des électeurs, et être à même de remplir correctement et complètement les carnets de radiation.

S2.131 Des missions auprès des centres pénitenciers devraient organisées afin de mettre à jour le fichier électoral : une authentification de l'identité des condamnés ayant perdu leurs droits civils et politiques pourrait se faire à partir de la capture de leurs empreintes digitales, confrontées au fichier de la DAF. Ceci permettrait de radier temporairement les personnes concernées des listes électorales.

S2.III.4 Synthèse relative à l'inscription des sous populations particulières

Points forts du système actuel

- L'accès de la population résidant à l'étranger aux scrutins.
- L'accès des militaires et paramilitaires aux scrutins.

Points faibles du système actuel

- L'absence de révision du fichier des Sénégalais de l'étranger depuis la refonte.
- La possibilité d'être inscrits pour les Sénégalais de l'étranger sur deux listes électorales.
- Le fait que les militaires et paramilitaires soient inscrits sur un fichier distinct de celui des civils.
- L'absence de mécanisme efficace entre le Ministère de la Justice et la DAF pour traiter les dossiers de Sénégalais ayant perdu leurs droits civils et politiques.

Recommandations

- Au minimum, il serait souhaitable que la procédure d'inscription des Sénégalais résidant à l'étranger soit respectée conformément aux textes en vigueur.

- D'autre part, lorsqu'une personne remet à la commission administrative sa carte « d'électeur à l'étranger », il serait souhaitable que cette personne soit radiée de la liste des inscrits à l'étranger, la personne reconnaissant résider maintenant au Sénégal. Ce procédé ne remettrait pas en cause l'article L.34, mais en préserverait l'esprit. Ainsi, toutes les inscriptions de Sénégalais sur le fichier électoral à partir d'une commission établie au Sénégal devraient parallèlement annuler toute inscription sur le fichier des Sénégalais à l'étranger. La procédure informatique est très facile à mettre en place, il suffit de vérifier les données d'état-civil et biométriques. Cette procédure s'apparenterait à un changement de statut : de « résident à l'étranger » on passe à « résident au Sénégal » et vice versa[52].

- Si cette « double inscription » est conservée (sur une liste à l'étranger et une liste nationale), il serait nécessaire de mettre en place des procédures pour éviter de laisser possible un double vote : veiller à ce que les personnes inscrites à l'étranger ne disposent pas d'une autre carte pour voter au Sénégal ; sur leur carte « d'électeur de l'étranger » pourrait être indiqué leur 2ème centre de vote, le centre de vote national et limiter leur droit de vote sur le territoire national uniquement pour les élections locales.

- Il est nécessaire de prévoir des textes juridiques et des contrôles systématiques au niveau de la DAF pour garantir qu'une personne ne peut pas être à la fois sur le fichier des civils et sur le fichier des corps militaires et paramilitaires.

- Si la proposition de laisser voter les militaires et paramilitaires aux élections locales et le même jour de scrutin que les inscrits, comme recommandé dans la revue du cadre légal et réglementaire (Section 1 du rapport d'audit), est suivie, alors il conviendrait de fusionner les fichiers des civils avec ceux des militaires et paramilitaires.

- Trouver un mode de transmission d'information pertinent et efficace entre le Ministère de la Justice et la DAF est nécessaire, si l'on souhaite être en conformité avec les textes. Pour cela un manuel de formation sur la matière électorale destiné aux représentants de la Justice est nécessaire ainsi que l'élaboration de fiches et carnets de radiation appropriés (avec la date de perte et la durée de cette perte de droits), ainsi que des carnets et fiches destinés à mentionner les personnes ayant retrouvé leurs droits civils et politiques.

- D'un point de vue technique, la DAF devrait procéder à la prise en compte des cas de retraits de droits civils et politiques selon une procédure distincte de celle effectuée actuellement une fois que seront mis en place les carnets de radiation ; le personnel de Justice pourrait donc être formé (comme les membres des Commissions administratives) sur les procédures de radiation du fichier des électeurs, et être à même de remplir correctement et complètement les carnets de radiation.

- Des missions auprès des centres pénitenciers devraient organisées afin de mettre à jour le fichier électoral : une authentification de l'identité des condamnés ayant perdu leurs droits civils et politiques pourrait se faire à partir de la capture de leurs empreintes digitales, confrontées au fichier de la DAF. Ceci permettrait de radier temporairement les personnes concernées des listes électorales.

[52] Toute personne s'inscrivant dans une représentation diplomatique devrait se faire automatiquement radier de la liste du fichier national, sauf si elle fait la démarche nécessaire à partir de la Représentation diplomatique ou Consulaire pour se faire inscrire sur une liste au Sénégal.

S2.IV Activités de la Direction de l'Automatisation des Fichiers

Cadre juridique

S2.132 Selon l'Art. L.46, le Ministère de l'Intérieur est chargé de faire tenir le fichier général des électeurs. Parmi les différentes directions en charge des élections au sein de ce Ministère, la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) est en charge de la gestion informatique de ce fichier.

S2.133 L'Art. 24 du décret N°2003-292 portant organisation du Ministère de l'Intérieur précise que la Direction de l'Automatisation des Fichiers procède aux études et au développement des applications relatives à tous les fichiers relevant du Ministère de l'Intérieur ; centralise et traite les informations relatives aux fichiers et diffuse les résultats nécessaires à la gestion et à la prise de décision.

S2.134 L'arrêté N°2004-553 portant sur l'organisation de la DAF indique les responsabilités des différentes Divisions. Ainsi, la Division de l'Exploitation est chargée de la réception, du contrôle et de la codification des documents, de la saisie des données de ces documents, de la préparation des travaux d'exploitation et de leur exécution, du façonnage, du conditionnement et de l'expédition. La Division des Archives et de la Gestion électronique des documents est chargée d'archiver les dossiers de demande de carte nationale d'identité, et les dossiers de demande de cartes d'électeurs.

S2.IV.1 Division de l'Archivage et de la Gestion électronique des documents

Procédures

S2.135 La Division de l'Archivage assure l'archivage des dossiers et carnets traités par la Division de l'Exploitation ; utilise la même application de gestion de la base de données avec des accès spécifiques à l'archivage ; travaille en coordination directe avec le service de la division de l'Exploitation de la DAF – situé au 4ème étage de l'annexe de la DAF ; utilise deux espaces spécifiques pour l'archivage des dossiers de carte nationale d'identité et de carte d'électeur issus de la refonte (un dossier pour la délivrance des deux cartes) et d'après la refonte (deux dossiers distincts selon l'Autorité habilitée à les recevoir).

S2.136 La traçabilité des fiches individuelles, des lots et des carnets est effectuée selon une méthode d'archivage informatisée, selon une application de gestion de base de données : chaque fiche saisie est rattachée informatiquement à son lot (jusqu'en 2007) ou carnet (depuis 2008), et l'archivage physique des documents respecte une numérotation des allées de rangement.

S2.137 Pour les révisions de 2008 et 2010, des carnets (de fiches individuelles) ont été introduits afin de prendre en compte les inscriptions (carnet rose), les modifications, les demandes de duplicatas (carnet jaune), les radiations (carnet vert) et les changements de statut (carnet bleu). Un seul et même carnet est destiné à enregistrer les modifications et les duplicatas.

Contrôles

S2.138 La mission d'audit a pu effectuer une visite des lieux et conduire des entretiens avec les responsables de l'Archivage. Suite à la prise de renseignements sur le système d'archivage mis en place, la Mission d'audit a procédé à un contrôle du système, en demandant la sortie de certains dossiers « papiers ».

Constats

S2.139 L'espace du 4ème étage de l'annexe est peu sécurisé (risques de vol et de destruction physique des documents) alors qu'il contient les dossiers originaux de carte nationale d'identité et carte d'électeur.

S2.140 Les formulaires d'inscription de la refonte et ceux de 2007 sont archivés dans un entrepôt de la Police, près de la Corniche Ouest. Les formulaires ont été regroupés en lots de 100 (au maximum) par CA, puis ces lots ont été rangés dans des boites d'archives. Les formulaires de la refonte de

2005/2006 n'étaient destinés qu'aux personnes de 18 ans ou plus, et permettaient l'obtention d'une carte nationale d'identité et d'une carte d'électeur. En 2007, ces formulaires (revus) permettaient la délivrance des cartes d'électeurs uniquement.

S2.141 Sur 19 lots issus de la refonte, seuls 13 ont été retrouvés, et sur les 54 carnets des révisions 2008 et 2010 seuls 48 ont pu être mis à la disposition de l'audit.

S2.142 Aucune étude n'a été conduite pour la mise en place d'un système de numérisation des fiches d'inscription (c'est-à-dire pour un archivage électronique des dossiers papiers).

Recommandations
S2.143 Renforcer la traçabilité des dossiers individuels par un système d'archivage des dossiers physiques plus performant, car certains documents n'ont pas été retrouvés ; ceci ne permet pas de garantir une totale transparence du système d'établissement des listes électorales.

S2.IV.2 Division de l'Exploitation des données

Cadre juridique
S2.144 L'article L.46 énonce d'une part que le Ministère de l'Intérieur est chargé de faire tenir le fichier général des électeurs, en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales, et d'autre part qu'un décret détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement de ce fichier.

S2.145 L'article 24 du décret N°2003-292 du 8 mai 2003 précise que la DAF est chargée de la gestion et de la sécurité du centre de traitement de l'information du Ministère, ainsi que de la formation et de la gestion de son personnel spécialisé.

S2.146 L'alinéa 4 précise que la DAF centralise et traite les informations relatives aux fichiers et diffuse les résultats nécessaires à la gestion et à la prise de décision nonobstant les attributions conférées à la Direction Générale des Élections.

S2.147 Enfin, l'alinéa 5 reconnaît à la DAF toute compétence pour l'acquisition de matériel et de logiciel informatique pour le Ministère de l'Intérieur.

Procédures
S2.148 La Division de l'Exploitation des données est chargée de : l'architecture des tables de la base de données, l'application de gestion de la carte nationale d'identité et de la carte d'électeur, la réception des carnets ; la saisie des carnets ; le contrôle des carnets ; l'administration de la base de données biométriques pour les cartes nationales d'identité ; la gestion de l'état civil (correction ou annulation) ; les éditions (états de contrôles, listes provisoires et définitives, etc.) ; les éditions des cartes d'électeurs.

Constats
S2.149 Depuis la refonte,

- la base de données du fichier des personnes physiques et la base de données du fichier électoral développés par la Société Synapsis Conseil, sont toujours gérées par cette société ;
- l'administration de la base de données biométriques pour les cartes nationales d'identité est faite par la Société East Shore ;
- l'édition des cartes d'électeurs est faite par la Société De La Rue.

S2.150 Deux zones de travail bien distinctes sont aménagées pour effectuer les travaux de confection des cartes nationales d'identité et des cartes d'électeurs. L'une des zones de travail est située au 6ème étage d'un bâtiment au cœur du marché Sandaga de Dakar ; dans cette zone, sont organisées la réception, la saisie et la vérification des dossiers papiers, puis la délivrance des

autorisations de confection des cartes. L'autre zone de travail se situe au rez-de-chaussée et au 1er étage du bâtiment principal de la DAF ; dans cette zone sont organisés le traitement AFIS, et la production des cartes nationales d'identité et des cartes d'électeurs.

S2.151 Le 6ème étage de l'annexe de la DAF est accessible au public pour le règlement de cas relatifs à la délivrance des cartes nationales d'identité, au lieu d'un traitement uniquement au niveau des commissariats.

S2.152 Quatre ans après la fin de la refonte, la DAF reste dépendante de prestataires (i.e. Synapsis Conseil, East Shore et De La Rue) ; il n'y a pas eu de transfert de compétences pour garantir à la DAF son indépendance vis-à-vis des prestataires privés.

S2.153 La DAF manque de ressources internes comme en témoigne sa demande auprès du Ministère de l'Intérieur dans son rapport d'activités 2010/11.

S2.IV.2a Traitement des données

Contrôles

S2.154 L'objectif général du contrôle de traitement des données est de vérifier que tout électeur éligible qui a suivi le processus d'inscription en se rendant dans une CA figure bien dans la base de données.

S2.155 La méthode de travail retenue a été de procéder par échantillonnage de lots et de carnets issus respectivement de la refonte et des révisions ordinaires et exceptionnelles, puis de comparer les documents physiques obtenus du service des Archives avec les données individuelles inscrites dans la base de données.

S2.156 La conformité des tables de base des collectivités communales et Commissions administratives contenues dans l'application de gestion de la carte nationale d'identité et de la carte d'électeur, avec le cadre légal et règlementaire, en tenant compte de la création de nouvelles collectivités locales a été vérifiée.

S2.157 La conformité des conditions d'inscription portant sur l'âge minimum requis des individus sollicitant une inscription sur une listé électorale, par la vérification des dates de naissance dans les carnets d'inscription, et par la vérification que le système rejette toute demande de carte d'électeur d'un mineur.

S2.158 La conformité des justificatifs requis pour les demandes de modifications et les demandes de duplicata, par la vérification de la présence des certificats de résidence ou de perte.

S2.159 Le nombre de demandes inscrites dans les carnets physiques par rapport au nombre d'inscriptions dans la base de données par confrontation d'un échantillonnage de fiches physiques avec les informations contenues dans la base de données.

S2.160 L'exactitude, la complétude et l'exhaustivité des informations insérées dans la base de données d'identification des personnes physiques et dans celle des électeurs (de la DAF) avec celles transcrites sur les fiches d'inscription : n° de carnet, type de carnet, n° de demandeur, NIN[53], adresse électorale, nom, prénoms et date de naissance.

Constats

S2.161 Parmi les dossiers physiques demandés, 6 lots sur 19 n'ont pas été retrouvés, ainsi que 6 carnets sur 54. Ceci a contraint la mission d'audit à ne pas pouvoir effectuer les contrôles souhaités sur les fiches correspondantes, respectivement sur 27% fiches de la refonte et 4% fiches des révisions de

[53] NIN : Numéro d'Identification Nationale

2008 et 2010. Ainsi au total, 18% des fiches individuelles n'ont pu être contrôlées faute d'un classement et d'un référencement adéquat.

S2.162 A ces lots et carnets non retrouvés, viennent s'ajouter quelques fiches sorties des lots, ce qui élève la proportion le nombre total de fiches non retrouvées à 20,5%. Lors des contrôles effectués sur les fiches individuelles saisies, 2,5% des fiches sont annoncées comme rattachées à un carnet, mais ces fiches n'apparaissaient pas dans le carnet en question. Ainsi aucune trace papier référencée n'était disponible pour les retrouver, plus précisément : des fiches ont été saisies, référencées mais les contrôles pour retrouver ces fiches à partir des références d'archivage ne conduisent pas au dossier papier.

S2.163 Les pourcentages listés dans ce rapport, rapportent le nombre d'erreurs au nombre de cas contrôlés selon le type d'erreur étudiée.

S2.164 Erreurs de saisie sur les numéros d'identité nationale : 0,5%

S2.165 Erreurs de saisie sur les dates de naissance, nom ou adresse électorale : 0,2%

S2.166 Fiches individuelles non saisies : moins de 0,1%

S2.167 Sur les 800 fiches contrôlées pour 2010, une seule demande de Carte d'électeur de mineur (né le 10/10/1992) a été saisie, mais a été rejetée lors de la validation du programme de mise à jour de la base de données : 0,1%

S2.168 Parmi les fiches contrôlées par la mission d'audit, en 2010, 76% des demandes de modification d'adresse électorale ont été faites sans présentation de certificat de résidence. Certaines CA demandent ce certificat systématiquement, d'autres jamais.

S2.169 Dans un souci d'inclusion, la Direction de l'Automatisation des Fichiers ouvre des carnets à des fins de redressement pour y introduire un électeur qui aurait été, par erreur, inscrit dans un carnet[54] inadéquat ou lorsque des carnets portant un même numéro sont repérés au moment de la saisie.

S2.IV.2b Dossiers litigieux

Contrôles

S2.170 L'audit s'intéresse à la traçabilité de tous les dossiers litigieux repérés lors du contrôle des fiches issues de la refonte et des révisions 2008 et 2010 sélectionnées par échantillonnage. Il s'agit d'obtenir les explications sur les dossiers pris ou non pris en compte par la DAF, alors que les CA ont accepté l'inscription ou la demande de révision.

S2.171 Pour les mineurs, l'accès à la liste des rejets « mineurs » permet de vérifier si la mise à jour à rectifier une inscription qui n'aurait pas dû être acceptée par les commissions administratives. Environ 1% des inscriptions de 2010.

S2.172 Pour les cas d'absence de visa de la CA ou de la CENA, il s'agit de vérifier pourquoi la saisie a néanmoins été effectuée.

Constats

S2.173 La révision ordinaire des listes électorales 2010 a produit 2 010 rejets : dont 1 800 cas pour double inscription et 210 cas de mineurs à la date du 31 juillet 2010.

S2.174 La ventilation des doubles inscriptions se répartit comme suit : 46% inscriptions avec la même adresse électorale (qui s'apparente à des duplicata transcrits sur un document inadéquat) ; 23%

[54] Le cas de Sénégalais préalablement inscrits à l'étranger et qui souhaitent s'inscrire sur les listes électorales au Sénégal en présentant leur carte : des cas d'usage de carnets de modification à la place de carnets d'inscription ont été contrôlés par l'auditeur.

inscriptions avec une adresse électorale différente mais conservant la même collectivité communale (qui s'apparente à une modification d'adresse électorale transcrite sur un document inadéquat) ; 31% inscriptions avec des adresses de collectivités communales différentes (qui s'apparente à une modification d'adresse électorale hors de sa collectivité d'origine, mais mal transcrite).

Recommandations

S2.175 Améliorer le système d'archivage physique des documents pour préserver leur bon état de conservation, et de conditionnement (humidité, accessibilité), et pour garantir de retrouver tous les dossiers physiques.

S2.176 Les erreurs de saisie semblent très faibles, environ 1% (toutes erreurs confondues), donc le système de contrôle en place ne semble pas nécessiter de grandes améliorations.

S2.177 Renforcer la formation des membres de CA et prévoir des documents de sensibilisation et d'information de la population sur les conditions de révision des listes électorales (recommandation développée dans le chapitre relatif aux CA).

S2.178 Promouvoir une démarche progressive de recrutement de ressources compétentes pour assurer une gestion autonome du fichier électoral par la DAF en garantissant le transfert de compétences (de la saisie à la production des cartes d'électeurs).

S2.IV.3 Le traitement des rejets pendant la période de révision

Cadre juridique

S2.179 Selon les alinéas 1 et 2 de l'article L.41, tout citoyen radié d'office ou omis sur la liste électorale par suite d'erreur purement matérielle peut exercer un recours devant le Président du Tribunal départemental dans les 20 jours qui suivent la publication de la liste électorale.

S2.180 Selon l'article R.29, le Président du Tribunal départemental saisi en vertu des articles L.41 (et L. 43), notifie sa décision dans les 2 jours à l'intéressé, au Gouverneur, au Préfet, ou au Sous-Préfet.

S2.181 Selon l'article R.30, Le Gouverneur, le Préfet ou le Sous-Préfet, transmet les décisions du Président du Tribunal départemental à la Commission administrative. Celle-ci modifie ou rédige alors avant la fin de la période de révision les fiches d'inscription, de radiation ou de modification. [seule la transmission de l'information a été retranscrite ici, et non les dates précisées dans les articles car elles ne s'appliquent que dans le cas d'une révision ordinaire se tenant le 3 premiers mois de l'année ; les modifications dans les dates et période de révision ordinaires ayant totalement changé ces dernières années, elles deviennent caduques]. En effet, le décret n°2010-506 modifie les périodes relatives aux révisions des listes électorales, notées dans les article R.21, R.28, R.29 et R.30.

Procédures

S2.182 L'alinéa 2 de l'article L.41 indique que tout citoyen radié d'office ou omis sur la liste électorale par suite d'erreur purement matérielle peut exercer un recours devant le Président du Tribunal départemental dans les 20 jours qui suivent la publication de la liste électorale.

Constats

S2.183 Or, pendant la période de révision des listes électorales il n'y a pas de publication de liste électorale (notamment établie lors de la précédente révision). Il semble que l'on soit confronté à un anachronisme. Le citoyen n'a donc pas l'outil pour savoir s'il a été indument radié d'office.

S2.184 On peut imaginer que ces articles s'appliquent à deux périodes distinctes du processus, à la fois pendant la période de révision, puis juste après au moment de la publication des listes provisoires. Cependant, cette section ne s'adresse qu'aux institutions en charge d'assurer la qualité du fichier

électoral, et ne s'adresse pas au citoyen ; seuls les articles L.41 à L.45 (de la section 2) s'adressent au citoyen et lui indiquent les recours qu'il peut exercer en cas d'erreur.

Recommandations

S2.185 La recommandation majeure sur le traitement des rejets pendant la période de révision est de clarifier la procédure à suivre par le citoyen, et de veiller à l'adéquation des textes en vigueur avec la possibilité offerte aux citoyens à se référer aux listes. Les textes ne sont pas suffisamment explicites, et deux procédures distinctes doivent être mises en place selon le moment de la vérification des listes : pendant la période de révisions et pendant la période de contentieux.

S2.IV.4 Les listes électorales

Cadre juridique

S2.186 Selon l'article L.35, les listes électorales font l'objet d'une révision annuelle initiée par l'administration, et l'élection est faite sur la base de la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.

S2.187 Selon l'alinéa 1 de l'article R.33, à l'issue de chaque révision des listes électorales, est remise à chaque collectivité locale la liste de tous les mouvements subis par la liste électorale de la dite collectivité.

S2.188 Selon l'alinéa 2 de l'article R.33, à la fin des opérations de révision, la liste électorale définitive des électeurs est publiée.

Procédures

S2.189 La DOE/ DGE du Ministère de l'Intérieur livre à chaque Gouverneur, Préfet et Sous-préfet les listes électorales de leur circonscription. Ces derniers sont chargés de faire parvenir les listes ad hoc dans les « collectivités communales » de leur circonscription.

S2.190 Les listes provisoires sont des listes de mouvements. Sur ces listes de mouvements, sont listés tous les nouveaux inscrits dans la collectivité locale (que ce soit suite à une première inscription, ou suite à une modification d'adresse électorale) ; les décès de la collectivité et tous les radiés, avec la raison du rejet.

Contrôles

S2.191 La mission d'audit a pris connaissance de quelques listes provisoires (copies des listes de 2010, vues à la DAF) et de quelques listes électorales définitives (2008, dernière année disponible).

S2.192 Un message daté du 6 septembre 2010 de la DGE/DOE informe les Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets de la distribution des listes provisoires entre les 3 et 5 septembre 2010, et demande que les PV de réception des listes - dressés par les Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets, Présidents du conseil régional, Présidents du conseil rural et maires - soient affichés sur les panneaux des annonces officielles.

Constats

S2.193 Les listes provisoires produites par la DAF sont organisées par commune, commune d'arrondissement ou commune rurale, et se présentent sous la forme d'un livret format A4 agrafé sur la tranche gauche. Ces listes ne sont pas affichées mais sont disponibles pour être consultées par la population au niveau des « collectivités ». La CENA via les Présidents de CEDA organise la sensibilisation de la population.

S2.194 Ces listes provisoires sont des listes de mouvements. Ne sont donc pas repris l'ensemble des citoyens inscrits de la collectivité. De plus, l'ensemble des mouvements dont fait l'objet la collectivité locale ne sont pas mentionnés, et plus précisément les départs, c'est-à-dire ceux qui ont quitté la

collectivité par modification vers une autre collectivité. Or, le mouvement a pu être effectué à tort et le concerné ou son entourage n'a aucun moyen d'être informé.

S2.195 Une annulation de carte nationale d'identité, induit une « radiation d'office » de la liste électorale. C'est le seul cas de radiation d'office (tout au moins effectué par la DAF). Cette radiation d'office porte sur les cartes nationales d'identité, mais a une incidence directe sur le fichier électoral[55]. Ainsi après la clôture de la révision quelques mouvements sur l'effectif total de la population électorale peuvent avoir lieu, mais uniquement des « suppressions » par annulation d'identité, autrement appelée radiation d'office.

S2.196 Les listes électorales prévues pour les révisions sont organisées pour chaque commune, commune d'arrondissement et communauté rurale ; les informations relatives au citoyen inscrit sont les suivantes : n° électeur, NIN, Nom, prénoms, Date de naissance et lieu de naissance. Ainsi les informations relatives à son adresse électorale ou à son lieu de vote ne sont pas mentionnées. Ce listing est trié par ordre alphabétique du nom de l'individu. Pour la révision lancée en 2011, clôturant la période de révision de 2010, aucune liste électorale n'a été produite pour permettre aux électeurs de la consulter.

Recommandations

S2.197 Les listes de mouvements, pour être exhaustives, devraient être complétées par la liste des personnes qui ont quitté la collectivité (à l'instar de la liste des radiations).

S2.198 Afin d'être en harmonie avec la section 2, dès l'ouverture de la période de révision des listes électorales, les listes électorales établies lors de la précédente révision devraient être mises à la disposition des citoyens dans les commissions de révision des listes électorales pour permettre aux citoyens de vérifier son inscription et faire corriger la liste de sa circonscription si besoin est.

S2.IV.5 Le contentieux une fois la période de révision close

Cadre juridique

S2.199 Une personne munie de son récépissé qui consulte la liste électorale provisoire de sa collectivité communale et qui constate une erreur ou une omission est en droit d'adresser une demande de contentieux auprès du Tribunal départemental. Après examen du dossier, c'est-à-dire après consultation du récépissé et des informations contenues sur la liste électorale provisoire, il appartient au greffe du Tribunal d'adresser une ordonnance au Ministère de l'Intérieur. Ces ordonnances sont adressées directement à la Direction Générale des Elections qui se charge de les transmettre à la DAF pour une rectification des listes électorales.

Contrôles

S2.200 Le processus en place ne permet pas de savoir combien de demandes de contentieux ont été enregistrées au niveau des Tribunaux avant que ces derniers ne procèdent à la délivrance d'ordonnances.

S2.201 La mission d'audit a demandé à examiner les ordonnances parvenues à la DAF pour la révision 2010.

Constats

S2.202 Pour la révision 2010, le nombre de cas de contentieux est particulièrement faible au regard des 70 000 cas de demandes enregistrées. Par ailleurs, la disparité entre les 39 Tribunaux départementaux qui ne font état d'aucun cas alors que celui de Lougal-Linguière totalise 5 cas, laisse perplexe.

[55] Toute personne perdant son identité perd automatiquement son inscription sur le fichier électoral (si elle était inscrite).

S2.203 Lors de l'exercice de révision des listes électorales de 2010, la mission d'audit a pu consulter la consolidation réalisée par la DGE portant sur les ordonnances reçues de l'ensemble des 45 Tribunaux départementaux. Seuls 6 Tribunaux ont adressé des ordonnances, soit 12 ordonnances au total. Sur les 11 ordonnances consultées par la mission d'audit, on constate qu'il s'agissait de : (i) 2 demandes de modification et (ii) 9 demandes d'inscription. Les contentieux ont porté sur 10 omissions et 1 erreur d'adresse électorale.

S2.204 Au total suite à la publication des listes électorales provisoires à la révision ordinaire de 2010, la DAF a reçu onze ordonnances d'inscription ou de modification sur les listes électorales. Ces ordonnances sont directement arrivées des Tribunaux départementaux à la DAF, sans passer par les commissions administratives puisque la période d'exercice des CA était close. Parmi les onze ordonnances reçues, 2 sont mal rédigées. En plus, aucune de ces ordonnances ne comporte suffisamment d'éléments pour que la DAF retrouve aisément le dossier originel d'inscription ou de modification.

S2.205 A la date du 13 décembre 2010, la DAF ne savait pas encore si tout ou partie de ces ordonnances allaient pouvoir être traitées positivement par la DAF. L'annonce de la prochaine révision électorale a bousculé les travaux de la DAF, qui n'a donc pas encore pris en charge l'ensemble des cas de contentieux.

Recommandations

S2.206 Une formation des Présidents de Tribunaux départementaux à la matière électorale est nécessaire afin que les ordonnances qu'ils délivrent puissent être suivies. La constitution d'un fascicule expliquant les procédures d'inscription, de modification ou de radiation, ainsi que les causes de rejet de la DAF est recommandé. Dans ce fascicule, seraient aussi donnés des exemples d'ordonnances inexploitables par les services de la DAF, et les explications y afférentes.

S2.207 La DAF devrait être associée à la proposition d'un format de rédaction des ordonnances afin que ces dernières soient exploitables des services concernés par la prise en compte du contentieux.

S2.IV.6 Production des Cartes d'électeurs

Cadre juridique

S2.208 Selon l'article L.51 du code électoral, l'administration est chargée de l'impression et de l'établissement des cartes d'électeurs. Les alinéas 2 et 3 de cet article apportent les détails suivants : (i) « outre le numéro d'inscription de l'électeur, l'indication du lieu et du bureau de vote, la photographie numérisée, le code barre des empreintes digitales, la date de délivrance, toutes les mentions figurant sur la liste électorale doivent être reportées sur la carte d'électeur », (ii) « la carte d'électeur a une durée de validité de 10 ans. Elle est confectionnée selon les mêmes spécificités techniques et à partir de la même base de données que la carte nationale d'identité numérisée ».

Cadre juridique

S2.209 Le décret N°2006-1401 du 28 décembre 2006 - article R.36 – précise les modalités régissant les cartes d'électeur : (i) en termes de délivrance : « elle est délivrée à tout citoyen inscrit sur les listes électorales, (ii) en termes d'informations disponibles sur les cartes: « les cartes d'électeur doivent comporter les prénoms, nom, la date et le lieu de naissance, la filiation, la photographie numérisée, le code barre des empreintes digitales, le domicile ou la résidence de l'électeur, le numéro d'inscription sur les listes électorales, l'indication du lieu de vote et du bureau de vote ainsi que la date de délivrance ».

Procédures

S2.210 La production des cartes d'électeurs s'effectue après avoir apuré la base de données et après avoir pris en compte les modifications dues au traitement du contentieux.

S2.211 Avant la production d'un lot de cartes, l'unité de production est en possession des données biométriques des individus (base 1) – code unique pour chaque individu. L'unité de production procède au téléchargement des données textuelles à partir de la base de données disponible au niveau de la Division de l'Exploitation (base 2) – code unique pour chaque individu. Suit une association des informations issues des 2 bases de données ; Le lancement des processus d'impression, d'inspection, de finition et d'assurance qualité est alors possible. Si la pièce d'identité produite comporte un défaut, une reprise de l'impression est sollicitée ; si la pièce est correcte, le processus se poursuit. Le conditionnement des Cartes d'électeurs pour envoi vers les CA de distribution est organisé par la DGE.

S2.212 Après l'impression des cartes d'électeurs, le téléchargement du « fichier d'acceptation » est fait au niveau de la Division de l'Exploitation.

S2.213 Suit la suppression des données biométriques au niveau de l'Unité de Production ; ces données restent cependant disponibles au niveau de la Division de l'Exploitation.

Contrôles

S2.214 La mission d'audit a effectué un contrôle sur les informations textuelles portées sur la carte d'électeur.

S2.215 La mission d'audit a effectué un contrôle sur les informations contenues dans le code barre de la carte d'électeur.

S2.216 La mission d'audit a effectué un contrôle sur le processus de destruction des données biométriques une fois les cartes d'identité ou d'électeurs produites par l'Unité de Production.

S2.217 La mission d'audit a effectué un contrôle sur le processus de production des cartes d'électeurs : sortie des états de production de cartes d'électeurs pour les fichiers choisis de façon aléatoire ; tous les états doivent indiquer que les cartes ont déjà été produites, avec la date de production.

Constats

S2.218 Contrairement à ce qui est stipulé par l'alinéa 2 de l'art L.51 du code électoral, sur la carte d'électeur n'est pas indiquée la date de délivrance de la carte, et sur le code barre une seule empreinte est codée et non « des » empreintes digitales. D'autre part, à la place de la date de délivrance (de la carte d'électeur), est indiquée la date d'inscription de l'électeur à la Commission administrative.

S2.219 L'article L.51, indiquait aussi que toutes les mentions sur la liste électorale doivent être reportées sur la carte d'électeur. L'alinéa 2 de l'article R.36, reprend les informations qui doivent être sur la carte d'électeur citées à l'article L.51,), et ajoute « le domicile ou la résidence de l'électeur ». D'autre part, la carte d'électeur ne précise pas la résidence de l'électeur ; cette adresse de résidence est portée sur la carte nationale d'identité numérisée, mais le citoyen n'a pas obligation à faire modifier sa carte nationale d'identité en cas de changement d'adresse de résidence. Concernant la carte d'électeur, la question est de savoir si l'on doit comprendre « la résidence » comme une « adresse de résidence électorale » où si une harmonisation entre les textes et les cartes d'électeurs devrait être trouvée.

S2.220 D'autre part, l'alinéa 3 de l'article L.51 indique que la durée de la CE est de dix ans ; cependant ni la durée de validité de la CE, ni la date d'expiration n'est indiquée sur la Carte d'électeur.

S2.221 Le contrôle effectué sur le code barre situé sur le verso des cartes d'électeurs a été mené comme suit : la mission d'audit a demandé au prestataire De Larue de pouvoir visionner ce qui était codé sur le code barre ; une carte choisie parmi les cartes d'électeurs non distribuées par les commissions administratives de distribution a été tirée au hasard (parmi les 9 400 cartes procurées à la mission d'audit par des sous-préfectures) et à l'aide d'un lecteur optique le code barre a été « flashé ». Sont apparues les informations relatives à l'individu à laquelle cette CE est destinée : nom, prénoms, date et lieu de naissance, et le codage d'une seule empreinte digitale.

S2.222 Le contrôle effectué sur la destruction des données biométriques a été mené ainsi : une carte d'électeur produite plusieurs mois avant notre séance de contrôle a été testée, pour reconnaissance, mais aucune information n'est apparue disponible dans la base de données de la section production de cartes d'électeurs ; le même test effectué avec une carte d'électeur venant juste d'être imprimée sort à l'écran une fiche complète sur l'identité de l'électeur.

Recommandations

S2.223 Mettre en conformité les textes légaux avec les mentions portées sur les cartes d'électeurs.

S2.224 Informer la population de la durée de validité de sa carte d'électeur : en 2015 et 2016, un important nombre de cartes d'électeurs sera à changer. Des dispositions doivent être prises en ce sens : commande de matériel (faut il prévoir des carnets spéciaux pour les renouvellements ?), de consommables et de ressources humaines tant au niveau des CA, qu'au niveau de la DAF ou encore de l'Unité de Production des cartes d'électeurs.

S2.225 Poursuivre les opérations de production/confection des cartes d'électeurs tel que cela se fait actuellement, avec un va et vient d'autorisation de production des cartes données par le Service Exploitation de la DAF, et la destruction des fichiers au niveau du service de production dès l'opération achevée.

S2.226 Afin de suivre combien de cartes d'électeurs ont été éditées par personne, il serait recommandé d'ajouter un numéro sur la carte d'électeur, ce « numéro d'édition » indiquant le nombre de cartes éditées depuis la première inscription de la personne. Un premier duplicata ou un premier changement d'adresse électorale aurait un numéro 2 ; un changement d'adresse, suivi d'une demande de duplicata, suivi d'un nouveau changement d'adresse aurait un numéro 4. Ce numéro complèterait le numéro de l'électeur et serait donc incrémenté avec le nombre de cartes produites pour une même personne. Lors des scrutins, sur la fiche d'émargement ce numéro apparaîtrait, il serait ajouté (dans une colonne distincte) au numéro d'électeur. Ainsi, seules les personnes se présentant avec la carte d'électeur portant le numéro d'électeur et le numéro d'édition conformément à la liste d'émargement seraient autorisées à voter.

S2.IV.7 Synthèse des activités de la DAF

Points forts du système actuel

- La conformité et la convivialité de l'usage des carnets utilisés pour la révision de listes électorales.
- Un système de gestion d'archivage calqué sur le système de gestion des dossiers lors de leur traitement.
- Les contrôles exercés sur les dossiers reçus au niveau central par la DAF.
- Le traitement des données effectué par le service d'exploitation de la DAF, la qualité de la saisie des informations contenues dans les carnets ainsi que la conformité des documents adjoints aux demandes.
- La capacité de la DAF à procéder de manière autonome, c'est-à-dire en utilisant ses propres capacités d'impression, à la production des listes électorales provisoires, définitives ainsi qu'à la production des cartes d'électeurs.
- L'efficacité et l'automatisation des opérations de confection des cartes d'électeurs avec son système de contrôle qualité.

Points faibles du système actuel

- Un système d'archivage où les espaces et le conditionnement des dossiers ne garantissent pas une disponibilité/consultation des dits dossiers malgré un bon système de gestion.
- Une dépendance de la DAF vis-à-vis de ses prestataires (Division de l'exploitation, Production des cartes et Processus AFIS) 5 années après la refonte.
- L'absence d'information sur les personnes qui ont quitté une collectivité (à l'instar des radiations) sur les listes électorales provisoires.
- Un manque d'intérêt pour le processus du contentieux par l'ensemble des acteurs, après la fermeture des Commissions administratives.
- L'absence de conformité entre les textes légaux avec les mentions portées sur les cartes d'électeur.

Recommandations

- Renforcer la traçabilité des dossiers individuels par un système d'archivage des dossiers physiques plus performant, car certains documents n'ont pas été retrouvés ; ceci ne permet pas de garantir une totale transparence du système d'établissement des listes électorales.
- Améliorer le système d'archivage physique des documents pour préserver leur bon état de conservation, et de conditionnement (humidité, accessibilité), et pour garantir de retrouver tous les dossiers physiques.
- Les erreurs de saisie semblent très faibles, environ 1% (toutes erreurs confondues), donc le système de contrôle en place ne semble pas nécessiter de grandes améliorations.
- Renforcer la formation des membres de CA et prévoir des documents de sensibilisation et d'information de la population sur les conditions de révision des listes électorales (recommandation développée dans le chapitre relatif aux CA).

- Promouvoir une démarche progressive de recrutement de ressources compétentes pour assurer une gestion autonome du fichier électoral par la DAF en garantissant le transfert de compétences (de la saisie à la production des cartes d'électeurs).

- La recommandation majeure sur le traitement des rejets pendant la période de révision est de clarifier la procédure à suivre par le citoyen, et de veiller à l'adéquation des textes en vigueur avec la possibilité offerte aux citoyens à se référer aux listes. Les textes ne sont pas suffisamment explicites, et deux procédures distinctes doivent être mises en place selon le moment de la vérification des listes : pendant la période de révisions et pendant la période de contentieux.

- Les listes de mouvements pour être exhaustives devraient être complétées par la liste des personnes qui ont quitté la collectivité (à l'instar de la liste des radiations).

- Afin d'être en harmonie avec la section 2, dès l'ouverture de la période de révision des listes électorales, les listes électorales établies lors de la précédente révision devraient être mises à la disposition des citoyens dans les commissions de révision des listes électorales pour permettre aux citoyens de vérifier son inscription et faire corriger la liste de sa circonscription si besoin est.

- Une formation des Présidents de Tribunaux départementaux à la matière électorale est nécessaire afin que les ordonnances qu'ils délivrent puissent être suivies. La constitution d'un fascicule expliquant les procédures d'inscription, de modification ou de radiation, ainsi que les causes de rejet de la DAF est recommandé. Dans ce fascicule, seraient aussi donnés des exemples d'ordonnances inexploitables par les services de la DAF, et les explications y afférentes.

- La DAF devrait être associée à la proposition d'un format de rédaction des ordonnances afin que ces dernières soient exploitables des services concernés par la prise en compte du contentieux.

- Mettre en conformité les textes légaux avec les mentions portées sur les cartes d'électeurs.

- Informer la population de la durée de validité de sa carte d'électeur : en 2015 et 2016, un important nombre de cartes d'électeurs sera à changer. Des dispositions doivent être prises en ce sens : commande de matériel (faut il prévoir des carnets spéciaux pour les renouvellements ?), de consommables et de ressources humaines tant au niveau des CA, qu'au niveau de la DAF ou encore de l'Unité de Production des cartes d'électeurs.

- Poursuivre les opérations de production/confection des cartes d'électeurs tel que cela se fait actuellement, avec un va et vient d'autorisation de production des cartes données par le Service Exploitation de la DAF, et la destruction des fichiers au niveau du service de production dès l'opération achevée.

- Afin de suivre combien de cartes d'électeurs ont été éditées par personne, il serait recommandé d'ajouter un numéro sur la carte d'électeur, ce « numéro d'édition » indiquant le nombre de cartes éditées depuis la première inscription de la personne. Un premier duplicata ou un premier changement d'adresse électorale aurait un numéro 2 ; un changement d'adresse, suivi d'une demande de duplicata, suivi d'un nouveau changement d'adresse aurait un numéro 4. Ce numéro complèterait le numéro de l'électeur et serait donc incrémenté avec le nombre de cartes produites pour une même personne. Lors des scrutins, sur la fiche d'émargement ce numéro apparaîtrait, il serait ajouté (dans une colonne distincte) au numéro d'électeur. Ainsi seules les personnes se présentant avec la carte d'électeur portant le numéro d'électeur et le numéro d'édition conformément à la liste d'émargement seraient autorisées à voter.

S2.V Activités des Commissions de distribution des cartes d'électeurs

Cadre juridique

S2.227 **Selon** l'article L.52, il est créé dans chaque commune, commune d'arrondissement ou communauté rurale des commissions chargées de la distribution des cartes d'électeurs.

S2.228 Selon l'article L.53, les commissions procèdent à la remise individuelle des cartes à chaque électeur sur présentation de sa carte nationale d'identité et de son récépissé.

S2.229 Selon l'alinéa 1 de l'article R.39, la distribution des cartes d'électeurs a lieu du 40ème jour avant l'ouverture de la campagne électorale jusqu'au jour du scrutin. L'alinéa 3 vient étendre la période de distribution en indiquant que les cartes d'électeurs peuvent êtres distribuées en dehors de la période précédente, pour des raisons exceptionnelles, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre de l'Intérieur[56].

S2.230 Selon l'article R.40, à la fin de la distribution, le Président et les membres de chaque Commission dressent un procès-verbal des opérations, signé par tous les membres ; ce procès-verbal, accompagné de l'ensemble des cartes non distribuées, est remis sous pli cacheté et scellé à l'Autorité administrative compétente ainsi que la liste partielle sur laquelle figurent les mentions de contestation de la délivrance des cartes et le registre des opérations.

Procédures

S2.231 L'arrêté n°03236 du 07/04/2010 porte ouverture de la période de distribution des cartes d'électeurs, allant du 12 avril au 31 juillet 2010.

S2.232 Le demandeur muni de son récépissé d'inscription ou de modification et de sa carte nationale d'identité se présente personnellement devant le Président de la Commission ; le Président récupère le récépissé de l'électeur et vérifie à partir de la liste de distribution, que la carte est établie ; le Président remet au demandeur sa carte d'électeur et l'invite à émarger sur la liste de distribution ; le récépissé est classé.

Contrôles

S2.233 La mission d'audit a procédé à la prise de connaissance des informations contenues sur les procès-verbaux de distribution des cartes d'électeurs, signés par les Présidents de commissions et les Présidents de la CEDA, lors de la fin de la période de distribution des cartes d'électeurs.

S2.234 Sur les cartes restantes dans 4 arrondissements, le procédé de vérification a consisté en utilisant le banc de contrôle qualité de l'unité de production des cartes (de la DAF). Il permet de lister « rapidement » les informations sur l'électeur, permettant à la mission d'audit d'établir la liste de ceux n'ayant pas retiré leur carte d'électeur. Grâce à ce test, les états de production pourront détecter la présence éventuelle de fausses cartes, c'est à dire de cartes non reconnues par le système : en effet, seules les cartes ayant été produites par les services de production de la DAF ; le lieu de distribution de la carte est comparé à la commission d'inscription (qui est aussi la commission de distribution) ; Une répartition par année de production/d'inscription des électeurs des cartes restantes sera proposée pour éclairage.

S2.235 D'autre part un contrôle supplémentaire sera effectué pour savoir si ces cartes qui n'ont pas été retirées, n'ont pas fait l'objet d'une demande de duplicata ou de modification et alors probablement suivie d'un retrait ailleurs dans une autre Commission.

[56] Cependant, l'alinéa 3 commence avec la formule « toutefois, pour des raisons exceptionnelles ». En 2010, les raisons exceptionnelles ayant donné nécessité de distribution des cartes d'électeurs ne sont pas évidentes.

Constats

S2.236 Pour la révision ordinaire de 2010, la fin des activités de distribution est rappelée par un message de la DOE adressé à tous les Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets du 5 août 2010.

S2.237 Les informations envoyées par les Autorités administratives, sur la base de celles reçues des CA, adoptent des formats qui leur sont propres, ce qui rend difficile toute synthèse des PV.

S2.238 L'état de distribution des cartes d'électeurs (cartes distribuées, non distribuées et restantes) par année de distribution et par Commission n'est pas disponible au niveau central ; seule une consolidation au niveau départemental existe pour l'ensemble des périodes de distribution.

S2.239 Les rapports des préfectures et sous-préfectures relatifs au nombre des cartes d'électeurs restantes ne font pas tous la distinction entre collectivité locale ; cependant les préfectures et sous-préfectures devraient être en mesure de fournir cette information.

S2.240 Le nombre de cartes d'électeurs distribuées ou restantes est fait sans distinction des périodes d'inscription des électeurs (ou des périodes de révision).

S2.241 Il n'y a pas systématiquement de distinction entre le nombre de cartes nationales d'identité non distribuées (depuis leur confection au moment de la refonte) et le nombre de cartes d'électeurs non distribuées. Or cette distinction est nécessaire pour avoir le nombre maximum de votes possibles par commission administrative, voire même par collectivité communale, puisque les cartes d'électeurs sont triées par collectivité communale au niveau des Commissions administratives d'inscription.

S2.242 Sur l'un des cahiers servant de liste d'émargement, une personne à signé pour 4 personnes en mettant une accolade pour les 4 cartes retirées. L'audit n'est pas en mesure de savoir si le retrait a ou non été fait par une seule personne (pour les 4) ou si chacune des 4 personnes était présente pour le retrait, quoiqu'il en soit la procédure d'émargement individuel n'a pas été suivie. Limites de l'audit : l'audit ne peut effectuer des travaux de vérification sur un nombre suffisant de cahier, car ceux-ci n'ont pas systématiquement accompagné des cartes non retirées que la mission d'audit a pu obtenir.

S2.243 L'analyse réalisée sur les cartes non retirées, permet de dire que 80% des cartes non retirées ont été établies lors de la refonte. Certaines ont certes été refaites lors des changements de découpages administratifs datant de 2008 et 2009, mais la démarche d'inscription des citoyens date de 2005/2006. Peut-on considérer alors, que ces cartes ne seront plus demandées par les citoyens ?

Recommandations

S2.244 Les décomptes des cartes non distribuées devraient distinguer les cartes nationales d'identité des cartes d'électeurs, les différencier selon l'année de production, préserver la distinction par Commission, et établir des rapports uniformisés d'une Commission à une autre (et d'une CEDA à une autre).

S2.245 La période de révision des listes électorales pourrait être systématiquement suivie d'une période de distribution des cartes d'électeurs afin de ne pas séparer la période de demande de la période de délivrance et de conserver le dynamisme (dépôt de demande / retrait de la carte). Les textes ne prévoient de distribution ordinaire qu'à la « veille » des scrutins, or les révisions des listes sont prévues pour être annuelles ; ceci ne permet pas de mettre à disposition du citoyen sa carte d'électeur dans des délais rapprochés de sa demande.

S2.246 Des listes d'émargement pour le retrait des cartes d'électeurs pourraient accompagner les cartes à distribuer, et remplacer valablement les cahiers actuellement utilisés. La DAF devrait être chargée de préparer ces listes (peu de modification par rapport aux listes actuellement produites pour accompagner la remise des cartes aux commissions ; seule une colonne pour l'émargement serait à prévoir). Cette mesure concernerait toutes les nouvelles cartes produites depuis la révision de 2010.

S2.247 Une fois la période de distribution achevée, une copie de ces listes d'émargement devrait être transmise au niveau central, accompagnant les PV contradictoires des états de distribution des cartes d'électeurs.

S2.248 Ainsi, assurer qu'à partir de la révision de 2010, les cartes d'électeurs produites seront accompagnées d'une liste d'émargement pour attester de la délivrance, et que les états de distribution des cartes produites par les Commissions (reçues, distribuées, restantes) distinguent les cartes de 2010 de celles des autres années.

S2.249 Suite à la proposition de la CENA de procéder à la garde puis à l'incinération des cartes non distribuées (cf. Chapitre CENA), la mission d'audit recommande de réaliser une étude de faisabilité portant sur les aspects législatifs et réglementaires d'une telle démarche, ainsi que les aspects opérationnels. Si une décision de destruction de cartes d'électeurs devait être mise en œuvre, il conviendrait de s'assurer que le fichier électoral comporte une mention sur les électeurs concernés ; notamment les personnes ayant obtenu un duplicata de leur carte ne devront pas être radiées du fichier électoral[57].

S2.V.1 Synthèse des activités des Commissions de distribution

Points forts du système actuel

- Des distributions de cartes d'électeurs sont régulièrement organisées.

Points faibles du système actuel

- Un faible taux de distribution des cartes d'électeurs lors de l'exercice 2010 (5-7%) oblige à réfléchir sur une alternative à la méthodologie actuelle.
- L'absence de standardisation des états de distributions des cartes d'électeurs produits par les Commissions et par les Autorités administratives (cartes reçues, distribuées et restantes) .
- L'utilisation de cahiers d'émargements où les informations des requérants sont transcrites à la main plutôt que l'utilisation de listes d'émargement produites par la DAF.

Recommandations

- Distinguer les cartes d'identité des cartes d'électeurs lors des décomptes des cartes non distribuées, les différencier selon l'année de production, préserver la distinction par Commission, et établir des rapports uniformisés d'une Commission à une autre (et d'une CEDA à une autre).
- Faire suivre la période de révision des listes électorales d'une période de distribution des cartes d'électeurs afin de ne pas séparer la période de demande de la période de délivrance et de conserver le dynamisme (dépôt de demande / retrait de la carte). Les textes ne prévoient de distribution ordinaire qu'à la « veille » des scrutins, or les révisions des listes sont prévues pour être annuelles ; ceci ne permet pas de mettre à disposition du citoyen sa carte d'électeur dans des délais rapprochés de sa demande.
- Une fois la période de distribution achevée, transmettre une copie de ces listes d'émargements devrait être transmise au niveau central, accompagnant les PV contradictoires des états de distribution des cartes d'électeurs.

[57] L'usage du banc de contrôle qualité de la DAF pourrait faciliter l'identification des personnes n'ayant pas retiré leur carte.

- Accompagner les cartes à distribuer de listes d'émargement pour le retrait des cartes d'électeurs, et remplacer valablement les cahiers actuellement utilisés. La DAF devrait être chargée de préparer ces listes (peu de modification par rapport aux listes actuellement produites pour accompagner la remise des cartes aux commissions ; seule une colonne pour l'émargement serait à prévoir). Cette mesure concernerait toutes les nouvelles cartes produites depuis la révision de 2010.

- Ainsi, assurer qu'à partir de la révision de 2010, les cartes d'électeurs produites seront accompagnées d'une liste d'émargement pour attester de la délivrance, et que les états de distribution des cartes produites par les Commissions (reçues, distribuées, restantes) distinguent les cartes de 2010 de celles des autres années.

- Suite à la proposition de la CENA de procéder à la garde puis à l'incinération des cartes non distribuées (cf. Chapitre CENA), la mission d'audit recommande de réaliser une étude de faisabilité portant sur les aspects législatifs et réglementaires d'une telle démarche, ainsi que les aspects opérationnels. Si une décision de destruction de cartes d'électeurs devait être mise en œuvre, il conviendrait de s'assurer que le fichier électoral comporte une mention sur les électeurs concernés ; notamment les personnes ayant obtenu un duplicata de leur carte ne devront pas être radiées du fichier électoral[58].

[58] L'usage du banc de contrôle qualité de la DAF pourrait faciliter l'identification des personnes n'ayant pas retiré leur carte.

S2.VI Les attributions de la CENA

S2.250 Les attributions de la CENA relatives au processus d'inscription des électeurs sont définies à l'article L.8 du code électoral, et des précisions quant aux travaux spécifiques que doit effectuer la CENA dans le cadre de la gestion du fichier électoral sont spécifiées par l'article L.9. La procédure décrite ne porte pas sur les procédures passées, mais sur les procédures en place lors de la dernière révision (celle de 2010), l'objet de cette revue étant de partir d'un état des lieux pour se projeter dans l'avenir.

S2.VI.1 Supervision et contrôle de la CENA au niveau de la DAF

Cadre juridique

S2.251 L'alinéa 1 de l'article L.8 porte sur le rôle de supervision et de contrôle de la CENA au niveau de la DAF : « tout le processus d'établissement et de gestion du fichier électoral, avec droit d'accès à la documentation relative aux analyses, à la configuration physique du matériel et des équipements informatiques, à la programmation et aux procédures de saisie, de mise à jour, de traitement et de restitution des données ».

Procédures

S2.252 La CENA est représentée au niveau de la Division de l'Exploitation de la DAF par des contrôleurs qui vérifient la prise en compte des données liées à la révision du fichier électoral.

Contrôles

S2.253 Les contrôleurs de la CENA contrôlent tous les carnets qui parviennent à la DAF, et notamment la présence / l'absence de visa. Ils établissent des rapports destinés aux 3 membres de la CENA, désignés[59] par l'Assemblée Générale de la CENA, relais entre la CENA et le Ministère de l'Intérieur - avec ampliation au Conseiller informatique de la CENA.

S2.254 Ces contrôleurs sont chargés de veiller au respect des procédures et de noter ce qui n'est pas conforme. Ils portent à la connaissance de leur institution tous les manquements qu'ils relèvent liés à la révision des listes électorales, mais aussi relais quand cela est opportun les questions du personnel de la DAF, quand il leur est impossible de trancher sur des cas, afin que la CENA donne son avis sur le mode de traitement du cas présenté.

S2.255 Selon la nature des rapports, les 3 membres de la CENA peuvent directement se rendre à la DAF pour proposer une solution, ou débattre les questions en Assemblée Générale notamment lorsqu'il s'agit de questions d'ordre juridique. Ainsi, ces trois membres prennent connaissance du problème, élaborent une démarche ou une solution, puis si nécessaire une décision de la CENA est tranchée en Assemblée.

Constats

S2.256 Après concertation avec le Ministère chargé des Affaires étrangères, la CENA a notamment accepté la transcription des « modifications » des Sénégalais de l'étranger sur des carnets d'inscription, alors que les Commissions administratives les avaient noté sur des carnets de modifications.

S2.257 A la sortie des listes provisoires, des CEDA ont alerté la CENA du nombre supérieur de mouvements indiqués sur des listes de mouvements, par rapport au nombre enregistré par une Commission administrative. La CENA a alors informé les CEDA de l'impact de la compétence national des CA sur la constitution des listes.

[59] En 2010, ces trois membres sont issus du corps de l'administration, du corps des notaires, et du corps de l'enseignement secondaire.

Recommandations
S2.258 Préserver le lien et la remontée d'information des CEDA à la CENA.

S2.VI.2 Supervision et contrôle de la CENA au niveau des commissions

Cadre juridique
S2.259 L'alinéa 2 de l'article L.8 porte sur le rôle de supervision et de contrôle de la CENA « auprès de toute commission chargée de l'inscription sur les listes électorales » ; précise des procédures de contrôle, telles que la nomination d'un contrôleur dans chaque commission, d'inscription ; demande qu'un feuillet de l'attestation d'inscription ou de modification de l'inscription soit gardé par le contrôleur ; stipule que le contrôleur doit apposer son visa sur le récépissé remis à l'électeur et sur la souche du carnet.

Procédures
S2.260 Mise en place par la CEDA du nombre nécessaire de contrôleurs dans son département, pour chaque commission ouverte. La procédure à suivre par le contrôleur de la CENA dans les cas de changement de statut et de radiation n'est pas indiquée.

S2.261 Le contrôleur qui travaille au niveau d'une commission administrative remet tous les récépissés qu'il a collectés à la CEDA dont il dépend. L'ensemble de ces récépissés sont comptés et conservés au niveau de la CEDA.

Contrôles
S2.262 Vérification de la présence de la signature d'un représentant de la CENA sur les procès-verbaux lors de la fin de la révision (contrôlé dans le chapitre consacré aux activités des CA).

S2.263 Vérification de la présence du visa de la CENA sur les carnets parvenant pour saisie à la DAF (contrôlé dans le chapitre consacré aux activités de la DAF).

Constats
S2.264 Une liste nominative des contrôleurs de la CENA est établie.

S2.265 Ainsi, bien que la procédure à suivre par le contrôleur CENA dans les cas de changement de statut et de radiation n'est pas précisée par le code électoral, en pratique les contrôleurs procèdent de la même façon que pour l'inscription ou la modification.

S2.266 De façon générale, les contrôleurs de la CENA apposent leur visa « à coté de celui des Présidents de CA sur le carnet rempli ou au moment du ramassage si le carnet est non rempli ». Néanmoins, certains carnets parviennent à la DAF sans ces visas, et en principe ne sont pas saisis, pour rester en conformité avec la procédure de travail adoptée par la DAF. Cependant, dans le cadre des vérifications des visas sur les carnets, la mission d'audit a pu constater que parmi les 1 800 fiches contrôlées, 2 (qui appartenaient à un même carnet) ont été saisies par la DAF.

S2.267 Les contrôleurs de la CENA déployés au niveau des Commissions ne sont dotés d'aucun support pédagogique spécifique à la CENA. Ils peuvent certes avoir accès au manuel de formation du Ministère de l'Intérieur, mais ce manuel bien qu'explicitant la démarche à suivre pas les membres de la Commission administrative ne stipule pas les procédures de contrôle à suivre par les contrôleurs.

S2.268 La non prise en compte d'une fiche d'inscription ou de modification par la DAF oblige le Ministère à informer le requérant du rejet de son dossier. Les rejets par défaut de visa sur des fiches ou des carnets sont d'autant plus embarrassants qu'il s'agit, a priori, d'un défaut de procédure administrative et non d'une erreur du citoyen.

S2.269 Les Présidents de CEDA sont souvent informés de changements organisationnels des travaux de commissions par le Préfet ou le Sous-Préfet, et non par la CENA. La CENA est alors informée des décisions du Ministère de l'Intérieur par ses démembrements : processus inverse de ce qui devrait être. Ceci révèle un manque de communication entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA, voire l'absence de considération (de la part du Ministère de l'Intérieur) pour les travaux de contrôle de la CENA au niveau des CA.

Recommandations

S2.270 Chaque contrôleur devrait être en possession d'un manuel de formation conçu pour lui, par la CENA. Certaines parties de ce manuel reprendraient les procédures d'inscription du manuel conçu par le Ministère de l'Intérieur, et seraient complétées par des méthodes de contrôles spécifiques à la CENA.

S2.271 L'absence de visa doit être contrôlée avant la fermeture des Commissions administratives, afin que chaque CA statue sur l'absence de visa, absence qui est de sa responsabilité. Les acteurs auraient à se prononcer sur la recevabilité ou non des carnets et fiches sans visa. Si le Président de CA ou le contrôleur refuse d'apposer son visa, alors le fait doit être constaté, mentionné dans le registre de la commission, et la raison du refus explicitée au citoyen par la commission en charge de la révision.

S2.272 Les cas de carnets, sans visa de la CENA ou du Président de CA ne devraient jamais parvenir à la DAF. La CA a obligation de régler les problèmes de gestion de la réception des citoyens qu'elle accueille. Les contrôleurs de la CENA pourraient veiller à des contrôles exhaustifs avant tout ramassage des carnets par la DOE/DGE.

S2.273 Les Présidents de CA n'ayant pas autorité sur les contrôleurs de la CENA, il est nécessaire que la CENA soit la première à informer ses superviseurs et contrôleurs des décisions administratives en vigueur et des changements opérés. Pour y parvenir, la CENA doit être informée directement par le Ministère de l'Intérieur de toute information, instruction ou décision portant modification de l'organisation des commissions administratives, afin d'en informer directement ses démembrements.

S2.274 Formaliser les procédures à suivre par les contrôleurs CENA en les accompagnant de tableaux de suivis des opérations avec indications précises sur les informations à collecter et le mode de collecte des informations. Créer le Carnet de bord du contrôleur avec le type d'informations qui doivent y être notées.

S2.275 Rédiger et diffuser le Manuel du Contrôleur de la CENA (de la Commission administrative) pour la révision des listes électorales, et pour la distribution des cartes d'électeurs, ainsi qu'une version étoffée pour les superviseurs des CEDA (leur rôle de contrôle lors de déploiement du matériel au niveau de l'Autorité administrative, lors de la publication des listes électorales, leur feuille de route lors de leur visite auprès des contrôleurs, etc.).

S2.276 Standardiser les formulaires utilisés à tous les niveaux d'échanges d'informations des contrôleurs CA avec leur CEDA, et le format des rapports narratifs des CEDA en y introduisant un questionnaire.

S2.VI.3 Superviser et contrôler la mise à jour de la carte électorale

Cadre juridique

S2.277 L'alinéa 3 de l'article L.8 stipule que la CENA doit superviser et contrôler toute la mise à jour de la carte électorale.

Procédures

S2.278 La mise à jour de la carte électorale concerne la mise en place des bureaux de vote. Une fois les listes électorales arrêtées, le Comité électoral – établi au niveau de chaque Préfecture ou sous-

préfecture – discute et valide le nombre de bureaux de vote selon la population électorale de leur circonscription et les lieux de votes préétablis. Le Comité électoral est constitué par le Préfet ou le sous-préfet, les représentants des partis politiques, et le Président de la CEDA.

Contrôles
S2.279 La mission d'audit a consulté une correspondance de la CEDA de Bakel (correspondance datée de mars 2010) informant la CENA d'une proposition des Comités électoraux de ce département de créer de nouveaux bureaux de vote. Selon la CEDA, « ces villages ne répondent pas aux critères exigés par le code électoral pour s'ériger en bureau de vote ». La mission d'audit a été informée par la CENA (entretien du 20 décembre 2010) que cette dernière avait saisi le Ministère de l'Intérieur et que ces cas étaient en cours de traitement.

Constats
S2.280 La mission de veille assurée par la CENA pour la création de tout nouveau lieu de vote ou de nouveau bureau de vote, garantit une cohérence des décisions de créations.

Recommandations
S2.281 Poursuivre la procédure en place et s'assurer que toutes les CEDA veillent de façon professionnelle au respect des critères exigés par le code électoral pour accepter d'ériger un nouveau bureau de vote.

S2.VI.4 Superviser et contrôler l'impression et la distribution des cartes d'électeurs

Cadre juridique
S2.282 L'alinéa 4 de l'article L.8 stipule que la CENA doit superviser et contrôler l'impression et la distribution des cartes d'électeurs.

Procédures
S2.283 Les contrôleurs de la CENA, sélectionnés par l'institution au niveau central, effectuent leurs contrôles dans la salle de production des cartes en cochant sur un listing les cartes effectivement produites. Ce listing accompagne les cartes d'électeurs du lieu de production jusqu'à leur Commission administrative de distribution.

Contrôles
S2.284 L'auditeur a pu avoir accès aux copies de listes de production de cartes d'électeurs de 4 arrondissements.

Constats
S2.285 Les vérifications ont montré que les listings étaient cochés par la CENA, avant leur départ vers les CA.

Recommandation
S2.286 Poursuivre les vérifications telles que faites actuellement, par la présence de représentants de la CENA lors de la production de cartes d'électeurs.

S2.VI.5 Valider la composition des commissions

Cadre juridique
S2.287 Selon l'alinéa 9 de l'article L.8, la CENA doit valider la composition des membres des commissions d'inscription, des membres de commission de révision, des membres de commission de distribution.

Procédures
S2.288 Les Présidents de CEDA valident les arrêtés des Préfets et Sous-préfets qui nomment les membres des commissions administratives. Si une CEDA ne valide pas une candidature, elle informe le Préfet ou le Sous-Préfet qui procède au changement. Seuls les cas de résistance de Préfet ou sous-

préfet à une candidature conduisent l'envoi d'un courrier officiel pour que la proposition de nomination soit revue.

S2.289 Cet alinéa est complété par l'alinéa 3 de l'article L.36, qui indique qu'après validation de sa composition, la CENA est tenue de nommer un contrôleur auprès de chaque commission administrative.

Contrôles

S2.290 La mission d'audit a conduit une vérification sur l'arrêté du 11 janvier 2010 (Région de Louga, Département de Kébémer) portant création de deux commissions administratives de révision des listes électorales dans les Communes de Kébémer et Guéoul. Il s'agit de la transmission faite par la CEDA à la CENA de l'arrêté signé du Préfet de Kébémer. Cela permet à la CENA de s'assurer de la validation des commissions administratives par leur Président de CEDA.

S2.291 Lors de son entretien avec la CENA – 20/12/2010 – la mission d'audit a été informée qu'aucun cas de contestation n'était survenu lors des nominations des membres des commissions administratives mises en place dans le cadre de la révision ordinaire de l'année 2010.

S2.292 Cet alinéa 9 qui précise le nom de trois commissions distinctes laisse perplexe car il semble que dans le reste du code électoral (ainsi que dans la pratique) la commission d'inscription se confonde avec la commission de révision sous le vocable « commission administrative ».

Constats

S2.293 Lors de sa rencontre avec les membres de la CEDA de Dakar le 29 octobre 2010, l'auditeur a pu être informé que le contrôle de non affiliation à des partis politiques des membres des Commissions administratives d'inscription et de distribution était bien assuré par la CEDA. Une fois les membres de la commission administrative validée, la CEDA (comme demandé par l'article R.5) nomme les contrôleurs et superviseurs de la CENA pour les commissions en place dans le Département.

Recommandations

S2.294 Poursuivre le contrôle (tel qu'actuellement en vigueur), et veiller à ce que les CEDA sont suffisamment informer des types de contrôle à effectuer pour préserver la non affiliation des membres des CA à des partis politiques.

S2.VI.6 Superviser et contrôler la mise en place du matériel et des documents électoraux

Cadre juridique

S2.295 Selon l'alinéa 10 de l'article L.8, la CENA est chargée de superviser et contrôler avec les partis politiques la mise en place du matériel et des documents électoraux.

Procédures

S2.296 Le matériel et les documents électoraux sont livrés par la DGE du Ministère de l'Intérieur aux Préfets et sous-préfets qui se chargent d'informer les Présidents de CEDA et les Présidents de commissions administratives de la mise à disposition du matériel pour l'ouverture de la révision des listes électorales. Il n'y a pas de contrôle effectif des CEDA au niveau des Autorités administratives. Toutefois les CEDA sont invitées à constater de la réception des matériels. L'opération de contrôle détaillée de la CENA s'effectue au niveau de la commission administrative avec le Président de CA.

S2.297 Lors de la réception de tout matériel, le contrôleur de la CENA note sur son carnet ce qui a été reçu et ce qui est manquant. Si du matériel fait défaut, le contrôleur l'indique au superviseur de la CEDA lors de sa tournée de supervision. Ce dernier en informe la CENA. La CENA collecte l'ensemble des besoins et en informe le Ministère de l'Intérieur aussi tôt que possible.

Contrôles

S2.298 La mission d'audit a consulté une correspondance de la CEDA de Gossas (correspondance datée du 3 août 2010) informant la CENA que des cartes d'électeurs qui avaient été remises à la Commission administrative de distribution, étaient en réalité destinées à d'autres départements. En réponse, la CENA a demandé à la dite CEDA d'en informer l'Autorité administrative afin de rectifier l'erreur commise lors de la distribution.

Constats

S2.299 Des correspondances existent, les CEDA informent la CENA de ce qui se passe sur le terrain notamment la confirmation de l'arrivée du matériel de la DOE/DGE avant distribution auprès des CA.

Recommandations

S2.300 Des Procès-verbaux contradictoires devraient être signés lors de la réception du matériel par l'Autorité administrative et par la CEDA, puis au niveau des CA.

S2.VI.7 Contrôler et superviser la publication des listes électorales

Cadre juridique

S2.301 Selon l'alinéa 11 de l'article L.8, la CENA doit contrôler et superviser **la publication des listes électorales** et faire procéder aux rectifications nécessaires.

Procédures

S2.302 Les contrôleurs de la CENA déployés au sein de la DAF vérifient l'effectivité des préparatifs et de l'envoi des listes électorales provisoires.

S2.303 Les membres des CEDA sont en charge de cette activité. Les listes sont remises par la DGE aux Préfets et sous-préfets, qui les gardent à la disposition de la population. Ces listes ne font pas l'objet d'un affichage mais d'une mise à disposition. La CENA informe les Présidents de CEDA de l'arrivée des listes auprès des Préfets et sous-préfets, afin que la CEDA informe la population sur la disponibilité des listes et sur la durée de la période de contrôle.

S2.304 Les CEDA ont la responsabilité de vérifier sur une, deux ou trois journées (en fonction de leur temps de transport entre les différents sites) que les préfectures, sous-préfectures, communes, communes d'arrondissement et communautés rurales de l'affichage du procès verbal de réception des listes et de leur mise à disposition pour consultation.

Contrôles

S2.305 La mission d'audit a pu vérifier la procédure. Le compte rendu de dépôt et publication des listes électorales provisoires tel qu'établi par la CEDA de Kédougou en date du 15 septembre 2010 permet à la CENA de s'assurer que les Autorités administratives ont dressé et signé les procès verbaux de réception des listes, qu'elles ont procédé à l'affichage sur les panneaux des annonces officielles aux fins de publication et que les listes provisoires sont effectivement déposées auprès des Circonscriptions administratives.

Constats

S2.306 Dans la pratique les membres des CEDA ne font que vérifier à partir de quelle date les listes peuvent être consultées au niveau des Préfectures, Sous-préfectures, des communes d'arrondissement, communes et communautés rurales.

S2.307 La CENA ne joue pas aucun rôle dans le processus de correction des listes provisoires.

Recommandations

S2.308 Des activités de communication et de sensibilisation auprès des populations mériteraient d'être menées quelques temps avant l'arrivée des listes électorales provisoires pour leur consultation.

S2.309 Munis d'un formulaire spécifique, les CEDA devraient informer la CENA des lieux de passage et de l'effectivité de la disponibilité des listes électorales provisoires et de l'affichage des procès verbaux.

S2.VI.8 Contrôler le décompte des cartes d'électeurs non distribuées

Cadre juridique
S2.310 Selon l'alinéa 12 de l'article L.8, la CENA doit contrôler le décompte des cartes d'électeurs non distribuées.

Procédures
S2.311 Les contrôleurs de la CENA installés dans les Commissions administratives dressent un procès verbal contradictoire avec les Présidents des CA et participent au contrôle du décompte des cartes non retirées.

Contrôles
S2.312 Les PV mentionnent le nombre de cartes non distribuées (contrôle déjà réalisé dans le chapitre sur les activités des commissions administratives de distribution).

Constats
S2.313 Ni le cadre règlementaire, ni les procédures internes de la CENA ne proposent une approche uniformisée pour établir le décompte de cartes d'électeurs non distribuées (cumul de tous les types de cartes, sans distinction d'année de production). Comme en témoignent les propositions de réformes du Code électoral, la CENA a fait plusieurs propositions sur le sujet. Les 16 000 cartes distribuées en 2010 (sur 270 000) s'inscrivent dans un aussi faible taux de distribution que les années antérieures (environ 6%).

S2.314 Dans son rapport d'activités 2009, la CENA recommande que les cartes d'électeurs, issues des inscriptions antérieures à 2010 et qui n'ont pas été retirées, soient détruites en présence de représentants du Ministère de l'Intérieur, de la CENA et des partis politiques.

Recommandations
S2.315 Il semble essentiel que les cartes non retirées (dans des délais à préciser) ne soient pas laissées à la disposition des Autorités administratives afin de faire disparaître tout doute quant à leur potentielle utilisation par des personnes mal intentionnées, lors des scrutins. L'intérêt de laisser les anciennes cartes d'électeurs disponibles au citoyen ne se justifie pas vraiment car très peu de retraits des cartes d'électeurs produites il y a plusieurs années sont observés.

S2.VI.9 Proposer des améliorations au code électoral

Cadre juridique
S2.316 Selon l'alinéa 20 de l'article L.8 du Code électoral, la CENA doit faire toutes les propositions relatives à l'amélioration du code électoral.

Procédures
S2.317 La CENA élabore et soumet des propositions pour l'amélioration du code électoral.

Contrôles
S2.318 Les propositions les plus remarquables faites par la CENA pour l'amélioration du code électoral relatif au processus d'inscription des électeurs sur les listes électorales s'orientent selon :

- En 2007, la CENA recommande la suppression de la compétence nationale (voir rapport 2007) ;

- En octobre 2009[60] : la CENA recommande la recherche d'une concertation sur le sort à réserver au stock des cartes non distribuées en raison du faible taux de distribution des cartes d'électeurs non retirées (5%).

- En novembre 2009[61], lorsque la révision du code électoral a été entamée, la CENA propose d'assurer la garde des cartes d'électeurs non distribuées afin d'éviter que l'application de la disposition de l'article R.40 ne soulève des contestations de la part des partis politiques, et dans le souci de mettre « tout le monde à l'aise ». La CENA propose une nouvelle formulation d'alinéa comme suit : « la CENA assure la garde des cartes non distribuées jusqu'à ce qu'il soit décidé de les redistribuer ou de les incinérer. Ces cartes seront enfermées dans une male avec deux cadenas dont les clés sont détenues l'une par l'Administration, l'autre par la CENA ».

Constats

S2.319 La CENA présente l'ensemble de ses recommandations pour l'amélioration du code électoral dans ses rapports annuels.

S2.320 Les recommandations de la CENA relatives à la chaîne d'inscription des électeurs n'ont pas été suivies des faits.

Recommandations

S2.321 Donner suite aux propositions de réforme de la CENA dans les meilleurs délais.

Recommandations complémentaires liées à la CENA

S2.322 Assurer que la CENA est informée au plus tôt par le Ministère de l'Intérieur de toutes modalités/dispositions dans la conduite des opérations de révision et de distribution des cartes, et quoiqu'il en soit avant les Autorités administratives, afin qu'elle puisse organiser le déploiement et les travaux des membres des CEDA.

S2.323 Proposer le renforcement de la CENA par la présence d'un Conseiller en démographie électorale ou en statistique électorale, et d'un Conseiller juridique.

S2.324 Evaluer les besoins de l'équipe informatique pour un renforcement de l'équipe.

S2.325 Appuyer la mise en place du Registre de la Commission administrative qui doit rester à la disposition des membres de la Commission, des partis politiques et du contrôleur de la CENA.

S2.VI.10 Synthèse des attributions de la CENA

Points forts du système actuel

- La présence et l'opérationnalité des représentants de la CENA à chaque étape du processus de révision des listes électorales.

- La volonté de faire respecter les procédures mises en œuvre par le Ministère de l'Intérieur et de garantir l'intégrité des décisions prises par les Comité électoraux (CENA, CEDA et contrôleurs CENA).

- Le processus pour préserver l'intégrité et l'indépendance des contrôleurs CENA et des membres des CEDA.

[60] Courrier de la CENA du 6 novembre 2009 portant objet sur la révision annuelle des listes électorales et distributions des cartes non retirées.
[61] Extrait du courrier de la CENA du 6 novembre 2010 adressé au Ministère de l'Intérieur (rapport CENA 2009).

- La formulation de propositions de modifications du code électoral à l'issue de chaque élection nationale ou régionale sur l'intégralité du processus de révision des listes électorales dans ses rapports d'activités.

Points faibles du système actuel

- Le besoin d'établir des preuves de contrôles au niveau de la réception du matériel par les Autorités administratives et lors de la publication des listes provisoires.

- L'absence de supports pédagogiques conçus par l'institution (informations à collecter, mode de collecte, usage de formulaires, format de rapports, etc.) détaillant les activités de contrôles et de supervision (contrôleurs, CEDA).

- Le manque de concertation entre le Ministère de l'Intérieur et la CENA concernant les activités de révision des listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs.

- L'absence de cadre de discussion pour donner suite aux recommandations formulées par la CENA à l'issue de chaque cycle électoral et ce dans un cadre consensuel.

Recommandations

- Préserver le lien et la remontée d'information des CEDA à la CENA.

- Mettre à disposition de chaque contrôleur de la CENA un manuel de formation conçu pour lui, par la CENA. Certaines parties de ce manuel reprendraient les procédures d'inscription du manuel conçu par le Ministère de l'Intérieur, et seraient complétées par des méthodes de contrôles spécifiques à la CENA.

- Contrôler l'absence éventuelle de visa avant la fermeture des Commissions administratives, afin que chaque CA statue sur l'absence de visa, absence qui est de sa responsabilité. Les acteurs auraient à se prononcer sur la recevabilité ou non des carnets et fiches sans visa. Si le Président de CA ou le contrôleur refuse d'apposer son visa, alors le fait doit être constaté, mentionné dans le registre de la commission, et la raison du refus explicitée au citoyen par la commission en charge de la révision.

- Les contrôleurs de la CENA pourraient veiller à des contrôles exhaustifs avant tout ramassage des carnets par la DOE/DGE Les cas de carnets, sans visa de la CENA ou du Président de CA ne devraient jamais parvenir à la DAF. La CA a obligation de régler les problèmes de gestion de la réception des citoyens qu'elle accueille..

- Les Présidents de Commission administrative n'ayant pas autorité sur les contrôleurs de la CENA, il est nécessaire que la CENA soit la première à informer ses superviseurs et contrôleurs des décisions administratives en vigueur et des changements opérés. Pour y parvenir, la CENA doit être informée directement par le Ministère de l'Intérieur de toute information, instruction ou décision portant modification de l'organisation des commissions administratives, afin d'en informer directement ses démembrements.

- La formalisation des procédures à suivre par les contrôleurs CENA devrait être accompagnée de tableaux de suivis des opérations avec des indications précises sur les informations à collecter et le mode de collecte des informations.

- Poursuivre la procédure en place et s'assurer que toutes les CEDA veillent de façon professionnelle au respect des critères exigés par le code électoral pour accepter d'ériger un nouveau bureau de vote.

- Poursuivre les vérifications telles que faites actuellement, par la présence de représentants de la CENA lors de la production de cartes d'électeurs.

- Poursuivre le contrôle (tel qu'actuellement en vigueur), et veiller à ce que les CEDA soient suffisamment informer des types de contrôle à effectuer pour préserver la non affiliation des membres des CA à des partis politiques.

- Des Procès-verbaux contradictoires devraient être signés lors de la réception du matériel par l'Autorité administrative et par la CEDA, puis au niveau des CA.

- Des activités de communication et de sensibilisation auprès des populations mériteraient d'être menées quelques temps avant l'arrivée des listes électorales provisoires pour leur consultation.
- Munis d'un formulaire spécifique, les CEDA devraient informer la CENA des lieux de passage et de l'effectivité de la disponibilité des listes électorales provisoires et de l'affichage des procès verbaux.

- Il semble essentiel que les cartes non retirées (dans des délais à préciser) ne soient pas laissées à la disposition des Autorités administratives afin de faire disparaître tout doute quant à leur potentielle utilisation par des personnes mal intentionnées, lors des scrutins. L'intérêt de laisser les anciennes cartes d'électeurs disponibles au citoyen ne se justifie pas vraiment car très peu de retraits des cartes d'électeurs produites il y a plusieurs années sont observés.

Recommandations générales

- Donner suite aux propositions de réforme de la CENA dans les meilleurs délais.

- Créer le Carnet de bord du contrôleur avec le type d'informations qui doivent y être notées.

- Appuyer la mise en place du Registre de la Commission administrative qui doit rester à la disposition des membres de la Commission, des partis politiques et du contrôleur de la CENA.

- Rédiger et diffuser le Manuel du Contrôleur de la CENA (de la Commission administrative) pour la révision des listes électorales, et pour la distribution des cartes d'électeurs, ainsi qu'une version étoffée pour les superviseurs des CEDA (leur rôle de contrôle lors de déploiement du matériel au niveau de l'Autorité administrative, lors de la publication des listes électorales, leur feuille de route lors de leur visite auprès des contrôleurs, etc.).

- Standardiser les formulaires utilisés à tous les niveaux d'échanges d'informations, y compris le format des rapports narratifs des CEDA en y introduisant un questionnaire.

- Proposer le renforcement de la CENA par la présence d'un Conseiller en démographie électorale ou en statistique électorale, et d'un Conseiller juridique.

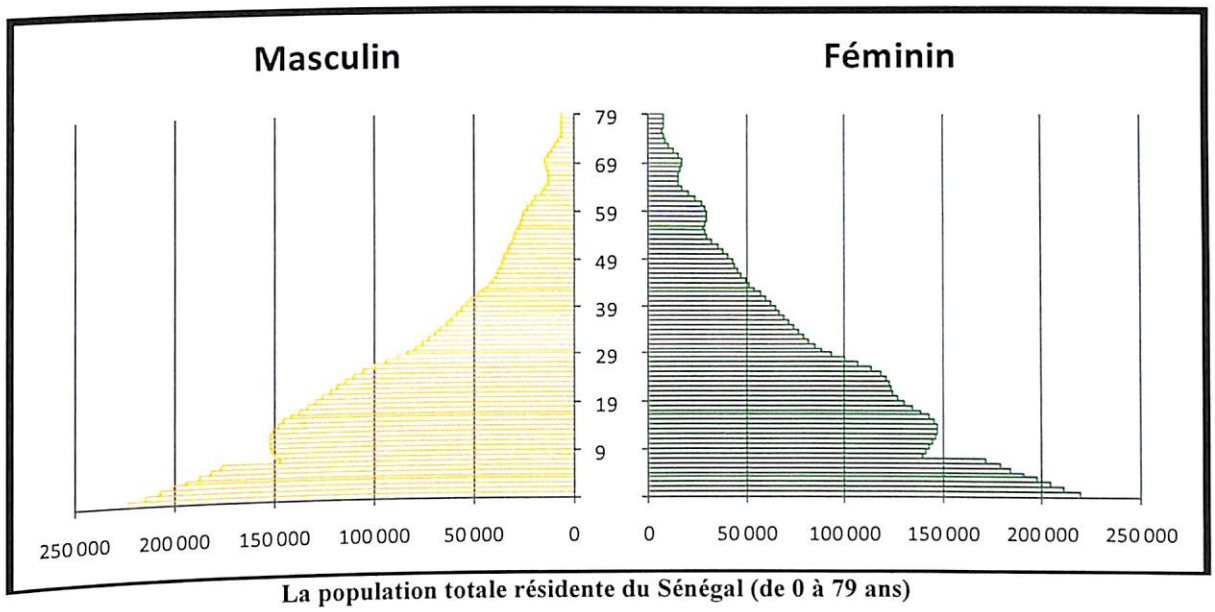
- Evaluer les besoins de l'équipe informatique pour un renforcement de l'équipe.

- Assurer que la CENA est informée avant les Autorités administratives de toutes modalités/dispositions dans la conduite des opérations de révision et de distribution des cartes, afin qu'elle puisse organiser le déploiement et les travaux des membres des CEDA.

SECTION 3A : L'ENQUÊTE DE TERRAIN

S3A.I Préambule

S3A.1 Les données de projection de l'Agence National de la Statistique et de la Démographie (ANSD), pour la population totale résidente au Sénégal fin 2010, estiment la population à 12 496 300. La structure par sexe et âge de la population se présente comme suit.



La population totale résidente du Sénégal (de 0 à 79 ans)

S3A.2 Dans le cadre de l'audit du fichier électoral, seule la population majeure (18 ans ou plus), nous intéresse. Néanmoins, dans le cadre de perspectives, il est nécessaire que la prise en compte de l'arrivée des futurs majeurs sur les listes électorales soit programmée, c'est pourquoi la base large de la pyramide doit être vue, comme le fait que pour les 20 ans à venir, la population électorale à inscrire sur les listes augmentera régulièrement.

S3A.3 Depuis la refonte (fin 2006), seules 120 000 nouvelles inscriptions ont été enregistrées, or la population a augmenté de plus d'un million de nouveaux majeurs. Le constat est simple, les inscriptions sur les listes électorales sont bien en de ça de ce qu'elles devraient être chaque année : aux alentours de 260 000 nouveaux inscrits par an.

S3A.4 Les données d'enquête complèteront ce tableau par la part du nombre de modifications pour cause de changement d'adresse électorale qui devraient être enregistrées, et le nombre de défunts toujours inscrits sur le fichier électoral.

S3A.5 Au Sénégal, pour être en droit de détenir une carte d'électeur, il est nécessaire de détenir une carte nationale d'identité numérisée. La présentation de ce seul document autorise à l'inscription sur une liste électorale, sous réserve de préserver l'unicité de l'inscription sur une et une seule liste électorale.

S3A.6 Concernant les fichiers relatifs aux électeurs, trois fichiers distincts sont gérés par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) du Ministère de l'Intérieur :

- un fichier pour les électeurs civils résidant sur le territoire national,
- un fichier pour les électeurs des corps militaires ou paramilitaires résidant au Sénégal,
- un fichier des Sénégalais résidant à l'étranger.

S3A.7 L'enquête n'a porté que sur les Sénégalais inscrits sur les listes électorales nationales, et n'a pas fait de distinction entre inscrits civils et militaires. Concernant les fichiers des Sénégalais

résidant à l'étranger, seule une approche globale du fichier[62] a été réalisée et l'analyse résultante est présentée dans ce rapport sectoriel.

S3A.8 L'ensemble du corps électoral lors d'élections nationales s'élève donc à la somme des inscrits sur ces trois fichiers (4 835 646 civils + 24 030 militaires + 137 203 à l'étranger), pour s'établir en 2010 à 4 996 879 inscrits.

[62] Une approche globale et non une approche par enquête qui aurait été bien difficile, et couteuse, d'autant que le nombre total d'inscrits est relativement peu important (137 000), représentant moins de 3% des inscrits sur les fichiers électoraux, et si l'on subdivise le nombre d'inscrits par pays de résidence alors les proportions deviennent encore bien moindre (En France, pays où les Sénégalais sont le plus enregistrés par les représentations diplomatiques, ils représentent 0.5% de l'ensemble des inscrits sur les listes électorales).

S3A.II Introduction

S3A.9 Dans le cadre de l'audit du fichier électoral, une enquête auprès de la population du Sénégal a été organisée. Cette enquête est réalisée à partir de trois questionnaires distincts, représentant une approche différente du processus d'inscription des électeurs sur le fichier électoral.

S3A.10 Le premier questionnaire (A) mène l'enquête en partant du fichier électoral lui-même ; le deuxième questionnaire (B) enquête les résidents d'un lieu sans savoir a priori s'ils sont ou non inscrits sur le fichier électoral ; le troisième questionnaire (C) s'adresse au chef de quartier/village où se rend l'enquêteur afin de comprendre les éléments majeurs survenus dans la zone d'enquête : départs massifs de population, ou a contrario arrivées massives.

S3A.II.1 Questionnaire A – Enquête à partir du fichier électoral – *« list to people »*

S3A.11 L'objet de ce questionnaire d'enquête est de vérifier que les inscrits sur le fichier électoral existent bien. On recherche les électeurs fictifs et on relève (éventuellement) la présence d'électeurs déplacés, avec un risque de double enregistrement dans la base de données, puis de doubles vote. Cette enquête permettra aussi de mesurer l'importance du nombre de décédés, et éventuellement de personnes ayant perdu leurs droits civiques et politiques sur le fichier, de relever les erreurs d'attribution de bureaux de vote, plus précisément les lieux de vote excessivement éloignés des électeurs notamment induits par les derniers découpages administratifs.

S3A.12 Sur chacune des 14 régions du Sénégal, la sélection des inscrits sur le fichier électoral à enquêter se fera par un tirage selon les quartiers de résidence, puis les personnes à enquêter seront recherchées par les enquêteurs selon leur adresse de résidence telle qu'indiquée dans le fichier des Cartes nationales d'identité (CNI).

S3A.II.2 Questionnaire B – Enquête de couverture du fichier électoral – *« people to list »*

S3A.13 L'objet de ce questionnaire d'enquête est d'estimer la couverture du fichier électoral, (éventuellement l'inscription injustifiée d'étrangers). On saura, au terme de l'enquête, parmi les personnes éligibles et présentes au Sénégal, qui n'est pas inscrit et pourquoi. D'autre part, un éclairage sur les personnes mentionnant avoir effectué toutes les démarches administratives, mais n'ayant toujours pas leur carte d'électeur sera proposé (carte non retirée, carte non présente au centre de distribution, etc.).

S3A.14 Sur chacune des 14 régions du Sénégal, la sélection des ménages à enquêter se fera par un tirage des collectivités locales puis des quartiers de résidence.

S3A.II.3 Questionnaire C – Enquête auprès des chefs de quartier/village

S3A.15 L'objet de ce questionnaire d'enquête est de mettre en perspective les résultats issus des questionnaires A et B, en interrogeant les chefs de quartier/village sur les spécificités en terme de mouvements de population liées à leur zone d'exercice : épidémies (hausse de la mortalité), inondations (émigrations massives), nouveaux quartiers ou extension récente (immigration), etc.

S3A.16 La méthodologie de sélection des enquêtés pour les questionnaires A et B est présentée dans les pages qui suivent. Les méthodologies sont identiques pour les premières strates mais différentes pour la dernière. Le questionnaire C est administré dans toutes les localités où les enquêteurs se sont rendus, que ce soit pour administrer le questionnaire A ou le questionnaire B.

S3A.17 Le guide de l'enquêteur et du contrôleur est mis en annexe à ce rapport, ainsi que les questionnaires d'enquête (annexe S3A). Le questionnaire A a été publiposté, donc sur chaque questionnaire été notées toutes les informations sur la personne recherchée nécessaires à l'enquêteur pour faire sa recherche voire son pistage.

S3A.II.4 Méthodologie retenue

S3A.18 La méthodologie retenue pour parvenir à assurer une représentativité des résultats de l'enquête terrain a été la suivante :

- Sondage stratifié
- Tirages indépendants d'une strate à l'autre
- Même nombre de personnes enquêtées dans chaque strate
- Pondération des résultats obtenus selon la population représentée

S3A.II.5 Calendrier de l'enquête de terrain

Item	Période	Activité
1.	12 et 13 novembre 2010	Formation des enquêteurs et enquête pilote
2.	15 novembre	Révision des questionnaires selon remarques qui ont suivi l'enquête pilote
3.	18 novembre	Préparation des enquêteurs au déploiement
4.	19 au 28 novembre	Enquête terrain
5.	29 novembre	Débriefing post terrain avec les enquêteurs, passage en revue des questionnaires
6.	30 novembre (21 jours)	Démarrage de la saisie le
7.	6 janvier 2010	Mise à disposition des données pour analyse
8.	6 janvier – 24 janvier 2011	Nettoyage des données et Analyse
9.	16 au 31 janvier 2011	Rédaction du rapport d'enquête

S3A.II.6 Etapes d'enquête

S3A.19 Pour mener à bien cette enquête, telles sont les étapes qui ont jalonnées les travaux. Il a d'abord fallu éclaircir les objectifs de l'enquête, les contraintes et les précautions à prendre pour lever les risques ; et la méthodologie retenue a été la suivante :

- Rechercher les bases de sondage les mieux adaptées ;
- Réaliser le tirage de l'échantillon ;
- Concevoir le questionnaire ;
- Tester le questionnaire ;
- Collecter les données sur le terrain ;
- Codifier les données et relire les questionnaires administrés ;
- Saisir les données ;
- Contrôler la qualité des données ;
- Procéder aux estimations (avec la correction des non-réponses) ;
- Analyser les données ;
- Procéder aux estimations d'erreurs ;
- Procéder à une estimation finale ;
- Présenter les résultats dans le cadre général de l'audit.

S3A.20 Les différentes phases de l'enquête sont décrites ci-dessous, et sont accompagnées des premiers constats généraux liés au déroulement de l'enquête.

Déterminer les objectifs de l'enquête, ses contraintes et les précautions à prendre

S3A.21 Les données d'enquête viennent compléter les données obtenues à partir de l'analyse des données contenues dans le fichier électoral. Elles viennent apporter un éclairage autre sur le fichier, proposant des estimations qui ne peuvent être obtenues sans recourir à la rencontre de la population concernée. Dans le cadre de cette enquête, les grandes questions auxquelles une réponse veut être apportée concernent :

- L'importance des décès, toujours inscrits sur le fichier électoral,
- L'importance de la migration (et notamment des personnes qui probablement ne reviendront pas pour voter à l'endroit où elles étaient),
- La possible inscription d'électeurs fictifs.

S3A.22 D'autre part, et de façon plus générale, on cherchera à comprendre comment évolue le fichier électoral dont une refonte complète a été entreprise en 2005/2006, et on veillera à éclairer dans quelle mesure il est possible de préserver les acquis de la refonte, afin de ne plus avoir à relancer une opération aussi lourde.

Rechercher les bases de sondage les mieux adaptées aux objectifs poursuivis

S3A.23 Le fichier électoral informatisé est géré par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) qui dépend du Ministère de l'Intérieur. Cette même Direction s'occupe aussi de la gestion du fichier des personnes physiques, qui permet l'établissement des cartes nationales d'identité (CNI).

S3A.24 Il est nécessaire d'être inscrit dans ce fichier des personnes physiques pour pouvoir prétendre à l'obtention d'une carte d'électeur. D'autre part, l'ensemble des données relatives à l'état civil de la personne, son adresse de résidence, ainsi que ses données biométriques sont conservées dans le fichier des personnes physiques. Dans le fichier électoral seules sont conservées les données électorales des citoyens (résidence électorale, lieu de vote, et bureau de vote, Commission administrative et autres données de repérage géographique de l'électeur et de datation des inscriptions ou modifications de données électorales). L'identifiant unique qui lie les personnes du fichier des électeurs à celui des personnes physiques est le Numéro d'Identification Nationale (NIN). Ce numéro créé pour chaque individu par la DAF, est composé à partir des données d'état civil issues des (copies d') actes de naissance.

S3A.25 Afin de réaliser toute enquête, il est nécessaire de prendre connaissance des bases de données disponibles et de choisir les plus pertinentes pour connaître la population cible, et permettre à l'échantillon tiré de bénéficier de ces connaissances.

S3A.26 Dans le cadre de cette enquête, non seulement le fichier électoral a été utilisé, mais aussi le fichier des personnes physiques, les données du recensement général de le population de 2002, ainsi que les projections de population par sexe, âge et par lieu de résidence pour 2010.

Réaliser le tirage de l'échantillon

S3A.27 Le choix de la méthodologie pour le tirage de l'échantillon a été réalisé à partir de l'objectif d'enquête, de la population cible et des données disponibles.

S3A.28 L'échantillon a été sélectionné par un tirage aléatoire stratifié. Les localités des départements constituent les strates, les ménages les unités statistiques, et la population cible comprend pour le questionnaire A tous les inscrits sur le fichier électoral, et pour le questionnaire B tous les résidents âgés de 18 ans et plus.

S3A.29 Les unités d'habitations ont été numérotées et la population qui y résidait dénombrée (par sexe et âge). La collecte a été organisée simultanément dans 42 localités de 14 départements pour le questionnaire A et dans 42 autres localités de 14 autres départements pour le questionnaire B. Les questionnaires ont été renseignés par entretien direct avec les personnes éligibles. Le questionnaire C a été administré aux chefs de village ou de quartier pour relever les faits marquant ayant touché leur

population au cours des 5 dernières années. Les données collectées ont fait l'objet de vérifications, d'appariement et de saisie sur le programme SPSS. Les données ont ensuite été apurées et pondérées.

Concevoir le questionnaire et le guide de l'enquêteur

S3A.30 La réalisation effectuée par étape et par confrontation régulière avec les données avec lesquelles un rapprochement va être fait pour assurer des conditions optimales de travail, pour les enquêteurs, et pour les opérateurs de saisie, et pour ceux réalisant appariement puis analyse des données.

Valider le questionnaire

S3A.31 Relire le questionnaire avec des personnes qualifiées dans le domaine, rompues à l'organisation d'enquête et avec l'informaticien en charge de la confection de la base de données.

S3A.32 Réajuster les questionnaires en fonction notamment des remarques de l'informaticien : agencement et numérotation des questions, sauts de rubriques quand les questions ne sont pas adaptées à l'interviewé.

Confectionner le masque de saisie pour les trois questionnaires, création de la base de données.
Recruter et former le personnel de terrain et tester le questionnaire

- Recruter des personnes déjà rompues aux enquêtes de terrain.
- Sensibiliser les superviseurs au contexte de l'enquête.
- Former les enquêteurs et les contrôleurs sur le contexte de l'enquête, et sur l'approche vis-à-vis de la population (ici il fallait préciser que bien que l'enquête porte sur le fichier électoral, et qu'il ne s'agissait pas d'une enquête politique ; ce message devait être clairement annoncé à la population).
- Organiser une lecture suivie du guide de l'enquêteur.
- Procéder à une opération pilote, pour tester les questionnaires et la compréhension des questionnaires par les enquêteurs ; réajuster les questionnaires aux remarques des enquêteurs.
- Evaluer la durée et les temps d'enquête.

Collecter les données

S3A.33 Constituer les équipes (3 superviseurs généraux, 7 équipes composées chacune de 3 enquêteurs et d'un contrôleur) – Etablir le plan de déploiement des équipes, et déterminer le mode opératoire.

Codifier les données – Relire les questionnaires administrés

S3A.34 Dans le cadre de cette enquête, la codification a été induite par le marquage des réponses de l'enquêteur sur le questionnaire, autant que faire se peut. Néanmoins, la relecture des questionnaires avec les enquêteurs (les ayant remplis), dès leur retour du terrain a permis de compléter les zones insuffisamment ou mal remplies (telles que les nom et prénom de l'enquêteur et du contrôleur sur chaque questionnaire) ou encore de compléter les zones qui leurs semblaient aller de soi quand ils avaient ou non répondu à une question antérieure.

S3A.35 Lors de la séance de débriefing avec les enquêteurs, contrôleurs et superviseurs d'enquête, la relecture des questionnaires, a été accompagnée de discussions sur les conditions d'enquête et sur le déroulement des opérations.

S3A.36 Parmi les difficultés rencontrées sur le terrain par les enquêteurs, ont été soulevées la qualité de leur accueil par les autorités, l'absence de certaines autorités pour un pistage optimal des inscrits. Ces difficultés se comprennent d'autant mieux qu'il n'y a pas eu d'annonces officielles pour prévenir de l'arrivée des enquêteurs et de la teneur de l'enquête, et donc les autorités administratives n'étaient pas averties de leur passage. Ainsi, la surprise de l'arrivée des enquêteurs a parfois quelque peu retardé le démarrage des travaux. Ceci étant, une fois l'explication sur les raisons de l'enquête et l'objet non politique du questionnaire acquis, dans sa quasi-totalité, la population a très bien accueilli les enquêteurs.

S3A.37 D'autre part, des surprises ont aussi été au rendez-vous : lorsque les enquêteurs ont demandé à voir les cartes d'électeurs, certains ont annoncé qu'elles n'étaient plus en leur possession car un promoteur leur a promis des semences gratuites contre remise de leur carte d'électeur (Kaffrine) ; dans d'autres endroits, une personne du village/quartier détient les cartes d'électeurs (comme à Thies/Mboro).

Quelques cas remarquables

S3A.38 L'absence de certains chefs de quartier/village (parti à la Mecque) a rendu parfois difficile le repérage des personnes notamment quand les adresses étaient imprécises, et les rivalités entre les différents responsables locaux dans le cas des grands quartiers a parfois rendu difficile l'obtention d'informations pertinentes.

S3A.39 Certains lieux d'enquête étaient particulièrement difficiles, notamment les quartiers en zone de très fort peuplement qui n'ont pas de vraie délimitation et ceux redécoupés depuis la refonte (alors que l'adresse de résidence dont nous disposons mentionne l'adresse lors de la refonte)

S3A.40 D'autre part, pendant la refonte certains ont suivi les Commissions itinérantes déclarant une adresse de résidence « arrangée », c'est-à-dire conforme à la zone où se trouvait la commission pour éviter que leur demande ne soit rejetée.

S3A.41 Parmi les personnes à enquêter, certaines étaient des nomades ; ces derniers ont été identifiés à Saint Louis/Rosso Sénégal.

Former les opérateurs de saisie et saisir les données

Contrôler la qualité des données

Procéder aux estimations

S3A.42 Pour procéder aux estimations, des décisions sont à prendre concernant les non-réponses et la suppression des questionnaires remplis pour des moins de 18 ans : les mineurs ne faisaient pas partie de notre population à enquêter.

Analyser les données

S3A.43 Les premières analyses de données visent à ébaucher les réponses aux questions principales auxquelles les questionnaires devaient apporter une réponse. Le croisement avec les autres variables permet une première ébauche de compréhension des réponses ou des comportements.

Contrôler la pertinence des variables et procéder aux estimations d'erreurs

S3A.44 Des tests de cohérence et de pertinence des variables doivent être entrepris avant de pouvoir proposer un résultat ; un facteur essentiel est le nombre de cas concernés, et la valeur que peut ou non être accordée à la mesure proposée.

Procéder à une estimation finale des phénomènes étudiés

S3A.45 Afin de parvenir à une estimation finale pertinente, il est nécessaire de tester la cohérence des résultats obtenus notamment à partir d'estimateurs indirects, pouvant valablement éclairer sur la pertinence ou non des différentes mesures réalisées.

Mettre en contexte les résultats d'enquête

Rédiger le rapport d'enquête (objet de la présente section)

S3A.III Méthodologie générale

S3A.46 Deux questionnaires distincts ont été adressés à la population car la population cible de chaque questionnaire n'est pas exactement la même. Le questionnaire A ne s'adresse qu'aux personnes inscrites sur une liste électorale, le questionnaire B s'adresse à l'ensemble de la population de plus de 18 ans résidant au Sénégal.

S3A.47 Afin de parcourir une plus grande étendue du territoire Sénégalais, le choix a été d'administrer les questionnaires A et B dans les 14 régions, mais pour chaque région un département a été sélectionné pour administrer le questionnaire A et un autre département pour administrer le questionnaire B.

S3A.48 Cela a conduit les enquêteurs à travailler dans 28 départements parmi les 45 que compte le Sénégal.

S3A.III.1 Méthodologie commune à la constitution des échantillons des questionnaires A et B

S3A.49 Le raisonnement d'échantillonnage a été mené en respectant une stratification par approche géographique :

Découpage géographique	Explication du choix retenu
Région	Toutes les régions sont sélectionnées donc pas de choix à faire.
Département	Un taux d'inscription par département est calculé (nb inscrits/pop 2010)[63] Sur les 14 régions, on choisira • 4 départements avec le plus fort taux d'inscription de leur région, • 4 départements avec le plus faible taux d'inscription de leur région, • 6 départements avec un taux d'inscription intermédiaire dans leur région. ***Dans le cadre de l'administration de ce questionnaire, ce choix « semi raisonné » ne devrait/ ne peut avoir aucune incidence sur la recherche des inscrits, car l'enquêteur part d'une liste avec l'adresse de résidence de l'électeur. Il s'agit donc seulement de retrouver des personnes qui se sont inscrites et ont spécifié leur lieu de résidence.*** ***Cependant, comme dans le cadre de l'audit dans son ensemble, le souhait est d'appréhender les questions relatives à l'inscription des électeurs sous différents angles, l'objet est de ne pas faire porter des analyses complémentaires sur une même population. Donc pour l'échantillonnage, on fera en sorte de ne pas sélectionner deux fois une même commission administrative.*** Pour l'enquête de terrain une contrainte est le temps et le coût, c'est pourquoi les 3 enquêteurs d'une même équipe sillonneront un seul département pour administrer le questionnaire A puis un autre département (de la même région) pour administrer le questionnaire B.
Collectivité	Dans chaque département seront listées les collectivités urbaines, et les collectivités rurales. Ces 2 listes de collectivités seront triées par nombre d'inscrits sur le fichier électoral, et la moyenne des inscrits sera calculée. • Sur la liste des collectivités locales urbaines, une seule collectivité sera sélectionnée, il s'agira de celle dont le nombre moyen d'inscrits se

[63] Le Nombre d'inscrits (Nb inscrits) est le nombre issu du fichier électoral de la DAF au 31 octobre 2010 ; la population 2010 provient des projections de l'ANSD, par département.

	rapproche le plus de la moyenne au niveau départemental. • Sur la liste des collectivités locales rurales, deux collectivités seront sélectionnées : l'une d'elle fera partie des collectivités avec un nombre d'inscrits plus important que la moyenne (1er quartile), l'autre fera partie des collectivités avec un nombre d'inscrits moins important que la moyenne 3ème quartile. *Avant d'arrêter définitivement la sélection des deux collectivités locales rurales, on vérifiera « en laboratoire » les distances entre la localité urbaine sélectionnée et les collectivités rurales sélectionnées, et si besoin est quelques ajustements géographiques seront faits tout en respectant le procédé général. Deux communes proches sur une liste seront considérées comme interchangeables, si cela permet de garder les enquêteurs circonscrits dans une zone d'enquête pas trop étendue. Cela facilitera notamment le travail de contrôle et d'appui du contrôleur à ses enquêteurs.*
Quartier / village	Procédé identique à celui retenu pour la sélection des collectivités locales : • Dans la Collectivité urbaine : le quartier avec un nombre d'inscrit se rapprochant le plus du nombre moyen d'inscrits par quartier de la collectivité • Dans chaque Collectivité rurale : le village qui se rapproche le plus du nombre moyen d'inscrits par village de la collectivité *(on ne reprend pas des quartiles pour éviter de se retrouver dans des situations extrêmes)*
Questionnaire A - Inscrits	Pour chaque quartier ou village retenu, il faut alors procéder au tirage des inscrits à enquêter. La liste des inscrits de ces « zones d'enquête » sera demandée à la DAF. • Pour les quartiers/villages de moins de 500 inscrits, on triera les personnes par sexe et âge ; six listes par sexe et groupe d'âge seront établies et classées par nom et prénom. Dans chacune de ces 6 listes, des électeurs seront sélectionnés en fonction du nombre à tirer respectant la structure par sexe et groupe d'âge des inscrits du fichier électoral. Un Cette structure sera respectée sur l'ensemble des 3 collectivités à la fois (et pas nécessairement sur 1 collectivité du fait du faible nombre par collectivité (25). Les structures des inscrits des 3 Collectivités seront mises en parallèle afin de « piocher » un maximum de personnes de chaque catégorie dans les collectivités où elles sont les plus nombreuses. • Pour les quartiers/villages de plus de 500 inscrits, on sélectionnera un ensemble d'adresses afin de constituer/circonscrire des zones d'environ 500 inscrits puis on précèdera de même que précédemment.
Questionnaire B - Ménages	*A faire par l'enquêteur* : Si le quartier/village comporte plus de 150 ménages (selon la discussion avec le chef de quartier/village), lister les « sous-quartiers » par ordre alphabétique avec le chef de quartier/village et choisir systématiquement le 3ème sur la liste (s'il n'y a que deux sous-quartiers choisir le 2ème). La sélection des ménages et individus des ménages est explicitée dans la partie propre à la méthodologie du questionnaire B.

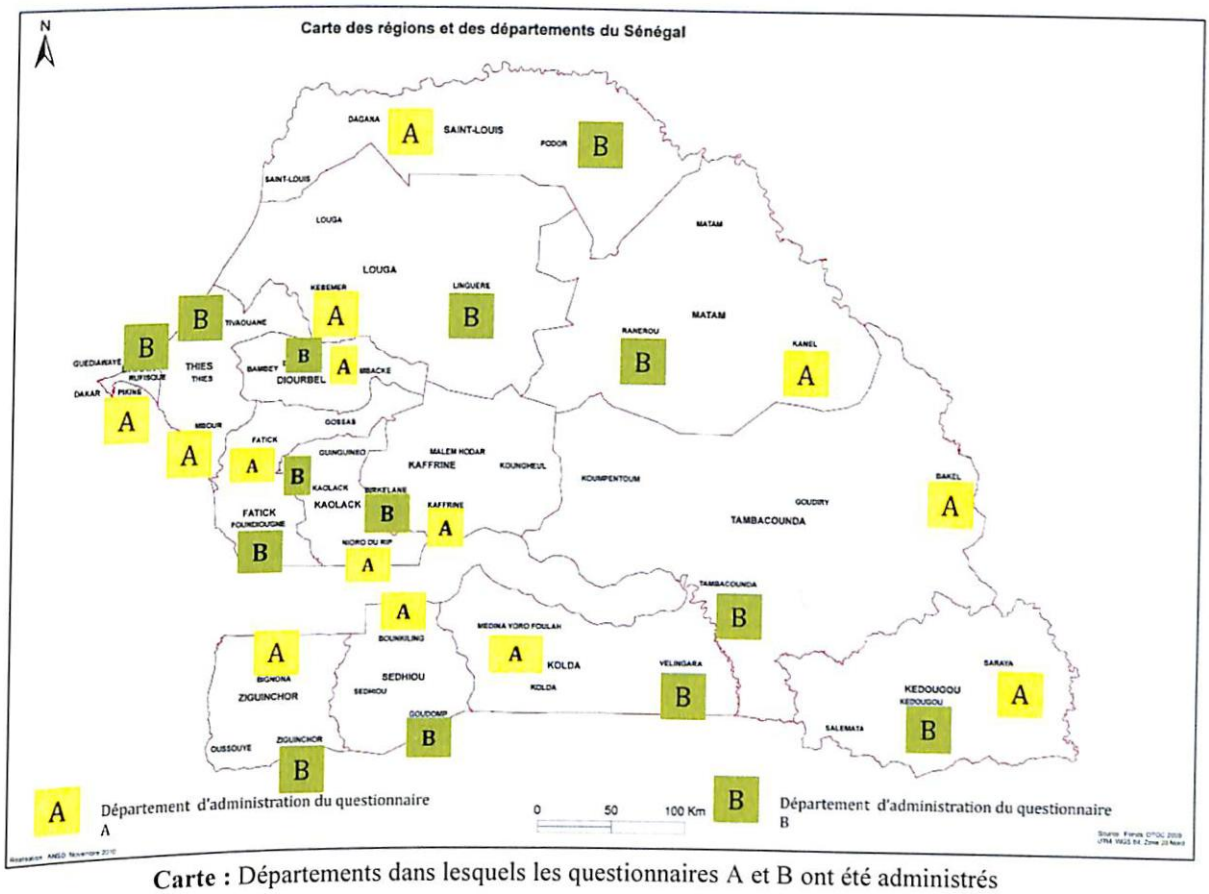
Déploiement des enquêteurs

S3A.50 Sur chaque région, chaque enquêteur sera déposé dans sa zone d'intervention par le véhicule. Le contrôleur aura à sillonner entre les 3 sites de ses enquêteurs lors de l'administration du questionnaire A (et C), puis entre les 3 autres sites de ses enquêteurs pour l'administration du questionnaire B (et C).

Temps d'administration des questionnaires

S3A.51 Il faut compter que les 25 questionnaires A seront à administrer en 1 journée, et les 50 questionnaires B en 2,5 jours. L'importance du temps à l'administration du questionnaire B est due au fait qu'avant de pouvoir administrer les questionnaires, un travail de dénombrement des ménages, puis de sélection des ménages et enfin de sélection des personnes à interroger et à effectuer.

S3A.52 Afin de permettre une vision globale des lieux d'enquête couverts par chacun des questionnaires, ils sont présentés pour chacun des questionnaires ci-après.



Carte : Départements dans lesquels les questionnaires A et B ont été administrés

REGION	DEPARTEMENT	Enquête A	Enquête B	Ech. Carnets / Lots	Inscrits sur fichier électoral	ANSD - proj adultes / département 2010	Taux d'inscription
DAKAR	DAKAR			x	646 891	652 222	99%
DAKAR	GUEDIAWAYE			x	180 747	177 489	102%
DAKAR	PIKINE	A fort			478 773	422 544	113%
DAKAR	RUFISQUE		B moyen		181 559	176 830	103%
DIOURBEL	BAMBEY			x	77 361	148 070	52%
DIOURBEL	DIOURBEL		B moyen		81 376	127 452	64%
DIOURBEL	MBACKE	A fort			254 420	362 172	70%
FATICK	FATICK	A fort			106 660	152 402	70%
FATICK	FOUNDIOUGNE		B moyen		84 213	121 773	69%
FATICK	GOSSAS			x	31 239	49 532	63%
KAFFRINE	BIRKILANE		B moyen		31 802	45 814	69%
KAFFRINE	KAFFRINE	A fort			59 692	85 339	70%
KAFFRINE	KOUNGHEUL			x	48 150	69 155	70%
KAFFRINE	MALEM HODAR			x	26 499	39 649	67%
KAOLACK	GUINGUINEO			x	36 647	46 890	78%
KAOLACK	KAOLACK		B fort		187 591	180 022	104%
KAOLACK	NIORO DU RIP	A faible			98 505	131 246	75%
KEDOUGOU	KEDOUGOU		B fort		24 334	32 334	75%
KEDOUGOU	SALEMATA			x	6 007	8 614	70%
KEDOUGOU	SARAYA	A faible			9 799	18 898	52%
KOLDA	KOLDA			x	74 999	102 354	73%
KOLDA	MEDINA YORO FOULAH	A faible			23 922	50 607	47%
KOLDA	VELINGARA		B moyen		78 786	118 821	66%
LOUGA	KEBEMER	A faible			87 962	124 777	70%
LOUGA	LINGUERE		B fort		91 288	111 921	82%
LOUGA	LOUGA			x	124 147	169 409	73%
MATAM	KANEL	A moyen			65 935	92 869	71%
MATAM	MATAM			x	91 939	122 635	75%
MATAM	RANEROU FERLO		B faible		11 953	23 274	51%
SAINT LOUIS	DAGANA	A moyen			98 699	114 745	86%
SAINT LOUIS	PODOR		B faible		131 031	164 492	80%
SAINT LOUIS	SAINT LOUIS			x	124 591	142 820	87%
SEDHIOU	BOUNKILING	A moyen			41 910	48 899	86%
SEDHIOU	GOUDOMP		B fort		53 209	60 813	87%
SEDHIOU	SEDHIOU			x	51 909	72 984	71%
TAMBACOUNDA	BAKEL	A moyen			43 132	65 465	66%
TAMBACOUNDA	GOUDIRY			x	26 024	42 630	61%
TAMBACOUNDA	KOUMPENTOUM			x	29 020	61 329	47%
TAMBACOUNDA	TAMBACOUNDA		B fort		84 159	119 852	70%
THIES	MBOUR	A moyen			224 539	283 430	79%
THIES	THIES			x	250 232	310 552	81%
THIES	TIVAOUANE		B faible		158 967	224 482	71%
ZIGUINCHOR	BIGNONA	A moyen			93 510	112 525	83%
ZIGUINCHOR	OUSSOUYE			x	21 622	22 496	96%
ZIGUINCHOR	ZIGUINCHOR		B faible		99 945	120 532	83%
TOTAL					4 835 695	5 933 160	82%

Tableau : Taux d'inscription par département[64]

S3A.53 On notera que les projections de population adulte réalisées par l'ANSD par département (5 933 160) sont inférieures à la projection de la population totale résidente au Sénégal (6 430 579, projections nationales par sexe et âge de l'ANSD). Cela explique des proportions d'inscrits sur les listes électorales supérieures à 100%. Ainsi, ces proportions, n'ont pas été utilisées comme des valeurs exactes, mais plus comme des niveaux d'inscription afin de s'assurer d'administrer les questionnaires A et B dans des départements aux taux d'inscriptions forts, moyens et faibles.

[64] Nombre d'inscrits sur le fichier électoral (selon données du fichier électoral) rapporté à la population du département (selon données de l'ANSD).

S3A.54 Les lieux d'enquête A et B sont présentés dans les deux tableaux ci-dessous :

REGION	DEPARTEMENT	COLLECTIVITE / QUARTIER	REGION	DEPARTEMENT	COLLECTIVITE / QUARTIER
DAKAR	PIKINE	DIAMAGUENE SICAP MBAO	LOUGA	KEBEMER	DAROU MARNANE
		MBAO			GUEOUL
		YEUMBEUL SUD			KAB GAYE
DIOURBEL	MBACKE	KAEL	MATAM	KANEL	ORKADIERE
		MBACKE			SINTHIOU BAMAMBE BANADJI
		TOUBA MOSQUEE			WOURO SIDY
FATICK	FATICK	DIAOULE	SAINT LOUIS	DAGANA	BOKHOL
		DIOUROUP			GNITH
		FATICK			ROSSO SENEGAL
KAFFRINE	KAFFRINE	DIOKOUL MBELBOUCK	SEDHIOU	BOUNKILING	BOUNKILING
		KAFFRINE			DIAMBATY
		KATHIOTE			DIAROUME
KAOLACK	NIORO DU RIP	MEDINA SABAKH	TAMBACOUNDA	BAKEL	DIAWARA
		NIORO DU RIP			GABOU
		PAOSKOTO			MOUDERI
KEDOUGOU	SARAYA	BEMBOU	THIES	MBOUR	FISSEL
		KHOSSANTO			NDIAGANIAO
		SARAYA			SALY PORTUDAL
KOLDA	MEDINA YORO FOULAH	KEREWANE	ZIGUINCHOR	BIGNONA	DIEGOUNE
		KOULINTO			DJINAKI
		PATA			THIONCK ESSYL

Tableau : Lieux d'enquête pour l'administration du questionnaire A – *« list to people »*

REGION	DEPARTEMENT	COLLECTIVITE / QUARTIER	REGION	DEPARTEMENT	COLLECTIVITE / QUARTIER
DAKAR	RUFISQUE	DIAMNIADIO	LOUGA	LINGUERE	LINGUERE
		SANGALKAM			DODJI
		SEBIKOTANE			OUARKHOKH
DIOURBEL	DIOURBEL	KEUR NGALGOU	MATAM	RANEROU FERLO	RANEROU
		NDOULO			OUDALAYE / DENDOUDY DOW
		PATTAR			OUDALAYE / FOURDOU MBAYLA
FATICK	FOUNDIOUGNE	PASSI	SAINT LOUIS	PODOR	GOLLERE
		DJILOR / GAGUE CHERIF			DOUMGA LAO
		DJILOR / GOUDEME SIDI			MBOUMBA
KAFFRINE	BIRKILANE	BIRKILANE	SEDHIOU	GOUDOMP	GOUDOMP
		KEUR MBOUCKI			KAOUR / PONTODOSSE MANCAGNE
		NDIOGNICK			KAOUR / KANEMA MANCAGNE
KAOLACK	KAOLACK	GANDIAYE	TAMBACOUNDA	TAMBACOUNDA	TAMBACOUNDA
		DYA			KOUSSANAR
		NDIEBEL			SINTHIOU MALEME
KEDOUGOU	KEDOUGOU	KEDOUGOU	THIES	TIVAOUANE	MBORO
		BANDAFASSI			MEOUANE
		TOMBORONKOTO			PIRE GOUREYE
KOLDA	VELINGARA	KOUNKANE	ZIGUINCHOR	ZIGUINCHOR	ZIGUINCHOR
		KANDIAYE			ADEANE
		SARE COLI SALLE			NIAGUIS

Tableau : Lieux d'enquête pour l'administration du questionnaire B – *« people to list »*

S3A.III.2 Questionnaire A – Enquête à partir du fichier électoral du Sénégal - *« list to people»*

S3A.55 L'objet de ce questionnaire A est d'aller à la rencontre des personnes inscrites sur les listes électorales, et donc dans le fichier des électeurs, et de vérifier que les personnes inscrites existent bien, notamment qu'il n'y a pas une masse d'individus fictifs dont le vote pourrait être utilisé à des fins partisanes.

Méthode spécifique au Questionnaire A

S3A.56 L'objet de ce questionnaire d'enquête est de vérifier que les inscrits sur le fichier électoral existent bien. On recherche les électeurs fictifs et on relève (éventuellement) la présence d'électeurs déplacés, avec un risque de double enregistrement dans la base de données, puis de doubles vote.

S3A.57 Cette enquête permettra aussi de mesurer l'importance du nombre de décédés (et éventuellement de personnes ayant perdu leurs droits civiques et politiques) sur le fichier.

Méthode d'échantillonnage retenue

S3A.58 Sur les 14 régions du Sénégal, la sélection des inscrits sur le fichier électoral à enquêter se fera par un tirage selon les quartiers de résidence de la population, puis les personnes à enquêter seront recherchées par les enquêteurs selon leur adresse de résidence telle qu'indiquée dans le fichier des Cartes nationales d'identité (CNI).

Contexte

S3A.59 Le couplage des deux fichiers, le fichier des CNI avec le fichier électoral, permet d'avoir une adresse de résidence des inscrits sur le fichier électoral. Effectivement, sur le seul fichier des Cartes d'électeurs ne sont pas disponibles les adresses de résidence des personnes, ni d'ailleurs aucune donnée sur l'état civil de ces personnes.

S3A.60 La question soulevée par les adresses de résidence est leur mise à jour régulière en cas de déménagement est importante. Il s'avère que les adresses de résidence ne sont pas mises à jour à chaque changement de résidence, même si les personnes demandent une mise à jour de leur adresse électorale. Or la demande de changement d'adresse électorale est plus fréquente que la demande de changement d'adresse de résidence sur la CNI. Il est à déplorer que lorsqu'une personne demande un changement d'adresse électorale (avec un certificat de résidence à l'appui, comme stipulé par les textes), sa nouvelle adresse de résidence ne soit pas mise à jour dans le fichier des CNI.

S3A.61 Ainsi, dans le cadre de ce questionnaire A, l'enquêteur aura parfois à faire un travail de pistage afin d'être sûr d'avoir obtenu suffisamment d'informations confirmant l'existence ou non du « recherché » que cette présence soit actuelle, ou qu'elle l'ait été dans le passé dans le quartier d'enquête.

Mode de tirage de l'échantillon

S3A.62 Pour garder une représentation nationale, le questionnaire sera administré dans chacune des 14 régions ; les inscrits sur le fichier électoral seront triés jusqu'au niveau quartier de résidence ; un premier tirage d'un département par région (qui comptent environ 3 départements chacune), puis un tirage de 3 collectivités locales par département (correspondant aux commissions administratives d'inscription), puis un tirage d'un quartier de résidence, et enfin pour les grands quartiers (de plus de 500 inscrits) un tirage par adresse de résidence après classement des adresses.

L'idée initiale de faire un tirage par lieu de vote a été écartée, car certains lieux de vote sont particulièrement vastes du fait de l'absence d'infrastructures pouvant accueillir des votants. Le quartier (est une information disponible dans le fichier des CNI, bien que non repris dans les informations notées sur la CNI elle-même) est un niveau plus fin que le lieu de vote, ce sera donc l'avant-dernier niveau de tirage des inscrits. Cependant, d'une part certains quartiers comportent de 1 à 100 d'inscrits sur les listes électorales, ce qui fait très peu, ceux-ci seront donc examinés à part ; d'autre part, certains quartiers compte un nombre de plus de 500 électeurs (allant jusqu'à 44 000) ce qui les rend trop vaste pour une recherche d'inscrits,

ceux-ci seront donc subdivisés afin de faciliter le travail de pistage de l'enquêteur à un secteur qu'il puisse sillonné en une journée.

	Région	Département	Collectivité locale (ou CA[65])	Quartier ou Village	Inscrits
Nombre total – questionnaire A	14	14 (sur un total de 45)	42 (sur un total de 526)	42	1 050
Par région	1	1	3	3 (1 quartier ou village par CA)	75 (soit 25 par CA)

Tableau : Nombre d'entités enquêtées par strate

S3A.63 En enquêtant 25 inscrits par Commission Administrative (CA) ou collectivité locale/quartier ou village, et en sélectionnant 3 Commissions Administratives par région, cela revient à enquêter : 14 régions x 3 CA x 25 inscrits = 1 050 inscrits.

S3A.64 Dans chaque région, 75 inscrits sur les listes électorales seront à rechercher. La sélection de ces 75 personnes dans le fichier électoral respectera la structure par sexe et groupe d'âge de la population des inscrits. Ainsi, les résultats de l'analyse relatifs à la mortalité donneront une information sur le taux brut de mortalité de la population des inscrits (et non de la population totale du Sénégal). Le taux de mortalité estimé, sera aussi mis en perspective avec la date d'inscription de l'électeur sur la liste électorale. Il s'agit de procéder à un sondage stratifié.

Structure par sexe et âge des inscrits sur le fichier électoral

S3A.65 L'analyse de la population des inscrits par sexe et âge sur le fichier électoral, conduit à noter qu'il y a autant d'hommes que de femmes inscrits et qu'entre 35 et 59 ans les femmes sont bien plus représentées que les hommes ; plus précisément, la structure par sexe et grand groupe d'âge suit le tableau ci-dessous.

Pour 100 personnes	H	F
18 à 34 ans	22	20
35 à 59 ans	22	25
60 et +	6	5

Tableau : Structure par sexe et grand groupe d'âge **des inscrits sur le fichier électoral** - fin 2010

S3A.66 Cette proportion sera respectée au niveau de la sélection des inscrits pour l'ensemble du département (soit sur 75 personnes) et non pour chaque collectivité locale (25 personnes), afin de prendre en compte les collectivités ou certaines de ses sous-populations sont en surnombre ou en sous-nombre par rapport à la moyenne. En effet, dans certains villages la population âgée, est inexistante, c'est le cas pour les plus jeunes.

S3A.67 Le tirage des inscrits sera fait à partir du fichier des inscrits de la DAF.

Travail de l'enquêteur sur le terrain

S3A.68 Une fois le tirage effectué « en laboratoire », l'enquêteur aura à travailler à partir d'une liste de personnes à retrouver selon son adresse de résidence.

S3A.69 Chaque enquêteur aura donc une liste d'environ 25 personnes à retrouver selon l'adresse de résidence déclarée dans le fichier des cartes nationales d'identité ; l'enquêteur aura à se rendre au lieu de résidence de la personne indiquée sur sa liste. Ces adresses de résidence seront au préalable vérifiées (au niveau central) comme proches les unes des autres.

[65] A chaque collectivité locale correspond une Commission Administrative d'inscription sur la liste électorale (CA), ainsi en rapprochant les adresses de résidence des Commissions Administratives d'inscription des électeurs, on donne plus de chance à l'enquêteur de retrouver les inscrits.

S3A.70 Une fois arrivé sur son lieu d'enquête, l'enquêteur aura à se rapprocher du chef de quartier ou du chef de village pour que ce dernier l'aide à localiser rapidement les adresses. D'autre part, la liste des personnes « recherchées » sera soumise au chef de quartier/village afin qu'il puisse contribuer à l'identification rapide des personnes qui lui sont connues, et de leur état de résidence et présence (a déménagé, décédé, inconnu dans le quartier, etc.).

S3A.71 Les problèmes soulevés par la localisation des personnes en fonction de leur lieu de résidence tel que déclaré au moment de l'établissement de la carte d'identité nationale, viennent de probables déménagements non signalés au niveau du fichier des cartes nationales d'identité. Ce problème d'adresse mérite de ne pas être sous estimé. Il peut amener à de sérieuses difficultés s'il conduit à un mauvais adressage des enquêteurs.

S3A.72 Des précautions seront donc prises afin de s'assurer que les enquêteurs aient en main tous les éléments pour retrouver les inscrits sur leur liste, ou qu'ils puissent déterminer si ceux-ci ont déménagé ou sont décédés depuis leur inscription. N'avoir aucune information sur un inscrit, même par voisinage serait un embarras. Ainsi plusieurs niveaux de confirmation de la « non existence » des personnes recherchées seront retenus : confirmation du chef de quartier, contrôle du contrôleur.

S3A.73 D'autre part, la radiation des personnes décédées n'étant pas « automatisée », et la faible déclaration des décès à l'état civil ne permettant pas de supprimer systématiquement les personnes décédées des listes électorales, l'enquêteur pourra rencontrer sur sa liste des personnes à rechercher des personnes décédées depuis 2005. L'enquêteur aura, alors à inscrire sur le questionnaire du recherché la mention « décédé » selon la déclaration du chef de quartier, ou selon le témoignage des familiers ou des voisins (du recherché).

S3A.74 Afin qu'il n'y ait aucune confusion possible entre les personnes à retrouver,

- l'enquêteur aura, d'une part, une série d'éléments en sa possession lui permettant d'identifier sans erreur la personne recherchée ;
- et d'autre part, l'enquêteur aura à indiquer le numéro d'identité de la personne trouvée. Cette information sera alors ensuite confrontée (au niveau central, lors de l'analyse des données) aux données du fichier d'identification des personnes.

S3A.75 Dans chaque lieu d'enquête, avec l'aide du chef de village/quartier ou/et d'un guide local, il s'agira de repérer l'adresse de résidence de l'inscrit.

S3A.76 Pour le questionnaire A, il s'agit essentiellement de prendre des informations sur l'identité des personnes, de préférence relevées à partir d'un document d'identité (sauf pour celles n'en disposant pas avec elles). Il ne s'agit pas d'une enquête d'opinion ou socio-démographique... La collecte des données sur les membres des ménages ne dépasse pas une page A4, elle est donc courte et doit être précise.

S3A.77 Si l'enquêteur a retrouvé la personne cherchée, il aura à collecter une information qui attestera de cette reconnaissance exacte ; ainsi, l'enquêteur disposera d'informations suffisamment précises sur le recherché pour assurer l'indentification formelle de l'inscrit, et une fois l'inscrit trouvé, il sera demandé à l'enquêteur de compléter les rubriques du questionnaires qui confirmeront son identification :

- Ainsi, seront à la disposition de l'enquêteur : (les nom et prénoms du recherché, sa date de naissance, son lieu de naissance, son sexe) + (prénom du père)
- Et seront à collecter : le Numéro d'Identification National, les prénoms et nom de la mère, le centre d'enregistrement ; ainsi que les données de la Carte d'électeur.

Apparaitront des informations, telles que :

- Adresse non trouvée,
- Inscrit trouvé à l'adresse, avec indications suivantes
  - Relevé de numéro de CNI
  - Relevé de numéro de carte d'électeur
  - Si impossible raisons (confirmation de résidence de l'inscrit à l'adresse mais absent, courte ou longue durée)

- Inscrit non trouvé à l'adresse, avec indications des causes :
  - Inscrit décédé (avec mention de l'année)
  - Inscrit incarcéré, ou ayant perdu ses droits civils et politiques
  - Inscrit parti (avec mention de l'année)
  - Inscrit inconnu à cette adresse

Il s'agit de retrouver un électeur selon des informations disponibles sur son lieu de résidence, telles qu'indiquées lors de l'établissement de sa Carte Nationale d'Identité.

S3A.78 Si l'enquêteur a retrouvé la personne cherchée, il aura à collecter une information qui attestera de cette reconnaissance exacte ; ainsi, l'enquêteur disposera d'informations suffisamment précises sur le recherché pour assurer l'indentification formelle de l'inscrit, et une fois l'inscrit trouvé, il sera demandé à l'enquêteur de compléter les rubriques du questionnaire qui confirmeront son identification :

- Ainsi, seront à la disposition de l'enquêteur : (les nom et prénoms du recherché, sa date de naissance, son lieu de naissance, son sexe) + (prénom du père)
- Et seront à collecter : le Numéro d'Identification National, les prénoms et nom de la mère, le centre d'enregistrement ; ainsi que les données de la Carte d'électeur.

S3A.III.3 Résultats d'enquête apportés par le Questionnaire A - *« list to people »*

S3A.79 Sur le fichier initial, un peu plus de 81% des adresses de résidence ont pu être identifiées et jugées comme suffisantes pour pouvoir vérifier l'existence ou non, actuelle ou passée des personnes inscrites. Cette proportion peut être considérée comme un succès. Avant le départ des enquêteurs sur le terrain, et la présentation de la méthodologie retenue, beaucoup étaient sceptiques quant à la réussite du repérage des personnes. Le motif en était, à très juste titre, la qualité des adresses de résidence, avec un fichier qui date dans sa majeure partie de 2005/2006, sans mise à jour des adresses de résidence dans le fichier des personnes physiques.

	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Vu par enquêteur	57,1	57,1
Reconnu par témoignage	22,5	79,6
Fictif potentiel	1,8	81,4
Adresse inconnue ou insuffisamment précise	18,6	100,0
Total	100,0	

Tableau 1 : Répartition des inscrits selon qu'ils aient ou non pu être identifiés

S3A.80 Les limites des résultats d'enquête sur le questionnaire A (recherche des inscrits dans la population), viennent donc de la difficulté à retrouver certaines adresses de résidence. En effet, quand les adresses sont trop imprécises et les quartiers de grande envergure, le repérage est difficile. De façon générale ces cas se sont produits dans les zones de peuplement étendues.

Région / Département /Quartier :

- Dakar / Pikine / Thiaroye Kao 2 Ndiayene, Touba Diamaguene et Medina Mbao Gare
- Saint-Louis / Dagana / Rosso Senegal-Santhiaba 1 et Gnith-Dialbane
- Thies / Mbour / Saly Portudal/ Saly Carrefour
- Diourbel / Mbacke / Touba Mosquee - Gouye Mbinde

S3A.81 Au total, 97,8% des inscrits (pour lesquels l'adresse de résidence était suffisamment précise) ont pu être formellement identifiés comme résidant ou ayant résidé dans le quartier ou le village.

Niveau de présence des inscrits	Proportion
Inscrits retrouvés (vus ou reconnus comme existants)	88,4 %
Inscrits décédés (mortalité)	2,3 %
Inscrits ayant migré (mouvements de population)	7,1 %
Inscrits potentiellement fictifs (formellement non identifiés)	2,2 %
Total	**100,0 %**

Tableau 2 : Niveau de présence des inscrits dans la zone d'enquête

S3A.82 Les autorités locales auxquelles les enquêteurs se sont adressés ont pu certifier ne pas connaître 2% des personnes inscrites sur les listes des inscrits. Pour tous les autres cas, les autorités n'ont pu se prononcer avec certitude mettant en avant l'imprécision de l'adresse de résidence et de l'étendue de leur zone géographique de supervision. En effet, les zones dans lesquelles la plus grande proportion de personnes n'a pu être identifiée sont des zones de très forte urbanisation ou plus exactement de forte concentration humaine/densité de peuplement.

S3A.83 D'autre part, parmi les inscrits dont l'identité a été reconnue par une autorité locale, par le voisinage ou par la famille, mais n'ont pas été rencontrés par l'enquêteur (ceux notés dans le tableau précédent comme étant « reconnus par témoignage »), voici les causes principales de l'absence de rencontre avec l'enquêteur :

- 8 % sont décédés ;
- 26 % ont déménagé ;
- Le reste des 66 % est en voyage, réside ailleurs une partie de l'année (est à l'étranger ou dans une autre localité du Sénégal, enseigne, étudie, a un travail de saisonnier, est occasionnellement présent revenant pour les fêtes ou pour les vacances).

S3A.III.3a La Mortalité

S3A.84 En se fiant aux années de déclaration de décès des personnes reconnues comme ayant vécu dans le quartier ou le village, la moyenne d'âge au décès s'élève à 54 ans[66].

S3A.85 S'agissant de l'estimation du nombre total de défunts sur le fichier électoral, il faut compléter le nombre de décès "déclarés" par l'entourage des inscrits par une information indirecte : en effet, parmi ceux ayant déménagé, certains sont morts, ainsi que parmi les "inconnus".

S3A.86 La seule prise en compte des déclarations d'enquête sous-estimerait la proportion de décès, et donc en supposant que ceux ayant déménagé et les "inconnus" ont subi le phénomène de la mortalité dans les mêmes proportions que ceux toujours sur place, on devrait établir un taux de mortalité plus « proche » de la réalité. Rappelons que le calcul d'un taux de mortalité nécessite de rapporter les événements à la population en milieu de période. Ainsi le nombre de décès « repérés » devra être rapporté à la population adéquate.

S3A.87 Ainsi, la proportion de décès dans le fichier s'élèverait alors à :

- A = Population en début de période : Pop 2006 (reconnue)
- B = Population en fin de période, soit Pop 2010 = Pop 2006 (reconnue)- décès - déménagés
- Population moyenne = (A+B)/2

Taux de mortalité (sur les 4 années) = Décès / Pop moyenne (sur les 4 années)

[66] Cet âge au décès contribue à rassurer sur la pertinence de la représentativité de l'échantillon d'enquête.

S3A.88 Ainsi, le taux de mortalité s'établit à 23,1 ‰, sur les 4 années, sur la période allant de fin 2006 à fin 2010.

S3A.89 A partir de ce taux, le nombre de décédés (encore) inscrits dans l'un des 2 fichiers électoraux des résidents au Sénégal (fichier de civils et fichier des militaires et paramilitaires) est estimé à un peu plus de 112 000 défunts.

S3A.90 Si l'on accepte que la mortalité touche de façon identique les Sénégalais résidant au Sénégal et les Sénégalais résidant à l'étranger, alors le nombre de défunts sur l'un des 3 fichiers électoraux s'élève à environ 115 000 défunts.

S3A.91 Le taux de mortalité établi sur 4 ans, permet de proposer une estimation du taux brut de mortalité annuel après 18 ans, de 5,7 ‰[67].

S3A.92 La part des décès dans le fichier n'est donc pas négligeable, et va aller en augmentant de 5,7 ‰ par année, ce qui représente environ 30 000 défunts supplémentaires qui vont s'ajouter chaque année, au cours des prochaines années.

S3A.93 Ainsi dans 6 ans, soit 10 ans après la refonte (en 2015/2016), au moment où la majorité des cartes d'électeurs établies lors de la refonte ne seront plus valables le fichier comptera environ 300 000 défunts. La conception du mode d'évolution du fichier électoral et du projet de confection et de délivrance des prochaines cartes d'électeurs doit prendre en compte ce paramètre pour trouver la meilleure formule assurant une évolution cohérente du fichier électoral, notamment en parvenant à éliminer les défunts.

S3A.94 Ces mesures indicatives soulignent l'importance de faire évoluer le fichier des électeurs (avec celui des personnes physiques) en rénovant le système d'enregistrement des faits d'état civil, et en créant des jonctions entre système d'état civil et système de la DAF.

Recommandation

S3A.95 Il est nécessaire pour un avenir pérenne du fichier électoral que les décès soient enregistrés par l'état civil, et que des formulaires de transmission de l'information entre les services de l'état civil et les services de la DAF soient créés.

S3A.III.3b La Migration

S3A.96 Suite à une première inscription sur une liste électorale, il est offert à la population de modifier son adresse électorale et donc son lieu de vote si elle déménage et désire voter au plus près de son lieu de nouvelle résidence changement de résidence.

S3A.97 Lors de l'enquête, une estimation de la part des migrations a été possible. En effet, à partir du fichier des inscrits sur les listes électorales, parmi les personnes recherchées à leur adresse de résidence, une part n'a pas été retrouvée par l'enquêteur car elles ont déménagé depuis leur inscription sur le fichier électoral.

S3A.98 Ainsi sur l'ensemble des personnes reconnues comme ayant résidé ou résidant encore dans la localité, la part des personnes ayant déménagé sans avoir notifié un changement d'adresse électorale s'élève à 7,3 %. Ce taux migratoire est un taux qui enregistre les mouvements sur 4 années.

	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Inconnu à cette adresse	2,2	2,2
Décédé	2,1	4,3
A déménagé	7,3	11,6
Présent occasionnellement	2,0	13,6
Autre	15,9	29,6
Trouvé	70,2	99,7
Non déterminé	0,3	100,0
Total	**100,0**	

[67] Il s'agit d'un taux brut des personnes ayant survécu jusqu'à l'âge de 18 ans et ayant effectué la démarche de s'inscrire sur le fichier électoral. A titre d'information, le taux brut de mortalité du Sénégal est estimé à 11 pour mille (quel que soit l'âge), par les Nations Unies en 2009.

Structure par sexe et âge des personnes ayant migré

	Age en années
Moyenne	36,6
Ecart-type	*12,5*
Minimum	22,0
Maximum	75,0

Tableau : Age atteint par les migrants en 2010

S3A.99 L'âge actuel des personnes ayant déménagé depuis la refonte du fichier électoral est de 36,6 ans, certes. Mais au moment de leur départ, la moyenne d'âge de ces migrants était moins élevée, ils avaient 34,2 ans[68].

	Age en années
Moyenne	34,2
Ecart-type	*12,6*
Minimum	18,0
Maximum	71,0

Tableau : Age des migrants à leur départ de la localité

Recours aux tests de comparaison de moyennes

S3A.100 Il est nécessaire de recourir aux tests de comparaison de moyennes lorsque l'analyse porte sur une relation bivariée comprenant une variable non métrique et une variable métrique. Les tests effectués qui suivent ont été faits sur des échantillons indépendants, et la présentation des résultats se décline en deux tableaux successifs et liés, respectivement nommés a et b.

Mode de lecture des tableaux a et b

S3A.101 Le tableau « a » permet d'avoir une première idée sur la différence de moyenne entre les sous-groupes étudiés.

- **N** : le nombre d'individus composant chaque sou-échantillon. On considère en général qu'il faut au minimum 30 individus par sous-groupe.
- **Moyenne** : moyenne de chaque sous-échantillon sur la variable à tester.

S3A.102 Le tableau « b » qui accompagne le tableau a permet de savoir si la différence des moyennes des deux échantillons est significative ou pas.

- Lorsque le test de Levene est significatif (soit ≤ à 0,05), il faut alors considérer le résultat du test base sur l'hypothèse des variances inégales. Il faut alors lire les résultats du test de comparaison de moyennes (test t pour égalité des moyennes) sur la 2ème ligne.
- Lorsque le test de Levene n'est pas significatif, nous considérons le résultat du test basé sur l'hypothèse des variances égales. Il faut alors lire les résultats du test de comparaison de moyennes (test t pour égalité des moyennes) sur la 1ère ligne.
- Pour que le test de comparaison des moyennes soit significatif et que l'on puisse rejeter H0, il faut que la significativité (p) soit ≤ à 0,05. Quand ce n'est pas le cas, cela signifie qu'on ne peut pas considérer qu'il existe une relation entre les 2 variables étudiées.

[68] Âge obtenu pour celles dont nous avons des informations sur l'année de départ, et en affectant l'année moyenne de départ à celles pour lesquelles nous ne disposions pas d'information.

Comparaison de l'âge moyen des migrants avec celui des sédentaires

	Présence	N	Moyenne	Ecart-type	Erreur standard moyenne
Age_en_2010	A déménagé	442	36,5913	12,50771	0,59492
	Trouvé	4276	42,2034	14,11929	0,21591

Tableau a : Statistiques de groupe – Comparaison des moyennes d'âge des migrants et des sédentaires

		Test de Levene sur l'égalité des variances		Test-t pour égalité des moyennes						
									Intervalle de confiance 95% de la différence	
		F	Sig.	t	ddl	Sig. (bilat.)	Différence moyenne	Différence écart-type	Inf.	Sup.
Age_en_2010	Hypothèse de variances égales	18,332	,000	-8,037	4716	,000	-5,61207	,69829	-6,98104	-4,24309
	Hypothèse de variances inégales			-8,867	563,841	,000	-5,61207	,63289	-6,85517	-4,36896

Tableau b : Test d'échantillons indépendants – Significativité de la différence des moyennes d'âge entre migrants et sédentaires

- Le test de Levene est significatif (soit ≤ à 0,05), il faut alors considérer le résultat du test base sur l'hypothèse des variances inégales, et lire les résultats du test de comparaison de moyennes (test t pour égalité des moyennes) sur la 2ème ligne.
- La significativité (p) du test de comparaison des moyennes est ≤ à 0,05, on peut donc considérer qu'il existe une relation entre la variable âge et la propension à migrer.

S3A.103 Les migrants sont donc en moyenne plus jeunes de 5,6 ans que les sédentaires.

Analyse de l'âge des migrants selon le sexe

	Sexe	N	Moyenne	Ecart-type	Erreur standard moyenne
Age_en_2010	F	209	35,0939	13,87954	0,96090
	M	233	37,9300	10,99808	0,71992

Tableau a : Statistiques de groupe – âge moyen en 2010 des migrants selon le sexe

		Test de Levene sur l'égalité des variances		Test-t pour égalité des moyennes						
									Intervalle de confiance 95% de la différence	
		F	Sig.	t	ddl	Sig. (bilat.)	Différence moyenne	Différence écart-type	Inf.	Sup.
Age_en_2010	Hypothèse de variances égales	,497	,481	-2,393	440	,017	-2,83613	1,18537	-5,16583	-,50644
	Hypothèse de variances inégales			-2,362	394,972	,019	-2,83613	1,20067	-5,19664	-,47563

Tableau b : Test d'échantillons indépendants sur la significativité de l'écart d'âge entre hommes et femmes migrants

- Le test de Levene n'est pas significatif, nous considérons le résultat du test basé sur l'hypothèse des variances égales, et il faut alors lire les résultats du test de comparaison de moyennes (test t pour égalité des moyennes) sur la 1ère ligne.

- La significativité (p) du test de comparaison des moyennes est ≤ à 0,05, on peut donc considérer qu'il existe une relation entre la variable sexe et la variable âge des migrants.

S3A.104 L'analyse de la population sujette à la migration selon le sexe, indique qu'en moyenne les femmes migrantes sont plus jeunes de 2,8 ans que les hommes.

Analyse de l'âge des sédentaires selon le sexe

	Sexe	N	Moyenne	Ecart-type	Erreur standard moyenne
Age_en_2010	F	2317	42,0810	13,32958	0,27691
	M	1959	42,3481	15,00188	0,33893

Tableau a : Statistiques de groupe – âge moyen en 2010 des Sédentaires selon le sexe

		Test de Levene sur l'égalité des variances		Test-t pour égalité des moyennes						
									Intervalle de confiance 95% de la différence	
		F	Sig.	t	ddl	Sig. (bilat.)	Différence moyenne	Différence écart-type	Inférieure	Supérieure
Age_en_2010	Hypothèse de variances égales	35,793	,000	-,616	4274	,538	-,26708	,43338	-1,11673	,58256
	Hypothèse de variances inégales			-,610	3955,048	,542	-,26708	,43767	-1,12516	,59099

Tableau b : Test d'échantillons indépendants – Sédentaires

- Le test de Levene est significatif (soit ≤ à 0,05), il faut alors considérer le résultat du test base sur l'hypothèse des variances inégales, et lire les résultats du test de comparaison de moyennes (test t pour égalité des moyennes) sur la 2ème ligne.

- La significativité (p) du test de comparaison des moyennes n'est pas ≤ à 0,05, on ne peut donc pas considérer qu'il existe une relation entre les 2 variables étudiées.

S3A.105 Ainsi, il n'y a pas de différence d'âge significative pour les sédentaires en fonction du sexe : hommes et femmes sédentaires ont une moyenne d'âge similaire.

S3A.106 En 2010, la moyenne d'âge des sédentaires inscrits sur les listes électorales est de 42 ans, et il n'ya pas de différence d'âge statistiquement significative entre hommes et femmes. Ils n'ont pas changé d'adresse de résidence depuis 4 années.

Contribution à une évaluation générale des mouvements migratoires au Sénégal, de la population détenant une carte d'électeur

S3A.107 A la migration reconnue par l'entourage de la personne (sans que l'inscrit n'ait modifié son adresse électorale), vient s'ajouter les migrations mentionnées par les intéressés eux-mêmes aux Commissions administratives.

S3A.108 Ainsi, pour obtenir une évaluation générale de la migration de la population de 18 ans et plus inscrite sur le fichier électoral, il faut adjoindre au taux établit pour les migrants qui n'ont pas fait enregistrer leur changement de résidence celui de ceux qui se sont fait connaître des commissions administratives (CA) indiquant une modification d'adresse électorale.

S3A.109 Afin d'éviter de prendre en compte des mouvements migratoires « trop » liés aux élections locales (notamment celles qui ont eu lieu en 2009), le précédent taux migratoire (sans déclaration de changement d'adresse électorale) enregistré sur 4 années va être calculé annuellement et le taux migratoire lié aux modifications d'adresses électorales déclarées aux CA en 2010 (uniquement). Les deux taux annuels vont alors pouvoir être additionnés pour de proposer un taux migratoire annuel « réel ». Ce taux indiquera une propension à la migration de la population adulte inscrite sur le fichier électoral (que la population déclare ou non son changement d'adresse électorale).

S3A.110 Au cours de la révision 2010, 47 629 modifications d'adresse électorale, conformes à la procédure, ont été enregistrées par les commissions administratives. Cela représente un taux migratoire annuel des personnes ayant déclaré leur mouvement de 1,0%.

S3A.111 Le taux migratoire annuel des personnes ayant migré sans informer une Commission administrative, est de l'ordre de 1,8%.

S3A.112 Ainsi, le taux migratoire annuel des 18 ans ou plus inscrits sur le fichier électoral s'établit à 2,8%.

S3A.113 Parmi 100 inscrits, 3 déménagent au cours d'une année, et parmi ces derniers, un seul procède à son changement d'adresse électorale. Cela laisse penser que les 2 autres qui n'ont pas procéder à leur changement d'adresse électorale risquent de ne pas être en mesure de voter lors du prochain scrutin tout au moins dans leur nouvelle circonscription de résidence.

S3A.114 D'autre part, si l'on souhaitait obtenir un taux migratoire plus global, de migration de la population majeure de 18 ans et plus (sans distinction d'inscription sur le fichier électoral), il faudrait modifier le taux précédent par une prise en compte plus importante de la migration des jeunes qui ne se sont pas inscrits sur les listes électorales ; Si l'on suppose que le fait de faire la démarche de s'inscrire ou non sur une liste électorale n'est pas corrélé à la migration alors on peut estimer que les jeunes non inscrits ont le même comportement migratoire que les jeunes inscrits. La suite des estimations est laissée à l'appréciation des personnes qui souhaiteront poursuivre les travaux sur la migration résidentielle au Sénégal.

S3A.III.3c Les Fictifs

S3A.115 Parmi les craintes récurrentes sur les listes électorales, les soupçons vont vers les électeurs fictifs. Ce serait des électeurs volontairement introduits dans le système pour pouvoir faire voter des personnes non autorisées. Le mode d'inscription sur les listes électorales obligerait à néanmoins affecter une adresse de résidence à tout inscrit. C'est donc à partir de cette adresse que l'enquête s'est appuyée. Y-a-t-il des personnes que l'on ne retrouve pas sur leur lieu de résidence et en quelle proportion ?

S3A.116 Pour se faire, quand les enquêteurs ne parvenaient à retrouver une adresse ou une personne à une adresse, ils s'adressaient aux autorités locales pour leur demander une aide supplémentaire dans leur recherche des personnes de leurs listes, et dans certains cas les autorités affirmaient ne jamais avoir eu dans leur circonscription un inscrit de ce nom. Ces personnes formellement spécifiées comme « inconnues » par les chefs de quartier ou village ont été considérées comme des « fictifs potentiels ».

S3A.117 Au total, sur les 1 054 inscrits enquêtés, 27 cas n'ont formellement pas pu être reconnus comme existant ou ayant existé dans le quartier par les autorités locales ; tous se sont inscrits en 2005 ou 2006. Ils sont autant d'hommes que de femmes.

S3A.118 En pondérant les données observées, la proportion de « fictifs potentiels » est estimée à 2,2%, et l'âge moyen en 2010 de cette sous-population est de 35,8 ans.

S3A.119 Si l'on accepte qu'en moyenne au moment de leur inscription sur les listes électorales ils avaient 4 ans de moins qu'en 2010, ces « inconnus » ou « fictifs potentiels » avaient donc lors de leur inscription un peu moins de 32 ans.

		N	Moyenne	Ecart-type	Erreur standard moyenne
Age_en_2010	Reconnu	5962	41,6501	14,55272	0,18847
	Inconnu	133	35,8118	9,67678	0,83908

Tableau : Statistiques de groupe - Age moyen en 2010 des « inconnus » et des « reconnus »

		Test de Levene sur l'égalité des variances		Test-t pour égalité des moyennes						
									Intervalle de confiance 95% de la différence	
		F	Sig.	t	ddl	Sig. (bilat.)	Différence moyenne	Différence écart-type	Inf.	Sup.
Age_en_2010	Hypothèse de variances égales	50,036	,000	4,604	6093	,000	5,83834	1,26815	3,35233	8,32436
	Hypothèse de variances inégales			6,789	145,646	,000	5,83834	,85999	4,13867	7,53801

Tableau : Test d'échantillons indépendants sur la significativité de l'écart d'âge entre les « inconnus » et les « reconnus »

- Le test de Levene est significatif (soit ≤ à 0,05), il faut alors considérer le résultat du test base sur l'hypothèse des variances inégales, et lire les résultats du test de comparaison de moyennes (test t pour égalité des moyennes) sur la 2ème ligne.

- La significativité (p) du test de comparaison des moyennes est ≤ à 0,05, on peut donc considérer qu'il existe une relation entre la variable âge et la propension des personnes à être méconnues des autorités locales.

S3A.120 Ainsi, les « inconnus » sont en moyenne nettement plus jeunes de 5,8 ans que ceux qui ont été reconnus comme existant ou ayant existé dans le quartier ou le village. Leur jeunesse explique peut être en partie leur « volatilité » et leur capacité à migrer sans avoir eu le temps de s'établir ou/et de se faire connaître.

Région	Département	Commun.	Quartier/village	Effectif	N % tableau
DIOURBEL	MBACKE	MBACKE	MBACKE KHEWAR DIAMGUENE	77	57,8 %
KAOLACK	NIORO DU RIP	NIORO DU RIP	THIERERE	33	25,1 %
KOLDA	MEDINA YORO FOULAH	PATA	PATA	11	8,3 %
SAINT LOUIS	DAGANA	ROSSO SENEGAL	SANTHIABA 1	7	5,5 %
ZIGUINCHOR	BIGNONA	DJINAKI	BADIANA	4	3,3 %
TOTAL				**133**	**100,0 %**

Tableau : Localisation des « inconnus » selon leur déclaration de résidence

S3A.121 Les proportions « d'inconnus » enregistrées à Mbacke (région de Diourbel) et à Nioro du Rip (région de Kaolack) sont importantes. Cependant, le questionnaire C renseignant sur les conditions de vie des populations, mentionne qu'en 2005 le quartier de Diamguene (Mbacke/Diourbel) a connu d'importants mouvements de population (départs de 15 000 personnes) du fait d'inondations

causant des destructions. Concernant Thierere (Nioro du Rip/Kaolack), seules des inondations survenues en 2010 ont été mentionnées.

S3A.122 La faible part de fictifs ne permet pas d'investiguer plus et ne peut donc permettre une description plus fine du profil de ces fictifs potentiels.

Conclusion et recommandation

S3A.123 Ainsi, l'absence de l'exigence d'un certificat de résidence lors de l'inscription initiale sur le fichier électoral pour toute inscription fait sérieusement défaut. La production d'un certificat de résidence permettrait un premier contrôle de la part de l'autorité habilitée à les délivrer, puis serait suivie d'une authentification de l'acte par la Commission administrative d'inscription si la compétence de cette dernière se restreint à sa circonscription électorale.

S3A.III.3d Cas particulier

S3A.124 Parmi les personnes inscrites sur les listes électorales, au moins 16 % n'ont pas pu produire leur carte d'électeur aux enquêteurs, car leur carte avait été remise à un politicien ou à un personnage faisant des promesses de dotation en semences. Ces procédés de « retrait » des cartes d'électeurs ouvrent au questionnement quant à l'usage prévu pour ces cartes.

S3A.125 Si plusieurs explications peuvent être apportées, il n'en reste pas moins que les cartes d'électeurs représentent une pièce d'identité qui n'a pas à être partagée, d'autant que ces actes de détention peuvent porter préjudice au processus électoral apportant suspicion sur l'usage qui en sera fait : pression sur le vote de citoyens, entrave au vote de certains citoyens (si elles ne sont pas rendues à temps).

S3A.126 Suite au passage des enquêteurs, les enquêtés ont saisi l'importance de cette pièce pour le respect de leurs droits civils et politiques ; en effet, bien qu'ils reconnaissent ne pas avoir été contraints à remettre leur carte d'électeur, ils mesurent les risques encourus en ayant fait confiance à l'argumentaire de leur requérant.

Recommandation

S3A.127 Les listes d'électeurs (liste d'émargement lors des élections) comportant le numéro d'électeur des personnes mais aussi leurs nom, prénoms et numéro d'identification unique, pourquoi ne pas accepter que les personnes ne se présentant qu'avec leur carte nationale d'identité numérisée puisse voter.

S3A.128 En effet, la liste électorale faisant foi, seules les personnes inscrites et prouvant leur identité peuvent voter. Cela ne dispense pas de la production des cartes d'électeurs car y sont notamment mentionnés le lieu de vote et le bureau de vote. Néanmoins, si les personnes parviennent à se rendre au bureau de vote où elle est inscrite, seule la preuve formelle de son identité devrait être requise (qu'elle ait ou non en main le jour du vote sa carte d'électeur). Ceci se comprend d'autant mieux que la carte nationale d'identité comporte toutes les informations nécessaires à l'identification d'un électeur si ce n'est ses informations électorales.

S3A.129 En revanche, si la personne n'est pas trouvée sur les listes, elle n'aura pas la possibilité de contrôler les informations sur sa carte d'électeur, et notamment si elle n'a pas fait une erreur de bureau de vote, ni même de faire enregistrer une réclamation.

S3A.III.4 Questionnaire B - Enquête de couverture du fichier électoral du Sénégal – « people to list »

S3A.130 L'objet du questionnaire B était de percevoir qui n'était pas inscrit sur les listes électorales et d'en comprendre les raisons. D'autre part, dans la sélection des enquêtés, aucune contrainte sur la nationalité des personnes n'a été formulée afin de permettre une évaluation de la population étrangère.

Méthodologie spécifique au Questionnaire B

S3A.131 L'objet de ce questionnaire d'enquête est d'estimer la couverture du fichier électoral, (éventuellement l'inscription injustifiée d'étrangers), et de relever des erreurs d'attribution de bureaux de vote. On saura au terme de l'enquête parmi les personnes éligibles et présentes au Sénégal, qui n'est pas inscrit et pourquoi ?

Méthode d'échantillonnage retenue

S3A.132 Sur les 14 régions du Sénégal, la sélection des ménages à enquêter se fera par un tirage des collectivités locales/quartiers.

S3A.133 Les collectivités locales/quartiers (regroupent plusieurs bureaux de vote, eux-mêmes regroupant plusieurs adresses électorales) se définissent par des adresses électorales. A chaque adresse est assignée un lieu de vote.

S3A.134 En enquêtant 50 ménages par collectivité locale/quartier, et en sélectionnant 3 collectivité locale/quartier par région, cela revient à enquêter : 14 régions x 3 collectivités locales/quartiers x 50 ménages = 2 100 ménages (de 2 personnes), soit 4 200 personnes.

S3A.135 Donc 2 100 questionnaires sur l'ensemble du territoire du Sénégal ; soit 150 ménages par région, et 300 personnes par région. La structure par sexe et grand groupe d'âge (âge supérieur à 18 ans) de la population résidente au Sénégal au RGPH 2002 sera respectée sur chaque lieu d'enquête, c'est-à-dire au niveau de chaque collectivité locale/quartier enquêté.

S3A.136 Ainsi 50 ménages à enquêter, représentent 100 personnes ; parmi ces personnes à interroger l'enquêteur aura à sélectionner le répondant selon son sexe et son âge. Ainsi, 3 grandes classes d'âges seront proposées à l'enquêteur à croiser avec le sexe des personnes.

Pour 100 personnes	H	F
18 à 34 ans	26	29
35 à 54 ans	15	16
55 et +	7	7

Tableau : Répartition par sexe et grand groupe d'âge de la population résidente au Sénégal, 2002

Ainsi, sur 100 personnes, il faudra interroger 26 hommes de 18 à 24 ans et 29 femmes de 18 à 24 ans ; 15 hommes âgés entre 35 et 54 ans, 16 femmes âgées entre 35 et 54 ans ; 7 hommes de plus de 55 ans et 7 femmes de plus de 55 ans. Cette structure pas sexe et grand groupe d'âge suit la composition de la population du Sénégal.

S3A.137 Chaque enquêteur aura à procéder lors de sa première demi-journée sur son site de travail, c'est-à-dire sur le lieu de vote sélectionné par échantillonnage, à un dénombrement des ménages de son site. A partir de cette cartographie, l'enquêteur aura listé l'ensemble des ménages, il aura alors à sélectionner les 50 ménages à enquêter selon la méthode indiquée dans le guide de l'enquêteur.

	Région	Département	Collectivité locale (ou CA[69])	Quartier (ou sous quartier) / Village	Personnes
Nombre total – questionnaire B	14	14 (sur un total de 45)	42 (sur un total de 526)	42	4 200
Par région	1	1	3	3 (1 quartier ou village par CA)	300 (soit 100 par CA)

Tableau : Nombre d'entités enquêtées par strate – questionnaire B

Résultats d'enquête apportés par le Questionnaire B - *« people to list »*

S3A.138 Le véritable risque auquel s'exposait cette enquête était l'éventuel refus de la population à participer. Les premières réticences de certains ont pu être évacuées quand l'objet même de l'enquête a été compris comme portant sur la chose électorale mais ne participait à un sondage d'opinion sur les tendances politiques des citoyens.

S3A.139 Ainsi, de façon générale, l'accueil réservé aux enquêteurs a été satisfaisant, seules quelques difficultés initiales avec certaines autorités pour permettre aux enquêteurs d'interroger la population, ont parfois induit des retards dans le démarrage de l'enquête, mais ces retards ont finalement été sans conséquence sur la qualité du travail.

S3A.140 La part des personnes inscrites sur les listes électorales peut s'approcher de deux manières distinctes et complémentaires :

- les données issues du recensement général de la population (2002) ont été projetées jusqu'en 2010, et une structure par sexe et âge de la population résidente au Sénégal est disponible. A cette information, viennent s'ajouter le fichier des personnes physiques (qui permet la délivrance des cartes nationales d'identité), et le fichier électoral (qui permet la délivrance des cartes d'électeurs).

- Par les données d'enquête, sachant que la structure par sexe et grand groupe d'âge a veillé à respecter la structure de la population résidente au Sénégal (données de l'ANSD).

S3A.141 Afin de ne pas biaiser les résultats quant à la détention d'une carte d'électeur par la population, des questions spécifiques sur la possession d'une carte nationale d'identité numérisée ont été prévues. En effet, un des préalables essentiels pour pouvoir détenir une carte d'électeur est d'avoir une CNI numérisée ; sans ce document aucune carte d'électeur ne peut être demandée ou produite[70].

S3A.142 Ainsi, dans la suite de ce chapitre seront présentées : la proportion de Sénégalais sans Carte d'électeur, avec une distinction entre ceux ayant une CNI et les autres ; les raisons de cette absence de cartes d'électeurs avec les difficultés rencontrées pour leur obtention ; une évaluation de la proportion d'étrangers.

S3A.143 L'un des meilleurs moyens d'identifier de façon exhaustive la population avec CNI mais n'ayant pas de carte d'électeur est de se référer aux fichiers sources, c'est-à-dire à ceux constitués par la Direction de l'Automatisation des Fichiers du Ministère de l'Intérieur (la DAF).

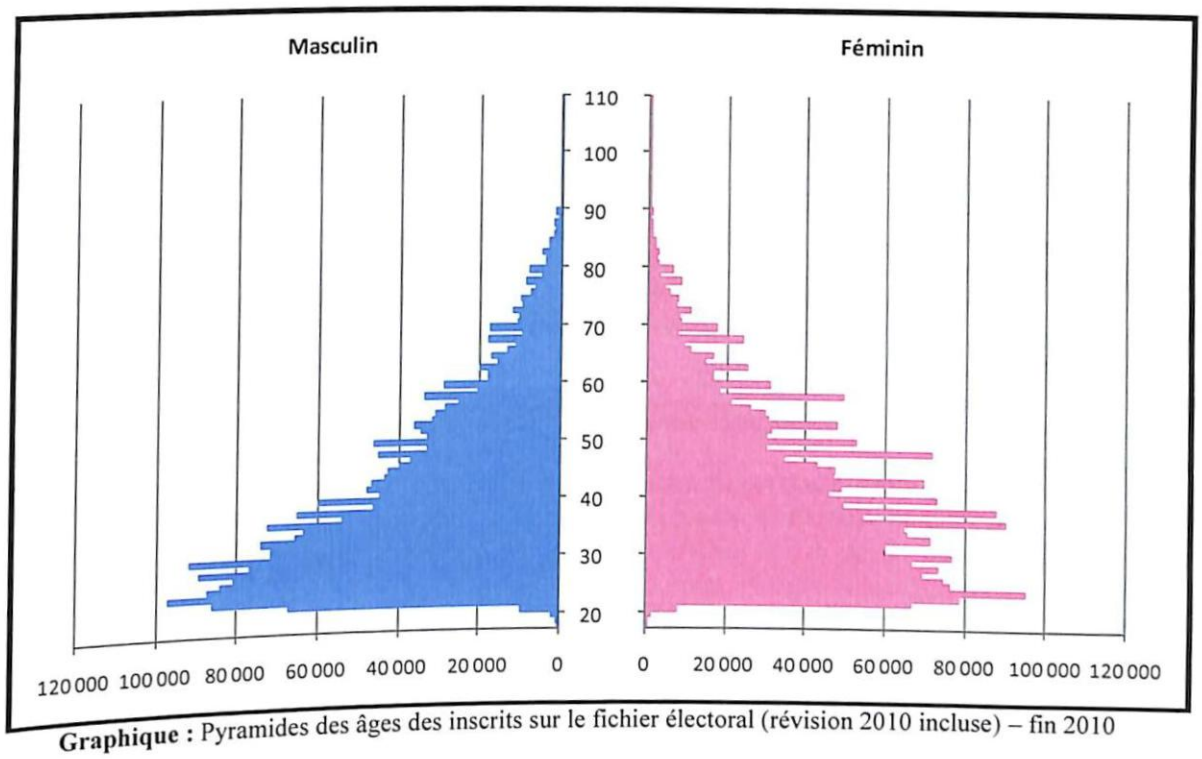
S3A.144 Avoir ou non fait la démarche pour obtenir une carte d'électeur sera une information qui pourra nous être fournie par l'enquête. En effet, une fois la population avec CNI numérisée mais sans carte d'électeur identifiée, l'enquête se penchera sur cette population spécifique et une analyse des réponses apportées sera présentée.

[69] A chaque collectivité locale correspond une Commission administrative d'inscription sur la liste électorale (CA), ainsi en rapprochant les adresses de résidence des Commissions administratives d'inscription des électeurs, on donne plus de chance à l'enquêteur de retrouver les inscrits.

[70] Les anciennes cartes nationales d'identité permettent la confection de nouvelles CNI numérisées mais pas d'obtention de Carte d'électeur, car l'étape de collecte de données biométriques au niveau des commissariats est nécessaire pour obtenir une CNI numérisée.

S3A.145 La présentation de la population des inscrits sur le fichier électoral va être éclairée par la population des personnes en possession d'une CNI, et la population majeure du Sénégal.

S3A.146 Suite à la révision 2010, parmi les civils résidant au Sénégal, 4 835 646 sont inscrits sur le fichier électoral. Leur structure par sexe et âge se présente par la pyramide des âges qui suit, indiquant une forme en as de pic avec une base très réduite.

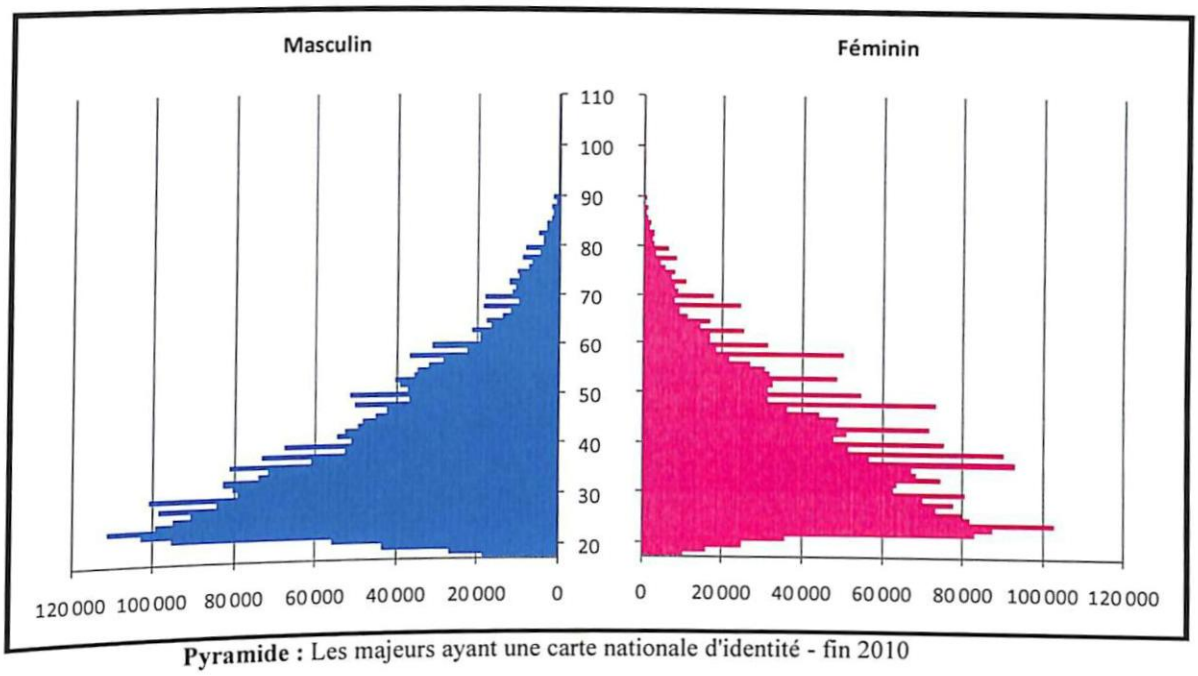


Graphique : Pyramides des âges des inscrits sur le fichier électoral (révision 2010 incluse) – fin 2010

S3A.147 Comme énoncé (à plusieurs reprises dans ce rapport), l'obligation d'avoir préalablement obtenu une carte nationale d'identité numérisée pour pouvoir être inscrit sur une liste électorale, nécessite de porter son attention sur la frange de la population en possession d'une carte nationale d'identité numérisée.

S3A.148 La pyramide des âges de la population majeure avec une carte nationale d'identité numérisée est présentée ci-dessous. A première vue, elle semble - elle aussi – être en forme d'as de pic, avec cependant une base légèrement plus large que la pyramides des inscrits sur le fichier électoral.

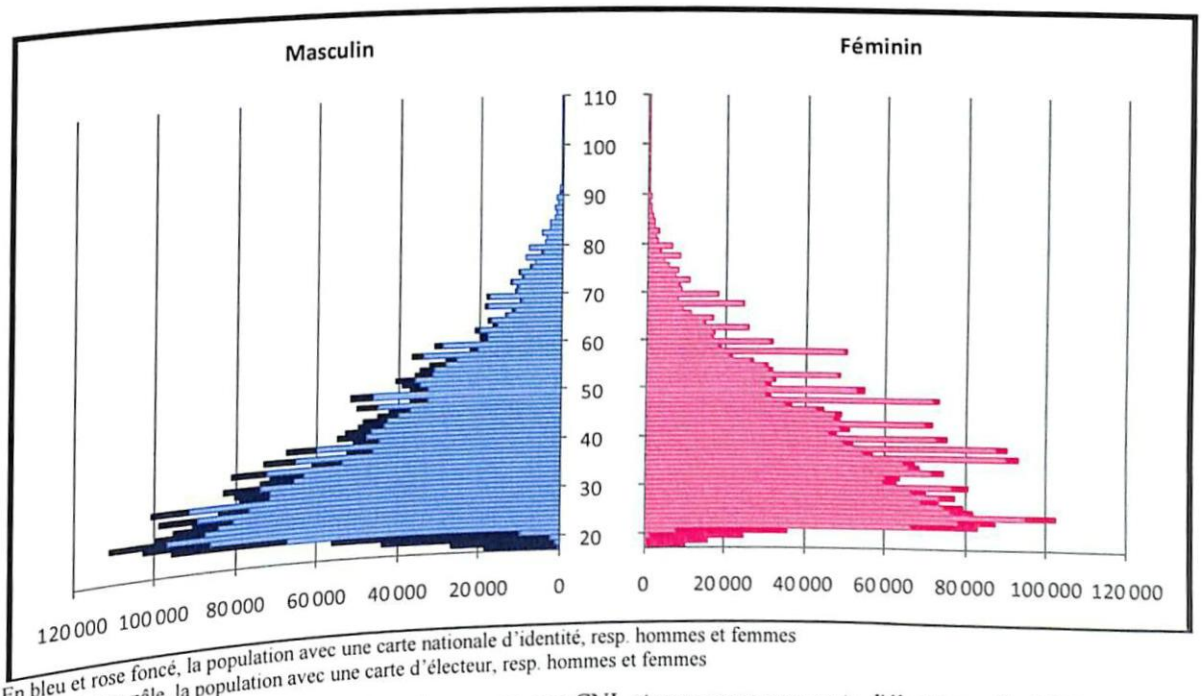
S3A.149 Fin 2010, au total, 5 471 190 détiennent une carte nationale d'identité sénégalaise, avec 52% d'hommes et 48% de femmes.



Pyramide : Les majeurs ayant une carte nationale d'identité - fin 2010

S3A.150 L'inclusion nécessaire des personnes en possession d'une carte d'électeur parmi la population des personnes en possession d'une carte nationale d'identité, conduit à proposer une superposition de ces deux pyramides des âges.

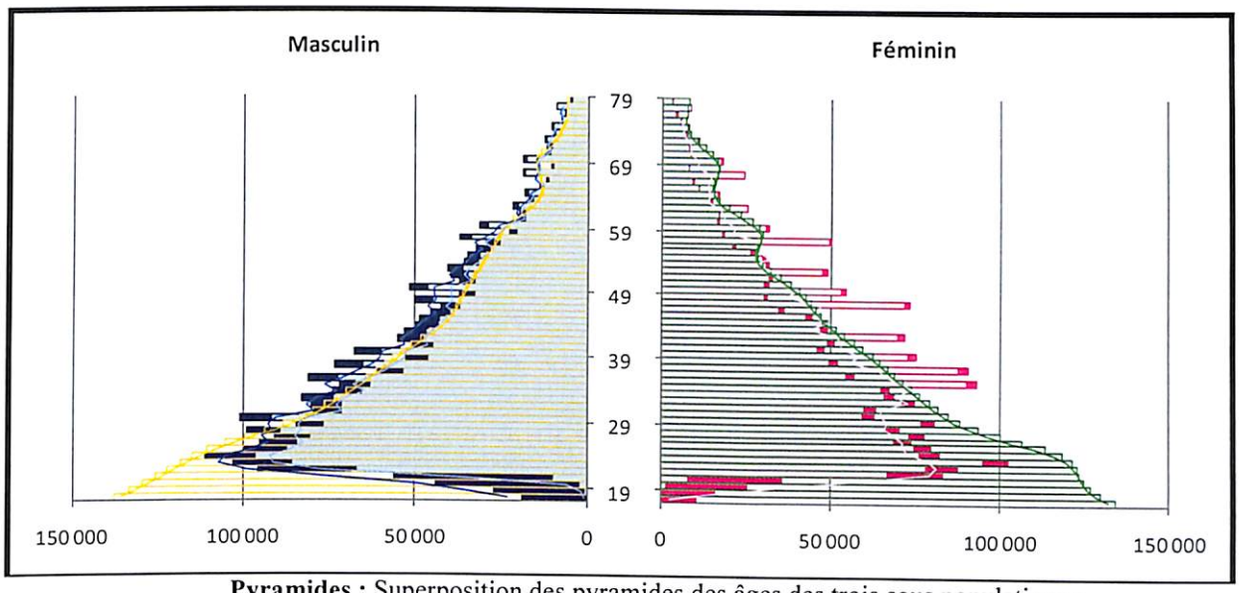
S3A.151 Parmi les personnes sénégalaises majeures ayant une carte nationale d'identité, 88% ont une carte d'électeur, et par différence 12% n'ont pas de carte d'électeur.



En bleu et rose foncé, la population avec une carte nationale d'identité, resp. hommes et femmes
En bleu et rose pâle, la population avec une carte d'électeur, resp. hommes et femmes

Pyramides : Les Sénégalais majeurs avec une CNI et ceux avec une carte d'électeur – fin 2010

S3A.152 La superposition par âge des populations sur le fichier des personnes physiques et sur le fichier électoral conforte dans le procédé de délivrance des cartes d'électeurs, et sur l'organisation des fichiers de la DAF, à tout citoyen du fichier de personnes physiques n'est au plus associée qu'une seule inscription sur le fichier électoral.



Pyramides : Superposition des pyramides des âges des trois sous populations :
Les majeurs, les majeurs avec CNI, les majeurs avec CE – fin 2010

S3A.153 La population jeune est insuffisamment inscrite sur le fichier des personnes physiques, fichier destiné à la délivrance de cartes nationales d'identité (la pyramide des majeurs avec CNI recouvre bien mal la pyramide des majeurs) ; et la population jeune est insuffisamment inscrite sur le fichier électoral.

S3A.154 La population féminine est proportionnellement moins inscrite sur les listes électorales que les hommes : alors que dans la population totale on compte 48 hommes pour 52 femmes, sur les listes électorales on trouve 50 hommes pour 50 femmes. De plus, sur le fichier des personnes physiques elles sont encore moins présentes que les hommes, on y trouve 52 hommes pour 48 femmes.

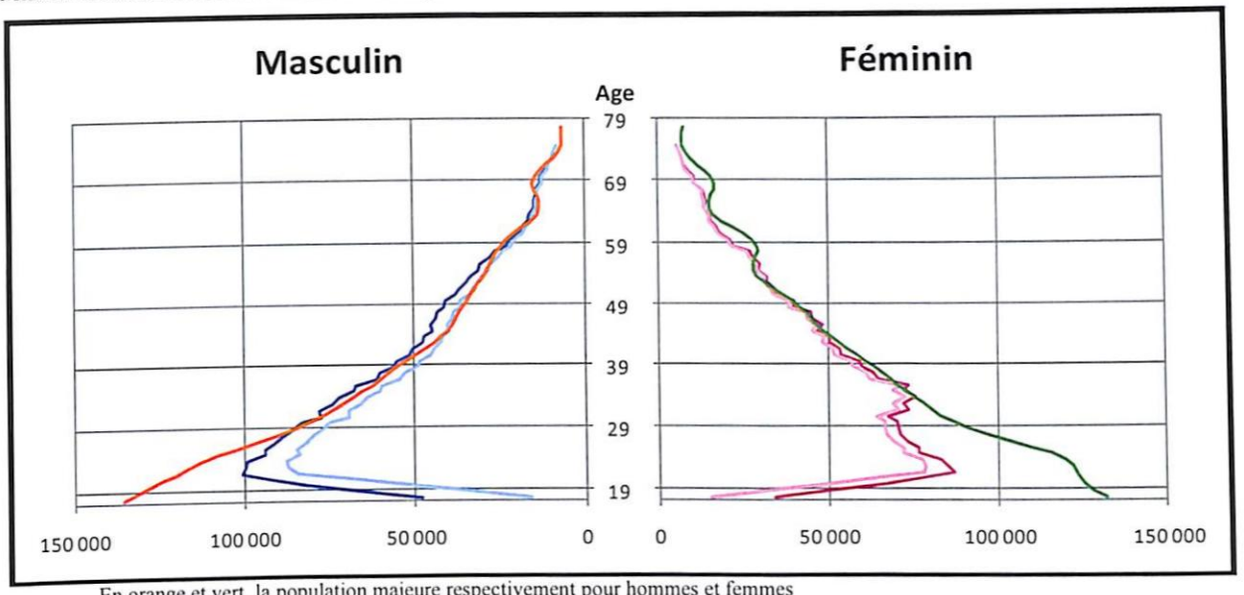
Recommandations

S3A.155 Favoriser la délivrance de cartes nationales d'identité aux jeunes (18-30ans), et l'inscription sur les listes électorales.

S3A.156 Favoriser la délivrance de cartes nationales d'identité aux femmes, et l'inscription sur les listes électorales.

Remarque

S3A.157 Reconnaissons la difficulté de lecture de cette superposition de pyramides due notamment aux erreurs de déclaration de dates ou d'années de naissance à l'état civil (avec un attrait pour les années en 0 ou 5), et choisissons un autre type de tracé, en traçant comme effectifs de population par âge les moyennes mobiles calculées sur 5 ans. Ce procédé permet de lisser les pyramides en redistribuant la population sur les âges environnant.



En orange et vert, la population majeure respectivement pour hommes et femmes
En bleu et rose foncé, la population avec une carte nationale d'identité, resp. hommes et femmes – moyenne mobile sur 5 ans
En bleu et rose pâle, la population avec une carte d'électeur, resp. hommes et femmes – moyenne mobile sur 5 ans

Pyramides : Population majeure, population inscrite sur fichier des CNI, population inscrite sur fichier des CE – fin 2010

S3A.158 En théorie, ces courbes devraient être incluses les unes dans les autres : à tout âge il y a plus de personnes majeures que de personnes avec une CNI, et que de personnes avec une carte d'électeurs.

S3A.159 La théorie est tout à fait respectée pour le lien d'inclusion des effectifs par sexe et âge entre ceux inscrits sur le fichier des personnes physiques et ceux inscrits sur le fichier des électeurs, car ces fichiers sont formellement liés l'un à l'autre.

S3A.160 Les données relatives aux majeurs quant à elles sont construites autrement, elles relèvent d'une connaissance de l'évolution de la population et corrigent d'une part les erreurs de déclaration sur l'année de naissance à l'état civil, et prennent en compte la mortalité de la population. Ainsi en réaffectant des effectifs de population par âge en utilisant la moyenne mobile sur 5 ans, les aspérités liées aux déclarations d'année de naissance en 0 et 5 sont gommées ; le procédé a été utilisé pour les personnes inscrites sur le fichier des personnes physique et pour les personnes inscrites sur le fichier électoral.

Constats

S3A.161 Les « courbes » se croisent et l'inclusion s'inverse à certains âges côté masculin entre 30 et 59 ans (et plus encore entre 45 et 59 ans). Ainsi entre 30 et 59 ans, le nombre d'hommes inscrits sur le fichier des personnes physiques est supérieur de 195 000 cas à celui des estimations de population totale.

S3A.162 Ces croisements de courbes et inversion d'ordre signifient qu'entre 30 et 59 ans (âge en 2010), il y a plus d'hommes inscrits sur le fichier des personnes physiques que d'hommes de ces âges au Sénégal selon les projections de population par sexe et âge de l'ANSD. On peut émettre plusieurs hypothèses explicitant ces anomalies : erreurs dans les projections de population ; non prise en compte des décès par le fichier des CNI et des CE ; inscriptions multiples ; erreurs sur l'identification des personnes, ne permettant pas à ces dernières de retirer leur CNI (erreurs potentielles sur le nom lors de la refonte) et les obligeant à demander la production d'une nouvelle carte, mais alors leurs données d'identité erronées n'auraient pas été supprimées du fichier – la probabilité d'un tel cas faible car les données d'état civil et biométriques doivent être supprimées lors d'une annulation d'identité.

Des erreurs possibles dans les projections de population

S3A.163 Des erreurs dans les projections de population sont tout à fait possibles et notamment de par l'absence de données statistiques fiables provenant de l'état civil. Si des erreurs sont décelées lors de ce travail d'analyse, c'est bien grâce au fait de l'existence d'un fichier des personnes physiques et d'un fichier électoral solidement constitués. Alors, il ne s'agit nullement de critiquer négativement des estimations statistiques mais d'en tirer le meilleur parti pour proposer de nouvelles estimations et permettre la construction de nouvelles estimations. En cela, le fichier des personnes physiques (et celui des électeurs) pourrait constituer un excellent fichier de travail et une base de données intéressante pour les travaux d'enquête de l'ANSD.

Effet de la non prise en compte des décès

S3A.164 Les décès sont effectivement très faiblement pris en compte par le fichier des personnes physiques et par le fichier des électeurs. Une évaluation des décès encore présents sur le fichier des électeurs civils ou militaires ou paramilitaires portait ce nombre à 112 000. Si l'on applique le même taux de mortalité au fichier des personnes physiques, ce nombre s'élève à 126 000[71]. La moitié de ces décès peut être considérée comme de sexe masculin, soit environ 63 000). Il reste alors à trouver une explication pour les 132 000 cas restants (= 195 000 – 63 000), ce qui sera fait dans la démonstration proposée dans la suite de ce chapitre (S3A.186).

Inscriptions multiples

S3A.165 Dans le cadre de cette analyse sur les fichiers aucune indication sur le sujet ne peut être avancée formellement ou tout au moins individu par individu. Cependant, la structure par sexe et âge du fichier des personnes physiques semble cohérente et donc ne conduit pas à émettre un doute sur sa constitution et tend à rejeter l'hypothèse de doublons tout au moins en nombre conséquents dans le fichier des personnes physiques (et donc dans le fichier électoral).

Analyse des inscriptions après la refonte du fichier électoral

S3A.166 Parmi les 82 211 nouvelles inscriptions enregistrées depuis la refonte sur les listes électorales, si l'on admet que les "retardataires" se sont inscrits lors de la révision exceptionnelle de 2006 (55 344), on s'aperçoit que depuis lors, les nouvelles inscriptions sont essentiellement celles de jeunes adultes, nouvellement majeurs (23 203 inscrits ayant entre 18 et 21 ans inclus). Ainsi, en 4 ans seules 3 664 inscriptions de personnes majeures en 2006 ont été enregistrées.

S3A.167 Il semble donc que pratiquement tous les adultes de plus de trente ans disposent d'une CNI numérisée, à l'exception de 14% des femmes de 30-34 ans.

S3A.168 Néanmoins, le fait que ce soit les tranches d'âge les plus jeunes, et plus précisément les moins de 30 ans qui n'ont pas de pièce d'identité, est regrettable. Si pour les 18-21 ans les données d'enquête - questionnaire B - explicitent clairement qu'ils n'ont pas fait la démarche d'obtention d'une CNI du fait du coût financier (et de la lourdeur des démarches administratives pour obtenir un acte de naissance), cette explication n'est pas valable pour les 22-29 ans qui pouvaient bénéficier lors de la refonte d'une procédure gratuite. Ceci est d'autant plus regrettable que même si « la chose publique » désintéresse la jeune classe, lors de la refonte, il ne s'agissait pas uniquement d'une démarche politique mais avant tout d'une démarche pour l'obtention d'une carte nationale d'identité numérisée (soit la nouvelle formule).

S3A.169 On peut se demander si ces jeunes adultes n'ont pas régulièrement présenté une pièce d'identité ; si tel est le cas ils ne doivent pas présenter de CNI numérisée, et les données d'enquête confirment qu'ils mentionnent ne pas avoir besoin de la CNI numérisée pour leur vie sociale, car ils disposent de leur carte scolaire.

S3A.170 Ainsi, depuis la refonte, en 4 à 5 années le nombre de jeunes adultes sur le fichier électoral aurait dû augmenter de 1 170 000 personnes (260 000 personnes sur 4,5 ans). Au total, depuis la refonte, le nombre de nouvelles inscriptions sur le fichier s'élève à moins de 100 000 personnes (82 211 nouvelles inscriptions depuis la refonte).

[71] Ce nombre sous-estime probablement quelque peu la mortalité réelle sur le fichier des CNI, car il a été calculé sur les personnes inscrites sur le fichier électoral, or seules les plus valides se déplacent pour se faire inscrire auprès d'une commission administrative.

Recommandations

S3A.171 Favoriser l'inscription des jeunes adultes sur le fichier électoral ; il manque au moins un million de personnes ayant entre 18 et 22 ans sur le fichier électoral.

S3A.172 La CNI numérisée étant obligatoire à partir de l'âge de 15 ans au Sénégal, il serait nécessaire de mettre en place une procédure qui oblige les jeunes à être régulièrement enregistrés. Cela favoriserait, en plus, la refonte ou la réforme de l'état civil, projet en cours de cheminement.

Couverture du fichier électoral

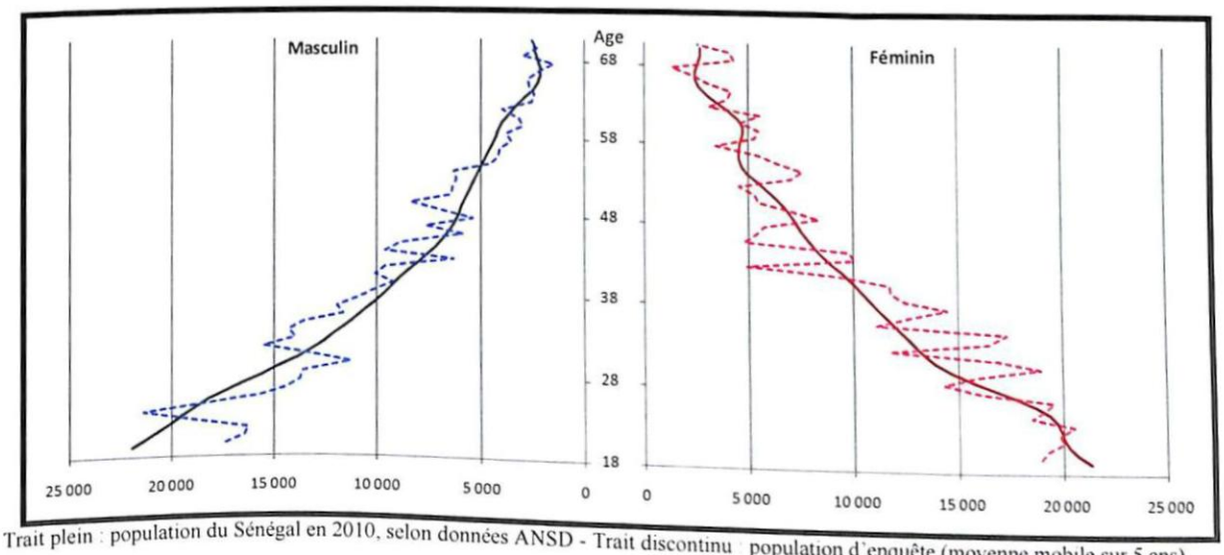
S3A.173 L'analyse de la population de l'échantillon d'enquête rassure sur la cohérence des données collectées entre population sans carte d'électeur (selon l'enquête) et part de la population inscrite sur les listes électorales.

Population	Effectif	% pop majeure Sénégalaise
Population majeure Sénégalaise*	6 430 579	100%
Population majeure sur le fichier des personnes physiques (CNI) **	5 471 190	85%
Population sur le fichier électoral (CE) **	4 835 646	75%

* Estimations nationales de l'ANSD, 2010 - **Données DAF, fin 2010

Tableau : Niveau de couverture du fichier des personnes physiques et du fichier électoral, selon les projections de l'ANSD

S3A.174 Afin de comparer les données d'enquêtes à celles de la population totale, les effectifs brutes étant tellement différents, qu'il est nécessaire de mettre les données à une échelle commune[72]. Cette méthode conserve aux deux sous-populations étudiées leur propre structure par sexe et âge et permet de les comparer l'une à l'autre. Aussi les surfaces représentées par les deux sous-populations sont identiques.



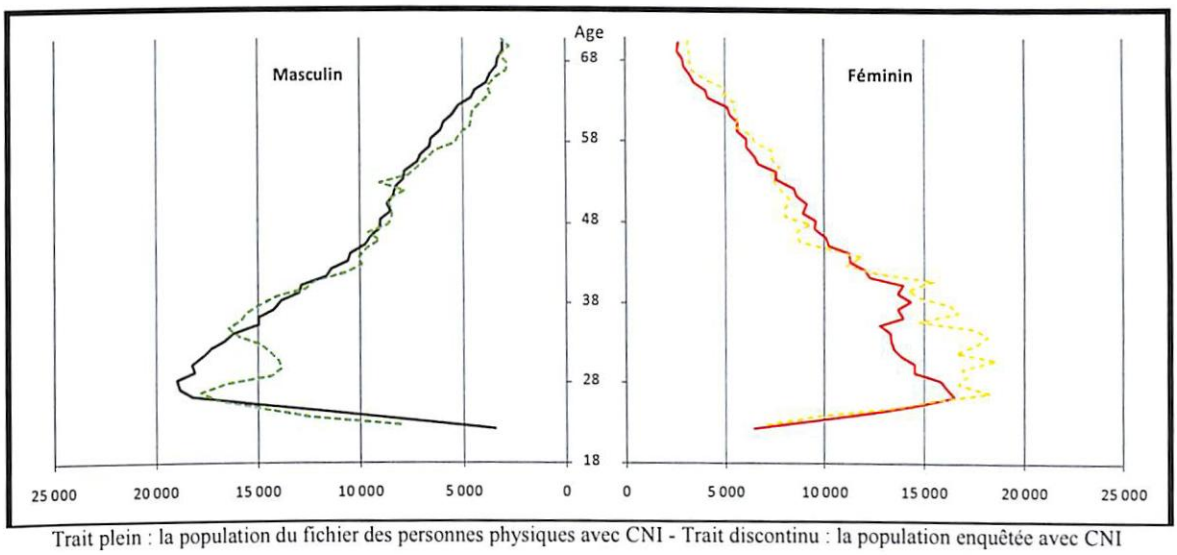
Trait plein : population du Sénégal en 2010, selon données ANSD - Trait discontinu : population d'enquête (moyenne mobile sur 5 ans)

Pyramides : Structures par sexe et âge *relatives* de la population totale selon l'ANSD et selon les résultats d'enquête – fin 2010

[72] Ainsi une structure globale sur 1 000 000 a été prise pour chaque population pour permettre la superposition : chaque effectif par sexe et âge a été rapporté à la population totale de la structure puis multiplié par 1 000 000.

S3A.175 Aux enquêteurs, seules des consignes par grand groupe d'âge avaient été données pour la sélection des enquêtés. Le tracé par sexe et âge, puis le recours à la moyenne mobile pour vérifier la cohérence des données indique que la population enquêtée suit bien la structure par sexe et âge de la population résidente au Sénégal.

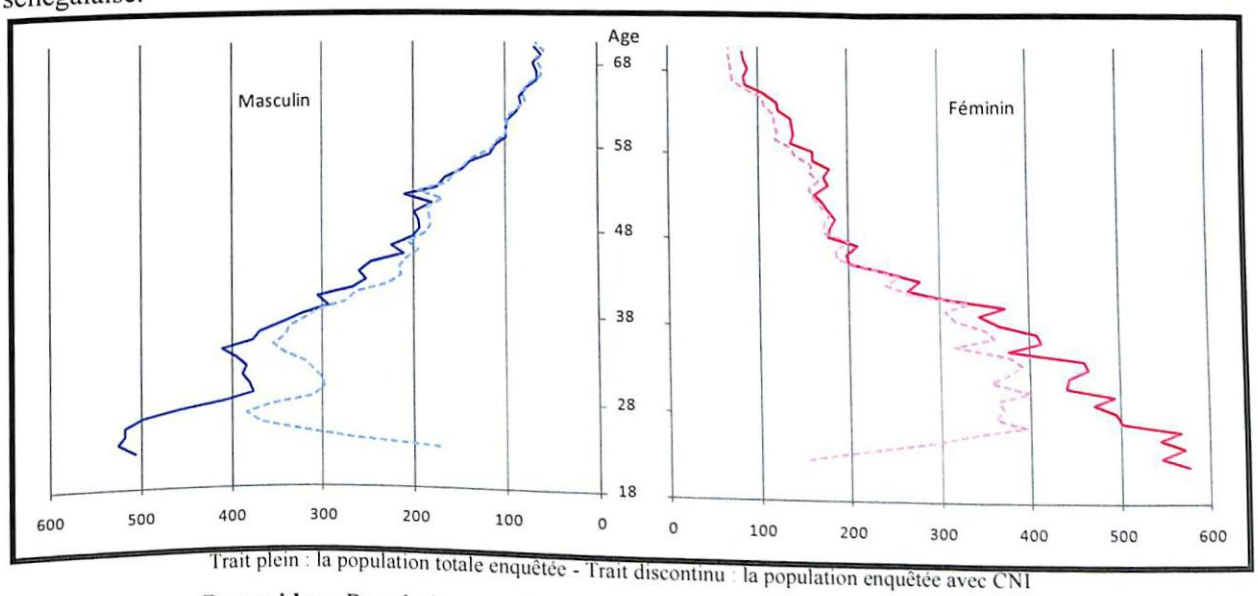
S3A.176 Evaluons les écarts de possession ou non de CNI par la population selon les données des fichiers et selon les données d'enquête, en recourant à la représentation des structures par sexe et âge de la population avec CNI, selon les sources de données distinctes.



Trait plein : la population du fichier des personnes physiques avec CNI - Trait discontinu : la population enquêtée avec CNI

Pyramides : Structures par sexe et âge *relatives* de la population avec CNI - population inscrite sur le fichier des personnes physiques et population enquêtée

S3A.177 De façon générale, on note une grande similarité dans les structures par sexe et âge de la population totale avec CNI avec la population enquêtée avec CNI. Les deux seules zones de décalage concernent, entre 25 et 35 ans les hommes enquêtés qui déclarent une proportion de CNI moindre que celle au sein de l'ensemble de la population, et inversement entre 25 et 40 ans les femmes enquêtées déclarent une proportion de CNI supérieure à celle présente dans l'ensemble de la population sénégalaise.

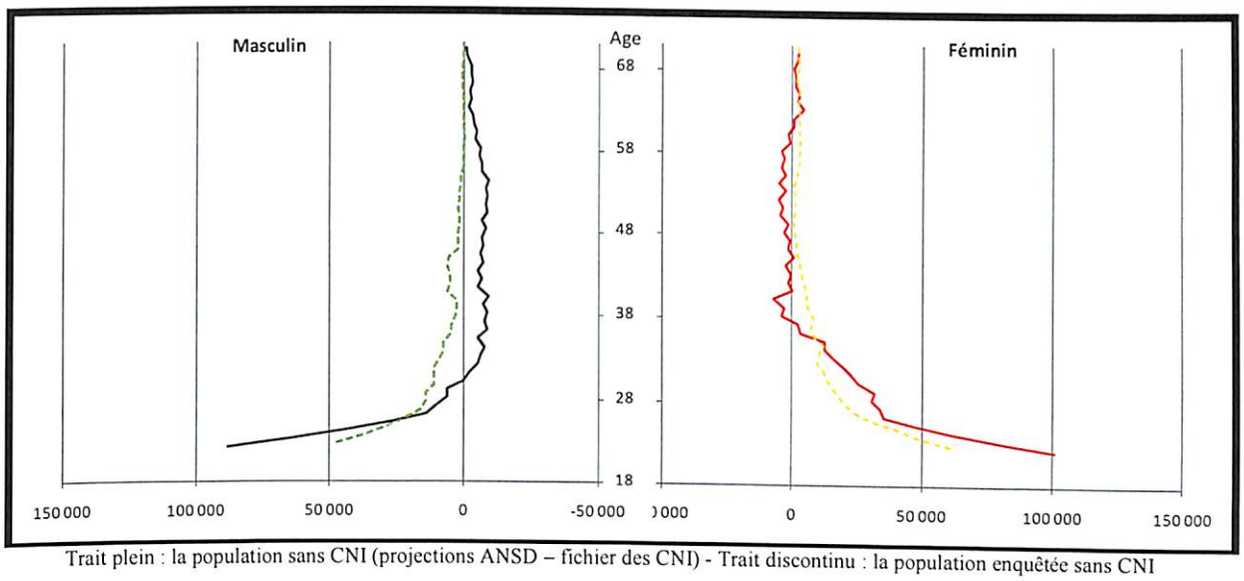


Trait plein : la population totale enquêtée - Trait discontinu : la population enquêtée avec CNI

Pyramides : Population enquêtée - population totale et population avec CNI

S3A.178 La distribution des CNI par sexe et âge dans la population enquêtée est sensiblement semblable à celle constatée entre fichier des personnes physiques et structure de la population estimée par les projections de l'ANSD. Néanmoins, les courbes ne se croisent pas.

S3A.179 Présentons graphiquement la population par sexe et âge sans CNI, c'est-à dire celle obtenue par différence à chaque âge et selon le sexe, entre l'effectif de la population et l'effectif de la population avec CNI, puis lissons les aspérités liées aux erreurs de déclaration par le recours à la moyenne mobile sur 5 ans.



Trait plein : la population sans CNI (projections ANSD – fichier des CNI) - Trait discontinu : la population enquêtée sans CNI

Pyramides : Population sans CNI – selon le fichier et projections, selon l'enquête

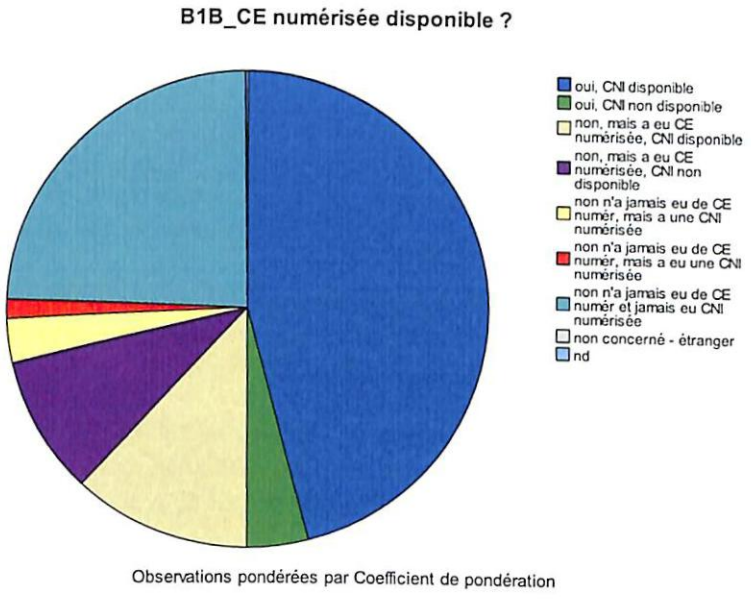
S3A.180 La population d'enquête semble présenter de façon plus adéquate « la réalité », car ne franchissant jamais la « barre du zéro » ce qui normal, puisque une seule et même source de données est à l'origine de l'information. En revanche, les données relatives à la population totale confrontent deux sources de données : les données issues de projections de population par sexe et âge de l'ANSD avec les données du fichier des cartes nationales d'identité.

S3A.181 Le parallélisme observé par ces courbes, tant du côté masculin que du côté féminin est l'information nouvelle apportée par cette représentation graphique, c'est ce qui va permettre d'établir une nouvelle estimation de la population totale.

S3A.182 Ainsi ce sont les proportions des personnes sans CNI de l'enquête qui seront conservées pour proposer une nouvelle estimation de la population totale. Reportons nous aux données d'enquête pour mesurer la part des pièces d'identité dans la population.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Avec CE et CNI disponible	13573	45,8	45,8
Avec CE mais CNI non disponible	1222	4,1	49,9
Sans CE, mais a eu CE numérisée, et CNI disponible	3568	12,0	62,0
Sans CE, mais a eu CE numérisée, CNI non disponible	2775	9,4	71,4
N'a jamais eu de CE numérisée, mais a une CNI numérisée	878	3,0	74,3
N'a jamais eu de CE numérisée, mais a eu une CNI numérisée	386	1,3	75,6
N'a jamais eu de CE numérisée et jamais de CNI numérisée	7153	24,1	99,8
Non concerné - étranger	23	0,1	99,9
Non déclaré	44	0,1	100,0
Total	**29622**	100,0	

Tableau : Les pièces d'identités dont les enquêtés disposent



Graphique : Répartition en secteurs des pièces d'identité disponibles lors de l'enquête

S3A.183 Parmi ces 29 622 cas (observations pondérées, outre les 23 cas relatifs aux étrangers, et les 44 cas qui ne se sont pas prononcés), 7153 personnes déclarent n'avoir jamais eu de CE numérisée et jamais de CNI numérisée, mais parmi elles 421 ont fait la démarche d'obtention d'une CNI mais ne l'ont pas encore obtenue. Ceci conduit à estimer que 6 732 personnes n'ont véritablement pas de CNI numérisée, soit une proportion de 22,8% de personnes enquêtées sans CNI numérisée.

S3A.184 Parmi la population enquêtée 22,8% a déclaré n'avoir jamais eu de CNI numérisée, or comme nous avons le nombre de personnes disposant d'une CNI (5 471 170), cela conduit à proposer une estimation totale de la population à 7 077 840.

S3A.185 Sur déclaration, la part CE/CNI (92,6%), est plus élevée dans la population enquêtée que dans la population inscrite sur les fichiers (88,4%). Bien que cette différence ne soit pas très importante, elle va être utilisée pour moduler cette première estimation de population, et porte la population totale majeure du Sénégal à 6 756 815.

S3A.186 Cette estimation de population totale est supérieure de 326 236 personnes à celles de l'ANSD. Rappelons que cette nouvelle estimation est liée à la structure même du fichier des personnes physiques et à sa population totale. Cette estimation est cohérente avec la forme des pyramides des âges, avec une apparente sous-estimation des majeurs de plus de 30-59 ans de 132 000 côté masculin (mentionnée au paragraphe 164), et très probablement au moins autant du côté féminin pour respecter des rapports de masculinité à chaque âge. Ainsi, une nouvelle proposition de taux d'inscription des personnes sur le fichier des personnes physiques et sur le fichier des électeurs est possible et présentée ci-dessous.

Population	Effectif	% pop majeure Sénégalaise
Population majeure Sénégalaise*	6 756 815	100%
Population majeure sur le fichier des personnes physiques (CNI) **	5 471 190	81%
Population sur le fichier électoral (CE) **	4 835 646	72%

* estimation basée sur les données d'enquête et sur le fichier des CNI - ** DAF, fin 2010

Tableau : Niveau de couverture du fichier des personnes physiques et du fichier électoral, selon le croisement des données d'enquêtes et des analyses des fichiers

S3A.187 L'estimation de la population majeure sénégalaise, résidente au Sénégal étant supérieure à la projection de l'ANSD, les taux de couverture sont plus faibles que ceux présentés auparavant dans ce document. Ainsi, 81% de la population Sénégalaise détiendrait une CNI, et 72% une carte d'électeur.

Les personnes non inscrites sur le fichier électoral

S3A.188 Les personnes non inscrites sur le fichier électorales sont en majorité (85%) des personnes qui n'ont pas de CNI numérisée.

S3A.189 Les raisons invoquées par les enquêtés ayant manifesté avoir eu des problèmes pour obtenir leur carte d'électeur, sont toutes liées aux difficultés d'obtention de leur carte nationale d'identité numérisée. Et non à la délivrance de la carte d'électeur.

S3A.190 S'agissant de ceux ayant une carte nationale d'identité numérisée, ils sont satisfaits à 99% de la procédure d'obtention de la carte d'électeur.

S3A.191 Un des résultats majeurs de cette enquête est que la population n'a manifesté aucun doute quant à l'administration électorale ou à de spécifiques difficultés pour obtenir leur carte d'électeur.

S3A.192 Concernant l'emplacement de leur bureau de vote, 94% de la population (qui dispose d'une Carte d'électeur) se dit satisfaite de son emplacement. Parmi ceux qui le trouvent trop éloigné, aucune ségrégation régionale n'est perceptible.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
oui	19870	88,7	88,7
non	1312	5,9	94,6
nd	1219	5,4	100,0
Total	22402	100,0	

Tableau : Satisfaction de la population sur l'emplacement de son Bureau de vote.

Recommandation

S3A.193 Demander aux comités électoraux de veiller à un rapprochement satisfaisant des lieux de vote aux électeurs.

Les personnes ne disposant pas de CNI

S3A.194 Ainsi, une fois les difficultés d'obtention de la carte nationale d'identité levées, aucune difficulté n'est liée à la procédure électorale. Voyons les difficultés d'obtention de la CNI selon les personnes sans CNI numérisée.

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Pas intéressé par avoir une CNI	1090	15,2	15,2
Pas informé de la procédure à suivre	1674	23,4	38,6
Difficulté d'accès au commissariat (distance)	253	3,5	42,2
Refus du commissariat d'inscrire	35	0,5	42,7
Dossier incomplet	437	6,1	48,8
Difficulté pour obtenir documents d'état civil	1562	21,8	70,6
Difficulté pour obtenir jugement d'inscription	389	5,4	76,1
Démarche faite, mais CNI non (encore) retirée	421	5,9	81,9
Carte non disponible au commissariat	78	1,1	83,0
Ne sait pas où aller retirer la CNI	36	0,5	83,5
Autre	1059	14,8	98,3
Non déclaré	119	1,7	100,0
Total	**7153**	**100,0**	

Tableau : Sénégalais sans carte nationale d'identité : explications données par les enquêtés

S3A.195 Parmi les personnes ne disposant pas de CNI, les raisons majeures exprimées sont liées à la difficulté d'obtention des documents d'état civil ou jugement d'inscription (27%), leur ignorance face aux démarches à effectuer (23%), et 15% annonce ne pas être intéressé par détenir une CNI.

S3A.196 De plus, parmi les « autres » explications données par les enquêtés comme raisons pour lesquelles ils n'ont pas de carte nationale d'identité, ils invoquent leur jeunesse (or ils ont tous plus de 18 ans et la carte d'identité est obligatoire à partir de 15 ans ; on peut donc conclure à une ignorance de la loi), et la fermeture des lieux d'inscription supposant qu'ils se réfèrent à la période de la refonte (là encore une meilleure information de la population semble nécessaire). On peut ainsi estimer que 31% de ceux n'ayant pas de CNI sont ignorants de la procédure à suivre.

Recommandations

S3A.197 Veiller à informer la population sur les procédures de délivrance des CNI numérisée même si la demande n'a pas été faite lors de la refonte, sur la démarche distincte pour l'obtention de la CE auprès des Commissions administratives.

S3A.198 Sensibiliser les jeunes adultes à faire les démarches pour obtenir une CNI, puis pour obtenir une Carte d'Electeur (2 procédures distinctes) - Pour une liste électorale évoluant avec la population.

S3A.199 Améliorer la prise en compte des faits d'état civil (naissances et décès) - Faciliter à la population la délivrance des actes d'état civil et garantir la protection des registres d'état civil.

S3A.200 Revoir la gestion des registres et des numéros d'actes pour parvenir à confectionner des Numéros d'Identification Nationale uniques et avec un seul format.

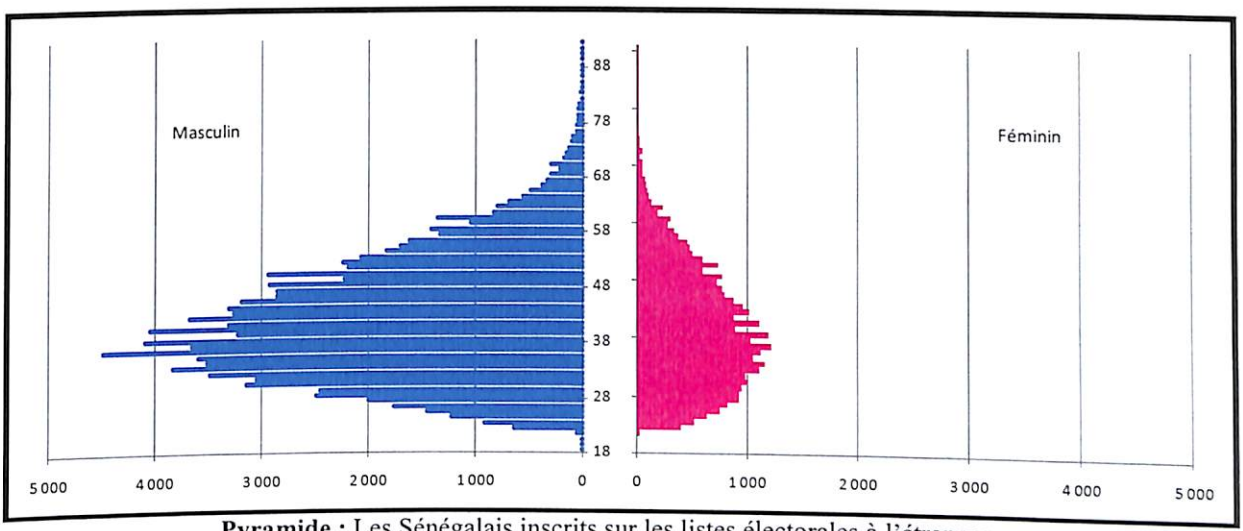
S3A.201 Créer des liens entre les services de l'état civil et les services de la DAF pour l'authentification des actes d'état civil.

S3A.IV Les Sénégalais résidant à l'étranger

S3A.202 Cette « petite » analyse de la population concerne les Sénégalais résidant à l'étranger inscrits sur le fichier électoral de l'étranger, et donc nécessairement immatriculés dans leur représentation diplomatique. Il s'agit d'une analyse effectuée à partir des données des fichiers obtenues de la DAF et en aucun d'informations relatives à l'enquête.

Analyse de la population par sexe et âge

S3A.203 Depuis la refonte de 2005/2006, aucune inscription supplémentaire ou modification n'a eu lieu sur les listes électorales des Sénégalais résidant à l'étranger. Ainsi, depuis lors la fin de la refonte, 137 203 Sénégalais sont inscrits sur les listes électorales de l'étranger. Le population inscrite est majoritairement masculine, avec seulement 22% de femmes.



Pyramide : Les Sénégalais inscrits sur les listes électorales à l'étranger