



RAPPORT DE MISSION

1. Introduction

L'introduction de la biométrie dans le processus électoral s'impose aujourd'hui pour renforcer la fiabilité des élections, notamment en Afrique où elle aide à prévenir la fraude et l'usurpation d'identité. Soutenue par des organisations régionales comme l'Union Africaine et la CEDEAO, ainsi que par des partenaires internationaux tels que l'ONU et la Banque mondiale, cette technologie modernise la gestion des listes électorales et contribue à renforcer la confiance des citoyens dans les processus démocratiques.

La Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) franchit un pas décisif vers des élections plus fiables et s'apprête à intégrer la biométrie dans la confection des listes électorales conformément à son plan de travail pluriannuel. En partenariat avec le Centre National d'État Civil et de l'Identité (CNECI) et le Projet de Gouvernance Digitale et de Gestion de l'Identité Malagasy (PRODIGY), le Ministère de l'Intérieur et la Haute Cour Constitutionnelle, des réunions techniques ont été menées pour initier les réflexions relatives au basculement du fichier électoral vers le système biométrique.

Mais la réussite d'une telle innovation technologique exige plus qu'un simple déploiement. Pour anticiper les défis logistiques et opérationnels, la CENI et ses partenaires ont voulu s'imprégner du système dans des pays ayant déjà franchi ce cap. Des visites d'échanges permettront de comprendre concrètement comment un autre pays a pu mettre en œuvre un tel système.

Le financement de la mission a été pris en charge par le PNUD, la Banque mondiale et le RECEF. Par ailleurs, la CENA et le PNUD du Bénin ont facilité le déroulement de la mission par leur appui logistique.

C'est dans cette logique qu'une mission d'étude au Bénin a été menée du 04 juillet au 08 août 2025. Sur place, des représentants de la CENI, du CNECI, de PRODIGY et de la Haute Cour Constitutionnelle (HCC) ont analysé les rouages du système biométrique béninois, identifié les meilleures pratiques et évalué les écueils à éviter. Une étape clé pour assurer, à terme, des élections plus sûres, plus transparentes et pleinement conformes aux standards internationaux.

Objectif général

Constituer une base de départ des travaux d'études sur l'introduction de la biométrie dans le fichier électoral et les autres étapes du processus électoral, en tirant les leçons et les bonnes pratiques du Bénin. Cette mission a également pour objectif de constater la matérialisation des opérations électorales et du cadre juridique.

Objectifs spécifiques

- Permettre à la CENI et ses partenaires d'acquérir une connaissance approfondie des réalités sur terrain sur les différents aspects tant juridiques, opérationnels, logistiques que techniques
- Acquérir une vision plus large sur le concept de la biométrie ;
- Définir la portée de la modernisation des matériels et des opérations électorales pour renforcer la transparence, la confiance et la crédibilité du processus électoral ;
- Avoir une compréhension claire de l'utilité de la biométrie dans la constitution du fichier électoral ;
- Connaître les bonnes pratiques du Bénin ;
- Etre capable d'évaluer les circonstances nationales actuelles et être en mesure de proposer un ou des procédés de mise en œuvre du basculement vers le système biométrique de la liste électorale en tenant compte des circonstances actuelles ;

Missionnaires

- Mr ANDRIANARISEDO Dama Arsène, Président de la CENI,
- Mr RAVALITERA Jacques Mickael, Commissaire électoral de la CENI,
- Mr FRANÇOIS Butedi Conseiller Technique Principal du projet RPEDEM,
- Mme RANDRIAMIARIMANANA Safidinirina Onisoa, Directeur des Opérations Électorales et Référendaire de la CENI,
- Mme RANDRIAMAHANINA Nohadandy Irasoana, Directeur des études et des affaires juridiques de la CENI,
- Mr RANAIVODIMBY Alberto, Directeur du Système Informatique et des nouvelles technologies de la CENI,
- Mr BENARIVO Richard, Directeur du Système informatique de la HCC,
- Mr ANDRIANTSIFERANA Rinarisoa Abdon : Directeur des Opérations du CNECI,
- Mr RODELIN Félix, Directeur des Systèmes d'Information et de la Numérisation du CNECI ;
- Mme DAMY Vonisoa Nadège, Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Politiques du MININTER,
- Mr RANDRIAMANANA Zo Andry Heritiana, Chef de projet du PRODIGY - UGD.

Déroulement de la mission

Au cours de la mission, plusieurs rencontres et visites ont été organisées auprès des différentes institutions afin de s'imprégner de la pratique béninoise dans la biométrisation du fichier électoral. Des séances de présentations suivies de questions – réponses ont été organisées par les entités visitées.

- **Samedi 02 août 2025**, départ d'Antananarivo
- **Lundi 04 août 2025**, visite de courtoisie réalisée auprès du PNUD ainsi que de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA).
- **Mardi 05 août 2025**, échanges techniques avec l'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP).
- **Mercredi 06 août 2025**, découverte des centres d'enregistrement situés en préfecture et à l'hôpital (diaspora, étrangers et nouveaux-nés), suivie d'une réunion de travail avec la Cour Constitutionnelle, ainsi qu'une réunion technique avec la CENA.
- **Jeudi 07 août 2025**, des travaux spécifiques avec plusieurs directions de l'ANIP, notamment la Direction des Affaires Juridiques et du Contentieux, la Direction des Systèmes d'Information, ainsi que la Direction de la Production et des Registres suivis d'une session technique a été organisée avec la WURI et d'une réunion de travail s'est tenue avec l'Agence pour la Protection des Données Personnelles (APDP).
- **Vendredi 08 août 2025**, séance de débriefing dans les locaux du PNUD et une visite culturelle suivie d'un déjeuner organisé par la CENA.
- **Dimanche 10 août 2025**, arrivée à Antananarivo.

2. Cadre institutionnel, juridique et stratégique

2.1 Textes applicables en matière la biométrisation des listes électorales

- Loi n°2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin ;
- Loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin avec la création notamment de l'Autorité de Protection des données à caractère personnel (APDP) qui veille au respect des données personnelles ;
- Loi n°2018-26 du 03 août 2018 portant autorisation d'enregistrement à titre dérogatoire à l'état civil ;
- Loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral ;
- Loi n°2020-34 du 06 janvier 2021 portant dispositions spéciales de simplification et de gestion dématérialisée de l'enregistrement des faits d'état civil ;
- Loi n°2021-13 du 20 décembre 2021 modifiant et complétant la loi n°2002-07 du 24 août portant code des personnes et de la famille en République du Bénin ;
- Loi n°2024-13 du 15 mars 2024 modifiant et complétant la loi 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.
- Loi n°2025-12 du 12 juillet 2025 portant modification de la loi 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin.

- Décret N°2018-471 du 10 octobre 2018 définissant les modalités et le fonctionnement du cadre administratif de réalisation de l'enregistrement à titre dérogatoire à l'état civil et fixant les règles relatives à la dématérialisation des actes ;
- Décret N°2019-072 du 06 mars 2019 modifiant les articles 2, 3, 4 et La Loi N° 2018-26 du 03 août 2018 portant autorisation d'enregistrement à titre dérogatoire à l'état civil en République du Bénin ;
- Décret N°2020-099 du 26 février 2020 relatif au Numéro personnel d'identification ;
- Décret N°2020-100 du 26 février 2020 portant mise en œuvre du Registre national des communaux des personnes physiques ;
- Décret n°2022-443 DU 20 juillet 2022 portant mise en œuvre des registres communaux des personnes physiques ;
- Décret n°2020-397 du 29 juillet 2020 fixant les modalités d'inscription des béninois de l'extérieur au registre national des personnes physiques ;
- Décret n°2020-396 du 29 juillet 2020 définissant les modalités de mise en vigueur de la carte nationale d'identité biométrique en République du Bénin,
- Décret N°2022-442 du 20 juil. 2022 définissant les modalités pratiques et opérationnelles de reconstitution des actes civil ;
- Décret N°2024-853 du 27 mars 2024 portant mise en place et modalités de tenue du registre des béninois de l'étranger.

Appréciation : La majorité des modalités opérationnelles sont encadrées par la législation en vigueur.

Même si la loi ne prévoit aucune obligation de s'enregistrer, le système mis en place par l'Etat est quasi contraignant reflétant la volonté de l'Etat à rendre la biométrisation effective.

2.2 Cadre institutionnel : les acteurs impliqués dans la gestion du fichier électoral

ANIP (Agence Nationale d'Identification des Personnes) :

- Est en charge du processus d'identification des personnes physiques et de la production de documents liés à leur identification
- Est responsable de la collecte, de l'enregistrement et de la gestion des données biométriques des citoyens.
- Est responsable de la gestion de la liste électorale informatisée.
- Assure la centralisation et la mise à jour de la liste électorale informatisée.

APDP (Agence pour la Protection des Données à caractère Personnel) :

- Veille à la protection des données personnelles, notamment des électeurs conformément à la législation en vigueur
- Contrôle la conformité des traitements de données personnelles avec les normes de confidentialité et de sécurité et peut s'autosaisir en cas d'infraction.
- Autorise l'utilisation et l'exploitation des données personnelles
- A un caractère quasi juridictionnel et peut prononcer des sanctions à l'encontre des contrevenants.

WURI (West African Union for Regional Integration) :

- Projet régional d'identification unique financé par la Banque mondiale (Afrique de l'Ouest) visant à attribuer un identifiant unique (UIN) à chaque résident, indépendamment de la nationalité.
- Appuie l'ANIP dans la mise en place d'un registre d'identité fiable et inclusif.
- Favorise l'interopérabilité avec les services publics et privés (banques, protection sociale, etc.).
- Sert de socle technique pour les politiques sociales et l'accès aux services de base.

ASIN (Agence des Systèmes d'Information et du Numérique) :

- Pilote et accompagne les projets numériques des ministères et de l'administration publique.
- Assure la sécurité des systèmes d'information et la gestion sécurisée des données critiques
- Assure la gestion de la plateforme d'interopérabilité
- Contribue au développement stratégique, à l'innovation et au cadre réglementaire du numérique.

CENA (Commission Électorale Nationale Autonome) :

- Utilise les listes biométriques fournies par l'ANIP, dont elle supervise l'impression
- Est responsable de la gestion de toutes élections du pays

Cour Constitutionnelle :

- Juge la constitutionnalité des lois, règlements et actes administratifs.
- Veille à la régularité, à la transparence et à la sincérité des élections (présidentielles, législatives, référendums).
- Proclame les résultats définitifs des élections et tranche les contentieux électoraux.
- Garantit les droits fondamentaux et libertés publiques en cas de violation.
- Joue un rôle de contre-pouvoir institutionnel en assurant l'équilibre entre les organes de l'État.

2.3 Analyse juridique du système national d'identification et de transformation digitale de l'administration publique au Bénin

2.3.1. Cadre juridique de l'identification des personnes

L'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP) assure la gestion d'une base de données centralisée, juridiquement constituée de trois registres interopérables :

- Le Registre National des Personnes physiques (RNPP) ;
- Le Fichier National d'État Civil (FNEC) ;
- Le Fichier National d'Identification des Personnes Physiques (FNIPP)

La liste électorale est extraite de ces fichiers (à partir du FNIPP).

2.3.2. Identification biométrique et NPI

À l'issue d'une opération d'enrôlement biométrique, chaque personne physique, qu'elle soit de nationalité béninoise ou étrangère résidant sur le territoire national, se voit attribuer un Numéro Personnel d'Identification (NPI). Ce numéro constitue un identifiant unique à caractère obligatoire, qui s'impose à toutes les administrations publiques et privées. Il conditionne l'accès aux droits, prestations et services, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la fiscalité, de la sécurité sociale et de la participation électorale.

Le NPI est également attribué à la naissance, intégrant ainsi un dispositif d'identification universelle fondé sur le principe de l'unicité, de l'universalité et de la permanence de l'identité juridique.

2.3.3. État civil et registre national des personnes physiques

Le système de gestion de l'état civil, bien que reconnu comme un système tiers, joue un rôle juridique complémentaire au recensement biométrique. Il s'inscrit dans une logique de soutien aux droits civils, notamment en matière de filiation, de nationalité et de statut personnel.

Le Registre National de la Population, quant à lui, est constitué à partir de l'opération d'enrôlement massives, sans distinction d'âge ni de nationalité, même des nouveau-nés. Il constitue ainsi la pierre angulaire du système d'identification du pays.

2.3.4. Organisation du fichier électoral et cadre électoral

Le fichier électoral est extrait automatiquement du Registre National des personnes physiques et du Fichier National d'État Civil, garantissant ainsi l'objectivité et la fiabilité de la liste électorale. À cet effet, la Liste Électorale Informatisée (LEI), issue de la réforme du Recensement Administratif à Vocation d'Identification des Personnes (RAVIP), est appelée à être utilisée pour les élections générales de 2026.

Elle est soumise à des opérations d'apurement qui sont effectuées sous l'autorité de l'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP).

Aux termes des dispositions du Code électoral béninois, l'apurement de la Liste Électorale Informatisée s'effectue notamment dans les cas suivants :

- Rectification d'erreurs matérielles constatées dans les données nominatives ;
- Radiation des électeurs dans les hypothèses suivantes :
 - Décès ;
 - Décisions de justice suite à recours contentieux ;
 - Non-enregistrement d'immigrants auprès des représentations diplomatiques et consulaires du Bénin ;
 - Cas de dédoublement avéré ;

Modalités pratiques d'apurement de la LEI

La LEI fait l'objet d'un apurement quotidien par l'ANIP, à travers le traitement des demandes de rectification introduites par les usagers sur site, par application mobile ou par le biais d'un call center ;

Les corrections sont réalisées conformément à la procédure interne de rectification, régulièrement encadrée.

Radiation en cas de décès

La radiation des personnes décédées du RNPP est automatisée, voire systématique, lorsque l'information est dûment enregistrée. Toutefois, il appartient à l'ANIP de s'assurer du traitement exhaustif des demandes de radiation formulées à ce titre avant la transmission de la LEI à la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA).

Mise à jour de la LEI : inscription, transfert et autres opérations

L'inscription :

- Des citoyens ayant atteint l'âge légal de voter ;
- Des personnes naturalisées ou immigrées, ayant rempli les conditions d'électorat au cours de l'année ;

Le transfert de lieu de vote :

- Changement de résidence principale ou de domicile ;
- Affectation à une résidence obligatoire (fonctionnaires, agents de l'État) ;
- Émigration d'électeurs déjà enregistrés auprès des ambassades et consulats.

Ces opérations sont effectuées, de manière continue, par l'ANIP dans le cadre du RAVIP, sur la base de demandes formalisées accompagnées de pièces justificatives probantes, notamment :

- Une requête écrite ou électronique de transfert ;
- Des documents établissant l'identité et la résidence habituelle du demandeur.

Protection des données personnelles et autorisation de l'APDP

Le traitement des données personnelles dans le cadre de la gestion de la LEI est soumis à autorisation préalable de l'Autorité de Protection des Données Personnelles (APDP).

En l'espèce, la publication et l'affichage de la LEI à l'occasion des élections générales de 2026 s'inscrivent dans cette catégorie. À cet effet, l'ANIP a obtenu l'autorisation de l'APDP, conformément aux dispositions du Code du numérique, en particulier son article 425, qui impose la confidentialité du traitement des données personnelles.

En outre, toute personne tierce associée au traitement des données dans le cadre de la LEI est tenue de signer une fiche d'engagement de confidentialité.

Mesures de sécurité mises en place

Pour assurer la sécurité du traitement des données, l'ANIP applique les mesures techniques et organisationnelles prévues par la Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'État (PSSIE),

2.3.5. Carte biométrique et simplification administrative

La Carte d'Identité Personnelle (CIP), ou carte d'identité biométrique, est un document d'identification à vocation multiple. Elle tient lieu de pièce électorale et remplace ainsi la carte d'électeur dans le cadre de la participation aux scrutins.

2.3.6. Dimension régionale et diaspora

La stratégie nationale d'identification s'inscrit dans un contexte régional marqué par des enjeux transfrontaliers, notamment la gestion des flux migratoires, le contrôle des frontières et la coopération sécuritaire.

Un dispositif spécifique est également mis en place pour le recensement et l'identification de la diaspora béninoise, permettant l'accès aux services administratifs à distance via des plateformes numériques sécurisées.

2.3.7. Conclusion préalable

- L'ANIP procède à l'apurement, à la mise à jour et à la sécurisation de la Liste Électorale Informatisée en stricte conformité avec les textes applicables ;
- L'ensemble des opérations de rectification, d'inscription, de radiation ou de transfert est effectué dans le respect des principes de légalité, de transparence, de confidentialité et d'efficacité ;
- L'ANIP veille à l'effectivité des droits des usagers, tout en garantissant l'intégrité et la fiabilité du fichier électoral dans la perspective des élections générales de 2026.
- L'année électorale est déterminée par la Constitution ; ni le Gouvernement ni la CENA n'intervient dans la fixation de dates des élections
- La Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) n'assure pas la gestion du fichier électoral, une disposition qui consacre une séparation fonctionnelle entre la gestion administrative de l'identité et l'organisation du scrutin, en vue de garantir la neutralité institutionnelle et la transparence du processus électoral.

3. Communication, sensibilisation et budget

3.1 Stratégie de communication publique et sensibilisation de la population

La communication relative à la biométrisation a été, dans un premier temps, principalement impulsée par les acteurs politiques. Ces derniers ont joué un rôle moteur dans la diffusion de l'information, utilisant les canaux traditionnels de communication et de sensibilisation pour atteindre les populations. Parmi ces canaux, on note notamment les radios communautaires, les réunions publiques, les affichages, ainsi que l'implication directe des autorités locales.

Toutefois, ce sont les crieurs publics qui ont constitué le principal vecteur de diffusion de l'information, en raison de leur proximité avec les populations rurales et de leur rôle social bien ancré.

Il convient cependant de souligner que, malgré cette dynamique initiale autour de la biométrisation, aucune campagne de communication ou de sensibilisation spécifique n'a été mise en œuvre en ce qui concerne l'établissement de la liste électorale. Cela s'explique en partie par le fait que le Registre national biométrique a été élaboré bien avant l'organisation des premières échéances électorales. Par conséquent, les populations n'ont pas toujours perçu le lien direct entre l'enrôlement biométrique et leur participation au processus électoral.

S'agissant de la phase des réclamations — pourtant cruciale pour garantir l'exactitude, l'exhaustivité et l'inclusivité de la liste électorale —, la communication institutionnelle a été particulièrement faible. Les actions de sensibilisation ont été limitées à leur strict minimum, avec peu, voire aucune initiative soutenue pour inciter les citoyens à vérifier ou à corriger leurs données personnelles. De manière surprenante, cette absence de mobilisation n'a pas eu d'incidence visible sur la participation des populations à cette étape du processus.

Ce constat laisse entrevoir un niveau d'appropriation très élevé du processus de biométrisation par les citoyens béninois. En d'autres termes, malgré la quasi-absence de campagnes de communication, les citoyens semblent avoir intégré les mécanismes liés à l'enrôlement et à la vérification de leurs données personnelles, ce qui témoigne d'un ancrage profond de la culture biométrique dans les comportements administratifs et citoyens.

De surcroît, cette internalisation du processus peut s'interpréter comme le fruit d'une familiarité croissante avec les dispositifs d'identification biométrique, désormais perçus comme une composante naturelle des démarches civiques, notamment dans le contexte électoral. Cela reflète également une certaine confiance dans la fiabilité du système, qui limite, chez certains citoyens, le besoin de vérifier ou de contester les informations les concernant.

Néanmoins, la question se pose de savoir si cette apparente adhésion n'occulte pas les risques d'exclusion ou d'erreurs non corrigées, notamment pour les populations les plus vulnérables, moins informées ou très éloignées des centres de traitement.

3.2 Administration - Budget

a) Budget du projet de d'enrôlement biométrique.

Les informations sur le budget du projet de d'enrôlement biométrique dans sa globalité n'ont pas été obtenues.

b) Fonctionnement du budget de la CENA pour la gestion des élections

Le budget destiné aux élections prévues est inscrit dans la loi de finances dans l'année N-2 et géré directement par la CENA.

Son exécution budgétaire est discutée progressivement avec le Ministère des Finances.

La CENA bénéficie d'une autonomie budgétaire satisfaisante. L'ordonnateur du budget électoral est le Directeur Général des Élections (DGE). Le budget consacré à la confection et à l'impression de la liste électorale informatisée est intégré dans le budget global des élections.

Une partie de ces crédits est transférée à l'ANIP pour financer les opérations d'arrêtage, de réclamation et d'impression de la liste électorale informatisée.

En conséquence, la planification des activités électorales et le calendrier d'exécution budgétaire reposent en grande partie sur des documents internes élaborés par la CENA.

Il convient de noter qu'il n'existe pas d'acte formel de convocation des électeurs pour enclencher les procédures budgétaires, qui constitue une contrainte importante — notamment par comparaison avec la CENI de Madagascar.

4. Cadre opérationnel et informatique

4.1 Logistique matérielle et humaine

La logistique de la biométrisation électorale au Bénin repose sur une organisation conjointe entre plusieurs entités, dont la CENA, l'ANIP, et les acteurs de terrain (agents recenseurs, techniciens, communicateurs).

Côté humain, le processus a mobilisé :

- Des agents de recensement formés, avec un déploiement à grande échelle (porte-à-porte).
- Des techniciens nationaux, appuyés à l'origine par des prestataires internationaux (ex : SAFRAN / FOCON) pour la configuration et le déploiement des équipements.
- Des équipes communales et locales, notamment dans les 546 arrondissements et 117 mairies avec présence permanente de l'ANIP.
- Des équipes chargées de la communication et sensibilisation (interne à la CENA) ainsi que les chefs quartiers pour les déclarations de résidence via USSD.
- Un Directeur des Opérations, un DSI, une direction électorale, une direction des achats, etc.

Côté matériel, les opérations ont utilisé :

- 1000 terminaux biométriques mobiles environ (ayant remplacé les valises d'enrôlement classiques).
- Des tablettes pour l'enregistrement initial, connectées à une base de données de pré-enrôlement.
- Des serveurs dédiés pour le traitement et la centralisation des données (hébergés au Data Center national).
- Des plateformes digitales (Web, mobile, USSD) pour interaction avec les citoyens.

4.2 Processus d'enrôlement – protocole et vérifications

Le Bénin a adopté une approche rigoureuse et progressive :

- Cadre juridique : loi 2009-10 (LEPI), réforme de 2013, loi de 2017 sur l'identification des personnes physiques, puis loi dérogatoire de 2018.
- Méthodologie MIRENA – RENA :
La méthodologie MIRENA–RENA du Bénin est un recensement électoral scientifique et biométrique, combinant cartographie, collecte biographique exhaustive et biométrie, afin de produire une liste électorale fiable, durable et transparente.
 - Cartographie censitaire,
 - Recensement de porte à porte (personnes de 8 ans et +),
 - Collecte biométrique (12 ans et +).
- Données collectées :
 - Biographiques (nom, prénom, filiation...),
 - Biométriques (empreintes 10 doigts),
 - Justificatifs d'identité ou fiche de témoignage si sans pièce d'état civil en bonne et due forme.
- Assignation du NIP (Numéro d'identification personnelle) pour chaque individu.
- Processus de vérification :
 - Contrôle automatique de l'identité via interopérabilité avec la base d'état civil,
 - Respect du protocole de déclaration à l'APDP pour toute manipulation de données personnelles.
- Transparence :
 - Affichage de liste provisoire, période de réclamation, puis affichage définitif,
 - Audit régulier du fichier électoral,
 - Calendrier électoral fixe établi par la loi, sans besoin de décret gouvernemental.

Cependant, il faut noter que lors du dernier enrôlement de masse pendant lequel le RAVIP s'est appuyé sur les données déjà collectées durant la constitution de la LEPI. Le recours aux données de la LEPI a été une stratégie technique non encadrée par les textes. En effet, 3.000.000 de données individuelles sur la LEPI a aidé l'ANIP à atteindre son objectif avec 6 mois de période d'enrôlement de masse. Une fois ces données disponibles ; la mise à jour des données biométriques dépassées ou non conformes suffisait pour renforcer les statistiques. D'autant plus que la LEPI n'était pas contestée, sa fiabilité été quasi reconnue par les acteurs.

Une des forces de la stratégie opérationnelle est également le suivi rigoureux de l'atteinte des objectifs. Cela permettait de guider les déplacements des plateformes/agents d'enrôlement à l'atteinte des pics d'une localité à une autre, et de cibler de manière précise également, les localités à faible enrôlement. L'ANIP, pour ce faire, s'appuyait sur les statistiques fournies par l'INSTAT. Dans certaines localités, le taux d'enrôlement dépassait largement les statistiques de l'INSTAT du Bénin.

Une recommandation technique pour une amélioration du processus d'enrôlement, malgré le fait que cela n'a pas été utilisé au Bénin, est la mise en place de plateforme de pré-enregistrement, facilitant l'enrôlement des citoyens par le pré saisi des données numériques, et allégeant la procédure.

Une des particularités du système béninois consiste au fait que les centres et postes de vote sont déterminés au niveau de l'ANIP et non de la CENA (1 centre de vote comporte au maximum 10

postes de votes ; et 1 poste de vote est destiné aux 600 électeurs au maximum). Ce qui n'est pas le cas pour Madagascar, en effet, il appartient à la CENI de déterminer les Bureaux de vote

4.3 Traitement des données – centralisation, arrêtagé, sécurité

Le traitement repose sur une infrastructure solide :

- Centralisation des données au niveau de l'ANIP, qui produit et maintient le Registre national des personnes physiques.
- Les données biométriques et biographiques sont consolidées dans la base RNPP, avec interdiction légale de stockage par les tiers (accès uniquement via APIs).
- Les règles de traitement sont encadrées par l'APDP (autorité de protection des données).
- Chaque traitement effectué sur la LEI doit être déclaré avec justification de chaque champ utilisé.
- L'interopérabilité est assurée par plateforme X-Road, avec support de l'agence ASIN.
- Le DPO (Data Protection Officer) assure la conformité sur tous les échanges.

Dédoublonnage et Validation

- Utilisation de l'AFIS (Automated Fingerprint Identification System) pour la détection des doublons biométriques (empreintes, photo) ;
- Algorithmes de correspondance et seuils de similarité paramétrés ;
- Processus de revue manuelle des cas litigieux (faux positifs/faux négatifs) ;
- Approbation finale par une équipe de validation des enrôlements.

Le niveau de sécurité est renforcé :

- Pas de carte électorale : la pièce d'identité ou CIP (Certificat d'Identification Personnelle : attestation officielle d'enregistrement dans le système d'identification du Bénin, délivrée par l'ANIP, comportant le NPI) suffit ;
- Systèmes auditable, traçabilité, API à usage ponctuel (sans stockage) ;
- Cachet électronique et système de PKI (Public key infrastructure) déjà en place.

4.4 Équipements et systèmes informatiques utilisés

Les technologies utilisées sont à la fois modernes et robustes :

- Kits mobiles d'enrôlement biométrique (évolution depuis les valises) ;
- Systèmes de collecte via tablettes avec transmission sécurisée des données ;
- Interopérabilité via X-Road, chaque institution dispose de son Security Server (modèle décentralisé) ;
- Plateformes numériques (web, mobile, USSD) citoyennes : choix ou mise à jour du centre de vote ;
- Application USSD dédiée aux chefs quartiers pour les déclarations ;
- Authentification de documents en ligne via le portail ANIP ;
- Data center national, assurant l'hébergement souverain ;

- API exposées pour CENA, mais sans droit de stockage. Un Proof of Concept (POC) a été mené initialement avec les militaires, démontrant la faisabilité du système avec appui technique externe.

5. Activités sur le terrain

5.1 Les visites de terrain À Cotonou (Bénin)

L'un des centres d'intérêt de la délégation était la visite des infrastructures du secteur de l'identification des personnes. Ainsi un centre d'enrôlement des usagers, le Call- Center de l'ANIP et une clinique intervenant dans l'attribution du numéro d'identification personnel à la naissance ont été visités à Cotonou.

5.1.1 Call Center – Centre d'appel de l'ANIP

Situé sur le site de l'ANIP, le passage de la délégation à l'ANIP a permis de visiter le centre d'appel. Ce centre, mis en place au début de cette année 2025, permet de gérer un flux important de demandes (appels via un numéro vert multilingue, WhatsApp, mail ...).

Ce centre est géré par la direction du support usager et de l'expérience client (DSUX) de l'agence. Il est animé par une équipe jeune d'une dizaine environ.

5.1.2 Centre d'enrôlement au RAVIP

A ce niveau, la délégation a eu la chance de voir un poste d'enrôlement de la population en continu au RAVIP, mis en place au Département du Littoral, Préfecture de Cotonou.

Cette visite a permis à la délégation d'assister au processus de recensement d'un certain nombre d'individus membres de la diaspora béninoise, mineurs comme majeurs.

A l'occasion, l'équipe de l'ANIP en fonction auprès de la Préfecture a explicité la nature et l'utilité du récépissé qui comporte le numéro RAVIP. L'utilisateur peut aller retrouver son Numéro Personnel d'Identification sur l'une des plateformes de l'ANIP et ainsi pouvoir faire la demande de tous ces autres documents à distance. La délégation a pu constater de visu les éléments ci-après :

- Le temps d'un enrôlement est estimé à 13 minutes environ en passant du remplissage du formulaire à la remise du récépissé d'enrôlement ;
- Diverses pièces fournies par les usagers ;
- Certaines fonctionnalités du système d'enrôlement telles que la mise à jour du numéro de téléphone d'une personne déjà enregistrée, mise à jour de la signature de l'enrôlé,
- Test de performance du système d'identification biométrique,
- Niveau d'acceptabilité des données capturées,
- Difficulté de la capture due à la qualité des empreintes digitales,
- Le volume de travail journalier (environ 30 à 50 enregistrements par jour),
- Les ressources humaines dédiées et leurs attributions.

Il a été souligné que le dispositif d'enrôlement fonctionne en mode online et en mode offline. Son opérationnalité n'est pas tributaire de la disponibilité de la connexion internet. Il y a lieu enfin de noter que le centre visité utilisait une tablette comme matériel de capture. Cet équipement est d'une simplicité certaine dans son utilisation mais offre une performance satisfaisante. Le cas d'un usager, membre de la diaspora, médecin de profession, venu pour procéder à son enrôlement a tout même été révélateur. Les empreintes digitales de l'intéressé étant lisses, le taux de capture ne répondait pas au seuil de tolérance fixé à 38% au minimum. L'opérateur d'enregistrement a dû recourir à la capture de l'iris de l'intéressé pour pouvoir finaliser les opérations.

5.1.3 Clinique Sainte Anne, Département du Littoral, Cotonou

La délégation a accordé une attention particulière à l'attribution du NPI aux nouveau-nés.

Une visite a ainsi été organisée auprès de la maternité de la Clinique Sainte Anne (établissement privé). Cet établissement dispose d'un agrément accordé par l'Etat est ainsi habilité à utiliser la plateforme numérique d'enregistrement de naissance via USSD. Le personnel dédié relevant de cette formation sanitaire dispose d'un NPI lequel lui permet d'accéder à la plateforme et transmettre les déclarations des naissances ayant lieu dans l'établissement vers le centre d'état civil de rattachement.

Les outils normalisés produits par l'ANIP, tel que le formulaire de déclaration de naissance avec QR Code sont mis à disposition de la Clinique.

En moyenne, la Clinique reçoit une centaine de naissances par mois.

Suivant les responsables de la clinique, il est des cas où des naissances en dehors de la formation sanitaire sont déclarées par l'établissement, au nom de l'inclusivité et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

5.1.4 Représentation de l'ANIP au Quartier de Dandji (1er Arrondissement, Département du Littoral)

Une représentation de l'ANIP est implantée au niveau de l'Arrondissement susdit et elle fait office de centre d'état civil.

La délégation a ainsi pu assister au processus de traitement des déclarations de naissance transmises dans le système de gestion informatisée via le canal d'un USSD. Les naissances déclarées par le personnel de santé de la Clinique Sainte Anne mentionnée ci-dessus figurent parmi les dossiers du ressort de cette unité.

La vérification des pièces produites par les parents ou celles requises des parents se fait à ce niveau.

Il en est principalement du NPI de l'un des parents ou de l'un d'eux, suivant le cas.

La délivrance de l'acte de naissance et l'attribution du NPI du nouveau-né ont lieu dans un délai de 48 heures au maximum.

Il y a lieu de noter que depuis la réforme engagée depuis l'année 2027, le Bénin n'utilise plus les registres physiques d'état civil.

5.1.5 Visite d'un centre de traitement des données au niveau de l'ANIP – simulation opérations

5.1.6 Visite du centre d'appel au niveau de l'ANIP

6. Synthèse et perspectives

6.1 Leçons apprises

Importance d'un cadre juridique solide et progressif

- Les réformes légales successives (2009, 2013, 2017, 2018) ont permis d'ancrer la biométrisation dans la durée.
- La loi établit clairement les rôles de chaque institution (CENA, ANIP, APDP), ce qui évite les chevauchements ou les conflits de compétences.
- Le respect d'un calendrier légal pour les scrutins renforce la crédibilité et évite les interférences politiques.

Séparation claire des rôles institutionnels

- ANIP s'occupe de l'enrôlement et de la gestion du registre des personnes.
- CENA est consommatrice des données, responsable de l'organisation technique des élections.
- APDP veille à la régulation des traitements de données personnelles. Cette séparation permet une meilleure spécialisation, transparence et efficacité.

Recensement de type RGPH : un socle robuste

- La méthodologie RENA (cartographie, recensement porte-à-porte, biométrie) a permis une identification fiable des électeurs dès la base.
- Résultat : élimination des doublons, meilleure répartition géographique, transparence accrue.
- La collecte par ménage a permis d'avoir une base de données plus large que celle limitée uniquement aux électeurs.

Transparence, audit et communication : piliers de l'acceptation

- Affichage public des listes provisoires, gestion des réclamations, audit indépendant.
- Communication ouverte avec les partis politiques et la société civile à toutes les étapes. Cela réduit fortement les risques de contestation.

Digitalisation maîtrisée, sans précipitation

- L'enrôlement a été progressivement digitalisé : d'abord avec l'appui de prestataires (SAFRAN / FOCON), puis internalisé.
- Passage réfléchi des valises biométriques vers des terminaux mobiles plus souples.
- Déploiement de plateformes Web, USSD, mobiles adaptés au niveau d'alphabétisation numérique.

Leçons Techniques Clés

- L'importance de tests préalables à grande échelle pour s'assurer de la stabilité du système
- Le choix d'un AFIS robuste et reconnu sur le marché
- La gestion des zones à faible connectivité via des dispositifs d'enrôlement hors ligne avec synchronisation différée
- L'implication d'experts locaux dans les phases critiques du projet

Interopérabilité efficace via X-Road

- Utilisation du bus X-Road pour sécuriser les échanges de données entre entités, sans stockage par les consommateurs.
- Chaque membre (CENA, ANIP...) héberge son propre Security Server : modèle décentralisé mais sécurisé.
- Convention et protocole d'accord signés entre parties avant toute connexion.

Maîtrise de la sécurité et de la protection des données

- Tous les traitements sont déclarés à l'APDP, qui peut les refuser s'ils ne sont pas justifiés.
- Un DPO est nommé pour suivre la conformité au niveau des entités contractantes.
- Existence d'une PKI nationale, permettant signature électronique et authentification de documents.

Inclusion sociale et accessibilité

- Possibilité d'enrôlement par témoignage pour les personnes sans pièce d'identité.
- Application USSD pour les chefs de quartier, permettant des déclarations de résidence même sans smartphone.
- Enrôlement disponible dans les ambassades pour la diaspora.

Réduction de la dépendance aux convocations

- Grâce à un calendrier inscrit dans la loi, pas besoin de convocation expresse pour voter.
- Les citoyens peuvent consulter librement leur statut et centre de vote via les plateformes mises en place.

6.2 Faiblesses et menaces à éviter

Coût élevé des opérations :

- La biométrisation à l'échelle nationale est très coûteuse : équipements, ressources humaines, communication, etc.
- Risque de dépendance à des financements extérieurs (bailleurs) pour des étapes critiques.

Inégalités d'accès et zones difficiles à couvrir :

- Certaines zones (isolées ou fragiles) restent difficilement accessibles, avec un risque d'exclusion d'électeurs.
- Couverture réseau (télécom) incomplète malgré les efforts.

Problèmes de fiabilité lors de la cartographie censitaire :

- Des erreurs GPS et de localisation ont été signalées lors de la première phase.
- Cela peut affecter la délimitation des zones électorales ou les affectations de bureaux de vote.
- Complexité du dispositif institutionnel :
La multiplicité d'acteurs (ANIP, CENA, APDP, ASIN...) peut générer de la confusion ou des lenteurs, si la coordination n'est pas rigoureuse.
- Risque que certaines tâches « tombent entre les mailles » ou soient dupliquées.

Dépendance initiale à des prestataires techniques étrangers :

- Ex. : SAFRAN et FOCON ont encadré le POC. Cela limite l'autonomie et la capacité de réponse locale.
- La reprise du contrôle technique national a pris du temps.

Risque d'atteinte à la vie privée si mal encadré :

- La collecte massive de données biométriques et personnelles impose un haut niveau de rigueur.
- Des « vices de procédures » ont parfois nécessité des régularisations a posteriori auprès de l'APDP.

Manque de carte d'électeur physique :

- *Bien que remplacée par l'identifiant NPI, cela peut poser problème dans les zones rurales ou à faible littératie, où la possession d'un document visible est culturellement importante.*

6.3 Menaces à anticiper (risques stratégiques ou structurels)

Politisation du processus si la gouvernance n'est pas neutre :

- Même si la CENA au Bénin est autonome, la perception de neutralité est clé. Tout doute sur l'impartialité peut raviver les tensions politiques.
- Anticiper la gestion des conflits avec un plan de communication transparent et inclusif.

Exclusion numérique des populations vulnérables :

- Si le numérique devient la seule voie pour s'enrôler, vérifier que des alternatives physiques ou assistées existent (ex : kiosques, agents mobiles).
- Le canal USSD au Bénin a permis de maintenir un lien avec les populations non connectées : à reproduire.

Risque de rupture de la chaîne logistique

- En cas de retard dans l'approvisionnement, la configuration ou la maintenance des équipements, tout le calendrier peut être compromis.
- Prévoir des scénarios de secours (redondance, maintenance locale, stock tampon).

Fuite ou vol de données sensibles :

- Même avec X-Road et PKI, la cybersécurité doit être constamment renforcée, surtout en période électorale (menace accrue).
- Les prestataires et agents doivent être bien formés et contractuellement responsabilisés.

Incompréhension ou rejet par les citoyens :

- Si les citoyens ne comprennent pas le système, ne font pas confiance aux institutions ou ne voient pas l'intérêt du NUI, le taux d'adhésion sera faible.
- Une campagne de sensibilisation massive est indispensable dès le début.

Risque d'obsolescence du matériel ou des données :

- La durabilité du système repose sur des mises à jour continues (matériel, logiciel, données).
- Exemple : la BDD électorale a une validité théorique de 10 ans, mais sans mise à jour régulière, elle perd de sa valeur.

Surcharge du calendrier électoral :

- Le Bénin organise toutes les élections majeures dans la même année. Cela suppose une logistique parfaitement huilée. Toute erreur a des répercussions multiples.

6.4 Points clés de la mission aux systèmes biométriques appliqués aux services publics

Au-delà du seul domaine électoral, la mission a permis de constater que le système biométrique béninois constitue un véritable socle de modernisation de l'administration publique et de certains services essentiels comme les banques, les opérateurs téléphoniques...il permet d'amélioration de la relation entre l'État et les citoyens. Plusieurs points clés ont retenu l'attention de la délégation :

- **Un registre unique et centralisé** : le Numéro Personnel d'Identification (NPI) attribué à chaque individu sert de clé d'accès à différents services publics (fiscalité, service domanial, toutes prestations relatives à l'état civil, justice...). Cela favorise une meilleure coordination entre institutions.
- **Simplification des démarches et des accès** : grâce à la biométrie, un citoyen peut accéder à divers services sans multiplier les justificatifs. L'utilisation de plateformes numériques (web, mobile, USSD) permet également un traitement plus rapide et réduit les déplacements.

- **Interopérabilité et innovation numérique** : le système béninois a mis en place des mécanismes d'interopérabilité (via X-Road) garantissant la circulation sécurisée des données entre institutions. Cette approche renforce la cohérence de l'action publique et ouvre la voie à de nouveaux usages.
- **Fiabilité accrue des données** : l'intégration de la biométrie dans l'état civil contribue à renforcer la qualité et la fiabilité des bases de données nationales.
- **Défis persistants** : la centralisation de données sensibles appelle à une vigilance accrue en matière de cybersécurité et de protection de la vie privée. De plus, la pérennité du système dépend d'un financement constant et d'une montée en compétences locales pour limiter la dépendance aux prestataires extérieurs.

En définitive, l'expérience béninoise démontre que l'introduction de la biométrie ne se limite pas à la tenue d'élections fiables, mais qu'elle constitue un outil structurant pour la transformation digitale de l'État et l'amélioration de l'accès des citoyens aux services publics.

6.5 Propositions d'actions à court/moyen terme / Suivi post-mission : diffusion, appropriation, recommandations

A l'issue du voyage d'imprégnation au Bénin, il convient de noter que la stratégie de mise en œuvre de la biométrisation à Madagascar est en bonne voie. Toutefois, certaines leçons apprises conduisent aux perspectives et recommandations suivantes :

1. **Mise en place d'un comité de pilotage ou de coordination** spécifiquement dédié à la biométrisation, incluant les principales parties prenantes utilisatrices des données biométriques afin de faciliter l'expression des attentes et des besoins et la fluidité de la gestion de l'interdépendance des entités ainsi que la conception du système d'interopérabilité...
2. **Revue de la pertinence et de l'adéquation des textes existants**, notamment le Code du numérique, les lois électorales, pour une politique de biométrisation cohérente pour tous les secteurs concernés.
3. **Tenue d'un mini-atelier** réunissant toutes les entités concernées afin de partager l'état d'avancement du projet.
4. **Intégration de la CENI aux opérations dès le lancement du projet pilote** et formaliser un cadre de collaboration entre elle et le CNECI notamment dans la **mobilisation des ressources existantes à la CENI** pour les projets pilotes, sans perturber pour autant le projet déjà en cours.
5. **Réflexion sur une démarche progressive, prudente et structurée** pour garantir l'atteinte des objectifs fixés, quitte à ne pas impliquer la CENI dans le processus en amont.
6. **Réflexion sur la possibilité d'une mise en œuvre parallèle** de l'enrôlement de masse et du RALE, afin d'optimiser au mieux les ressources disponibles.

7. **Affirmation de la volonté de collaboration avec** les partenaires techniques et financier dans le cadre du projet par le biais du partage de l'avancé après la visite du Benin. Cependant, force est de constater que le modèle béninois n'est pas directement transposable à Madagascar, notamment en ce qui concerne la gestion de la liste électorale après les opérations de recensement. L'organisation d'autres visites d'imprégnation et d'échanges paraît encore utile pour diversifier les retours d'expérience et enrichir la réflexion.

Limites de la mission

Malgré les acquis et enseignements majeurs de cette mission d'imprégnation, certaines limites doivent être relevées :

- **Communication incomplète** : le volet relatif à la stratégie de communication et de sensibilisation n'a pas pu être couvert dans son intégralité. Or, il constitue un élément essentiel pour garantir l'adhésion des citoyens et prévenir les risques d'exclusion. Il en est ainsi par exemple des différentes institutions qui y ont pris part, le budget alloué à cet effet, les différents canaux et supports adaptés pour chaque catégorie de cible.
- **Visite annulée à l'ASIN** : la rencontre prévue avec l'Agence de Sécurité Informatique Nationale (ASIN) n'a pas pu se tenir en raison de l'indisponibilité des responsables, en congé au moment de la mission. Cela a privé la délégation d'éclairages techniques importants sur la cybersécurité et la gouvernance des données sensibles ainsi que l'interopérabilité.
- **Jour du scrutin** : les aspects liés à la gestion opérationnelle du jour J et aux traitements post-scrutin n'ont pas pu être abordés. En particulier, le Bénin n'ayant pas opté pour le vote électronique ni pour l'authentification des électeurs par des terminaux de vote pour des raisons budgétaires, cette dimension reste en dehors du champ d'analyse.
- **Absence de carte électorale** : au Bénin, la carte nationale d'identité biométrique (CNI) tient lieu de carte d'électeur. Si ce choix simplifie le dispositif, il présente également des limites, notamment en termes d'accessibilité pour certaines populations rurales ou faiblement alphabétisées, qui accordent une valeur symbolique et pratique à la possession d'un document électoral distinct.
- **Limite de l'exploration technique** : l'analyse approfondie des défauts, failles ou vulnérabilités éventuelles du système biométrique n'a pas pu être menée. Cette limite est due à la contrainte de temps et au manque de familiarité préalable avec les responsables et le fonctionnement interne du système.

7. Conclusion

La mission d'imprégnation conduite au Bénin a permis à la délégation malagasy d'acquérir une compréhension approfondie du cadre juridique, institutionnel, technique et opérationnel entourant la biométrie du fichier électoral. Les échanges et observations effectués ont mis en lumière les atouts d'un système éprouvé, mais également ses limites et les précautions nécessaires pour garantir son efficacité et son acceptabilité sociale.

L'expérience béninoise confirme qu'une telle réforme requiert un cadre légal solide, une gouvernance institutionnelle claire, une logistique robuste et une communication inclusive auprès des citoyens. Elle a également souligné l'importance d'une séparation fonctionnelle entre les différentes entités responsables notamment, le propriétaire des données, l'entité responsable de la protection des données personnelles et les consommateurs, ainsi que la transparence et le contrôle indépendant pour renforcer la confiance des parties prenantes.

Toutefois, il ressort que le modèle béninois ne saurait être transposé tel quel à Madagascar. Les spécificités nationales, tant juridiques que logistiques et socio-politiques, imposent une adaptation progressive, prudente et concertée, notamment dans le domaine des élections. La divergence du contexte politique, socio-culturel et infrastructurel doit être prise en compte et analysée de manière à concevoir un système adéquat pour le pays.

Cependant, force est de constater que la mission a permis de dégager des pistes concrètes pour une adaptation progressive et contextualisée du projet de biométrie pour Madagascar. Il a été tiré de la mission que la réussite du processus doit passer par une appropriation nationale forte, une coordination renforcée entre institutions, ainsi qu'un appui soutenu des partenaires techniques et financiers.

En définitive, cette mission constitue une étape déterminante pour éclairer la stratégie malagasy en matière de biométrie électorale. Elle ouvre la voie à une modernisation ambitieuse du processus électoral, visant à garantir des scrutins plus fiables, inclusifs et crédibles, au service de la démocratie et de la consolidation de l'État de droit.

Au-delà de l'aspect technique, cette démarche engage une réflexion plus large sur la gouvernance électorale, la participation citoyenne et la consolidation démocratique. Elle appelle à une mobilisation interinstitutionnelle, à un dialogue politique constructif, et à une volonté commune de renforcer la crédibilité des scrutins. En ce sens, la mission au Bénin ne marque pas une fin, mais bien un point de départ vers une transformation ambitieuse du système électoral malgache, fondée sur les principes de transparence, d'équité et de modernité.

