



Audit international du fichier électoral du Burkina Faso 7-21 octobre 2020

RAPPORT FINAL



Union
Africaine

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie



SIGNATURE DU RAPPORT FINAL PAR LES MEMBRES DU COMITE D'AUDIT DU FICHER ELECTORAL – BURKINA FASO 2020

Cyril KULENOVIC	Auditeur , Organisation internationale de la Francophonie	
Mokhtar HAMIDI	Auditeur , Organisation internationale de la Francophonie	
Essey Senah KOUPOGBE	Auditeur , Organisation internationale de la Francophonie	
Marie Desanges KETA	Auditeur , Organisation internationale de la Francophonie	
Koffi ANIFRANI	Auditeur, Union africaine	
Yao Evrard KOUADIO	Auditeur, Union africaine	
John HAMPSON	Auditeur, Partenaires techniques et financiers	
Domenico TUCCINARDI	Auditeur, Partenaires techniques et financiers	
Adama KERE	Vice-Président, Commission électorale nationale indépendante	
Delphine BARRY-TRAORE	Vice-Présidente, Commission électorale nationale indépendante	
Jean Telly KONE	Commission électorale nationale indépendante	
Yacouba COMPAORE	Commission électorale nationale indépendante	
Sophie KAMMA OUEDRAOGO	Commission électorale nationale indépendante	
Moustapha COMPAORE	Commission électorale nationale indépendante	
Wilfried Prosper BAKO	Dialogue politique – Vice-coordonnateur - Majorité - APMP	
Abdou Rasmané OUERAOGO	Dialogue politique – Majorité - Informaticien - MPP	
Victorien B. W. TOUGOUMA	Dialogue politique – Opposition – CEFOP	
Abdoulaye TRAORE	Dialogue politique – Opposition – Informaticien - UPC	
Charles SORGHO	Société civile – Secrétaire général adjoint - Conseil national des OSC	
Fatimata SANOU-TOURE	Représentante/Présidente Société civile – CODEL / FEPDHA	

SOMMAIRE

<i>LISTE DES ACRONYMES</i>	4
INTRODUCTION	5
I- SYNTHÈSE DU RAPPORT ET RECOMMANDATIONS	6
I.1 Forces	6
I.2 Faiblesses	6
I.3 Recommandations	7
II- OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA MISSION D'AUDIT	8
II.1 Objectifs poursuivis	8
II.2 Méthodologie et termes de référence	8
III- CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE	10
III.1 Cadre juridique des opérations d'enrôlement des électeurs	10
III.2 Cadre réglementaire	13
III.3 Instruments internationaux et régionaux	14
IV- ANALYSE DU FICHIER ELECTORAL	15
IV.1 Schéma de la base de données	15
IV.2 Stabilité et évolution du fichier électoral	15
IV.3 Analyse technique des données des électeurs	17
IV.4 Electeurs présentant des données textuelles similaires	21
IV.5 Analyse des enrôlements hors période de déploiement	24
IV.6 Cartes d'électeurs et identifiant unique	25
V- ANALYSE DES POPULATIONS ELECTORALES	26
V.1 Analyse démographique du fichier électoral	26
V.2 Analyse de l'inclusivité du fichier électoral	28
VI- SYSTEME D'ENROLEMENT, OPERATIONS ET LOGISTIQUE	33
VI.1 Système d'enrôlement	33
VI.2 Organisation de l'enrôlement des électeurs	34
VI.3 Matériel d'enrôlement	35
VI.4 Programmation logistique	36
VI.5 Déploiement du matériel	37
VI.6 Affichage des listes provisoires	37
VI.7 Cartes d'électeurs	38
VI.8 Coût des opérations d'enrôlement	38
VII- SECURITE ET CENTRALISATION DES DONNEES	39
VII.1 Centralisation des données	39
VII.2 Sécurité du fichier électoral	40
VIII- GESTION DES PERSONNELS D'ENROLEMENT	41
VIII.1 Recrutements	41
VIII.2 Formations	44
VIII.3 Répartition des personnels	44
VIII.4 Régime répressif et sanctions	45
IX- CONTENTIEUX ET GESTION DES RECLAMATIONS	46
IX.1 Cadre juridique du contentieux	46
IX.2 Traitement du contentieux 2020	46
X- OBSERVATEURS NATIONAUX ET TEMOINS DES PARTIS POLITIQUES	48
XI- COMMUNICATION ET EDUCATION CIVIQUE	49

XII-	ANNEXES	51
XII.1	Termes de référence du comité d'audit	51
XII.2	Membres du comité d'audit du fichier électoral	56
XII.3	Normes et standards internationaux ratifiés par le Burkina Faso	57
XII.4	Cadre juridique burkinabè applicable à la constitution du fichier électoral	58
XII.5	Cadre réglementaire relatif à l'enrôlement des électeurs	59
XII.6	Calendrier synthétique des contentieux de l'enrôlement	60
XII.7	Calendrier synthétique du contentieux des listes électorales	61

LISTE DES ACRONYMES

ABIS : Système de comparaison des données biométriques automatisé	CODEL : Convention des organisations de la société civile pour l'observation domestique des élections
AFIS : Système d'identification d'empreintes digitales automatisé	CVD : Comités villageois de développement
APMP : Alliance des partis de la majorité présidentielle	DIFE : Directeur de l'informatique et du fichier électoral
BV : bureau de vote	DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme
CABIS : Cogent Automated Biometric Identification System	FCFA : francs CFA
CADHP : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	FEPDHA : Fondation pour l'étude et la promotion des droits humains en Afrique
CADHP-PF : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples se rapportant aux droits des femmes	INSD : Institut national de la statistique et de la démographie
CDH : Comité des droits de l'homme	MATDC : Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la cohésion sociale
CECI : Commission électorale communale indépendante	NIP : numéro d'identification personnelle
CEDEAO : Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest	OCR : Optique des caractères
CEDEF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	OIF : Organisation internationale de la Francophonie
CEIA : Commission électorale indépendante d'arrondissement	ONG : Organisation non-gouvernementale
CFOP : Chef de file de l'opposition politique	OPK : opérateurs de kits
CEN-SAD : Communauté des États sahélo-sahariens	OSC : organisations de la société civile
CENI : Commission électorale nationale indépendante	PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
CEPI : Commission électorale provinciale indépendante	PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
CG : Commentaire général	UA : Union africaine
CIEDR : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	UE : Union européenne
CNIB : carte nationale d'identité burkinabè	
CNT : Conseil national de la transition	

INTRODUCTION

Le gouvernement et la Commission électorale nationale indépendante (CENI) du Burkina Faso ont formulé une requête auprès de la Secrétaire générale de la Francophonie (OIF), SE Mme Louise Mushikiwabo et du Président de la Commission de l'Union africaine (UA), SEM Moussa Faki Mahamat, en vue de réaliser un audit international du fichier électoral biométrique burkinabè. Les deux organisations y ont répondu favorablement, en décidant de déployer une équipe, à laquelle des experts, reconnus pour leurs compétences par les partenaires techniques et financiers du Burkina-Faso, ont été également associés.

Cette mission conjointe, ainsi constituée de huit experts indépendants, a mobilisé des profils variés de spécialistes de l'administration électorale, du droit électoral et du contentieux, de l'informatique, de la statistique et de la démographie, afin de mener une analyse très complète des opérations de révision exceptionnelle des listes électorales et du fichier électoral national ainsi constitué par la CENI du Burkina-Faso.

Déployés graduellement du 7 au 21 octobre 2020, les auditeurs avaient pour mission principale, de conduire leurs travaux dans une démarche inclusive et transparente. Un comité ad hoc a ainsi été constitué, comprenant des représentants de la CENI (6), des partis politiques de la majorité (2 - APMP) et de l'opposition (2 - CFOP) au travers du dialogue politique, de la société civile (2) et de la communauté internationale (2). Tous les membres dudit comité ont, en premier lieu, arrêté le fonctionnement des activités et la méthodologie utilisés, au travers de la signature de termes de références et d'un code de bonne conduite.

Les objectifs suivants ont été fixés aux auditeurs, au travers des termes de référence validés par le comité d'audit :

- identifier les forces et faiblesses du fichier électoral ;
- analyser l'évolution du corps électoral depuis la dernière révision du fichier électoral en 2015 ;
- vérifier l'exhaustivité des données électorales pour les électeurs enrôlés (identité, affectation à un bureau de vote, données biométriques, etc.) ;
- vérifier l'unicité de chaque électeur sur le fichier électoral ;
- évaluer la conformité du fichier électoral par rapport aux normes et standards internationaux ;
- faire des propositions permettant de consolider les points forts observés et de proposer des axes d'amélioration pour surmonter les faiblesses identifiées.

Cinq sessions plénières du comité ont pu être organisées, déclinées comme suit :

- i) définition du cadre méthodologique, des termes de référence, du code de bonne conduite, du calendrier des activités et de la présentation des opérations d'inscription des électeurs par la CENI ;
- ii) analyse du cadre juridique, des procédures applicables, de la sélection, du recrutement et de la formation du personnel d'enrôlement, de l'état général du fichier électoral national ;
- iii) évaluation des opérations d'enrôlement, de centralisation et de traitement des données, de la logistique et des opérations, du contentieux des listes ;
- iv) analyse démographique et de la population électorale, des données et de la cartographie du fichier, des données issues du fichier électoral national ;
- v) restitution des analyses portant sur les potentielles inscriptions hors période d'enrôlement, le croisement des données CENI/ONI, la ventilation des radiations et du dédoublement ;
- vi) relecture conjointe et concertée du projet de rapport final.

En outre, deux fils conducteurs ont marqué les travaux avec, à chaque ouverture et clôture de session plénière : i) le suivi et l'évaluation des recommandations des précédentes missions d'observation ou d'évaluation nationales et internationales, faites sur les opérations d'inscription des électeurs et sur le fichier électoral ; ii) le recueil des requêtes formulées sur la base de données par les représentants de la majorité, de l'opposition et de la société civile et leur restitution régulière.

Enfin, une visite des installations informatiques et une présentation de la base a pu être organisée le 16 octobre avec les différentes parties prenantes pour leur permettre d'apprécier visuellement les capacités techniques de la CENI.

I. SYNTHÈSE DU RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

*« Un fichier électoral constamment amélioré
qui ne peut faire l'économie d'une refonte,
compte tenu de ses limites »*

Au regard des constats et des résultats des analyses, il ressort que le fichier électoral soumis à l'audit présente des forces et des faiblesses.

I.1 AU TITRE DES FORCES, IL CONVIENT DE CITER :

- o La révision exceptionnelle organisée, par la CENI, du 1^{er} janvier au 17 juillet 2020 a permis à 2 377 601 personnes de s'enrôler ;
- o La CENI a garanti l'unicité de chaque électeur, en procédant à un important dédoublement des enrôlements multiples, avec 1 425 725 enregistrements identifiés et supprimés, sur la totalité de la base de données de 2012 à 2020 ;
- o Ces opérations ont permis de garantir le caractère inclusif du fichier électoral burkinabè, qui atteint aujourd'hui 6 490 926 électeurs ;
- o Le rythme des révisions exceptionnelles, depuis 2012, a permis à la CENI de conduire des opérations d'envergure régulières, tout en améliorant constamment la qualité des données du fichier ;
- o La CENI a été confrontée à un grand nombre de défis liés à la situation sécuritaire, à la pandémie de COVID 19 et à des retards logistiques ; elle a su s'adapter pour permettre à 329 des 351 communes (94%) et à 7 694 des 9 299 villages (83%) du Burkina Faso de participer à l'enrôlement ;
- o La complétude des données des électeurs présente un niveau qualitatif élevé, s'agissant notamment de la collecte des données biométriques ;
- o La CENI a fait preuve de transparence et de professionnalisme tout au long des opérations de révision et d'audit du fichier électoral, renforçant ainsi la confiance des parties prenantes ;
- o Le cadre juridique burkinabè, relatif à l'enrôlement des électeurs, est cohérent et lisible, avec un Code électoral unique, complet et accessible à tous les citoyens ;
- o L'introduction de l'inscription des Burkinabè de l'étranger est une ouverture significative pour permettre à la diaspora de faire valoir ses droits civiques ;
- o L'existence d'un contentieux pré-juridictionnel, permet à la CENI de traiter une grande partie du contentieux des listes, limitant ainsi l'engorgement des tribunaux.

I.2 AU TITRE DES FAIBLESSES, IL CONVIENT DE CITER :

- o Le cadre juridique burkinabè ne permet à la CENI que de constituer son fichier électoral au travers de révisions annuelles et exceptionnelles, sans pouvoir à ce jour travailler sur des listes permanentes, notamment en s'appuyant sur un état civil efficient et sur un système d'identification unique ;
- o Structurellement dépendante de la publication de décrets qui n'abordent pas l'entièreté d'un cycle électoral, la CENI doit organiser *in fine* l'enrôlement dans un délai très court, engendrant des chevauchements d'activités ;
- o La nature du système de révision entraîne deux faiblesses majeures : l'accumulation non maîtrisée des électeurs décédés, estimés dans le fichier électoral entre 280 000 et 320 000 personnes, et l'empilement de données désuètes issues des révisions de 2012, 2014 et 2015 ;
- o Le taux d'enrôlement, situé autour de 63,2% de la population cible, est particulièrement marqué par une sous-représentativité chronique des jeunes et des femmes, depuis 2014 ;
- o La CENI n'étant pas constitutionnalisée, elle ne dispose donc pas d'un pouvoir réglementaire élargi ; de fait, le cadre juridique présente une instabilité récurrente, avec douze modifications successives du Code électoral depuis 2001, dont certaines sont intervenues après les opérations d'enrôlement des électeurs ;
- o La CENI n'a pas mis en place un système de conservation numérique des pièces présentées à l'appui de l'enrôlement des électeurs, ne facilitant pas des vérifications ultérieures ;
- o L'inexistence de justificatifs de domicile affecte le contentieux, entraînant le rejet quasi systématique de toute requête visant l'inscription d'électeurs en dehors de leur circonscription.

I.3 RECOMMANDATIONS

Le comité d'audit, sur la base des constats et des résultats de analyses recommande à/au :

Gouvernement et législateur

- Intégrer, dans le Code électoral, la possibilité, pour la CENI, de conduire une refonte du fichier électoral au moins tous les dix ans ;
- Continuer, en parallèle, d'œuvrer à la mise en place d'un système d'état civil efficient et d'identification unique permettant d'aboutir, à long-terme, à des listes permanentes ;
- Conférer des pouvoirs réglementaires élargis à la CENI, pour lui permettre tant de préciser le droit que de détailler les procédures en place, au travers notamment, de mesures d'applications permettant de se fonder sur un document unique et cohérent pour décrire les opérations de révision des listes électorales ;
- Envisager de recourir à la carte nationale d'identité comme pièce valant carte d'électeur ;
- Envisager la gratuité des pièces d'identité essentielles et, en particulier, de la CNIB ;
- Introduire la possibilité, pour les comités villageois de développement, de faciliter la délivrance de certificats de résidence; en vue de pallier les difficultés observées dans le contentieux des listes ;
- Fixer une date limite de traitement de tous les contentieux relatifs à l'enrôlement des électeurs, au moins quelques jours avant la publication des listes définitives.

La Commission électorale nationale indépendante

- Redynamiser la synergie existante entre la CENI, l'ONI et la direction générale de la modernisation de l'état civil pour travailler, sur le long-terme, à un projet de listes permanentes ;
- Engager une étude, au sortir du scrutin, sur les moyens de mobiliser la jeunesse et les femmes ;
- Envisager un enrôlement concerté entre l'ONI et la CENI pour faciliter les démarches des électeurs ;
- Finaliser l'installation d'un serveur miroir dans le data center, tout en produisant un plan de continuité de service ; acquérir et installer un système de détection et d'extinction automatique à gaz d'incendie ;
- Renforcer les capacités logistiques et opérationnelles de la CENI, en privilégiant de moderniser la gestion des stocks et des opérations ;
- Supprimer les stocks de cartes d'électeur de tous les exercices de révision antérieurs et effectuer un état des cartes d'électeurs délivrées et restituées pour la révision 2020 ;
- Formaliser, dans les textes ou au travers d'une décision de la CENI, les sanctions et motifs applicables pour les personnels d'enrôlement qui ne rempliraient pas leurs obligations contractuelles ;
- Renforcer budgétairement et structurellement certains services de la CENI, en particulier la direction de l'informatique et du fichier électoral, le service juridique, la direction en charge de l'éducation citoyenne et la direction de la communication ;
- Le recours à des kits biométriques d'ancienne génération doit impérativement intégrer le changement des piles horloges, comme l'ensemble des composants sensibles, afin d'éviter toute erreur d'affectation de date d'enrôlement, comme dans le cas des 1 549 électeurs identifiés par l'audit ;
- Vérifier, dans le fichier de l'ONI, les 222 cartes d'électeurs enregistrées avec des numéros par défaut pour leur affecter, le cas échéant, leur numéro unique.

II. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE LA MISSION D'AUDIT

II.1 OBJECTIFS POURSUIVIS

La mission d'audit a pour objectif principal d'évaluer, dans une démarche inclusive et transparente, le fichier électoral après la réalisation, par la CENI, des opérations d'enrôlement des électeurs, de centralisation et de consolidation des données au niveau national.

Il est à noter que la CENI du Burkina Faso n'ayant pas de délais légaux entre la révision du fichier et la publication des listes définitives, qui est prévue d'intervenir le 22 octobre 2020, le fichier électoral national des électeurs reste donc dynamique jusqu'au 22 octobre inclus. En effet, la CENI continuera d'intégrer des décisions contentieuses, les électeurs pouvant recourir à l'article 59, de radier ou d'invalider d'éventuels électeurs ou d'intégrer des demandes de transferts d'ici à la publication officielle de la liste définitive ; à l'issue seules des listes complémentaires pourraient être présentées. Pour éviter des distorsions entre les différentes requêtes, la mission d'audit a proposé au comité de travailler sur une base figée à la date du 16 octobre 2020. Ainsi, les données exploitées dans le présent rapport pourraient présenter de légères différences avec la liste électorale définitive qui sera publiée à l'issue de la clôture de l'audit international.

Les objectifs spécifiques de l'audit étaient de :

- renforcer l'inclusivité de toutes les parties prenantes dans l'analyse des données du fichier électoral ;
- identifier les forces et faiblesses du fichier électoral ;
- analyser l'évolution du corps électoral depuis la dernière révision du fichier électoral en 2015 ;
- vérifier l'exhaustivité des données électorales pour les électeurs enrôlés (identité, affectation à un bureau de vote, données biométriques, etc.) ;
- vérifier l'unicité de chaque électeur sur le fichier électoral ;
- évaluer la conformité du fichier électoral par rapport aux normes et standards internationaux ;
- faire des propositions permettant de consolider les points forts observés et de proposer des solutions d'amélioration pour surmonter les faiblesses identifiées, pour de futurs cycles électoraux.

II.2 METHODOLOGIE

Approche et équipe pluridisciplinaires

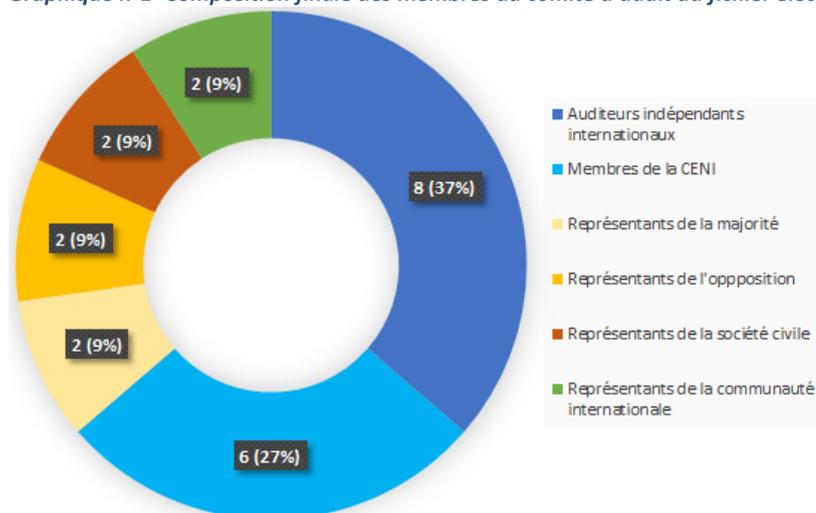
Une équipe pluridisciplinaire d'experts a été proposée par les différentes organisations internationales, permettant d'aborder tout autant les aspects juridiques, techniques, logistiques, démographiques, statistiques et administratifs que l'analyse de données. Dans cet esprit, trois experts informaticiens spécialisés dans la constitution de bases de données électorales, un démographe, un statisticien, un expert juridique et deux experts électoraux ont présenté à tour de rôle leurs analyses aux membres du comité ad hoc pour en débattre et recueillir les besoins des parties prenantes burkinabè en termes de requêtes de données, d'analyses et de recommandations.

Consultation permanente d'un panel représentatif

L'équipe d'audit a souhaité pouvoir alterner ses activités entre une analyse des données et de procédures mises à leur disposition par la CENI avec des restitutions et échanges sur ces analyses avec un panel représentatif. Cette démarche visait tant à assurer un niveau d'information optimal aux parties prenantes que de recueillir leur avis et orientations pour le travail des auditeurs. Dans le même esprit, il a été proposé au panel de formuler à la fin de chaque séance des demandes de requêtes de données complémentaires à la grille d'analyse préétablie par les auditeurs.

Le panel comprenait des membres représentant la CENI (6), les partis politiques de la majorité (2) et de l'opposition (2) au travers du dialogue politique, de la société civile (2) et de la communauté internationale (2).

Graphique n°1- Composition finale des membres du comité d'audit du fichier électoral du Burkina-Faso



Pour permettre d'encadrer les échanges et garantir le respect de règles de conduite, tous les membres ont été invités, dès la première séance plénière du comité, à signer des termes de référence et un code de bonne conduite. En outre, la modération des débats a été assurée par les experts électoraux de la mission d'audit, pour permettre à chaque composante de s'exprimer et de garantir, ainsi, la pleine expression de tous.

Procédures contradictoires

La mission d'audit a procédé à un débat contradictoire sur chaque sujet abordé portant, dans l'ordre, sur le cadre juridique et réglementaire, le recrutement et la formation du personnel d'enrôlement, l'analyse générale du fichier électoral et sa constitution, les opérations d'enrôlement, la centralisation et le traitement des données, le matériel et la sécurité des données et du processus, la logistique des opérations, le contentieux des listes, l'analyse démographique et la population électorale cible, les données issues du fichier électoral, l'administration et les finances, la communication et l'éducation civique et le rôle des partis politiques et de la société civile pendant les opérations d'enrôlement.

A chaque thème développé, un temps a donc été dédié aux questions et remarques des membres du comité, avec des éléments de réponses apportés par les auditeurs et les représentants de la CENI.

Au total, le comité s'est réuni à 6 reprises, en séance plénière, pour un total cumulé de 29 heures de travail. Cette démarche a ainsi permis de tenir les délais et d'aborder l'ensemble des sujets inscrits dans la grille d'analyse préétablie par toutes les parties prenantes. C'est sur la base de cette évaluation qu'une restitution des conclusions préliminaires a pu être effectuée au public et à la presse le 21 octobre 2020.

Participation des acteurs

Les membres du comité ont participé à toutes les séances plénières. Ils ont tous démontré leur total engagement dans ce travail d'audit, notamment au travers de leurs interventions fournies et riches au débat, favorisant constamment de dégager un consensus sur les recommandations envisagées.

Accès aux données et aux services techniques

Les termes de référence prévoyaient que la CENI s'engage à produire l'ensemble des pièces et données sollicitées par les membres du comité. L'équipe d'audit tient à remercier la CENI et toutes les directions pour leur disponibilité et leur réactivité, ayant permis de collecter, en un temps très limité, toutes les informations utiles à l'analyse des opérations d'enrôlement et de constitution du fichier électoral.

III. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

III.1 CADRE JURIDIQUE DES OPERATIONS D'ENROLEMENT DES ELECTEURS

Le cadre juridique burkinabè, relatif à l'enrôlement des électeurs et à la constitution d'un fichier électoral national, s'appuie sur i) la Constitution¹, ii) le Code électoral², iii) le Code pénal³, iv) la loi relative aux cartes nationales d'identité burkinabè (CNIB)⁴, v) la loi relative au statut général de la fonction publique d'Etat⁵, vi) la loi relative à la protection des données à caractère personnel⁶ et vii) la loi relative à la création des tribunaux administratifs⁷.

Le cadre juridique est lisible, notamment grâce au regroupement des dispositions légales au sein d'un Code électoral unique. Les auditeurs notent que tous les textes sont accessibles en ligne et/ou à la demande, représentant un point positif important pour une bonne information de toutes les parties prenantes aux élections et des citoyens burkinabè.

Pour autant, le cadre juridique relatif au droit électoral burkinabè présente une instabilité récurrente, en particulier s'agissant du Code électoral. Ce dernier a, en effet, subi 12 modifications successives depuis 2001. La Constitution a, quant à elle, été modifiée à cinq reprises.

Le Code électoral confère à la CENI la mission de constituer, de gérer et de conserver le fichier électoral national, tel que précisé au travers des articles 3, 14 et 42 à 67 du même Code. La CENI n'étant pas constitutionnalisée, elle ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire élargi, lui permettant de préciser le droit et les modalités opératoires afférentes aux opérations électorales. De fait, le Code électoral subit des révisions constantes pour permettre à la CENI tant d'adapter les opérations électorales, que pour préciser des points de droits. En outre, cette situation impacte directement l'autonomie et l'indépendance juridique et donc de fonctionnement de la CENI.

Eu égard à cet environnement juridique, des dispositions transitoires sont intégrées au cadre juridique relatif aux élections, sans tout le temps en mentionner le caractère transitoire.

Calendrier des opérations et révisions récentes des textes relatifs au droit électoral burkinabè

La révision exceptionnelle des listes a été légalement engagée le 1^{er} janvier 2020, prévoyant des opérations d'enrôlement jusqu'au 31 mars de la même année. La pandémie de COVID 19 a amené la CENI à modifier son calendrier de travail, au travers d'un décret, lui ayant permis de clôturer puis reprendre les opérations⁸. Face au resserrement du calendrier électoral, et pour permettre de tenir la date prévue pour le scrutin, le législateur a ainsi décidé de revoir certaines dispositions du Code électoral, en août 2020, en modifiant, notamment, les délais du contentieux qui, bien qu'ils aient pu être resserrés, auraient pu être introduits comme des dispositions transitoires.

¹ Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991, telle que révisée par les lois modificatives successivement les 27 janvier 1997, le 11 avril 2000, le 22 janvier 2002, le 18 mai 2012, le 25 mai 2012, le 11 juin 2012 et le 5 novembre 2015.

² Loi n°014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral telle que révisée par les lois modificatives successivement le 23 janvier 2002, le 27 avril 2004, le 25 mai 2005, le 27 février 2006, le 7 mai 2009, le 25 janvier 2010, le 5 avril 2012, le 21 mai 2013, le 7 avril 2015, le 30 juillet 2018, le 23 janvier 2020 et le 25 août 2020.

³ Loi 43-96 ADP du 13 novembre 1996 portant Code pénal, telle que révisées par les lois modificatives successivement les 6 avril 2004 et 31 mai 2018.

⁴ Loi n°005-2001/AN du 16 mai 2001, portant institution d'une carte nationale d'identité burkinabè telle que révisée le 10 avril 2017.

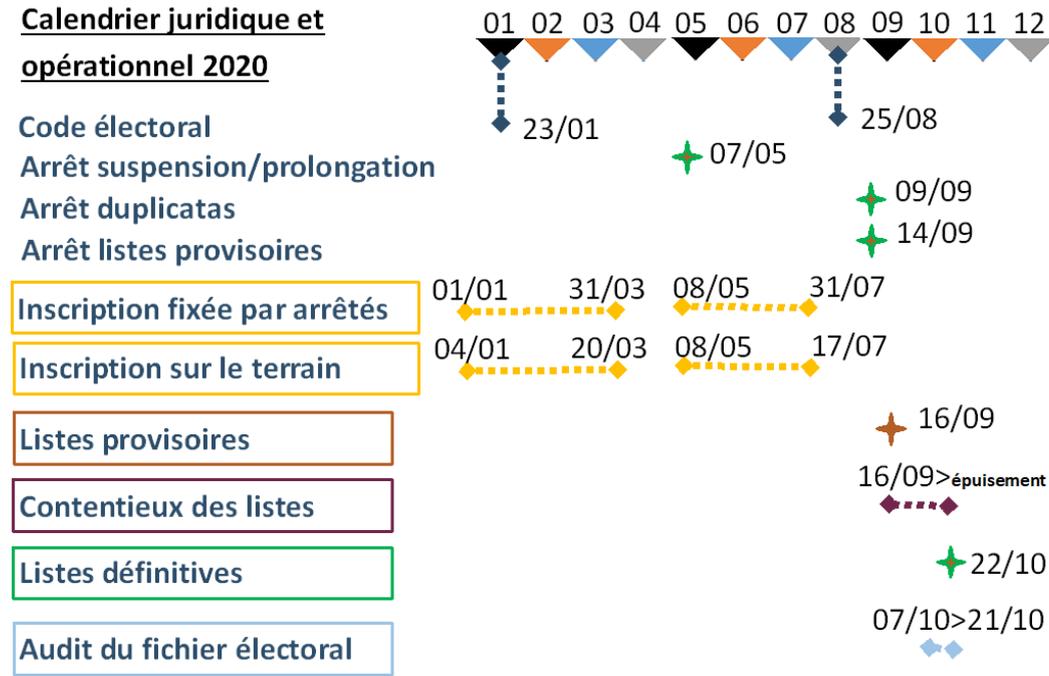
⁵ Loi n°081-015/CNT du 24 novembre 2015 portant statut général de la fonction publique d'Etat.

⁶ Loi n°010-2004/AN du 20 avril 2004 portant protection des données à caractère personnel.

⁷ Loi n°011/2016/AN du 26 avril 2016 portant création des tribunaux administratifs.

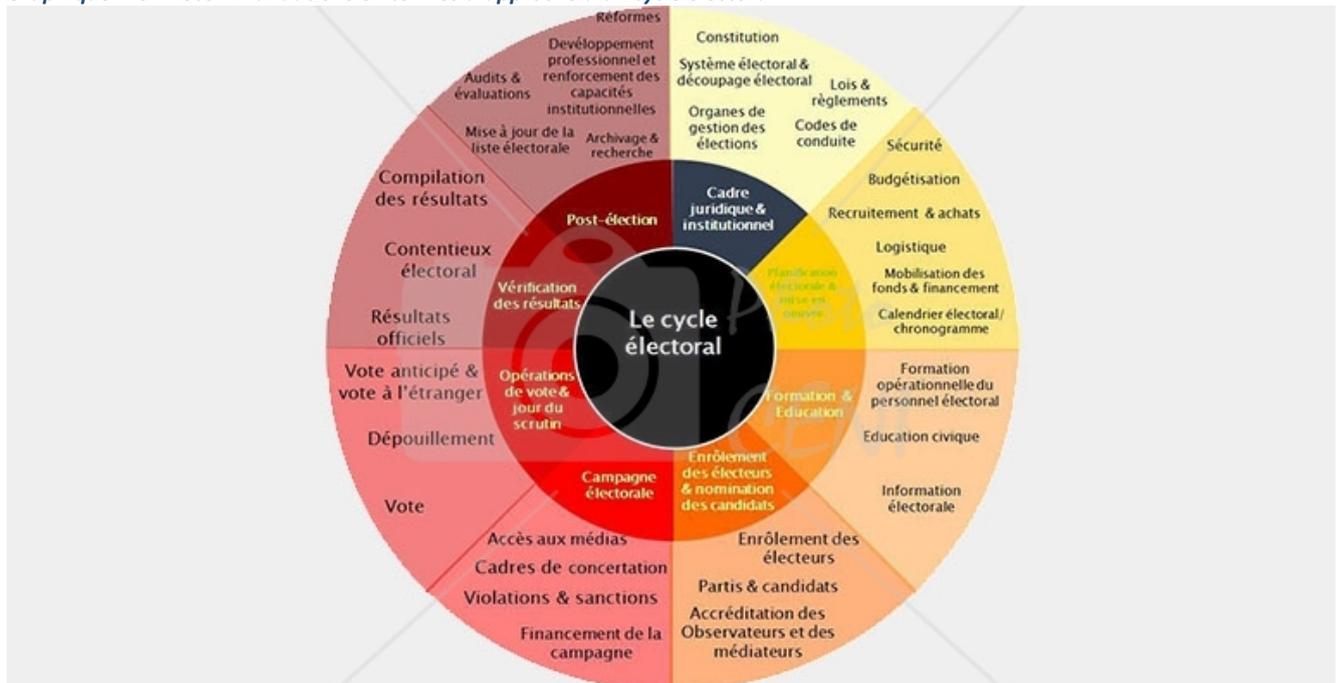
⁸ Décret n°2020-0329/PRES/PM/MATDC/MINEFID du 7 mai 2020 portant levée de la suspension et prolongation des opérations de révision des listes électorales biométriques.

Chronogramme n°2 : Calendrier juridique, du contentieux et opérationnel 2020



Deux séries de modifications du Code électoral sont ainsi intervenues respectivement les 23 janvier et 25 août 2020. Parmi ces modifications, certaines visaient les opérations d’enrôlement et les modalités relatives au contentieux des listes : i) des précisions ont été apportées sur les démembrements de la CENI à l’étranger dans le cadre du tout premier exercice d’enrôlement des Burkinabè de l’étranger, ii) les délais impartis à la CENI pour traiter les recours relatifs à des omissions ou radiations d’électeurs ont été réduits de 7 jours à 72 heures ; iii) les délais de saisine des tribunaux administratifs, dans le cadre du contentieux des listes, a été également réduit de 7 à 5 jours ; iv) la notion de « cas de force majeure » a été introduite dans la loi en cas de circonstances exceptionnelles impactant le calendrier ou la cartographie des opérations d’enrôlement.

Graphique n°3 : Recommandations en termes d’approche d’un cycle électoral



Les auditeurs tiennent à rappeler les orientations des normes internationales en la matière⁹, au travers des dispositions du protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, préconisant d'éviter des modifications de la loi électorale dans les six mois précédant un scrutin. Bien que le législateur se soit appuyé sur un consensus du Dialogue politique pour introduire ces modifications, répondant ainsi aux standards internationaux, changer les règles du jeu démocratique pendant ou après l'enrôlement peuvent entraîner des difficultés dans la lisibilité du processus, tant par les services de l'administration électorale, que pour les parties prenantes. Un pouvoir réglementaire élargi et conféré à la CENI aurait peut être permis de détailler le droit au travers de décisions et permettre au législateur, au sortir du scrutin, de modifier la loi électorale sur la base de préconisations à long-terme. En effet, les préconisations du Système des Nations-Unies invite les administrations électorales à réviser leurs textes en tout début de cycle électoral pour, justement, permettre de les stabiliser avant d'engager les opérations à venir.

Les principales dispositions du Code électoral en matière de listes électorales

Le corps électoral est défini par les articles 42 et 44, prévoyant que tout citoyen des deux sexes, âgé de 18 ans à la date du scrutin, jouissant de ses droits civiques et politiques et n'étant dans aucune incapacité prévue par la loi, puisse s'inscrire sur les listes électorales. En outre, les individus condamnés pour crime ou en état de contumace et les incapables majeurs doivent être exclus des listes électorales. Les auditeurs notent que sur ce point, l'absence de transmission de données, par la justice, ne permet pas une radiation systématique de ces catégories de la population.

L'article 43 permet aux étrangers résidant au Burkina Faso de voter aux élections locales. Ce point positif du droit burkinabè contient pour autant une erreur. En effet, ledit article mentionne, notamment, comme justificatif à présenter à l'appui de l'enrôlement « *un passeport ou une carte nationale d'identité burkinabè* ». S'agissant d'une simple erreur de frappe, les auditeurs recommandent au législateur de procéder à la modification de cet article à l'occasion d'une future révision du Code électoral.

Les dispositions permettant à la CENI de dédoubler les listes électorales sont prévues, notamment à l'article 46 et ce, en vue d'une double inscription sur une même liste ou entre des listes au Burkina Faso et à l'étranger.

La notion de résidence, bien qu'intégrée dans le Code électoral, en son article 48, pose des difficultés en termes de tangibilité de la preuve, dans un pays où les requérants ne peuvent que rarement justifier de leur rattachement au village ou secteur de résidence. Ainsi, l'inscription d'électeurs indus sur une liste du billage ou du secteur est difficilement contestable, faute de preuve, ne permettant pas ainsi de radier lesdits électeurs n'ayant pas qualité.

L'inscription des futurs jeunes majeurs par anticipation est prévue par les dispositions de l'article 49 de la loi électorale. Cet article extrêmement important pour favoriser la participation des jeunes au scrutin doit, cependant, s'inscrire dans un calendrier électoral d'ores et déjà connu et fixé soit par le législateur, soit par les autorités en charge. Au démarrage de l'enrôlement, la CENI prévoyait d'intégrer tous les futurs majeurs pour couvrir les élections législatives et éventuellement municipales de 2021 ; elle a donc commencé à inscrire de futurs majeurs atteignant 18 ans jusqu'en mai 2021. Cependant, en l'absence de date précisée pour ce scrutin et de convocation du corps électoral, la CENI a dû fixer le 22 novembre 2020 comme date butoir pour l'enrôlement. Cette situation entrainera un nombre élevé de jeunes ayant atteint 18 ans entre le 22 novembre et les prochaines échéances électorales à venir en 2021.

La législation burkinabè prévoit, en son article 50, une révision annuelle des listes et une révision exceptionnelle qui peut être décidée par décret pris en Conseil des ministres. En premier lieu, la révision annuelle n'est pas prévue par la CENI, en l'absence de dispositifs et de budgets dédiés. Seule la révision exceptionnelle intervient avant une consultation générale. L'absence de refonte du fichier électoral dans les textes oblige ainsi la CENI à accumuler de manière exponentielle les électeurs décédés et toujours présents dans les listes électorales, en

⁹ Le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance préconise, en son article 2 qu' « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ».

l'absence d'une communication entre le fichier électoral et celui de l'état civil. Les auditeurs recommandent d'inscrire, de façon transitoire dans les textes, la possibilité de procéder à une refonte au moins tous les 10 ans, dans l'attente de pouvoir lier le fichier électoral à un système d'état civil efficient.

Bien que l'article 51 prévoit que les partis politiques ou regroupements d'indépendants suivent les opérations de révision des listes électorales, dans les faits cette couverture est peu assurée. Les auditeurs proposent de trouver un mécanisme favorisant leur meilleure implication dans ce processus, aux côtés des démembrements.

Les pièces justificatives, permettant de s'enrôler, ont été réduites aux seules CNIB et passeport ordinaire (art. 52). Cependant, la CNIB, tout comme le passeport, sont des démarches payantes. La CNIB, principal justificatif, coûte 2 500 FCFA en plus des droits de timbres préalablement nécessaires pour l'acte de naissance. Les auditeurs préconisent de revoir les modalités d'obtention de ces pièces pour faciliter cette démarche et envisager un mécanisme permettant d'en diminuer le coût pour l'électeur potentiel.

Les auditeurs tiennent à noter que les modalités de publication des listes électorales provisoires et définitives, bien que prévues par l'article 54 du Code électoral, ont fait l'objet d'un arrêté de la CENI¹⁰ élargissant largement les moyens de publication et permettant, ainsi, une large diffusion et accessibilité à ces listes.

Le Code électoral prévoit de faciliter le changement de lieu d'enrôlement et donc *in fine* de bureau de vote, en son article 60, de possibles demandes de transfert jusqu'à 30 jours avant le scrutin.

Les radiations que la CENI serait amenée à opérer sur des inscriptions doivent faire l'objet d'une notification préalable de l'électeur, au travers de l'article 67. En l'absence de système d'adresse et de facilités pour notifier ces électeurs, la CENI rencontre des difficultés pour opérer ces radiations et doit donc maintenir des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales. Les auditeurs préconisent de revoir ces dispositions, en prenant en compte ces difficultés pratiques rencontrées par la CENI et les pouvoirs administratif et judiciaire.

III.2 CADRE REGLEMENTAIRE

Le cadre réglementaire relatif aux opérations d'enrôlement des électeurs est disparate et comprend i) des décisions prises par décrets ministériels et ii) des arrêtés pris par la CENI, pour les seuls articles du Code électoral prévoyant que la CENI dispose de prérogatives réglementaires précisées dans la loi.

Ainsi, les auditeurs notent, que pour chaque point de droit, la CENI a pris conformément des arrêtés et a suffisamment communiqué sur ces décisions, qui restent facilement accessibles. Pour autant, la lisibilité du cadre réglementaire est rendue difficile, du fait de la multiplicité desdits documents. Les auditeurs recommandent donc de faciliter la lecture des règlements de la CENI, comme le législateur l'a fait pour le Code électoral, au travers d'un document relativement unique au même titre que des « mesures d'applications » prises par la CENI pour préciser, dans un seul document, les procédures applicables et dispositions spécifiques prises pour un cycle électoral.

Enfin, la publication d'un chronogramme des élections, précisant les différentes étapes du processus, au travers par exemple d'une décision de la CENI, permettrait de donner d'avantage de lisibilité aux différentes parties prenantes.

¹⁰ Arrêté n°2020/046/CENI/SG du 14 septembre 2020 portant publication et affichage des listes électorales biométriques provisoires pour les élections couplées présidentielles et législatives du 22 novembre 2020.

III.3 INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX APPLICABLES

Le Burkina Faso a ratifié la quasi-totalité des instruments juridiques internationaux et régionaux ayant trait à l'organisation d'élections démocratiques, desquels émanent les normes internationales applicables en la matière et, notamment, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Par ailleurs, le Burkina-Faso est membre de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), organisations œuvrant au développement et à l'application des principes démocratiques au travers, notamment, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance ou encore de la déclaration de Bamako.

La législation en vigueur offre une base suffisante pour l'organisation d'opérations d'inscription et de mise à jour des listes électorales, en concordance avec les normes et les obligations internationales et régionales en la matière auxquelles le Burkina Faso a adhéré.

En outre, le législateur burkinabè pourrait être invité à s'appuyer sur les orientations comprises dans ces textes, pour renforcer i) leur système d'état civil¹¹ permettant ainsi de favoriser une mise à jour permanente des listes électorales et ii) l'inscription des jeunes majeurs par anticipation¹², sans restriction d'une frange de l'électorat potentiel, notamment au travers de la publication d'un calendrier électoral par cycle.

¹¹ Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, article B.7 : « S'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliquées dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales viables ».

¹² CDH, commentaire général n°25, paragraphe 11 : « les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit [...] ».

IV. Analyse du fichier électoral

IV.1 SCHEMA DE LA BASE DE DONNEES

La structure de la base de données du fichier électoral est une base relationnelle composée de trois familles de tables, récapitulatives des informations recueillies par électeur, dans le cadre des opérations d'identification et d'enrôlement :

- Tables des entités cartographiques : Région, province, commune, arrondissement, secteur/village, lieu, emplacement et bureau de vote ;
- Table des données personnelles des électeurs ;
- Table des empreintes biométriques ;
- Table des photographies ;
- Tables des historiques et de reporting.

IV.2 STABILITE ET EVOLUTION DU FICHER ELECTORAL

Le fichier électoral biométrique du Burkina Faso a été constitué en 2012. Des mises à jour successives ont eu lieu lors de la révision de 2014, la révision exceptionnelle de 2015 et la dernière révision de 2020. Le fichier électoral actuel est le résultat de la concaténation des données des différents exercices d'enrôlement tout en respectant la même structure de la base et des données recueillies. Par contre, pour la dernière révision une modification a été apportée pour les types de pièces requises par la loi pour l'identification de l'électeur ; seulement la CNIB et le passeport ordinaire, en cours de validité, sont acceptés pour l'enrôlement.

Année	Opérations	Pièces à produire pour l'enregistrement
2012	<ul style="list-style-type: none">• Premier fichier biométrique	<ul style="list-style-type: none">• CNIB (carte nationale d'identité burkinabè)• Passeport ordinaire• Acte de naissance• Jugement supplétif• Certificat de résidence• Carte consulaire
2014	<ul style="list-style-type: none">• Révision	
2015	<ul style="list-style-type: none">• Révision exceptionnelle• Elections de 2015	
2016	<ul style="list-style-type: none">• Elections municipales	
2020	<ul style="list-style-type: none">• Révision• Elections	

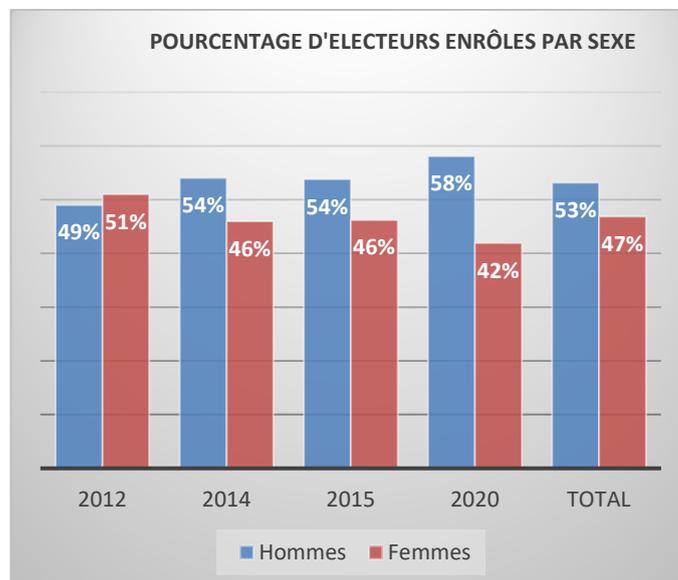
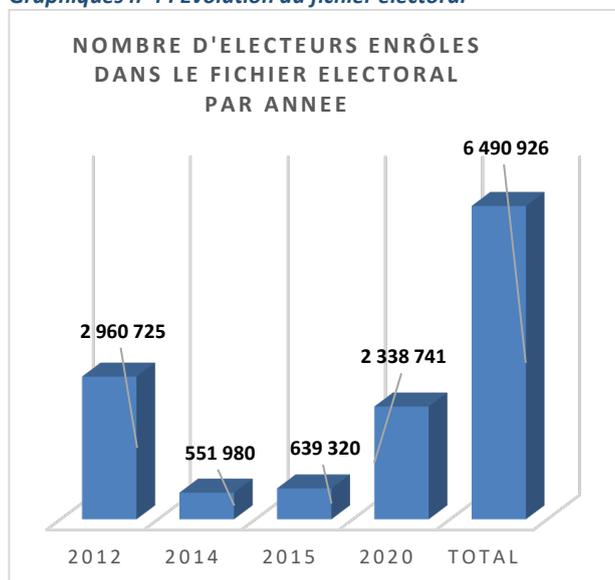
Évolution du fichier électoral

Le fichier électoral est constitué principalement par les enrôlements de 2012 (46%) et de 2020 (36%).

Lors de la constitution du fichier électoral en 2012, les proportions femmes/hommes étaient proches de la structure démographique de la population du Burkina Faso. Cette proportion s'est inversée à partir de la révision de 2014 et s'est encore accentuée en 2020 pour atteindre, pour les hommes 58%, contre 42 % pour les femmes.

Année	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Pourcentage
2012	1 450 400	1 510 325	2 960 725	49%	51%	46%
2014	298 282	253 698	551 980	54%	46%	9%
2015	343 839	295 481	639 320	54%	46%	10%
2016	62	98	160	39%	61%	0%
2020	1 358 451	980 290	2 338 741	58%	42%	36%
Total	3 451 034	3 039 892	6 490 926	53%	47%	100%

Graphiques n°4 : Evolution du fichier électoral



Enrôlement des Burkinabè de l'étranger

La CENI a organisé, du 4 janvier au 26 janvier 2020, pour la première fois, l'enrôlement des électeurs Burkinabè résidant à l'étranger. Sur un total de 23 108 enrôlés, 82% sont des hommes et 18% sont des femmes.

La CENI a déployé des équipes d'enrôlement dans 22 pays répartis sur quatre continents. La projection INSD (Institut national de la statistique et de la démographie) du potentiel des électeurs à l'extérieur est de 2,5 millions. La CENI a atteint 0,09 % du potentiel des électeurs.

CONTINENT	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Pourcentage
AFRIQUE	15 899	3 005	18 904	84%	16%	82%
AMERIQUE	763	298	1 061	72%	28%	5%
ASIE	211	121	332	64%	36%	1%
EUROPE	2 034	777	2 811	72%	28%	12%
Total	18 907	4 201	23 108	82%	18%	

Enrôlement des futurs majeurs par anticipation

Dans la perspective des élections municipales de 2021, la CENI a commencé à enrôler par anticipation les mineurs qui devraient atteindre la majorité à la mi-mai 2021. Ne voyant pas arriver le décret fixant la date des élections municipales, la CENI a interrompu l'inscription par anticipation.

Sexe	Nombre de mineurs
Homme	413
Femme	226
Total	639

Les 639 mineurs inscrits avant cette interruption sont toujours dans la base de données. Ils ne figurent pas sur les listes électorales définitives du 22 octobre, dans la perspective des élections du 22 novembre 2020.

Enrôlement des étrangers

Les étrangers résidants depuis plus de 10 ans au Burkina Faso peuvent participer aux élections municipales. La CENI a enrôlé 147 électeurs étrangers, qui ont été intégrés dans le fichier électoral. Comme pour les futurs majeurs, ils ne figurent pas sur les listes électorales définitives du 22 octobre, dans la perspective des élections du 22 novembre 2020.

Sexe	Nombre d'étrangers
Hommes	80
Femmes	67
Total	147

Affectation des électeurs à un bureau de vote

L'examen de l'exhaustivité des informations relatives aux électeurs inscrits a établi le rattachement systématique à un bureau de vote : Région / province / commune / arrondissement / secteur / village / lieu / emplacement / bureau de vote.

IV.3 ANALYSE TECHNIQUE DES DONNÉES DES ÉLECTEURS

Analyse du fichier électoral

La CENI continue de travailler sur les données de la population électorale, dans le fichier national. De fait, la mission d'audit a dû figer une version de travail pour permettre de conduire l'audit sur un fichier unique stabilisé. Ainsi, la base a été figée au 16 octobre 2020. Les auditeurs ont également eu accès au fichier brut comprenant l'ensemble des données collectées par la CENI tout au long des opérations.

Sur un effectif de 6 490 926 électeurs valides, 3 039 892 sont des femmes, soit 46,8 % des inscrits, et 3 451 034 sont des hommes, soit 53,2 % des inscrits.

Le fichier électoral est un fichier biométrique avec capture des empreintes des 10 doigts et de la photo de l'électeur, en plus d'être démographique avec les informations alphanumériques de chaque électeur.

L'enrôlement a été conduit sans incidents majeurs et la couverture est de 94% des communes¹³ et 83% des villages¹⁴. Vingt-deux communes n'ont pas pu être couvertes pour des raisons de sécurité.

¹³ L'enrôlement est intervenu dans 329 des 351 communes du Burkina Faso.

¹⁴ L'enrôlement est intervenu dans 7 654 des 9 299 villages du Burkina Faso.

Liste des communes non couvertes pendant les opérations de révision exceptionnelle 2020

• REGION	• PROVINCE	• COMMUNE
• BOUCLE DU MOUHOUN	• KOSSI	• KOMBORI
• BOUCLE DU MOUHOUN	• KOSSI	• SONO
• CENTRE-NORD	• SANMATENGA	• DABLO
• CENTRE-NORD	• SANMATENGA	• NAMISSIGUIMA
• EST	• GNAGNA	• LIPTOUGOU
• EST	• KOMONDJARI	• BARTHIEBOUGOU
• EST	• TAPOA	• BOTOU
• EST	• TAPOA	• LOGOBOU
• EST	• TAPOA	• PARTIAGA
• EST	• TAPOA	• TAMBAGA
• EST	• TAPOA	• TANSARGA
• NORD	• YATENGA	• KAIN
• SAHEL	• SOUM	• BARABOULE
• SAHEL	• SOUM	• DIGUEL
• SAHEL	• SOUM	• KELBO
• SAHEL	• SOUM	• KOUTOUGOU
• SAHEL	• SOUM	• NASSOUMBOU
• SAHEL	• SOUM	• TONGOMAYEL
• SAHEL	• YAGHA	• MANSILA
• SAHEL	• YAGHA	• SOLHAN
• SAHEL	• YAGHA	• TANKOUGOUNADIE
• SAHEL	• YAGHA	• TITABE

Le fichier électoral national consolidé présente, au total 6 490 926 électeurs dans la base de données, cumulant toutes les opérations des révisions des listes, depuis 2012.

Sexe	Electeurs	Pourcentage
Femmes	3 039 892	46,8%
Hommes	3 451 034	53,2%
Total	6 490 926	

L'équipe d'audit du fichier électoral a suivi une grille d'analyse qui consiste à tracer le contenu de chaque champ des informations individuelles requises par la loi pour vérifier leur exhaustivité, leur complétude et leur actualité.

Complétude des données

Sur la base du tableau, ci-dessous, extrait de la base de données et relatif aux champs vides des informations individuelles, l'équipe d'audit a constaté que dans l'immense majorité des champs des données sollicitées sont bien renseignés dans le fichier national et rattachée à chaque électeur. Cependant, certains champs ne sont pas renseignés dans leur totalité.

Les champs : N° DOC, TYPE DE DOCUMENTS, NATIONALITE, SEXE, DATE DE NAISSANCE, LIEU DE NAISSANCE, N° CARTE D'ELECTEUR présentent une complétude des données à 100% pour tous les électeurs.

Les champs « Nom » et « prénom » contiennent des champs vides mais la combinaison des « Nom + Prénom » n'est pas vide. Ce qui signifie que tous les électeurs ont au moins un nom ou un prénom. Par

conséquent, on peut considérer que la complétude de ces champs est de 100%. Dans certaines localités, au Burkina, les habitants ont qu'un seul nom. Les OPK (opérateurs de kits), saisissent le nom soit dans le « champ Nom » soit dans le « champ Prénom ».

Informations par champ de données individuelles :

Champs	Champs vides	Taux Champs vides	Taux Complétude
N° DOCUMENT	0	0,0%	100,0%
TYPE DOCUMENT	0	0,0%	100,0%
NOM	607	0,0%	100,0%
PRENOM 1	8 220	0,1%	99,9%
NATIONALITE	0	0,0%	100,0%
SEXE	0	0,0%	100,0%
DATE DE NAISSANCE	0	0,0%	100,0%
LIEU DE NAISSANCE	0	0,0%	100,0%
PERE manquant	607	0,0%	100,0%
MERE manquante	8 220	0,1%	99,9%
PERE ET MERE manquants	715 397	11,0%	89,0%
N° CARTE D'ELECTEUR	0	0,0%	100,0%

Numéro d'identification

L'analyse du champ « N° de document » sur les enrôlements de 2020 montre une complétude totale. Bien que les numéros des CNIB aient un format fixe de 17 chiffres, les auditeurs ont identifié 222 numéros CNIB avec 17 zéros. Ces numéros ont été introduits par les opérateurs dans les cas où l'électeur présente une CNIB délivrée après la date d'extraction de la base ONI qui a servi à la CENI pour l'enrôlement de 2020. Il serait important que la CENI puisse maintenant reprendre les données réelles du fichier de l'ONI pour corriger ces anomalies.

Les pièces justificatives pour les électeurs sans filiation

Pièce utilisée (sans filiations)	2012	2014	2015	2016	2020	Total	Taux
CNIB	59 954	14 647	6 545	1	811	81 958	11,46%
ACTES DE NAISSANCE	307 921	118 014	45 122	6		471 063	65,85%
JUGEMENT SUPPLÉTIF	126 519	21 213	9 332			157 064	21,95%
CARTE CONSULAIRE	2 757	1 217	850			4 824	0,67%
CERTIFICAT DE RÉSIDENCE	247	166	59			472	0,07%
PASSEPORT	1				15	16	0,00%
Total	497 399	155 257	61 908	7	826	715 397	100,00%
Taux	69,5%	21,7%	8,7%	0,0%	0,1%		

Les électeurs sans filiation (ni nom et prénom du père, ni nom et prénom de la mère) représentent 715 397 cas, soit 11% des inscrits. La majorité de ces électeurs a été enrôlée en 2012 et 2014, soit 91,2 %. Le nombre d'électeurs enrôlés sans filiation en 2020 est très faible (0,1%). Par ailleurs, 88,5 % des électeurs sans filiation ont été enrôlés avec des pièces autres que la CNIB et le Passeport.

La qualité des données

L'exhaustivité des informations de chaque électeur a été vérifiée et est, ci-dessous, analysée pour chaque champs d'information recueilli par les opérateurs.

- **Champs nom et prénom**

Des anomalies minimales, qui n'ont pas pu être quantifiées, ont été identifiées telles que des caractères spéciaux ou des chiffres dans les champs nom et prénom, traduisant des erreurs de saisie. Cet état de fait, peut affecter la recherche d'inscriptions multiples. Un travail peut continuer à être effectué pour corriger ces données. Voici quelques exemples : « NAMOUSSA\$\$\$; BO\$UDA ; \$AMUEL, YARAN?KAN ».

- **Champs date de naissance**

Le champ « date de naissance » présente une complétude totale. L'analyse des occurrences des âges par année à partir de 17 ans montre que des âges allant de 100 ans à 1919 ans concernent 2 690 électeurs, soit 0,04%. Ces cas sont dus essentiellement à des erreurs de saisie.

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

- **Empreintes**

Si 86,7% des électeurs ont les empreintes de leurs dix doigts enregistrées dans la base de données, 12,5% ont enregistré des données partielles entre 1 et 9 doigts et 0,81% ont été enregistrés sans empreintes. Un logiciel AFIS installé sur le kit d'enrôlement permet de comparer toutes les empreintes fraîchement capturées avec l'ensemble des enregistrements du kit. Les empreintes sont scannées en trois temps 4 / 4 / 2.

Nombre de doigts	Total inscrits	Taux
0	52 258	0,81%
1	22 399	0,35%
2	25 455	0,40%
3	25 258	0,39%
4	33 949	0,53%
5	50 006	0,78%
6	67 975	1,06%
7	70 712	1,10%
8	131 140	2,04%
9	377 728	5,87%
10	5 578 378	86,68%

- **Pièces d'identités présentées à l'appui de l'enrôlement**

Pour l'opération de révision exceptionnelle 2020, la loi prévoit deux pièces valant justification de l'identité de l'électeur : la CNIB et le passeport ordinaire. Pour les enrôlements précédents (2012, 2014 et 2015), outre, la CNIB et le passeport ordinaire 4 autres types de documents étaient autorisés pour l'identification des électeurs ; acte de naissance, carte consulaire, certificat de résidence et jugement supplétif.

La répartition des électeurs par type de pièces présentés à l'appui de l'enregistrement :

Type de pièce	Electeurs inscrits	Taux
ACTES DE NAISSANCE	971 551	15,1%
CARTE CONSULAIRE	9 924	0,2%
CERTIFICAT DE RÉSIDENCE	714	0,0%
CNIB	5 100 368	79,3%
JUGEMENT SUPPLÉTIF	340 354	5,3%
PASSEPORT	12 347	0,2%

La CNIB a été la pièce la plus utilisée avec 79,3% des électeurs inscrits suivi de loin par l'acte de naissance avec 15 % d'électeurs inscrits. Pour l'opération d'enrôlement de 2020, la répartition par type de document utilisé par les électeurs :

Répartition par type de pièce ayant servi à l'enrôlement pour la révision du fichier électoral de 2020

Région	CNIB-2020	PASSEPORT-2020	Total -2020
AFRIQUE	15 970	2 945	18 915
AMERIQUE	425	635	1 060
ASIE	168	167	335
BOUCLE DU MOUHOUN	144 348	85	144 433
CASCADES	79 072	71	79 143
CENTRE	662 379	4 441	666 820
CENTRE-EST	170 972	567	171 539
CENTRE-NORD	134 600	94	134 694
CENTRE-OUEST	140 974	99	141 073
CENTRE-SUD	92 990	122	93 112
EST	89 758	68	89 826
EUROPE	1 161	1 652	2 813
HAUTS-BASSINS	377 941	956	378 897
NORD	160 832	181	161 013
PLATEAU CENTRAL	102 410	142	102 552
SAHEL	60 450	61	60 511
SUD-OUEST	91 945	60	92 005
Total	2 326 395	12 346	2 338 741
Pourcentage	99,5%	0,5%	

Le numéro de la pièce requise par la loi et présentée lors l'inscription sur une liste électorale, n'est pas unique. Ce numéro d'identification provient de sources différentes : CNIB, acte de naissance, jugement supplétif, etc. A ce titre, il ne peut constituer un identifiant unique permettant d'identifier avec certitude un électeur donné. Le NIP (Numéro d'Identification Personnel) à 17 chiffres ne peut être utilisé comme identifiant unique dans le fichier électoral que lors d'une refonte totale du fichier.

IV.4 ELECTEURS PRESENTANT DES DONNEES TEXTUELLES SIMILAIRES

Les auditeurs ont analysé dans le fichier électoral le nombre de cas où les électeurs ont les mêmes informations textuelles, en procédant à une requête alphanumérique sur 10 critères, listés ci-dessous, sur les données du fichier des électeurs valides. Il apparaît qu'un nombre résiduel d'électeurs avec des informations démographiques identiques subsistes. En voici les résultats :

- 1 065 cas
- 2 147 électeurs concernés, soit 0,03%

Occurrences	Nombre de cas
2	1051
3	12
4	1
5	1
Total	1065

Critères	
N° DOCUMENT	NOM DU PERE
NOM	PRENOM DU PERE
PRENOMS	NOM DE LA MERE
SEXE	PRENOM DE LA MERE
DATE DE NAISSANCE	
LIEU DE NAISSANCE	

L'extraction et l'analyse des photos d'un échantillon aléatoire de 5 cas d'électeurs avec des informations alphanumériques identiques montre que ces derniers sont des personnes différentes. Par ailleurs, ces mêmes électeurs ont des empreintes différentes. Au vu de ces constats, la CENI ne les considère pas, à juste titre, comme des doublons avérés même s'ils ont utilisé, visiblement, le même document qui a servi d'appui à l'enrôlement.

Tous ces cas (0,03% du total des électeurs) ont subi un traitement CABIS (Dédoublonnage biométrique avec le moteur CABIS) et ils ont passé le test avec succès, pour cela, la CENI ne les a pas invalidés.

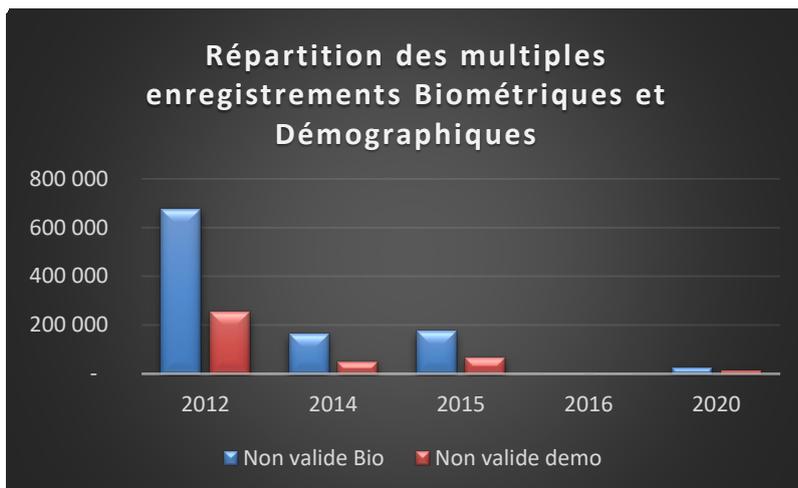
La CENI a invalidé les multiples inscriptions sur son fichier électoral en utilisant deux méthodes ; Biométrique et démographique. La première consiste à vérifier pour chaque électeur les empreintes de ses 10 doigts avec l'ensemble des empreintes des électeurs du fichier électoral. C'est une opération qui consomme énormément de ressource informatique et qui prend beaucoup de temps.

La liste des probables doublons identifiés par le système CABIS peut contenir deux cas de figures ; des vrais doublons et des faux doublons.

La CENI transfère la liste des électeurs identifiés par le système CABIS comme des probables doublons à une équipe d'adjudicateur pour une vérification manuelle sur la base des photos et des informations démographiques. Une fois que le fichier électoral est nettoyé sur la base du travail des adjudicateurs, la CENI procède à un deuxième traitement qui consiste à rechercher des multiples enregistrements basés sur un traitement alphanumérique. Cette deuxième méthode de vérification permet d'aller chercher les multiples enregistrements qui n'ont pas été détectés par le système CABIS pour des raisons de qualité des empreintes.

La CENI transfère la liste obtenue par le traitement alphanumérique avec des probables multiples enregistrements à l'équipe d'adjudicateur pour contrôler manuellement et statuer sur les doublons avérés.

La répartition des électeurs avec des enregistrements multiples isolés par le système CABIS ou par un traitement alphanumérique et validés par les adjudicateurs montre que la CENI a nettement amélioré le traitement des enregistrements multiples.



Année	Non valide		Total	Non valide		Total
	Non valide Bio	démo		Non valide Bio	démo	
2012	676 926	252 505	929 431	73%	27%	65%
2014	165 143	50 591	215 734	77%	23%	15%
2015	174 484	67 185	241 669	72%	28%	17%
2016	27	4	31	87%	13%	0%
2020	26 743	12 117	38 860	69%	31%	3%
Total général	1 043 323	382 402	1 425 725	73%	27%	100%

IV.5 ANALYSE DES ENROLEMENTS HORS PERIODE DE DEPLOIEMENT

La CENI a organisé l'enrôlement par zone. Le pays a été subdivisé en 3 grandes zones, dont deux ont été subdivisées en 3 sous-zones chacune.

Les opérations d'inscription ont commencé par l'enrôlement des Burkinabè résidant à l'étranger du 04 au 26 janvier 2020. Les enrôlements à l'intérieur ont débuté le 10 février et ont été clôturés le 17 juillet. Le planning des enrôlements a été perturbé par la pandémie du COVID 19 et par des problèmes de sécurité dans certaines communes.

ZONE	PROVINCES	DEBUT	FIN
EXT	EXTERIEUR	04/01/2020	26/01/2020
1.1	BALE, BANWA, KOSSI, MOUHOUN, NAYALA, BOULKIEMDE	09/02/2020	19/02/2020
1.2	LERABA, SANGUIE, ZIRO, SISSILI, TUY, KENEDOUGOU	23/02/2020	03/03/2020
1.3	NAHOURI, NOUMBIEL, IOBA, BOUGOURIBA, PONI	07/03/2020	16/03/2020
3.1	BOULGOU, NAMENTENGA, ZOUNDWEOGO, GOURMA	08/05/2020	17/05/2020
3.2	KOURITENGA, BAZEGA, GNAGNA, KOMONDJARI, GANZOURGOU	23/05/2020	01/06/2020
3.3	ZONDOMA, PASSORE, LOROUM, OUBRITENGA, KOURWEOGO	07/06/2020	16/06/2020
2.1	KADIOGO	23/06/2020	09/07/2020
2.2	ZONES ROUGES : SOUROU, COMOIE, KOULPELOGO, SANMATENGA, KOMPIENGA, TAPOA, BAM, SOUM, SENO, OUDALAN, LOROUM, YAGHA, HOUET, YATENGA	03/07/2020	17/07/2020

Les auditeurs ont souhaité vérifier et analyser les électeurs enrôlés en dehors des dates de déploiement indiquées dans le tableau ci-dessous. Les électeurs ayant une date d'enrôlement en dehors de la période d'inscription de leur province ont été isolés. Plusieurs provinces ont été classées en zone rouge et la CENI n'a pas pu déployer selon le calendrier établi. Par contre, les électeurs des provinces, classées zone rouge, ont été enrôlés suivant un calendrier différent des 3 zones et souvent en plusieurs fois.

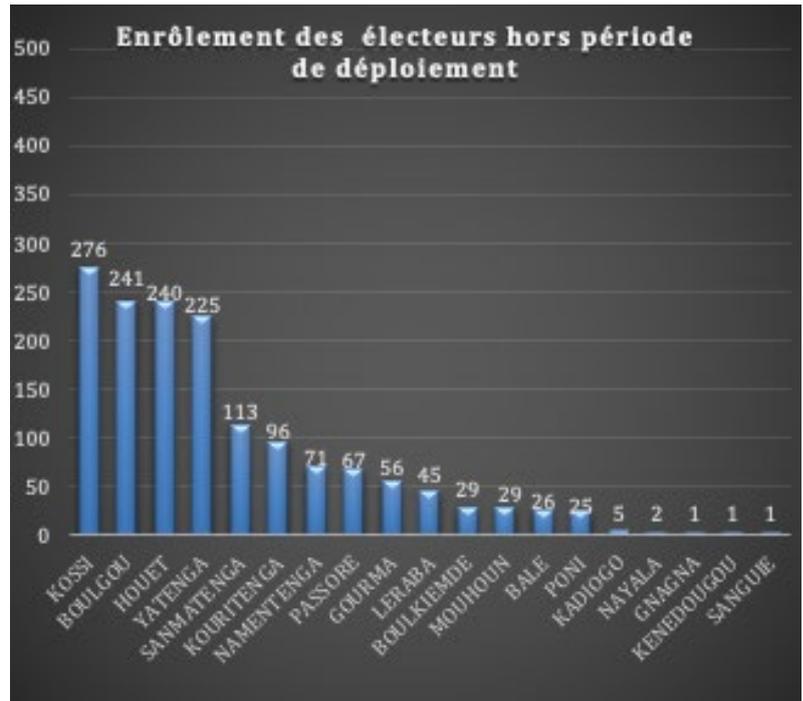
Après analyse, 1 549 électeurs ont été identifiés comme pouvant avoir été enrôlés en dehors des dates de déploiement fixées par la CENI (soit 0,037% du total des électeurs des provinces concernées).

Provinces	Nbr.	Taux
KOSSI	276	0,279%
BOULGOU	241	0,097%
HOUET	240	0,041%
YATENGA	225	0,09%
SANMATENGA	113	0,063%
KOURITENGA	96	0,063%
NAMENTENGA	71	0,062%
PASSORE	67	0,050%
GOURMA	56	0,045%
LERABA	45	0,083%
BOULKIEMDE	29	0,041%
MOUHOUN	29	0,024%
BALE	26	0,279%
PONI	25	0,025%
KADIOGO	5	0,000%
NAYALA	2	0,000%
GNAGNA	1	0,001%
KENEDOUGOU	1	0,000%
SANGUIE	1	0,000%

Graphique n°4 : Enrôlement des électeurs hors période de déploiement

La distribution des électeurs enrôlés en dehors des périodes de déploiement concerne 19 provinces dont 5 ont moins de 6 électeurs par province. Kossi avec 276 électeurs est la province qui a le plus de cas mais ramené au total des électeurs de la province, elle ne représente que 0,279 %.

La CENI a utilisé 1 850 kits reconditionnés de 2012 mais sans changer les batteries internes qui alimentent l'horloge système. Les techniciens de la DIFE avaient remarqué le dérèglement de l'horloge système qui est dû aux batteries qui datent de 2012. Ils avaient donné des instructions aux superviseurs pour régler manuellement la date sur le laptop après chaque démarrage. Les superviseurs ne l'ont pas fait systématiquement et c'est ce qui a



fait que sur certains kits des enregistrements ont des dates erronées. Les auditeurs ont identifié 52 kits qui contiennent, pour sûr, des données avec des dates erronées sur les 1 850 kits reconditionnés, soit 2,9 %.

IV.6 CARTES D'ÉLECTEURS ET IDENTIFIANTS UNIQUES

Les cartes d'électeur sont imprimées par les OPK dans les centres d'enrôlement. La CENI utilise des cartes sur lesquelles se trouve un numéro de série en chiffre et en code barre préimprimées. Avant d'imprimer la carte, l'opérateur scan le code barre qui est automatiquement enregistré dans l'application de l'enrôlement.

L'analyse des numéros de série des cartes d'électeur a permis aux auditeurs d'identifier 52 446 numéros de série multiple. C'est généralement le problème des lots de cartes qui ont les mêmes numéros de série.

Certains opérateurs, lorsque qu'ils scannent la carte vierge, la pose de côté et par inadvertance prennent une autre carte et procède à l'impression. L'électeur se retrouve avec une carte dont le numéro diffère de celui qui accompagne son enregistrement dans le système. A ce titre, il ne peut constituer un identifiant unique permettant d'identifier avec certitude un électeur donné.

V. Analyse des populations électorales

V.1 ANALYSE DEMOGRAPHIQUE DU FICHER ELECTORAL

Les électeurs constituent une sous population à laquelle une grille d'analyse démographique peut s'appliquer pour évaluer les données du fichier électoral. Il s'agit ici, essentiellement, de l'évaluation externe en rapportant les caractéristiques de la population électorale à l'ensemble de la population nationale à la période de l'enrôlement et de l'évaluation interne.

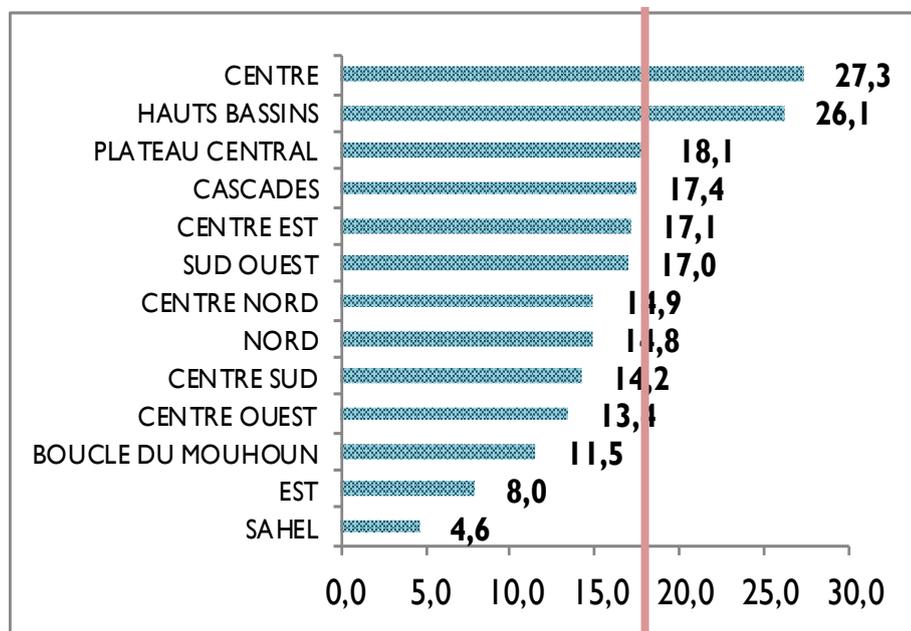
Les données utilisées pour l'audit international du fichier électoral sont celles des projections au 31 décembre 2020 de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) qui dispose d'une série de projections, nationales et désagrégées par province. L'analyse démographique ne sera appliquée qu'à la population électorale constitué des Burkinabés de l'intérieur.

Évolution de la population électorale

Des opérations d'enrôlement de 2015 à celles de 2020, le nombre d'inscrits sur le fichier électoral est passé de 5 517 015 à 6 467 818 d'électeurs burkinabè inscrits, sur le territoire national, soit une augmentation de 17,2%, correspondant à une croissance moyenne annuelle de 3,4%. Comparée à l'évolution des populations électorales en Afrique subsaharienne, cette croissance reste moyenne.

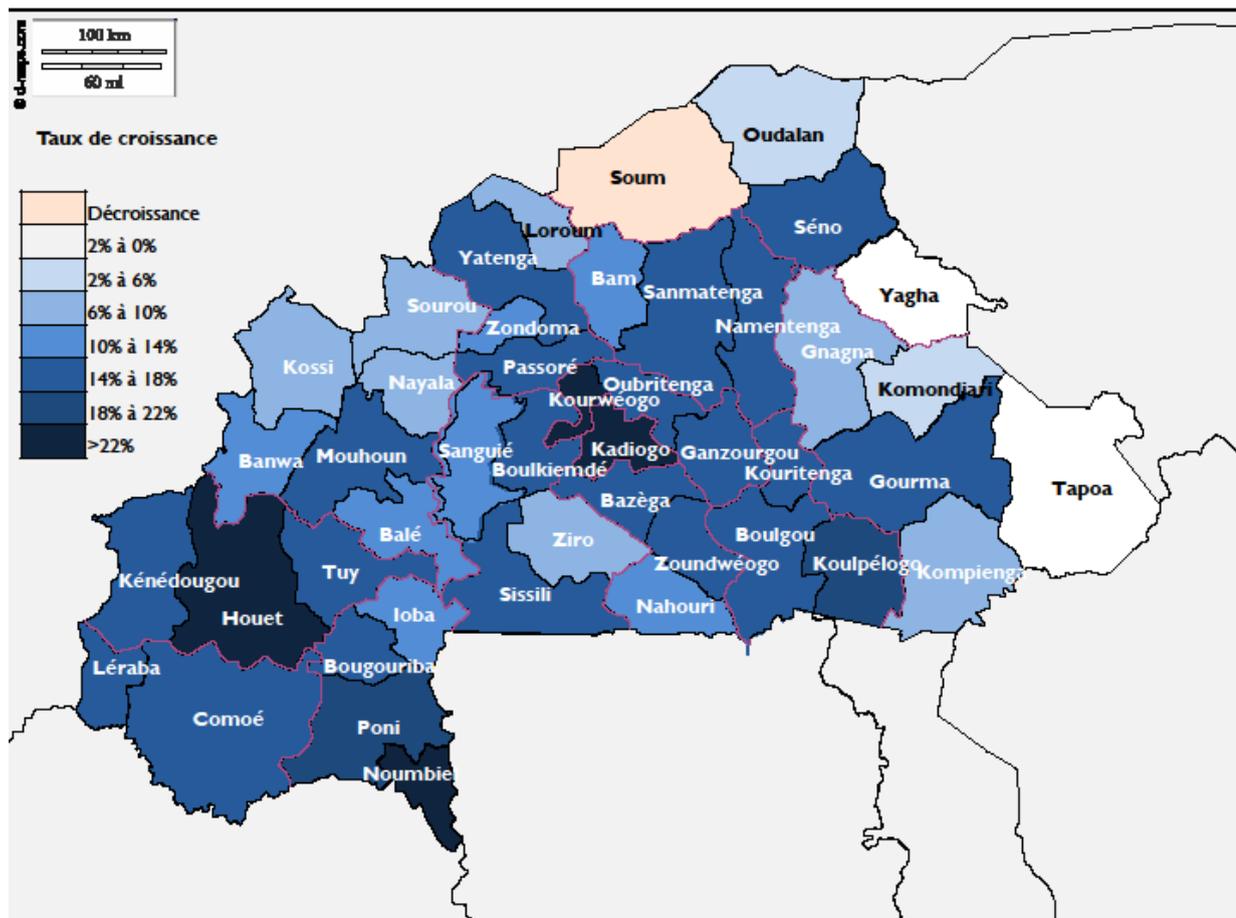
Suivant les provinces, le graphique ci-dessous indique une différence dans cette évolution. Elle est relativement faible dans les provinces de la Boucle de Mouhoun, l'Est et le Sahel. En revanche, l'augmentation est plus élevée que la moyenne dans les Hauts bassins et le Centre. En dehors de ces situations explicables par les mouvements migratoires, il n'y a pas de différences significatives entre les taux de croissance pour les autres régions.

Graphique n°5 : Évolution du corps électoral de 2015 à 2020 par région



En revanche, au niveau plus désagrégé, celui des provinces (cf. carte n°6), l'augmentation est très faible dans les provinces de Oudalan (4,9%), Komondjari (2,9%), Tapoa (1,1%) et quasiment nulle dans Yagha, voire négative dans Soum (-2,6%) où les opérations d'enrôlement n'ont pu être organisées, cumulé avec un grand nombre de demandes de transferts d'électeurs. Ces provinces sont celles qui sont affectées par l'insécurité ayant occasionné de nombreux déplacements.

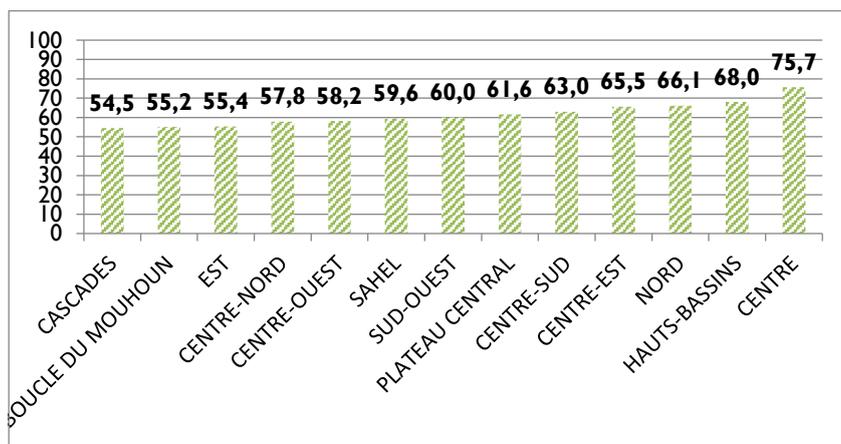
Carte n°6 : Évolution du corps électoral de 2015 à 2020 par province



Évaluation de la couverture et exhaustivité

L'estimation de la population des électeurs potentiels par l'INSD s'élève à 10 233 000. Cette population rapportée aux inscrits du fichier électoral ramène le taux d'inscription à 63,2% de la population résidente avec des variations par provinces (cf. graphique n°7) allant de 54,5%, dans les Cascades, à 75,5% dans la région du Centre.

Graphique n°7 : Taux (%) d'inscription par province



Par province (cf. carte n°8) on note des contrastes importants. Six provinces : Kouritenga, Séno, Nahouri Yatenga, Kadiogo, Houet connaissent des taux d'inscription supérieurs à 70%. A l'opposé plusieurs provinces telles que Tapoa, Banwa, Tuy, Ziro, Kenedougou, Namentenga, Soum, Yagha et le Comoé ont des taux relativement faibles d'à peine 50%.

Tableau n°9 : poids (%) démographique et électoral des provinces

Région	Poids démographique (%)	Poids électoral (%)
Boucle du Mouhoun	9,4	8,2
Cascades	4,1	3,5
Centre	16,7	20,0
Centre-est	7,6	7,9
Centre-nord	7,8	7,2
Centre-ouest	7,8	7,2
Centre-sud	4,3	4,2
Est	8,1	7,1
Hauts-bassins	11,2	12,1
Nord	7,6	7,9
Plateau central	4,5	4,4
Sahel	6,7	6,4
Sud-ouest	4,3	4,0

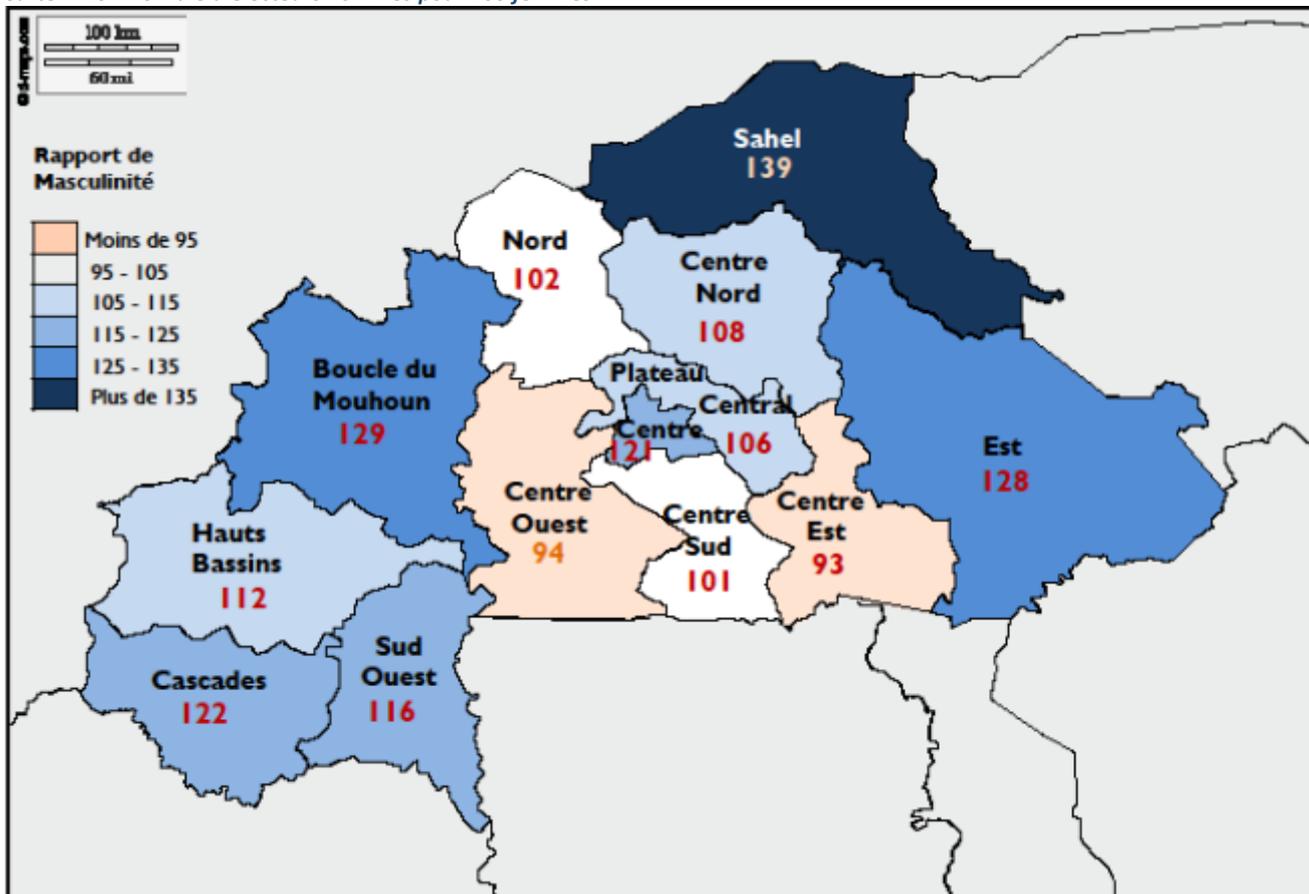
Évaluation des effectifs par âge et par sexe

La population cible étant celle des personnes âgées d’au moins 18 ans, l’analyse de cette section permet d’évaluer la cohérence des effectifs par sexe et aux différents âges.

- Composition femmes/hommes de population électorale

Lors des opérations d’enrôlement, les femmes se sont moins mobilisées que les hommes faisant qu’elles représentent 46,8% des électeurs soit 113 hommes pour 100 femmes. Cela n’est pas représentatif de la population potentiellement électorale dans laquelle ce ratio s’établit à 82 hommes pour 100 femmes.

Carte n°10 : Nombre d’électeurs hommes pour 100 femmes



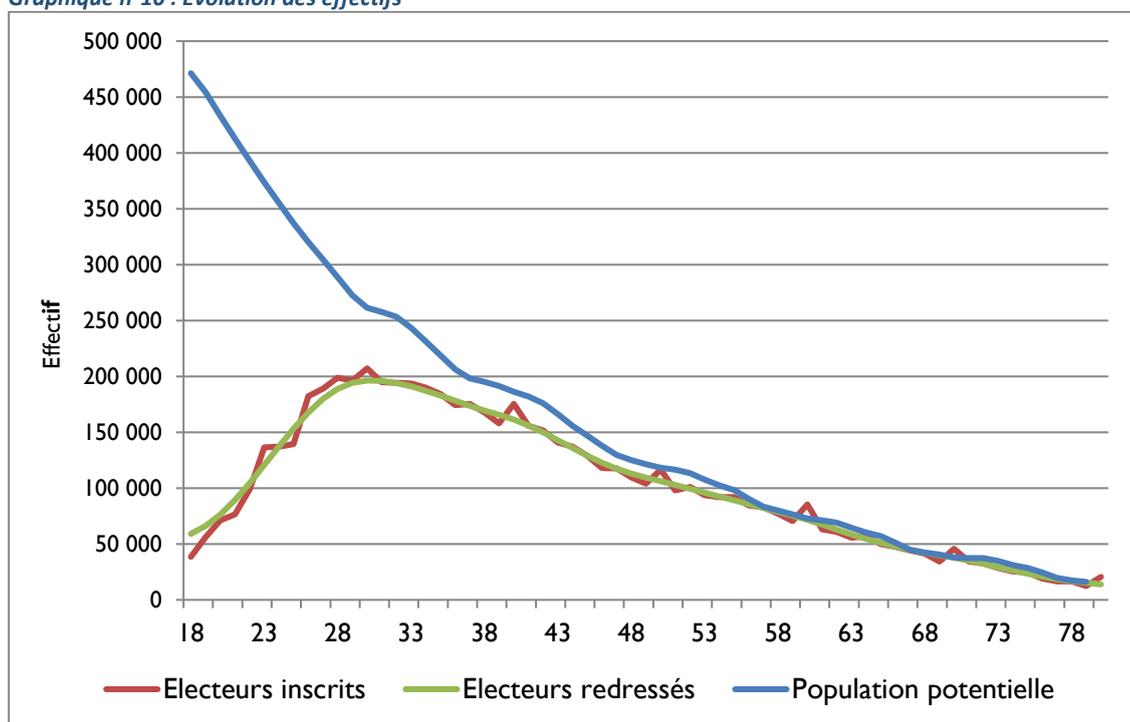
On dénombre, dans la plupart des régions, plus d'électeurs hommes que de femmes, particulièrement dans le Sahel où on enregistre un rapport de masculinité record de 139. Seules le Centre-Ouest et le Centre-Est ont plus d'électeurs femmes que d'hommes, presque autant de femmes que d'hommes au Nord et au Centre Sud.

- Effectifs par âge

L'examen du graphique n°10 montrant l'évolution des effectifs, montre quelques irrégularités relatives à la déclaration des âges. Il s'agit de l'attraction aux âges ronds ceux terminés par 0 ou 5, courante dans la collecte des données par âge. On note une divergence entre 18-30 ans. Après cette tranche d'âge, les effectifs des votants convergent avec les effectifs de la population potentielle. Deux enseignements peuvent en être tirés sur l'évolution des effectifs par âge :

- le fichier électoral n'est pas représentatif de toutes les catégories d'âge. Les jeunes 18-30 ans sont sous représentés.
- au-delà de 50 ans, il y a presque autant d'électeurs que de personnes résidentes.

Graphique n°10 : Évolution des effectifs



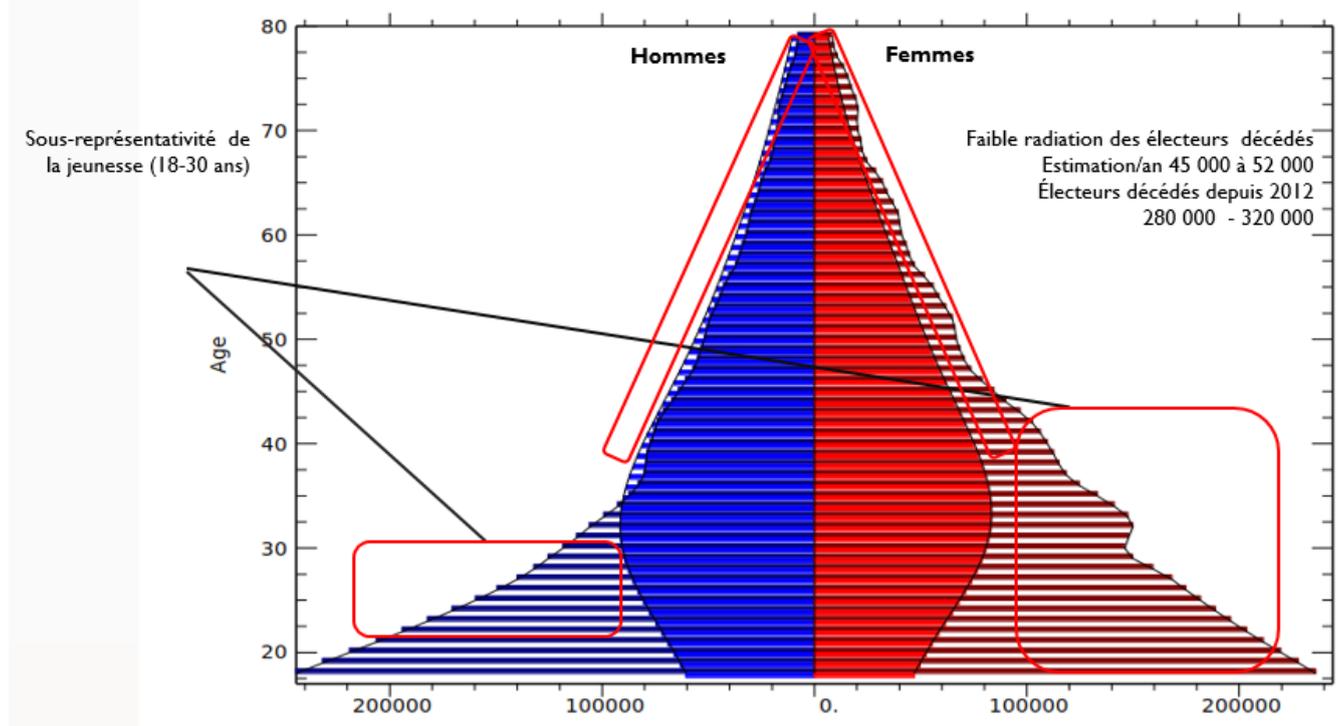
- Structure par âge et sexe (pyramide des âges)

Exceptés pour les âges 18-30 ans, celui des jeunes et des plus de 35 ans chez les hommes, la pyramide des âges de la population électorale s'imbrique dans celle de la population potentielle. Ces écarts traduisent une sous représentativité des jeunes et spécifiquement des nouveaux majeurs.

Cette sous représentativité est plus élevée chez les femmes que chez les hommes et s'étend jusqu'à 40 ans. Au-delà de 35 ans chez les hommes, les effectifs des électeurs dépassent ceux de la population. Ceci s'explique par la faible radiation des électeurs décédés depuis 2012, année de la refonte du fichier électoral. Les femmes décédées ne sont également pas radiées mais cela ne s'observe pas sur la pyramide car leur taux d'inscription étant moins élevé que celui des hommes, le dépassement des effectifs se fera sentir plus tardivement si aucune opération de refonte du fichier électoral n'est entreprise. Ce problème de radiation des personnes décédées du fichier électoral pose les enjeux de la modernisation des services d'état civil.

La principale insuffisance du fichier électoral, relative à l'actualisation, la représentativité et l'inclusivité est la sous représentativité des jeunes. Il est intéressant de poursuivre cette analyse sur l'actualisation du fichier en 2020 et au niveau des régions.

Graphique n°11 : Pyramides des âges de la population potentielle et de la population des électeurs



- Analyse de l'enrôlement des jeunes

L'opération d'enrôlement de 2020 cible essentiellement les jeunes, c'est-à-dire les nouveaux majeurs 18-23 ans et, dans une certaine mesure, les jeunes de 18-30 ans. Cependant le graphique n°12 et le tableau n°13 indiquent que les nouveaux majeurs ne sont pas aussi nombreux à s'inscrire. Les taux d'enrôlement de 20,0% et de 36,5% respectivement les nouveaux majeurs et les jeunes (18-30 ans) sont relativement faibles.

Suivant les régions, les proportions de ces catégories d'âges parmi les électeurs et la population en âge de voter (graphiques n°14 et 15) montrent une corrélation entre les deux distributions. Cela signifie qu'il n'y a pas de différence significative des taux d'enrôlement des jeunes par région. L'ampleur de la sous-représentativité des jeunes est la même.

Graphique n°12 : Effectif des enrôlés par âge en 2020

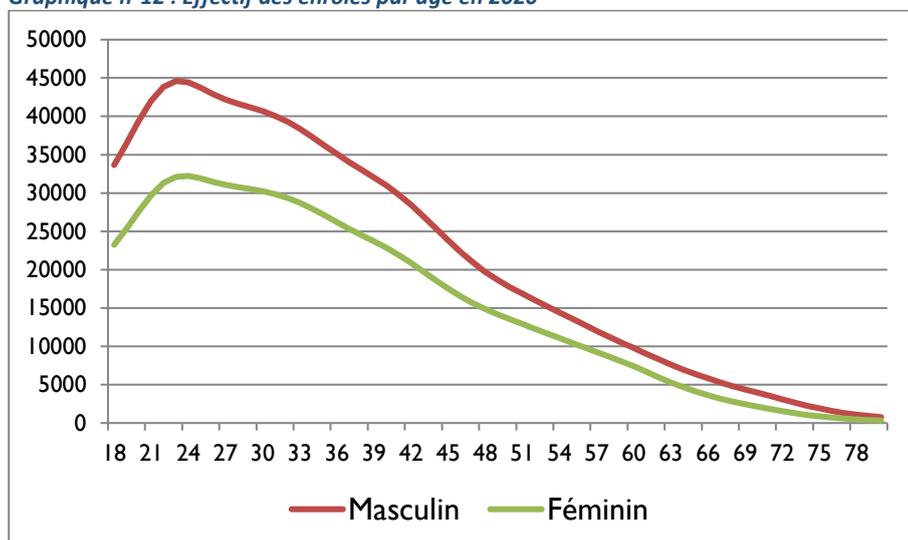
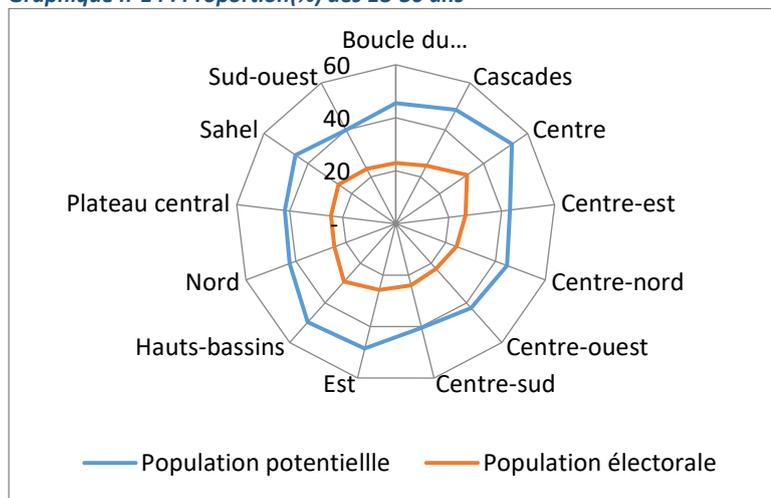


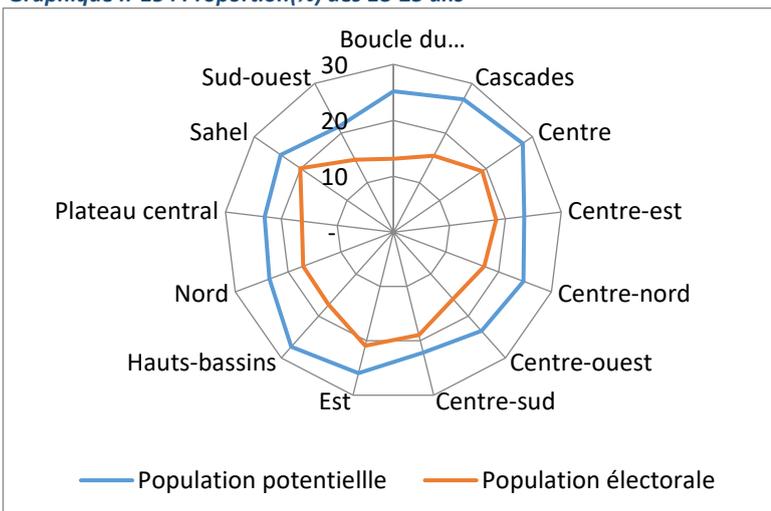
Tableau n°13 : Taux d' enrôlement des jeunes

Région	Taux d' enrôlement 18-30 ans	Taux d' enrôlement 18-23 ans
BOUCLE DU MOUHOUN	27,8	11,7
CASCADES	27,8	14,1
CENTRE	46,5	29,6
CENTRE-EST	40,0	22,7
CENTRE-NORD	31,5	15,7
CENTRE-OUEST	31,2	15,6
CENTRE-SUD	37,4	22,7
EST	29,4	13,9
HAUTS-BASSINS	40,0	23,8
NORD	38,3	20,3
PLATEAU CENTRAL	36,0	20,0
SAHEL	34,0	14,6
SUD-OUEST	35,2	19,1
Ensemble	36,5	20,0

Graphique n°14 : Proportion(%) des 18-30 ans



Graphique n°15 : Proportion(%) des 18-23 ans



VI. Système d'enrôlement, opérations et logistique

VI.1 SYSTÈME D'ENRÔLEMENT

Le système d'enrôlement burkinabè est décrit à l'article 50 du Code électoral comme biométrique et permanent. La base de données est soumise à des révisions annuelles effectuées par la CENI après délibération en Conseil des ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration du territoire. Des périodes de révision exceptionnelles peuvent également être organisées toujours selon les mêmes modalités. Notons qu'aucune autre révision ne peut intervenir si une élection doit avoir lieu moins de six mois après une élection générale. Ladite élection se déroule alors sur la base des dernières listes électorales révisées.

Le système d'enrôlement est dit « actif » : l'inscription n'est pas obligatoire et l'électeur doit réaliser lui-même la démarche de s'inscrire. Par ailleurs, le fichier électoral est également défini comme biométrique, dont les caractéristiques biométriques et opérationnelles sont détaillées dans l'Arrêté n°2019-065/CENI/SG du 28 mai 2012 ainsi que à l'article n°53 du Code électoral.

Bien que le Code électoral définisse les listes électorales comme « biométriques et permanentes », la réalité montre que le système d'enrôlement burkinabè correspond plus, selon les engagements internationaux en la matière, à un système dit « actif avec une révision périodique des listes ». En outre, les listes sont « uniquement permanentes » dans la mesure où les électeurs, une fois inscrits, n'ont pas besoin de se réinscrire au moment de la nouvelle révision. Enfin, il est à noter que, pour des considérations principalement financières, les révisions annuelles des listes électorales ne sont que rarement mises en œuvre ; les deux dernières révisions depuis 2012 n'ont été réalisées que dans un cadre dit « exceptionnel ».

Le système actuel d'enrôlement au Burkina Faso, basé sur un fichier enrichi au fil des différentes révisions depuis 2012, s'est certes amélioré depuis quelques années mais il comporte encore, notamment de par sa nature, un certain nombre de faiblesses structurelles qui affecte son niveau d'inclusivité et par conséquent sa complétude. Parmi les forces du système d'enrôlement, l'équipe d'auditeurs relève :

- La forte transparence des activités - les périodes des activités d'enrôlement sont clairement définies par la loi, ce qui permet aux parties prenantes nationales de suivre les différentes étapes qui composent alors le processus de révision des listes.
- Une maîtrise des coûts opérationnels hors période électorale - En dehors de la période de révision des listes, les activités de révision sont réduites, laissant la possibilité à l'administration électorale de faire un bilan des opérations alors menées (leçons apprises, etc.).
- Le maintien d'une administration électorale dans un format allégé – Grâce au système de révision généralement que « exceptionnel » ces dernières années, la CENI a pu ainsi maintenir un appareil administratif allégé, permettant au budget de l'État de se concentrer sur d'autres priorités dites nationales.
- Une amélioration des procédures d'enregistrement et de la crédibilité de la base de données – La concentration des activités d'enregistrement des électeurs dans des périodes circonscrites dans le temps et géographiquement a permis des améliorations successives du fichier électoral. Les périodes hors activités d'enregistrement offrent la possibilité à la CENI d'analyser ses éventuelles erreurs et de revoir ses procédures afin d'améliorer progressivement son système d'enrôlement. L'analyse des données réalisée par l'équipe d'auditeurs a démontré que la qualité du fichier électoral s'est nettement améliorée à la suite de chaque période de révision.
- Un cadre favorable aux campagnes de sensibilisation - La concentration de la révision des listes électorales, dans des périodes circonscrites dans le temps et géographiquement, est propice à susciter un intérêt intense parmi les parties prenantes et les citoyens, favorisant ainsi la visibilité d'une telle activité, les initiatives d'éducation civique et les campagnes électorales.

Parmi les principales faiblesses du système d'enrôlement, l'équipe d'auditeurs relève :

- Des limites structurelles à ce que la CENI peut réellement accomplir – La Commission électorale ne peut agir qu'après publication des décrets émis par le gouvernement, l'obligeant à concentrer un volume excessif d'activités dans une période très courte et alors qu'elle doit déjà faire face à d'importants chevauchements. Or les opérations d'enrôlement engendrent toujours des tensions et des polémiques sur un sujet qui reste techniquement le plus complexe du processus électoral et généralement le plus coûteux. Tout ceci crée une attente et une forte pression sur la CENI, notamment de la part des acteurs politiques.
- Une exposition plus forte aux imprévus – L'expérience de la dernière campagne d'enrôlement en 2020 illustre parfaitement les difficultés et les imprévus qu'une période de campagne d'enregistrement limitée peut rencontrer, avec par exemple l'intensification des problèmes de sécurité ou bien encore l'émergence du contexte Covid-19. Il est alors nécessaire de trouver des solutions d'urgence, le plus souvent très coûteuses, afin d'assurer la mise en œuvre des activités.
- Une surcharge d'activités et une concentration de dépenses importantes au moment d'une campagne de révision – La concentration élevée d'activités à la fois informatiques, logistiques, opérationnelles, de formation ou encore de sensibilisation – activités qui se chevauchent alors sur les courtes périodes d'enrôlement – nécessite l'externalisation d'un certain nombre d'activités, ce qui oblige souvent à trouver des ressources financières supplémentaires. Pour rappel, moins le besoin est prévisible, plus les coûts sont élevés.
- Une accumulation de données désuètes – L'impossibilité pour la CENI, sur le plan juridique, de pouvoir réaliser des mises à jour régulières du fichier électoral en dehors des périodes de révision génère plusieurs difficultés relatives aux électeurs décédés ou transférés. Dans ce contexte, le filtrage des données reste lent et complexe.
- Un taux d'enrôlement inférieur au potentiel réalisable et qui affecte l'inclusivité du fichier électoral – Le système actuel d'enrôlement ne permet pas d'atteindre le taux d'inscription correspondant à la population en âge de voter au Burkina Faso. A priori, près d'un tiers des électeurs potentiels n'a pas été capté par le dernier exercice de révision des listes. Par ailleurs, la poursuite d'importants investissements, technique et financier, dans le fichier électoral par la CENI contraste au regard de l'existence de bases de données de population parfois plus exhaustives à l'image de celle de l'Office national d'identification (ONI). Si des synergies pourraient être ici mises en place pour une fusion de ces bases de données, notons qu'un premier processus d'intégration entre la base de données ONI et les kits d'enregistrement de la CENI a déjà été réalisé.

VI.2 ORGANISATION DE L'ENRÔLEMENT DES ELECTEURS

Le décret 2019-065 autorise la CENI à procéder à la révision exceptionnelle du fichier. Deux autres décrets sont intervenus depuis, en février pour prolonger la révision jusqu'au 31 mai, puis en mai pour la prolonger jusqu'à fin juillet 2020, en raison de la pandémie de COVID.

Le dispositif opérationnel et biométrique du processus de révision exceptionnelle de 2020 est précisé par l'Arrêté n°2019-065/CENI/SG. Ledit Arrêté décrit la composition des kits, introduit la reconnaissance optique des caractères (OCR), le numéro d'identification personnelle (NIP), l'interaction entre le fichier de la CENI et la base de l'ONI. Il définit, en outre, la capture photo et la prise des 10 empreintes et les modalités de scan des pièces justificatives ; il précise également les modalités de sauvegarde des données, leur export et introduit le dédoublement intégré au travers de l'AFIS.

Au total, 13 398 centres (postes) d'enrôlement ont été ouverts, dont 45 à l'étranger au sein des ambassades et des consulats.

Chaque centre d'enrôlement a bénéficié du déploiement d'un kit. L'enrôlement a été réalisé par un opérateur de kit (OPK) assisté d'un aide opérateur identifié dans la localité pour faciliter l'intégration des OPK dans les communautés locales. L'enrôlement s'est déroulé sur une période de dix jours pour chaque entité territoriale, à l'exception des zones rouges eu égard à la question sécuritaire. Pendant ce temps, tous les citoyens de la commune, qui n'étaient pas inscrits auparavant, ont été invités à formaliser leur enrôlement sur présentation

de leur CNIB ou de leur passeport ordinaire. Le processus d'enrôlement dans les centres a suivi neuf étapes clairement bien définies et interconnectées :

1. Présentation de la CNIB ou du passeport ;
2. Capture des données ONI ;
3. Vérification NIP sur la base ONI – Reconnaissance Optique ;
4. Capture photo ;
5. Captures empreintes ;
6. Résumé et vérification de données ;
7. Scan de la carte ;
8. Impression de la carte d'électeur ;
9. Plastification de la carte.

Le processus d'inscription est bien documenté et décrit dans un manuel de l'utilisateur, étape par étape, et dans la logique séquentielle développée pour l'interface d'application du kit biométrique, ce qui le rend très convivial et intuitif. Comme en 2015, le kit biométrique contient la base de données de l'ONI, avec l'amélioration notable de pouvoir identifier l'électeur à partir de la base du NIP (numéro d'identification unique) de 17 chiffres au lieu du numéro séquentiel utilisée en 2015.

Le choix d'utiliser le NIP a permis de renforcer la qualité de l'enrôlement tout en l'accéléralant avec la capture du NIP par OCR (Optical Character Recognition - Reconnaissance optique de caractères) pour éviter les erreurs de saisie avec des codes de 17 chiffres. Selon la CENI, cette technique reste encore à améliorer.

Les kits biométriques sont paramétrés pour n'enrôler que sur l'emplacement prédéfini et attribué par le superviseur ; il ne peut donc se déplacer dans une autre commune ou village. Une fois les données des électeurs renseignées dans l'application et la carte imprimée, il n'y a aucun moyen de les modifier

VI.3 MATERIEL D'ENRÔLEMENT

Le kit d'enrôlement est constitué d'un ordinateur, d'une caméra (résolution de 10 Méga pixels), comprenant une source de lumière ; une imprimante ; un capteur d'empreintes ; un hub USB, des clés USB et des plaques solaires.

La CENI a ainsi acquis un total de 5 000 kits d'enrôlement, comprenant 3 150 kits neufs et 1 850 kits reconditionnés à partir des kits de 2012, produits par THALES France et son partenaire local Informations Concepts.

S'agissant des kits reconditionnés, seulement 1 000 batteries de panneaux solaires ont été livrées, limitant ainsi le recours à seulement 1 000 panneaux solaires. En outre, le reconditionnement n'a pas prévu de changer la pile horloge, ayant engendré des anomalies, même si peu impactantes, de dates d'inscription. Les auditeurs recommandent d'éviter les reconditionnement et d'être vigilants sur la durée de validité des piles.

Le matériel est relativement léger (10kg) et fabriqué avec des matériaux résistants (45 kg/m³), tout en proposant une bonne optimisation de l'espace. Niveau sécurité, le kit est fermé avec une clef personnelle et il est difficile à forcer. Le hub USB permet d'avoir accès à plusieurs ports USB au même temps. Le point de lumière de la webcam est utile et les plaques solaires permettent d'utiliser le kit même si un accès à l'alimentation électrique n'est pas disponible. La batterie horloge des kits reconditionnés date de 2012, ce qui peut engendrer des problèmes d'attributions aléatoires de dates.



Pour l'usage du kit, il y a une claire séparation des accès et des compétences (rôles), donnant des privilèges

différents au superviseur et à l'opérateur. En ce sens, une désactivation des accès non autorisés ou non nécessaires et également possible pour éviter toute utilisation non autorisée. Par exemple, il est possible de désactiver le boot sur la clef USB ou sur disque dur externe. Toutes les opérations faites par l'opérateur sont tracées dans un log et donc sont consultables. Seuls les superviseurs peuvent également gérer la localisation (numéro et adresse du centre d'inscription) affectée à chaque kit.

Le système de détection d'inscriptions multiples, installé sur chaque kit, permet la détection automatique des tentatives d'inscription multiples avec l'obligation d'une vérification visuelle par l'opérateur avant d'effectuer le dédoublement.

Pour protéger et garantir les données de chaque électeur, une étape de vérification obligatoire avec le demandeur est prévue pour valider toutes les informations garantissant ainsi une double vérification de l'inscription, avant cryptage et compression.

Les données sont cryptées au fur et à mesure de leur intégration et ne sont plus accessibles après validation par l'électeur. Cela permet d'éviter l'accès aux données après la clôture de l'inscription. Seul le site central de la CENI a la capacité de décrypter les fichiers exportés par les kits.

Il y a une double-système de protection pour les données enregistrées dans le kit. Pendant l'inscription, tous les quatre heures l'opérateur sauvegarde les données dans le laptop sur une clé USB. Tous les deux jours, une sauvegarde est faite sur le disque dur externe remis au superviseur. L'export des données par l'opérateur est incrémental, c'est à dire que seules les données non encore transmises peuvent être sauvegardées sur la clé USB et le disque dur.

VI.4 PROGRAMMATION LOGISTIQUE

La programmation logistique de la CENI s'est basée sur la subdivision administrative burkinabè. Pour l'inscription de 2020, seuls deux niveaux logistiques ont été activés : l'entrepôt national de Ouagadougou et les 45 entrepôts provinciaux.

Le plan opérationnel a été subdivisé en 3 zones opérationnelles, deux d'entre elles étant découpées en sous-zones. Les raisons qui ont motivé cette décision ont été principalement i) sécuritaires, ii) dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID 19. Il est à noter que chaque zone était dotée d'un plan opérationnel spécifique.

Les opérations d'inscription ont démarré, en premier lieu, avec l'inscription des Burkinabè de l'étranger du 4 au 26 janvier, pour se poursuivre sur tout le territoire national du 6 février jusqu'au 17 juillet. Le chronogramme des activités a été le suivant :

- Pour les Burkinabè résidant à l'étranger du 4 au 26 Janvier, avec 22 pays concernés dont 15 en Afrique, 1 en Asie, 2 en Amérique, 4 en Europe, nécessitant un total de 200 OPK et 22 superviseurs.
- A l'intérieur, les opérations ont nécessité 4 800 OPK et 320 superviseurs, réparties en 3 grandes zones dont 2 en sous-zones. La première zone¹⁵ a été couverte du 10 février au 17 mars. La deuxième zone¹⁶ a été couverte du 8 mai au 16 Juin. La troisième zone¹⁷ a été couverte, pour sa part, du 23 juin au 9 Juillet Les opérations d'inscription se sont clôturées avec la couverture des zones rouges. Les retards initiaux observés dans la livraison des kits ont été rattrapés pendant la chaîne opérationnelle, en réduisant les jours d'ouverture dans chaque sous-zone.

¹⁵ Z1 : Régions de la Boucle du Mouhoun, du Centre-Ouest, des Cascades, les deux provinces des Hauts-Bassins (Tuy et Kéné Dougou) et du Sud-Ouest.

¹⁶ Z2 : Régions du Centre-Est, de Centre-Nord, du Centre-Sud, de l'Est, de Plateau Central et du Sahel.

¹⁷ Z3 : Régions des Hauts-Bassin (Houet), du Centre, du Plateau Central (Ouhritenga), du Nord, et quelques communes qui n'avaient pas été précédemment couvertes pour raison de sécurité.

VI.5 DEPLOIEMENT DU MATERIEL

Le déploiement du matériel a été opéré depuis l'entrepôt central où les kits avaient été testés et assemblés, à destination des entrepôts provinciales des CEPI. Les livraisons ont été organisées en grands convois pour des raisons de sécurité, avec 14 axes de livraison, qui prenaient au plus deux jours, pour être acheminées. Les équipes d'auditeurs ont pu vérifier le maintien d'un historique au niveau central, mais n'ont pu visiter des entrepôts faute de temps.

VI.6 AFFICHAGE DES LISTES PROVISOIRES

Les listes provisoires ont été publiées à deux niveaux :

Au niveau de chaque commune, arrondissement ou poste consulaire, dans les sièges des démembrements. L'affichage a été organisé, normalement, sur 5 jours pour permettre à tout électeur de contester une inscription, radiation ou omission dans les délais de recours prévus par les textes.

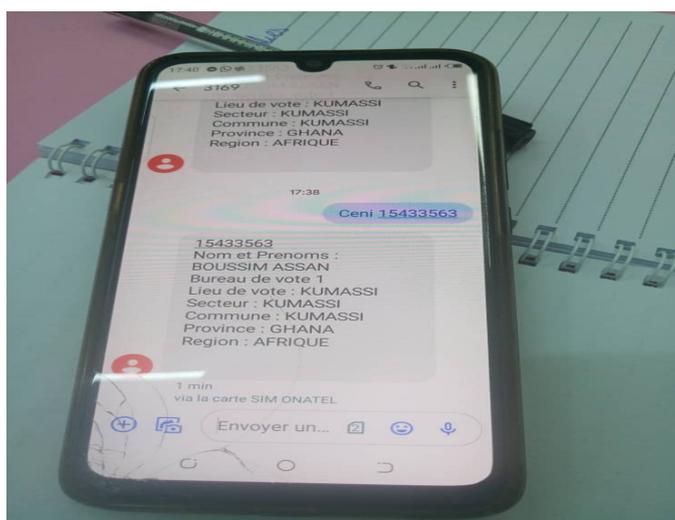
A niveau central, avec la mise en ligne de l'intégralité de la base de données des listes provisoires, s'appuyant sur une application permettant à chaque personne ou partie prenante intéressée de vérifier sa propre inscription ou celle d'une autre personne. L'application fonctionne de deux manières, permettant de vérifier la présence dans la liste par saisie du numéro de carte ou encore par une fonction de recherche par bureau de vote, tel qu'illustré ci-dessous :



The screenshot shows the website of the Commission Électorale. At the top, there is a logo on the left and the word 'Commission' on the right. Below the logo is a navigation bar with three items: 'Accueil', 'Documents', and 'Résultats Electoraux'. The main content area is titled 'Vous êtes ici' with a breadcrumb trail 'Accueil > Fichier électoral'. Below this is the section 'Fichier électoral' with the heading 'RECHERCHE DES ELECTEURS PAR BUREAU DE VOTE'. It contains three dropdown menus: 'Choisir la région', 'Choisir l'arrondissement', and 'Choisir l'emplacement'. Below these is a section 'CONSULTER VOTRE INSCRIPTION' with the instruction 'Saisissez votre numéro de carte tel qu'inscrit au verso'.

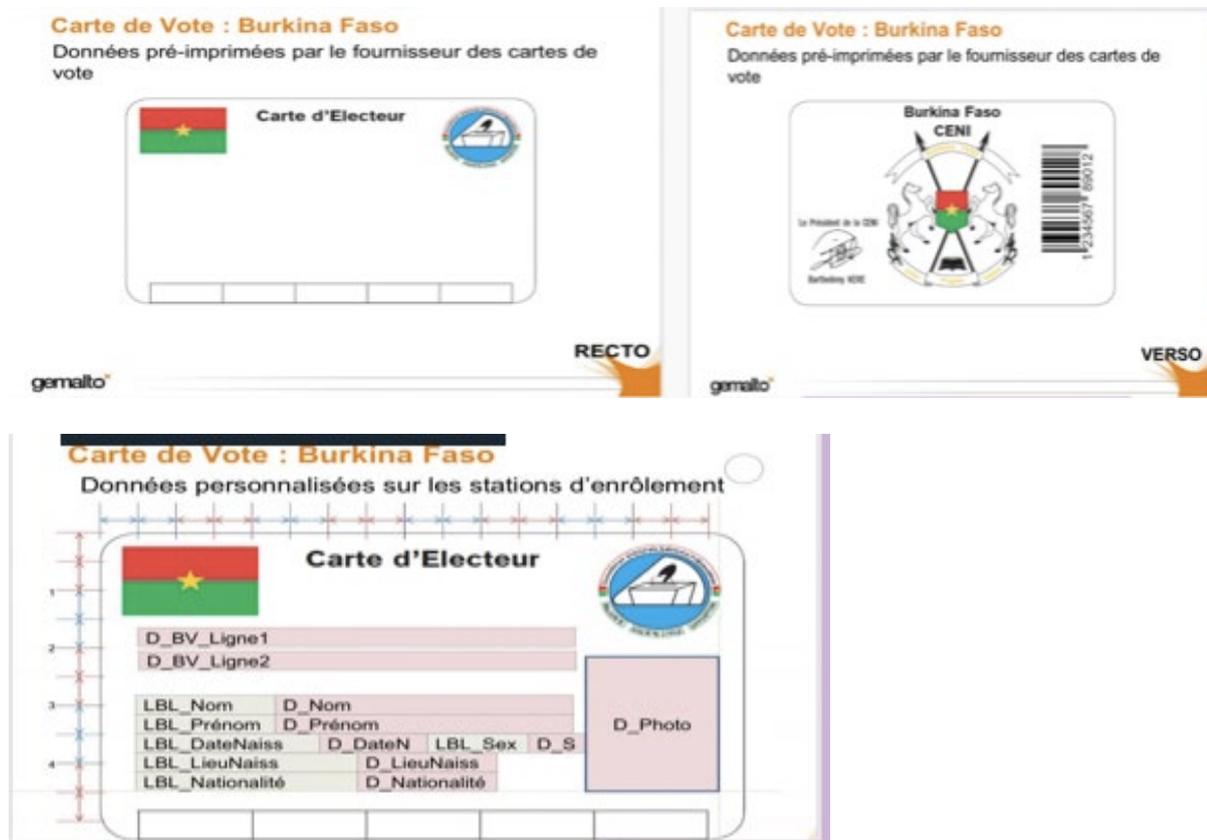
Les deux versions se sont révélées efficaces et les auditeurs ont pu effectuer plusieurs recherches concluantes très rapidement.

Un service complémentaire permet aux citoyens d'envoyer un SMS et d'obtenir en réponse les éléments constitutifs de son inscription, avec son rattachement à un bureau de vote. Ce dernier service est particulièrement utile là où la connexion internet est limitée.



VI.7 CARTES D'ÉLECTEURS

Les éléments devant figurer sur la carte d'électeur sont précisés dans l'arrêté No 2012/106 produit par la CENI. Les nouvelles cartes d'électeur produites pour les élections de 2020 sont économiques, légères et simples à imprimer et à plastifier. Les données à intégrer sur la carte sont les suivantes: nom, prénoms, photos, date et lieux de naissance, sexe, nationalité et numéro d'électeur.



Alors que la direction de la logistique de la CENI conserve une traçabilité de la distribution et de la restitution du matériel, la gestion du stock de cartes d'électeurs n'est pas encore disponible ; celles-ci sont stockées au niveau des CEPI. Il s'agit d'un élément essentiel à finaliser pour garantir l'intégrité du processus d'enrôlement.

VI.8 COÛT DES OPERATIONS D'ENRÔLEMENT 2020

La révision exceptionnelle sur le territoire national et la constitution du fichier électoral des Burkinabè de l'étranger a représenté, en 2020, un coût total de 37 911 778 525 FCFA, dont 18 milliards de FCFA ont été consacrés à l'acquisition des kits d'enrôlement biométriques.

VII.Sécurité et centralisation des données

La sécurisation des données est schématisée et respectée tout au long du processus de collecte et de remontée incrémentée des données vers le site central de la CENI. Le système incrémental permet de ne pas verser deux fois les mêmes données.

VII.1 CENTRALISATION DES DONNEES

Le cryptage des données est automatisé au niveau du kit permettant, après chaque enrôlement, de crypter et compresser les données de l'électeur, rendant celles-ci inaccessibles. Seule la solution installée au site central de la CENI permettra de décrypter ces données, qui restent ainsi protégées tout au long de leur parcours.

Le système de sauvegarde et de centralisation des données mis en place au Burkina Faso à l'occasion de la dernière révision des listes électorales répond aux considérations techniques suivantes :

- Le cryptage des données est automatique à chaque validation d'inscription d'un électeur.
- Une sauvegarde de la base de données du kit d'enrôlement sur un support externe (disque dur de 1To) est systématiquement réalisée par le superviseur. Notons que les données restent toujours, en secours, sur l'ordinateur du kit d'enrôlement
- À chaque finalisation des opérations pour une sous-zone, une copie des données est réalisée par les services de la DIFE, sur la base du disque dur externe du superviseur, sur un serveur d'export.
- À chaque finalisation des opérations pour une grande zone, les kits sont rapatriés au siège pour export et vidage complets. Une copie des données est alors faite sur un serveur intermédiaire pour les statistiques. Le nettoyage est seulement fait ensuite. Le serveur de vidage n'interagit pas.
- Une connexion du serveur intermédiaire au serveur de production est opérée pour exporter les données et commencer le nettoyage.
- Une sauvegarde complète de la base de données est réalisée chaque jour.

Une fois les données centralisées, une seconde opération de dédoublement est engagée sur l'ensemble de la base A) AFIS (empreintes) et B) Alphanumérique. Cette récolte de données permet alors de lancer automatiquement CABIS¹⁸ sur le kit puis à nouveau sur le fichier électoral central. Les opérations de contrôle se déroulent selon :

- Le système crée des modèles (*templates*) à partir de la collecte des données brutes (empreintes des doigts, etc.).
- À partir ces modèles (*templates*), la CABIS lance une vérification doigt par doigt entre chaque individu pour l'ensemble des individus contenus dans le fichier électoral.
- Si les 10 empreintes correspondent, le système isole alors les électeurs dans le dossier des doublons.
- Une vérification est enfin réalisée par un opérateur pour contrôle visuel des données alphanumériques et des photos.



Schéma n°16- : Présentation synthétique de la sauvegarde des données et de la centralisation

¹⁸ L'équipe des auditeurs n'a pas encore pu interroger le système CABIS pour effectuer des vérifications.

VII.2 SECURITE DU FICHIER ELECTORAL

Data center

Le data center de la CENI, hébergeant le fichier électoral national, est un site sensible. De fait, les conclusions du présent rapport ne mettront pas en avant des éléments relatifs à la sécurité et, en particulier, au système de cryptage utilisé. Pour autant, les membres du comité d'audit ont pu avoir accès au système utilisé et visiter l'ensemble des installations, permettant de vérifier la qualité du dispositif pour permettre de garantir la sécurité des données personnelles des électeurs.

S'agissant des installations elles-mêmes, les auditeurs ont noté des améliorations positives et, notamment, s'agissant de i) l'installation de caméras, ii) d'une carte d'accès magnétique couplée avec une clef physique, iii) un système de ventilation adéquat, iv) des onduleurs adaptés à la puissance, v) des serveurs installés par fonction et proprement, un back up quotidien sur disque dur externe et vi) un stockage physique en dehors de la CENI. Pour autant, des pistes d'améliorations demeurent s'agissant i) de l'installation d'un faux plancher, ii) d'un système de détection et d'extinction incendie.

En outre, les auditeurs encouragent vivement la CENI à appuyer la finalisation de l'installation d'un serveur miroir, au travers d'un « Disaster Recovery center » ou un plan de reprise d'activité. Cette opération consiste à installer un site miroir synchronisé avec le data center actuel. Ce site miroir doit être installé dans un lieu confidentiel, distant et sécurisé. Il doit également disposer d'une liaison informatique redondante et sécurisée avec le data center pour la synchronisation. Dans le cas d'un sinistre où le data center deviendrait inexploitable, une continuité de service sera assurée par le serveur miroir dans un délai très court.

Enfin, une mesure essentielle est hautement recommandée : la définition d'un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données. Ce dispositif ne peut être délaissé, eu égard au risque représenté par toute perte des compétences aujourd'hui présentes dans la Direction de l'informatique et du fichier électoral.

Dédoublonnage biométrique et alphanumérique

L'une des missions de la CENI, consiste à garantir l'unicité des électeurs. Pour se faire la DIFE s'est dotée d'un système CABIS¹⁹ cohérent. Il est appliqué, en premier lieu au niveau de chaque kit, permettant d'identifier et bloque toute inscription en double. La CENI réapplique le CABIS au fur et à mesure de l'incrémentation des données versées au fichier électoral national. Cette opération a ainsi permis l'élimination de 1 425 603 doublons issus de la dernière révision, mais également de la confrontation avec les enregistrements de 2012, 2015 et des enrôlement réalisés à l'étranger.

Rôles

Au niveau des centres d'enrôlement, toutes les actions des opérateurs sont enregistrées et permette de contrôler l'activité. En outre, les rôles et accès sont répartis entre superviseurs et opérateurs pour limiter toute i) possibilité d'affectation d'un kit hors du centre d'installation, ii) de modification de données, iii) d'erreurs humaines dans la centralisation des données.

A la CENI, plusieurs rôles sont également dédiés aux différents membres de la DIFE, permettant de contrôler les accès au data center et aux données au travers d'un double système d'autorisations et de contrôle.

Les membres du comité d'audit notent que la question du partage séquentiel des codes d'accès continue de se poser.

¹⁹ Cogent Automated Biometric Identification System / Système automatique et systématique d'identification biométrique.

VIII. Gestion des personnels d'enrôlement (recrutement, sélection et formation)

VIII.1 RECRUTEMENTS

La CENI a fait progresser sensiblement son système de recrutement et a opéré de façon lisible. En premier lieu, avec le renforcement de l'encadrement des opérateurs de kit, notamment au travers de l'augmentation du nombre de superviseurs déployés. En outre, le renforcement des procédures de sélection s'est fondé sur la valorisation de l'expérience acquise en 2015, une procédure de candidatures en ligne et l'ouverture à des profils de recrutement suffisamment large pour recueillir un volume important de candidats, dont une partie de la sélection a du recrutement a dû être externalisée, eu égard au volumes de candidats à traiter. Le volume de candidats et la pré-sélection ont été suffisamment importants pour permettre de correspondre aux besoins de la CENI sur le terrain pour conduire ces opérations.

Volumes cibles et recrutement du personnel pour l'enrôlement

La CENI a souhaité recruter trois différents niveaux de profils de personnels pour conduire les opérations d'enrôlement dans les 13 398 centres d'enrôlement.

Ces personnels étaient répartis, comme suit, avec des profils spécifiques :

CADRES D'APPUI (45 – déploiement 1 par province)

- Missions principales : mettre en place les démembrements et les encadrer, former les membres des bureaux de vote, superviser les opérations, participer à la rédaction de rapport réguliers et aux rencontres préparatoires aux différentes étapes du processus électoral ;
- Profil : administratif, avec expérience préalable avec la CENI et certification.

SUPERVISEURS (320 – ratio de 1/15 opérateurs de kits)

- Missions principales : paramétrer les kits, former les opérateurs, affecter les kits, assistance technique de niveau 1, configurer les périphériques, réaliser les sauvegardes et exports ;
- Profil : niveau ingénieur informatique / bac+3.

OPERATEURS DE KITS (5 800 – ratio de 2,31 centres d'enrôlement par opérateur)

- Missions principales : prendre soin du matériel, déplacer et sécuriser les kits, enrôler les électeurs, délivrer les cartes, remplacer les cartouches, etc.
- Profil : niveau bac ou BEP option secrétariat, maîtrise de l'outil informatique, saisie.

Les auditeurs notent que les profils de poste et la structuration de l'organigramme sont cohérents pour la conduite des opérations d'enrôlement. En outre, la définition préalable de profils clairement établis, intégrant un code de bonne conduite et des mesures disciplinaires est évalué positivement.

S'agissant du nombre total d'opérateurs de kits effectivement recrutés, formés et déployés, la CENI a pu maintenir le nombre prévu de cadres d'appui et de superviseurs. Devant la réduction du nombre de centres d'enrôlement à l'étranger, mais aussi eu égard au calendrier de livraison séquencé des kits d'enrôlement, la CENI ne s'est appuyée, finalement, que sur 4 800 opérateurs de kit effectivement formés. Le ratio final est de 2,79 centres d'enrôlement par opérateur.

Pré-sélection et recrutement des personnels d' enrôlement

La CENI a procédé, de façon dissociée, au recrutement i) des cadres d'appui et ii) des superviseurs et des opérateurs de kits (OPK).

Une liste de pièces obligatoires, pour candidater, était demandée au format pdf avec transmission exclusivement en ligne, via le site internet de la CENI, comme suit :

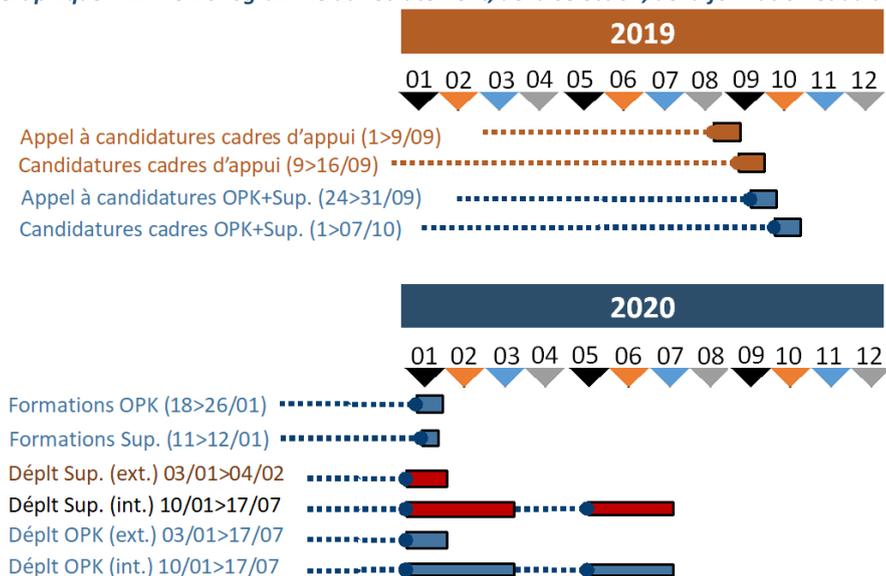
- Lettre de motivation (pas nécessaire pour les cadres d'appui) ;
- Curriculum vitae ;
- Photocopie légalisée du/des diplômes ;
- Photocopie légalisée de la CNIB ;
- Photocopie de la carte d'électeurs (un plus pour les opérateurs et superviseurs / une obligation pour les cadres d'appui) ;
- Photocopie de la carte grise (pour les superviseurs uniquement) ;
- Attestations CENI (pour les superviseurs et OPK d'ores et déjà connus de l'administration électorale).

Une semaine d'appel à candidature a été faite en ligne, avec un appui de partenaires publics et privés pour diffuser l'avis de recrutement engagé par la CENI. Les candidats avaient alors du 9 au 16 septembre 2019 pour candidater en ligne.

Les modalités de sélection ont été définies comme suit :

- Le recrutement des cadres d'appui s'est fondé sur un arrêté²⁰ définissant une commission dédiée constituée de membres et directions techniques de la CENI et les critères de sélection. Lesdits critères prenaient en compte, au-delà des pièces obligatoires pour candidater, les attestations délivrées antérieurement par la CENI et des certifications internationales d'administration des élections²¹ ;
- Le recrutement des 320 superviseurs et 5 800 OPK a été déléguée à une société privée spécialisée dans le recrutement de profils techniques et, en particulier informatiques²². La pré-sélection a été faite sur la base des pièces et du profil indiqués dans l'avis de recrutement publié en ligne.

Graphique n°17 : Chronogramme du recrutement, de la sélection, de la formation et du déploiement du personnel

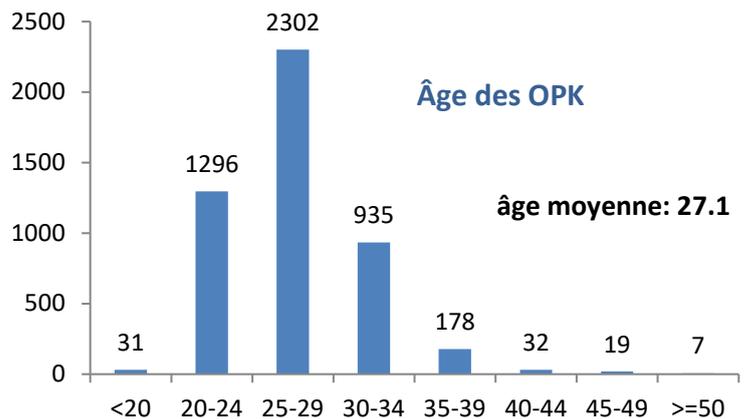


²⁰ Arrêté n°2019-12/CENI/SG/DRH du 17 septembre 2019 mettant en place une commission ad hoc de recrutement des cadres d'appui constituée par le Président, 4 commissaires, la directrice et un cadre des ressources humaines, la secrétaire générale, le directeur de cabinet, le directeur de l'administration et des finances, deux cadres de la direction de l'informatique et du fichier électoral de la CENI.

²¹ Attestations BRIDGE, LEAD ou tout autre certificat délivré par ECES, le PNUD ou tout autre école de formation en administration électorale.

²² La CENI a saisi le Ministère des finances pour une procédure accélérée d'appel d'offres. En réponse, trois offres ont ainsi été reçues et la société Eminence, spécialisée dans le domaine, a été retenue pour organiser la pré-sélection des candidats.

Le bilan de la pré-sélection présente un nombre élevé de candidats : cadres d'appui (123%), superviseurs (214%), opérateurs de kits (297%). En outre, les auditeurs notent que la CENI a fait des choix judicieux de i) pré-sélectionner plus d'OPK que nécessaires pour permettre de réagir en cas de non-participation aux formations (4 800 formés contre 5 098 pré-sélectionnés) et ii) de constituer des listes de réserve pour chaque type. Ce bilan positif indique que les délais et modes d'avis de recrutement ont été suffisamment longs et le délai de candidature suffisant pour recueillir un large nombre de candidatures.

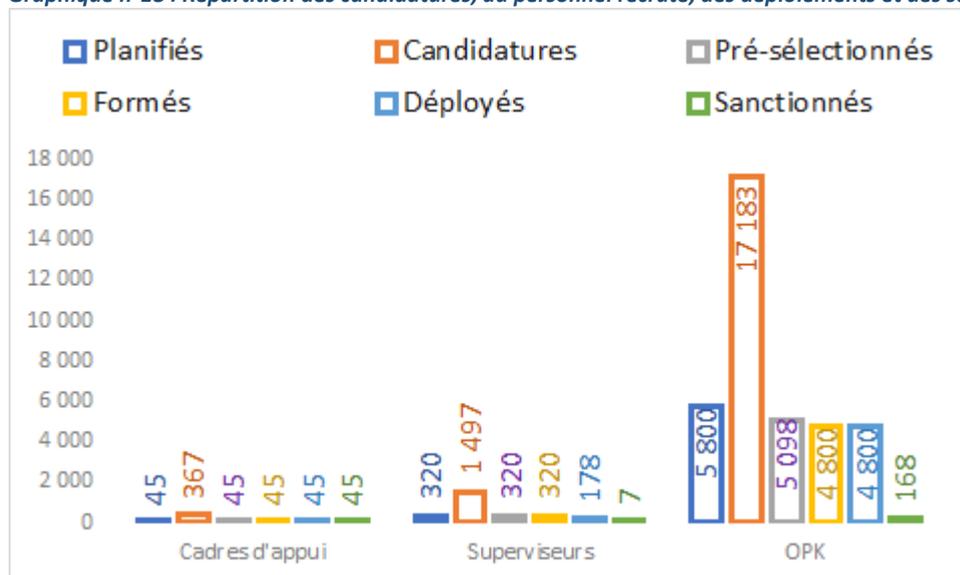


Ce recrutement permet, en outre, d'intégrer 27,64% de nouveaux majeurs parmi les opérateurs de kit sur le terrain, représentant une très bonne proportion de nouveaux personnels pour renouveler la base de données du personnel de la CENI.

Les auditeurs notent cependant que :

- la CENI aurait pu élargir son vivier de candidats pour les postes de cadres d'appui et de superviseurs en ouvrant i) les candidatures aux détenteurs de certificats internationaux sur l'administration d'élection, permettant également de faire rentrer de nouvelles compétences et ii) supprimant l'obligation d'avoir d'ores et déjà travaillé pour la CENI pour les cadres d'appui ;
- l'obligation de présenter une carte d'électeur pourrait être un plus pour toute candidature sans forcément être obligatoire ;
- la réalisation d'un test informatique en ligne pour les OPK pourrait s'avérer être un plus pour appuyer la pré-sélection des candidats .

Graphique n°18 : Répartition des candidatures, du personnel recruté, des déploiements et des sanctions prononcées par poste



VIII.2 FORMATIONS DES PERSONNELS

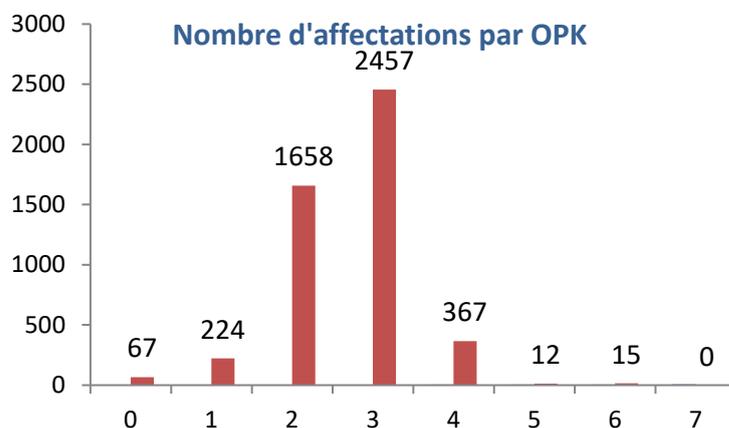
Les superviseurs ont été formés sur deux journées complètes, les 11 et 12 janvier 2020. La formation a alterné une journée théorique et une journée pratique sur le matériel. Le nombre de salles et de formateurs se sont avérés tout à fait adéquats avec 15 sessions, soit une moyenne de 21,3 superviseurs par salle de formation. Ces formations ont été évaluées positivement par les organisateurs avec une bonne prise en main des outils et du poste.

Les OPK ont, quant à eux, été formés du 18 au 26 janvier 2020 au sein de 112 groupes de formation pour une moyenne de 42,9 opérateurs par salle. La formation a été organisée sur une journée avec la matinée dédiée à la théorie et l'autre à la pratique. Fonction des capacités d'assimilation des groupes de formation, la partie pratique a été plus ou moins raccourcie. S'agissant des personnels les plus proches des électeurs et évoluant dans un contexte d'isolement relatif, il apparaît important de pouvoir accroître, au moins d'une demi-journée, peut-être, les délais de formation, en insistant sur la pratique sur une journée complète avec tous les cas envisageables.

VIII.3 REPARTITION DES PERSONNELS

Les OPK et superviseurs ont été déployés au Burkina Faso sur une période courant du 10 février au 17 juillet 2020, selon un calendrier initial segmenté en 7 sous-zones réparties dans trois zones principales (cf. section opérations d'enrôlement) et prévu d'être réalisé entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2020. Pour autant, i) les questions sécuritaires, ii) la pandémie de COVID 19 ont nécessité de suspendre les opérations le 20 mars, puis de les replanifier entre le 8 mai et le 17 juillet 2020.

Ainsi, sur les 4 800 opérateurs de kits déployés tout au long de ces périodes d'enrôlement, ceux-ci ont dû être répartis sur 12 529 emplacements prévus pour l'enrôlement. Chaque opérateur a ainsi dû, en moyenne, couvrir 2,61 lieux d'enrôlement. Ce ratio est tout à fait réaliste et cohérent.



ZONE	PROVINCES CONCERNÉES	NB AFFECTATIONS
Z 1.1	BALE, BANWA, KOSSI, MOUHOUN, NAYALA, SOUROU, BOULKIEMDE	1688
Z 1.2	COMOE, LERABA, SANGUIE, ZIRO, SISSILI, TUY, KENEDOU	1670
Z 1.3	NAHOURI, NOUMBIEL, IOBA, BOUGOURIBA, PONI	1616
Z 2	KADIOGO, HOUET, YATENGA + ZONE ROUGE	1824
Z 3.1	BOULGOU, KOULPELOGO, NAMENTENGA, ZOUNDWEOGO, GOURMA	2082
Z 3.2	KOURITENGA, SANMATENGA, BAZEGA, GNAGNA, KOMPIENGA, KOMONDJARI, TAPOA, GANZOURGOU	1304
Z 3.3	BAM, SOUM, SENO, OUDALAN, ZONDOMA, PASSORE, LOROUM, OUBRITENGA, KOURWEOGO, YAGHA	2345
TOTAL		12529

VIII.4 REGIME REPRESSIF ET SANCTIONS

La CENI a introduit des mesures de veille et de sanction, dans le cadre du recrutement des agents en charge de l'enrôlement. Ainsi, les superviseurs étaient exposés à une retenue sur salaire de 15 000 à 45 000 FCFA en cas de non-restitution d'une partie du matériel qui leur avait été confié. Les OPK se sont vu appliquer les mêmes dispositions, avec des pénalités de salaire allant de 15 000 à 150 000 FCFA eu égard au plus grand nombre de matériel en leur possession. Tous les personnels étaient en outre visés par d'éventuelles poursuites judiciaires dans le cadre, toujours, de matériel non restitué.

Si ces dispositions sont très positives, en intégrant un régime répressif, Il est important que la CENI inscrive de telles mesures dans des décisions ayant un pouvoir réglementaire avéré. En outre, la seule perte de matériel devrait pouvoir être complétée, même si dans la réalité elle a été appliquée par la CENI, par des sanctions en cas de comportements non conformes et d'éventuelles mauvaises utilisation des kits en possession des opérateurs.

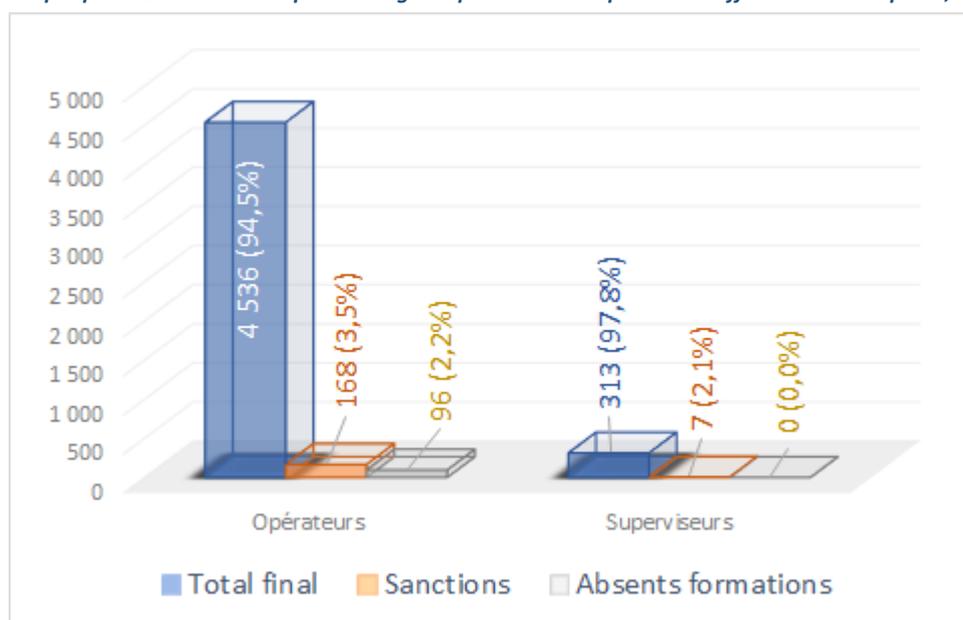
La CENI a également introduit un système de « liste noire » intégrant tous les personnels n'ayant pas rempli leurs prérogatives au cours d'un exercice. Il apparaît essentiel, pour les auditeurs, que la CENI conserve une base de données des blacklistés à appliquer systématiquement sur les candidatures présentées à tout poste, pour le processus électoral. En outre, cette liste doit être cumulative et enrichie d'une opération d'enrôlement et d'une élection à l'autre.

In fine, 94,5% des opérateurs sélectionnés ont été maintenus pendant les phases d'inscription, 3,5% d'entre eux ayant fait l'objet de sanctions et de placement de leur nom en « liste noire » et 2,2% ne s'étant pas présenté en formation et n'ayant donc pas été autorisés à mener les opérations d'enrôlement. Ce résultat est positif, eu égard au volume d'opérateurs impliqués.

La proportion de superviseurs maintenus est nettement plus importante avec 97,8% et seulement 2,1% sanctionnés et blacklistés pour des problèmes de restitution du matériel.

Sur les des postes, aucune pénalité financière n'a pour autant été appliquée.

Graphique n°19 : Nombre et pourcentage d'opérateurs et superviseurs effectivement en poste, d'absence ou de sanctions



IX. Contentieux et gestion des réclamations

IX.1 CADRE JURIDIQUE DU CONTENTIEUX

Le cadre juridique du contentieux des listes, mais aussi du contentieux engagé pendant les opérations d'enrôlement est précisé par les articles 55 à 64 du Code électoral.

S'agissant du contentieux des listes, le Code électoral ne prévoit pas de date de fin de traitement du contentieux, qui démarre pour autant à l'affichage des listes électorales provisoires, intervenu le 16 octobre 2020. De fait, les auditeurs ont estimé que le contentieux serait épuisé, à l'issue des différents délais prévus par la loi, pour les deux niveaux de contentieux traités par les démembrements de la CENI puis auprès des tribunaux administratifs. Tous délais inscrits dans la loi amènent à un épuisement prévu du contentieux, au bout de 31 jours, avant que ce dernier ne soit totalement vidé, soit au 5 octobre 2020.

Les auditeurs notent que le contentieux pré-juridictionnel, prévu par les textes, permet à la CENI de traiter une grande partie du contentieux des listes. Ce mécanisme positif, permet de limiter le contentieux juridictionnel engagé auprès des magistrats de l'ordre administratif et désengorge ainsi les tribunaux. Il est à noter, en outre, que ces derniers ont fait l'objet d'une mobilisation pendant cette période, pour se consacrer exclusivement à ce contentieux électoral.

Cependant, les auditeurs tiennent à souligner que l'article 64 du Code électoral renvoie aux mêmes délais dans le cadre d'un contentieux afférent à des cas de radiations, omissions ou tout autre requête portant sur les modalités d'enrôlement. Ainsi, la CENI et les tribunaux administratifs pourraient être saisis jusqu'à 15 jours avant l'élection et déclencher ainsi un nouveau schéma de contentieux pouvant aller jusqu'après les élections (cf. schémas du contentieux en annexe du présent rapport).

IX.2 TRAITEMENT DU CONTENTIEUX 2020

Etat du contentieux pré-juridictionnel

Huit requêtes ont été traitées directement par la CENI, sans avoir, pour le requérant, besoin de saisir la justice. Ainsi, 75% du contentieux des listes s'est arrêté au niveau de la CENI, sans recours auprès des tribunaux ;

La principale difficulté observée par les auditeurs, porte sur l'absence de preuve permettant de caractériser des électeurs indûment inscrits sur une liste électorale et ce, même lorsque lesdits électeurs confirment à la CENI ne pas être résidents de la commune. Les auditeurs préconisent ainsi d'introduire, dans la loi, la possibilité de s'appuyer sur une déclaration des CVD sur la qualité de résident ou non d'électeurs visés par une requête.

- CASCADES – Léraba (Wéléni) : une requête introduite par une personne, demandant l'inscription de 11 électeurs sur les listes. Refus d'inscription confirmé, faute de preuves sur la résidence des électeurs.
- SAHEL – Séno (Bani) : une requête introduite par un habitant du village demandant la radiation de 131 électeurs indûment inscrits car non-résidents. Requête rejetée faute de preuves. Electeurs maintenus.
- CENTRE – Kadiogo (Pabré) : une requête introduite par un habitant du village demandant la radiation de 4 électeurs indûment inscrits car non-résidents. Requête rejetée faute de preuves. Electeurs maintenus.
- PLATEAU CENTRAL – Kourwéogo (Laye) : une requête introduite par un habitant du village demandant la radiation d'électeurs indûment inscrits car non-résidents. Requête rejetée faute de preuves. Electeurs maintenus.
- CENTRE-EST – Kouritenga (Dialgayé) : une requête introduite par un habitant du village demandant la radiation de 38 électeurs indûment inscrits car non-résidents. Requête rejetée faute de preuves. Electeurs maintenus.
- SENEGAL – Dakar : une requête introduite par un électeur qui s'était fait enrôlé, mais qui ne figurait pas sur la liste électorale provisoire a demandé à être réintroduit. La CENI a confirmé son inscription, il s'agissait

d'une erreur de saisie dans la recherche en ligne sur le site internet de la CENI.

- SENEGAL – Dakar : une requête introduite par un électeur demandant la radiation d'un autre électeur inscrit sur présentation d'un passeport diplomatique. La CENI a confirmé cette demande de radiation.
- COTE D'IVOIRE – Abidjan : une requête introduite par un électeur qui s'était fait enrôlé, mais qui ne figurait pas sur la liste électorale provisoire a demandé à être réintroduit. La CENI a confirmé son inscription, il s'agissait d'une erreur de saisie dans la recherche en ligne sur le site internet de la CENI.
- CENTRE-EST – Boulgou (Béguédo) : cinq requêtes engagées par des habitants, à l'encontre d'électeurs indûment inscrits car ne résidant pas dans la communes sont restées, en dernier ressort, au niveau de la CENI, sans que les requérants ne saisissent le tribunal administratif. Requête rejetée faute de preuves. Les 223 électeurs visés sont maintenus sur les listes électorales.

Etat du contentieux juridictionnel

Dans le même esprit que pour le contentieux pré-juridictionnel, les requêtes déposées auprès des tribunaux administratifs et visant la radiation d'électeurs indûment inscrits sur des listes électorales, souffrent de l'incapacité, pour les plaignants de justifier de la preuve de leurs allégations, en l'absence de pièces justifiant de la résidence de personnes dans les villages visés. La recommandation reste ainsi la même, à savoir impliquer, dans les textes, les CVD pour permettre de garantir la bonne résidence d'électeurs potentiels.

- CENTRE-EST – Boulgou (Béguédo) – TA de Tenkodogo : des habitants du village ont introduit trois requêtes pour solliciter la radiation de plus de 268 électeurs indûment inscrits alors qu'ils n'y résident pas, avec respectivement 36, 146 et 86 électeurs visés. Sur huit requêtes initialement engagées et visant 491 électeurs, cinq requérants n'ont pas déposé de recours finalement devant le tribunal administratif. La CENI n'a pu notifier qu'auprès de 34 électeurs, qui ont été entendus et qui confirment ne pas être résidents de la localité. Le tribunal a décidé de rejeter la requête, en l'absence de preuve étayant les requêtes. L'ensemble de ces électeurs reste ainsi maintenu sur le fichier électoral national.

Etat du contentieux pénal sur saisine d'office du ministère public

Deux cas ont été portés à la connaissance des auditeurs, s'agissant d'électeurs cherchant à se faire enrôler dans une commune autre que leur résidence. Ce phénomène est confronté aux mêmes difficultés observées pour l'ensemble du contentieux relatif à l'enrôlement, à savoir de présenter des preuves tangibles de non-résidence pour ces électeurs. Pour autant, dans ces situations, la flagrance ayant été constatée, les tribunaux de grande instance se sont appuyés sur l'article 336-1 du Code pénal²³.

- PLATEAU CENTRAL – Oubritenga (Ziniaré) – TGI de Ziniaré : des groupes d'individus ont été transportés pour être inscrits indûment sur les listes électorales d'une commune dont ils ne sont pas résidents. Ce cas de fraude a pu être constaté et a fait l'objet d'interpellations partielles immédiate par les forces de l'ordre. Ce contentieux ne relevant pas du contentieux des listes mais du contentieux pénal est traité par un TGI, dont la décision n'est pas encore rendue à ce jour. Les magistrats, qui en sont au stade de l'instruction ont sollicité les listes électorales afférentes aux centres d'enrôlement concernés.
- PLATEAU CENTRAL – Kourwéogo – TGI de Ziniaré : des groupes d'individus ont été transportés, depuis Tita, pour être inscrits indûment sur les listes électorales de la province du Kourwéogo. Ce cas de fraude a pu être constaté et a fait l'objet d'interpellations partielles immédiate par les forces de l'ordre. Le procureur a été saisi d'office. Dans le courant de l'audit, aucune issue ou déferrement devant le TGI n'ont pu être confirmés. Le dossier serait encore en instruction au niveau du ministère public.

²³ « Est punie d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de deux cent cinquante mille (250 000) à six cent mille (600 000) francs CFA quiconque se fait inscrire sous un faux nom ou une fausse qualité ou en se faisant inscrire a dissimulé une incapacité prévue par la loi ou se fait inscrire frauduleusement sur plus d'une liste. Est punie des mêmes peines, quiconque se fait délivrer un faux certificat d'inscription ou de radiation sur les listes électorales. Est puni des mêmes peines, quiconque a contrevenu aux dispositions relatives au parrainage. »

X. Observateurs nationaux et témoins des partis politiques

La CODEL, constituée d'un réseau de 20 organisations de la société civile (OSC), est la seule à avoir conduit une observation des opérations d'enrôlement des électeurs. Le réseau CODEL a déployé 121 observateurs qui ont observé dans toutes les provinces, pour un total de 1 358 centres d'enrôlement sur les trois périodes d'opérations, pour une couverture globale de 10% des centres. Le réseau CODEL s'est davantage engagé sur les aspects qualitatifs de l'inscription en connexion avec l'éducation et la sensibilisation à l'inscription des électeurs et n'a pas développé de système de collecte de données quantitatives. L'équipe des auditeurs a rencontré les cadres CODEL qui ont conduit l'observation et ont analysé le rapport final publié par le réseau.

L'équipe des auditeurs note que la CODEL a évalué positivement la performance globale de la CENI et a entretenu des relations très cordiales et ouvertes avec les CECI au niveau local tout au long de l'observation. Parmi les principales recommandations, la CODEL a retenu les thèmes suivants à développer, pour de futures révisions :

- Améliorer la formation et augmenter le nombre d'OPK dans les centres où il y a beaucoup d'affluences ;
- Établir massivement des CNIB au profit des populations et subventionner l'établissement des CNIB au profit des personnes démunies ;
- Utiliser toujours des personnels issus des localités comme aides aux OPK ;
- Revoir les heures d'enrôlement (10-18h) en fonction des habitudes et des horaires locaux pour maximiser les inscriptions ;
- Davantage de flexibilité dans les périodes d'inscription sur le terrain ;
- Choisir des sites stratégiques à grande visibilité et facilement accessible ;
- Mobiliser les organisations de jeunes et femmes à niveau locale ;
- Améliorer les conditions de travail des OPK ;
- Renforcer la sécurité afin d'accroître la quiétude des OPK ;
- Implication des partis politiques pour la mobilisation sociale ;
- Intensifier la campagne d'information sur le processus et l'importance de la carte d'électeur ;
- Impliquer systématiquement les chefs religieux, coutumiers, les comités villageois de développement, les conseillers municipaux et les responsables d'établissements scolaires dans la sensibilisation avant l'arrivée de la période d'inscription.

XI. Communication et éducation civique

La CENI a eu recours à des supports variés pour communiquer auprès des électeurs potentiels :

- Spots TV (10) diffusés en récurrence sur les chaînes nationales ;
- Spots radio diffusés sur les radios nationales en 4 langues et, au travers des radios locales, dans toutes les langues parlées dans le pays avec une approche linguistique et non territorialisée ;
- Affichages urbains de 4 à 12 m² répartis sur le territoire national ;
- Banderoles 3x1 ;
- Flyers A5 ;
- Cérémonies de lancement officielles (Abidjan, Dédougou, puis dans les chefs-lieux de chaque région) ;
- Caravanes / camions podium sur les axes Ouahigouya, Bobo-Dioulasso et Ouagadougou ;
- Presse écrite au travers d'encarts ;
- En ligne via les sites Facebook, Internet et Twitter de la CENI ;
- Théâtres et forums.

Les messages retenus visaient plus particulièrement :

Les jeunes majeurs, non-inscrits depuis la dernière révision exceptionnelle de 2015 et sous-représentés dans le fichier électoral de façon chronique ;

- Les femmes, également sous-représentés, quel que soit la classe d'âge, au sein du fichier électoral national ;
- La liste des pièces et les conditions pour pouvoir s'enrôler en 2020 (qualité d'électeur : plus de 18 ans en possession d'une CNIB ou d'un passeport ordinaire).

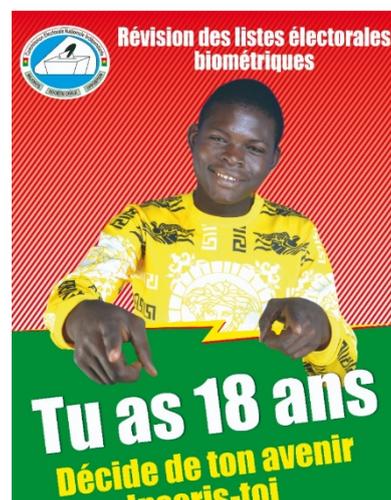


Révision des listes électorales

Conditions d'inscription

- ➡ **Avoir 18 ans au moins ou avoir 18 ans au plus tard le 22 novembre 2020**
- ➡ **Avoir une CNIB ou un passeport ordinaire en cours de validé**

Respectons les consignes sanitaires dans la lutte contre le COVID-19



La CENI s'est appuyée sur différents médias pour diffuser les messages et les supports :

- Une centaine d'organisations de la société civile impliquée en janvier février, qui ont conduit les activités les plus proches des populations cibles au travers, notamment, d'activités de caravanes, de théâtre, fora et diffusion de flyers ;
- Les commissaires et le personnel CENI sur le terrain pour diffuser les autres supports (affiches et flyers).

Il est important de relever que la pandémie de COVID 19 a sensiblement impacté cette campagne, en particulier pour les zones reconduites à compter du 8 mai 2020. En effet, la CENI avait calé un plan de communication pour janvier 2020, mais n'avait plus les lignes budgétaires et les capacités de modifier tout le plan de communication arrêté bien en amont pour s'adapter à tous les changements de calendrier observés. Les auditeurs notent que l'axe général de la campagne et les messages retenus sont incitatifs pour la population visée. Pour autant, eu égard au peu d'impact de cette campagne face à une sous-inscription endémique des jeunes majeurs et des femmes, d'autres approches pourraient être essayées pour un prochain scrutin.

Il est ainsi préconisé de s'appuyer davantage sur une action conjointe Etat-Civil/CNIB/Carte d'électeur en axant peut être une future campagne sur des messages percutants sur le quotidien des jeunes et des femmes « fais ta CNIB et inscris toi pour voyager dans le pays / pour ouvrir un compte bancaire / pour t'inscrire à l'université etc. » ou tout autre moyen impliquant leur avenir immédiat. Une inscription conjointe pour la CNIB et/ou l'état civil et l'inscription sur les listes électorales serait une campagne facilitant également les démarches d'inscription, ces pièces étant des préalables administratifs.

En outre, la gratuité de ces pièces devrait être envisagée pour favoriser l'accès à des documents d'identité probant et aux droits civils de ces populations cibles.

Les médias retenus pour aller au plus près des populations cibles pourraient être améliorés. L'implication de la société civile est utile, mais pourrait être adossée, par exemple, aux Comités villageois de développement (CVD). En outre, à ce jour, toutes les organisations de la société civile (OSC) n'ont pas produit de rapport final et la CENI n'est pas encore en mesure de les consolider pour présenter un bilan complet des activités qui ont été conduites sur financement de l'institution. Il apparaît important de finaliser ce travail et, pour un prochain exercice, de conditionner une dernière tranche de versement si minime soit elle à la production d'un rapport final circonstancié.

Au sein de la CENI, le personnel en charge de la communication est limité à deux personnes, n'ayant donc pas le temps matériel de préparer, déployer et suivre une telle activité, en plus des autres activités de communication conduites par la CENI. Le projet d'externalisation de ce travail envisagé par la CENI s'avèrerait utile pour conduire une telle activité.

Enfin, il est préconisé à la CENI de conduire une analyse plus fine sur les freins à l'enrôlement de ces populations cibles (jeunes et femmes en particulier en milieu rural) pour définir les leviers en termes de communication et d'actions permettant de favoriser leur inscription pour un prochain exercice. Une telle activité devrait être envisagée dès la sortie des prochaines élections, en tout début d'un nouveau cycle électoral.

XII. ANNEXES

XII.1 TERMES DE REFERENCES ET CODE DE BONNE CONDUITE DU COMITE D'AUDIT



AUDIT INTERNATIONAL INDEPENDANT DU FICHIER ÉLECTORAL BURKINA FASO du 7 au 23 octobre 2020



TERMES DE RÉFÉRENCE Approche méthodologique et cadres de concertation

Introduction

En réponse à une requête de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et du Gouvernement du Burkina Faso, SEM la Secrétaire générale de la Francophonie, Madame Louise Mushikiwabo, a souhaité déployer des experts internationaux indépendants, à Ouagadougou, du 7 au 23 octobre 2020, en vue de réaliser un audit inclusif du fichier électoral avec toutes les parties prenantes. Cette équipe travaillera conjointement avec des experts internationaux indépendants dont les compétences sont reconnues par l'Union africaine, l'Union européenne et le système des Nations-Unies.

La mission d'audit a ainsi pour objectif d'évaluer, dans une démarche inclusive et transparente, le fichier électoral après la réalisation, par la CENI, des opérations d'enrôlement des électeurs, de centralisation et consolidation des données au niveau national.

Les objectifs spécifiques de l'audit sont :

- de renforcer l'inclusivité de toutes les parties prenantes dans l'analyse des données du fichier électoral ;
- d'identifier les forces et faiblesses du fichier électoral ;
- d'analyser l'évolution du corps électoral depuis la dernière révision du fichier électoral en 2015 ;
- de vérifier l'exhaustivité des données électorales pour les électeurs-enrôlés (identité, affectation à un bureau de vote, données biométriques, etc.) ;
- de vérifier l'unicité de chaque électeur sur le fichier électoral ;
- d'évaluer la conformité du fichier électoral par rapport aux normes et standards internationaux ;
- de faire des propositions permettant de consolider les points forts observés et de proposer des solutions d'amélioration pour surmonter les faiblesses identifiées, pour de futurs cycles électoraux.

Mandat de la mission et approche méthodologique

Les membres de la mission d'audit du fichier électoral sont chargés de :

- rencontrer et recueillir des informations auprès des différents acteurs burkinabè concernés ;
- échanger avec les structures opérationnelles de la CENI ayant œuvré dans la révision fichier électoral ;
- échanger avec les parties prenantes, membres du comité ad hoc d'audit du fichier électoral, sur leurs éventuelles évaluations des opérations d'enrôlement ;
- procéder à l'audit du fichier électoral, en concertation avec les parties prenantes et ce, dans le cadre d'un comité ad hoc mis en place à cet effet ;
- identifier les forces et faiblesses du processus d'enrôlement ;
- évaluer la conformité du fichier électoral aux normes et standards internationaux ;
- formuler des recommandations pertinentes en vue de futurs cycles électoraux.

Paraphes :

Organisation et calendrier de travail du comité d'audit du fichier électoral

Le Comité se réunira à cinq reprises, tout au long de la mission d'audit du fichier électoral :

- La première rencontre vise à définir le cadre de concertation et l'approche méthodologique s'appliquant à l'ensemble de ses membres et à préparer le travail d'analyse des données réalisé par les experts ;
- La deuxième rencontre du comité s'attachera à détailler le cadre juridique et la méthodologie employés pour l'enrôlement des électeurs (procédures, recrutement et formation du personnel) et à recueillir les requêtes des données proposées par les différents membres du comité ad hoc ;
- La troisième session de travail sera dédiée aux aspects opérationnels de l'enrôlement, à la centralisation, au traitement des données des électeurs et aux aspects logistiques. Elle permettra également une restitution des analyses de données ;
- La quatrième session va consister à vérifier l'exhaustivité des données électorales pour chaque électeur enrôlé et le respect du principe de l'unicité de l'électeur dans le fichier électoral ;
- A l'issue d'une présentation des résultats préliminaires de l'audit du fichier électoral devant la plénière de la CENI, la cinquième et dernière session sera consacrée à la présentation du rapport et des recommandations du comité d'audit du fichier électoral, validés par l'ensemble de ses membres.

Le comité d'audit se réunira autant de fois que nécessaires à la demande des parties prenantes.

MARDI 13 OCTOBRE 2020

- 09h00 : Réunion n°1 du Comité ad hoc d'audit du fichier électoral.

Ordre du jour :

- 1/ Présentation des auditeurs et des membres du Comité d'audit ;
- 2/ Présentation de la méthodologie de travail ;
- 3/ Présentation du projet de termes de référence et de code de bonne conduite ;
- 4/ Présentation, échanges et validation du calendrier de travail ;
- 5/ Présentation, par la CENI, des opérations d'inscription ;
- 6/ Présentation, par la CENI, du fichier électoral ;
- 7/ Recueil des premières demandes de requêtes de données.

MERCREDI 14 OCTOBRE 2020

- 14h00 : Réunion n°2 du Comité ad hoc d'audit du fichier électoral.

Ordre du jour :

- 1/ Analyse du cadre juridique relatif à l'établissement du fichier électoral ;
- 2/ Analyse du cadre réglementaire et des procédures applicables ;
- 3/ Analyse des procédures de sélection, recrutement et formation du personnel ;
- 4/ Analyse générale du fichier électoral et de sa constitution ;
- 5/ Restitutions des premières requêtes et recueil des nouvelles demandes.

SAMEDI 17 OCTOBRE 2020

- 09h00 : Réunion n°3 du Comité ad hoc d'audit du fichier électoral.

Ordre du jour :

- 1/ Analyse des opérations d'enrôlement des électeurs ;
- 2/ Analyse de la centralisation et du traitement des données ;
- 3/ Evaluation de la logistique des opérations ;
- 4/ Analyse des réclamations et du traitement du contentieux des listes.

Paraphes



- o 14h00 : Réunion n°4 du Comité ad hoc d'audit du fichier électoral.
Ordre du jour :
1/ Analyse démographique et de la population électorale ;
2/ Analyse des données et de la cartographie ;
3/ Analyse des données issues du fichier électoral ;
4/ Restitutions de requêtes et recueil des nouvelles demandes.

MARDI 20 OCTOBRE 2020

- o 14h00 : Réunion n°6 du Comité ad hoc du fichier électoral.
Ordre du jour :
1/ Présentation du projet de rapport final par les auditeurs ;
2/ Discussions entre les membres du comité et les auditeurs.

MERCREDI 21 OCTOBRE 2020

Heure à préciser : Présentation à la presse, par le Comité ad hoc d'audit du fichier électoral, des conclusions synthétisées et publication du rapport final.

[Handwritten signatures in blue ink, including names like 'Xyloph' and 'GRC']

Paraphes *[Handwritten signatures and initials]*

Code de bonne conduite des membres du Comité ad hoc d'audit du fichier électoral

Les membres, les auditeurs et les observateurs du Comité ad hoc d'audit du fichier électoral du Burkina Faso s'engagent, par la présente, à respecter ce code de bonne conduite et à veiller au bon déroulement des activités d'évaluation du fichier électoral.

Les membres s'engagent à n'être sujet à aucun conflit d'intérêt politique, économique ou toute influence susceptible de compromettre leur capacité de conduite de leur mission en toute impartialité et de respecter ledit code.

Ils participeront à toutes les réunions d'information et séances dudit comité requises par la mission d'audit du fichier électoral.

Tous les membres et observateurs s'abstiendront de faire des observations personnelles ou de faire part de leurs conclusions aux médias ou en public avant que la mission n'ait communiqué son rapport final au travers de déclarations publiques.

Une réunion du comité ad hoc peut suspendre tout observateur qui ne respecte pas le présent code et demander à sa composante de le remplacer.

Tous les membres et observateurs protégeront l'intégrité et le bon déroulement de l'audit du fichier électoral.

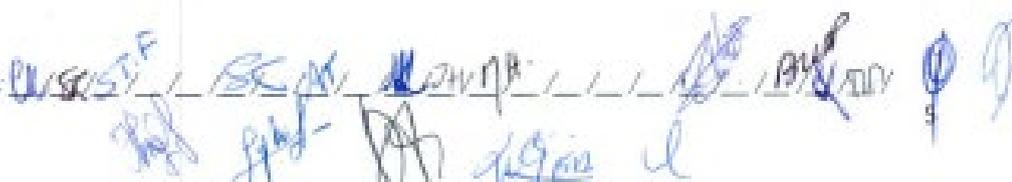
Les auditeurs fonderont leurs jugements sur les normes les plus élevées en matière d'exactitude de l'information et d'impartialité de l'analyse, en établissant une distinction entre les facteurs subjectifs et les preuves objectives. Toutes leurs conclusions s'appuieront sur des preuves concrètes et vérifiables. Les auditeurs présenteront des conclusions et recommandations préliminaires, devant faire l'objet d'une discussion avec les membres et observateurs du comité ad hoc. Leurs membres n'entraveront pas le processus électoral. Ils respecteront la législation nationale.

Les auditeurs travailleront en toute indépendance à l'égard de toutes les parties.

Les représentants de la CENI s'engagent à mettre à la disposition des membres du comité ad hoc les documents, données et informations nécessaires à la conduite de l'audit du fichier électoral. Ils ne doivent en aucune circonstance influencer ou orienter le travail des auditeurs, des membres et des observateurs dudit comité par quelque moyen que ce soit et ils s'engagent à respecter le présent code de bonne conduite.

Les observateurs du comité ad hoc d'audit du fichier électoral s'engagent à ne pas entraver les discussions et les conclusions des membres dudit comité ainsi que des auditeurs. Les observateurs s'engagent à ne pas communiquer les informations et les discussions internes au comité auprès de tout intervenant extérieur, à la presse ou dans les réseaux sociaux.

Paraphes :



XII.2 MEMBRES DU COMITE D'AUDIT DU FICHIER ELECTORAL

#	Prénom	NOM	Organisation	Qualité
1	Cyril	KULENOVIC	Organisation internationale de la Francophonie	Auditeur
2	Mokhtar	HAMIDI	Organisation internationale de la Francophonie	Auditeur
3	Essey Senah	KOUPOGBE	Organisation internationale de la Francophonie	Auditeur
4	Marie Desanges	KETA	Organisation internationale de la Francophonie	Auditeur
5	Koffi	ANIFRANI	Union africaine	Auditeur
6	Yao Evrard	KOUADIO	Union africaine	Auditeur
7	John	HAMPSON	Partenaires techniques et financiers	Auditeur
8	Domenico	TUCCINARDI	Partenaires techniques et financiers	Auditeur
1	Adama	KERE	Commission électorale nationale indépendante	Vice-Président
2	Delphine	BARRY-TRAORE	Commission électorale nationale indépendante	Vice-Présidente
3	Jean Telly	KONE	Commission électorale nationale indépendante	DIFE
4	Yacouba	COMPAORE	Commission électorale nationale indépendante	Service DIFE
5	Sophie KAMMA	OUEDRAOGO	Commission électorale nationale indépendante	Service DIFE
6	Moustapha	COMPAORE	Commission électorale nationale indépendante	Service DIFE
1	Wilfried Prosper	BAKO	Dialogue politique – Majorité - APMP	Vice-coordonnateur
2	Abdou Rasmané	OUEDRAOGO	Dialogue politique – Majorité - MPP	Informaticien
3	Victorien B. W.	TOUGOUMA	Dialogue politique – Opposition - MAP	Président
4	Abdoulaye	TRAORE	Dialogue politique – Opposition - UPC	Informaticien
1	Charles	SORGHO	Société civile – Conseil national des OSC	Secrétaire général adj.
2	Fatimata	SANOU-TOURE	Société civile – CODEL / FEPDHA	Représentante/Présidente

XII.3 NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX RATIFIES PAR LE BURKINA-FASO

Standards internationaux ratifiés par le Burkina-Faso (non exhaustif)
Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDDH) du 10 décembre 1948.
Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP) : adopté par l'assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2.200 du 16 décembre 1966. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies précise ces obligations au travers d'observations.
Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966.
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) : adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 A du 21 décembre 1965.
Convention sur les droits politiques de la femme (CDPF), adoptée le 20 décembre 1952.
Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants (CIDTM), adoptée le 18 décembre 1990.
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) : adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes précise ces obligations au travers d'observations.
Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), adoptée le 13 décembre 2006.
Convention des Nations-Unies contre la corruption (CNUC), adoptée le 31 octobre 2003.
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), adoptée le 27 juin 1981.
Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples se rapportant aux droits des femmes (CADHP-PF) : adopté en juillet 2003.
Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance (CEDEAO) additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté le 10 décembre 1999.
Charte de la Francophonie (OIF) adoptée le 23 novembre 2005.
Déclaration de Bamako (OIF) du 3 novembre 2000, relative au symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.
Déclaration de Dakar (OIF) des 29 et 30 novembre 2014, relative aux femmes et aux jeunes, vecteurs de paix - acteurs du développement.

XII.4 CADRE JURIDIQUE BURKINABE APPLICABLE A LA CONSTITUTION DU FICHER ELECTORAL

Cadre juridique applicable au fichier électoral (non exhaustif)

Constitution du Burkina-Faso du 11 juin 1991, telle que modifiée par les lois modificatives successives des 27 janvier 1997, 11 avril 2000, 22 janvier 2002, 18 mai 2012, 25 mai 2012, du 11 juin 2012 et du 5 novembre 2015.

Loi n° 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant Code électoral, telle que modifiée par les lois modificatives successives des 23 janvier 2002, 27 avril 2004, 25 mai 2005, 27 février 2006, 7 mai 2009, 25 janvier 2010, 5 avril 2012, 21 mai 2013, 7 avril 2015, 30 juillet 2018, 23 janvier 2020 et du 25 août 2020.

Loi 43-96 ADP du 13 novembre 1996 portant code pénal, telle que révisées par les lois modificatives successivement les 6 avril 2004 et 31 mai 2018.

Loi n°005-2001/AN du 16 mai 2001, portant institution d'une carte nationale d'identité burkinabè telle que révisée le 10 avril 2017.

Loi n°081-015/CNT du 24 novembre 2015 portant statut général de la fonction publique d'Etat.

Loi n°010-2004/AN du 20 avril 2004 portant protection des données à caractère personnel.

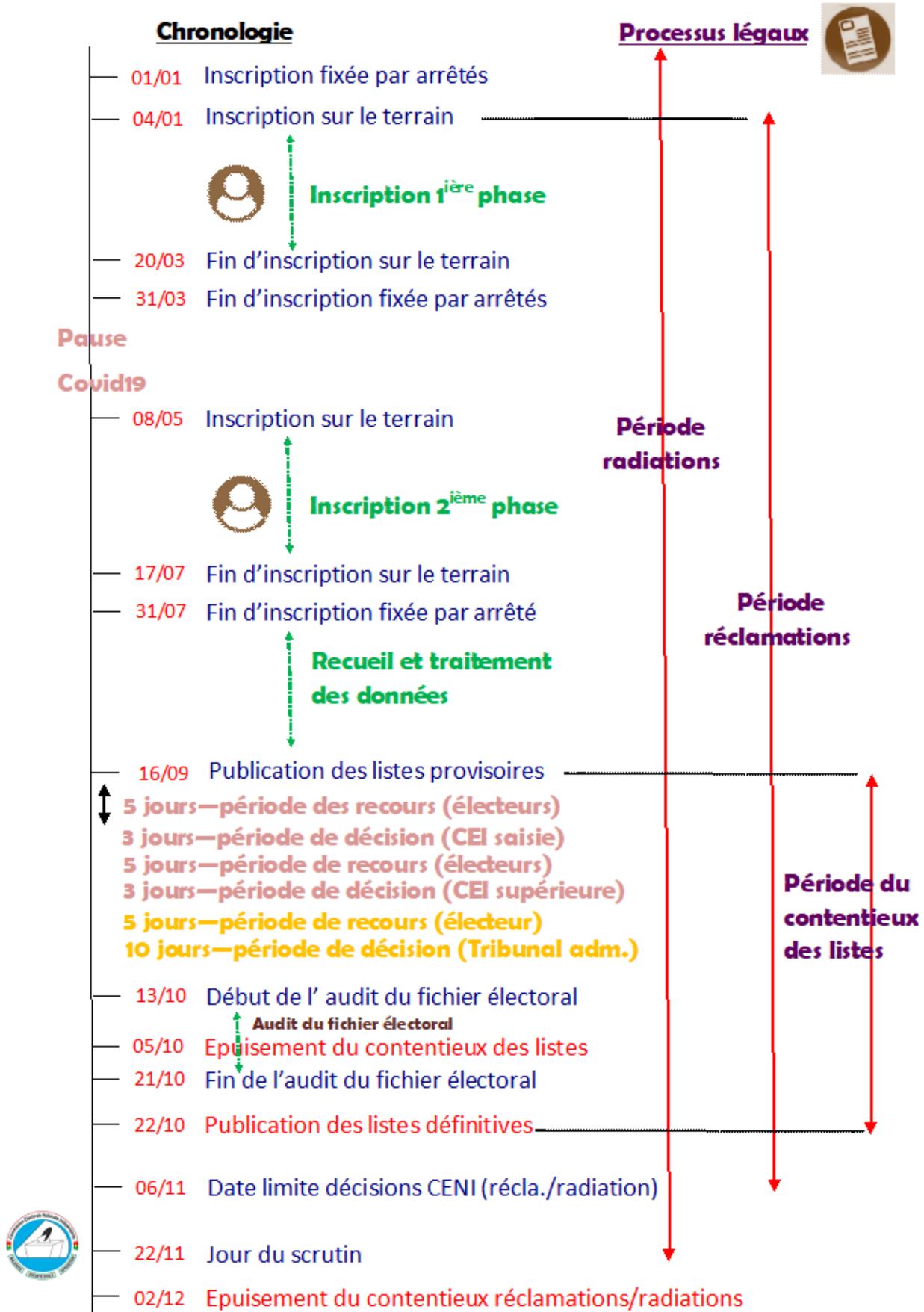
Loi n°011/216/AN du 26 avril 2016 portant création des tribunaux administratifs.

XII.5 CADRE REGLEMENTAIRE RELATIF A L'IDENTIFICATION ET A L'ENROLEMENT DES ELECTEURS

Cadre réglementaire applicable au fichier électoral (non exhaustif)

Décret n°2020-0329/PRES/PM/MATDC/MINEFID du 7 mai 2020 portant levée de la suspension et prolongation des opérations de révision des listes électorales biométriques
Décret n°2019/0908/PRES/PM/MATDC/MINEFID/MAEC/MIABE du 18 septembre 2019 portant révision et constitution des listes électorales biométriques au titre de l'année 2020
Décret n°2016-693/PRES du 25 juillet 2016 portant nomination des commissaires à la Commission Electorale Nationale Indépendante
Décret n°2016-794/PRES du 25 août 2016 portant nomination du Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante
Décret n°2016-795/PRES du 25 août 2016 portant nomination des vice-Présidents de la Commission Electorale Nationale Indépendante
Décret n°2005-445/PRES/PM/MATD du 25 août 2005 portant conditions de communication, de publication et d'affichage des listes électorales
Arrêté n°2016-012/CENI/CAB du 2 septembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante et son additif, l'arrêté n°2017-038/CENI/SG du 20 décembre 2017
Arrêté n°2020/041/CENI/SG du 9 septembre 2020 portant fixation des conditions de délivrance de duplicata de carte d'électeur biométrique
Arrêté n°2020/043/CENI/SG du 9 septembre 2020 portant modalités d'inscription en dehors des périodes de révision
Arrêté n°2020/045/CENI/SG du 14 septembre 2020 portant fixation des conditions de transfert de lieu de vote
Arrêté n°2020/046/CENI/SG du 14 septembre 2020 portant publication et affichage des listes électorales biométriques provisoires pour les élections couplées présidentielle et législatives du 22 novembre 2020
Arrêté n°2019/059/CENI/SG du 21 octobre 2019 portant mise en fonction des membres des démembrements de la Commission électorale nationale indépendante
Arrêté n°2019/061/CENI/SG du 26 novembre 2019 portant mise en fonction des membres des démembrements de l'extérieur de la Commission électorale nationale indépendante
Arrêté n°2019/061/CENI/SG du 26 novembre 2019 portant mise en fonction des membres des démembrements de l'extérieur de la Commission électorale nationale indépendante
Arrêté n°2019/065/CENI/SG du 30 décembre 2019 portant fixation du dispositif opérationnel pour la constitution de la liste électorale des Burkinabè résidant à l'extérieur et la révision des listes électorales provinciales
Arrêté n°2012/106/CENI/SG du 30 décembre 2019 portant nomenclature de la carte d'électeur biométrique

XII.6 CALENDRIER SYNTHETIQUES DES CONTENTIEUX DE L'ENRÔLEMENT



XII.7 CALENDRIER SYNTHETIQUES DU CONTENTIEUX DES LISTES ELECTORALES

