

L'identification de la population peut-elle redevenir un levier du « glissement » ?

Note thématique 4
Mai 2026

Depuis le troisième cycle électoral, l'ambition d'extraire le fichier électoral du fichier général de la population revient régulièrement dans le débat politique congolais. Sa matérialisation exige des finances nécessaires, du temps et une coordination étroite entre la Ceni, l'Onip et l'INS. Mais à moins de trois ans des élections initialement prévues en 2028, cette ambition réapparaît dans un contexte marqué à la fois par la persistance de la guerre dans l'Est, les débats sur la réforme constitutionnelle et les interrogations autour du calendrier électoral. Cette note examine les contraintes techniques, financières et institutionnelles liées à l'identification et au recensement général de la population, ainsi que leur possible transformation en variables politiques susceptibles d'influencer l'organisation des prochaines élections.

Auteur
Ebuteli

Le 25 février 2026, la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) remet officiellement son fichier électoral à l'Office national d'identification de la population (Onip). La scène peut paraître technique. Elle ne l'est pas tout à fait. En réalité, ce fichier est déjà obsolète et la Ceni insiste qu'il devra d'abord être mis à jour. Quelques semaines plus tard, lors de sa conférence de presse du 6 mai, le président Félix Tshisekedi affirme qu'il n'y aura pas d'élections en 2028 tant qu'une partie du territoire national restera occupée par des forces étrangères. Entre les deux épisodes ressurgit une vieille question congolaise : comment identifier, recenser et enrôler sans faire glisser le calendrier électoral ?

À son arrivée au pouvoir en 2019, Félix Tshisekedi avait jugé inacceptable l'absence de cartes d'identité ou d'état civil depuis plus de 30 ans et promis d'engager « *le gouvernement à réaliser très rapidement un recensement sur tout le territoire* »¹. Malgré les tentatives d'organiser l'identification et le recensement général de la population au cours de son premier mandat, cette opération fut entravée par l'urgence d'organiser les élections dans les délais² et les pratiques de corruption³. Reconduite dans le programme électoral du président Tshisekedi en 2023, cette opération devrait déboucher sur la délivrance des cartes d'identité nationale dans les 12 premiers mois du second mandat en cours. L'initiative déjà lancée depuis 2023 à cette fin a toutefois été annulée en 2024⁴.

¹ Discours d'investiture du président de la République Félix Tshisekedi, 24 janvier 2019, disponible sur <https://afrique.lalibre.be/31447/document-le-discours-dinvestiture-de-felix-tshisekedi/>.

² La Ceni s'était catégoriquement opposée à la mutualisation des opérations entre elle et l'Onip au risque de connaître un retard dans les préparatifs des élections.

³ Un contrôle de l'Inspection générale de finances (IGF) a dénoncé le contrat passé entre l'Onip et le consortium Afritec-Idemia.

⁴ Raphael Kwazi, « RDC : dénoncé par l'IGF il y a quelques mois, le contrat pour la production des cartes d'identités annulé », [7sur7.cd](https://7sur7.cd/2024/09/04/rdc-denonce-par-igf-il-y-quelques-mois-le-contrat-pour-la-production-des-cartes), 4 septembre 2024, disponible sur <https://7sur7.cd/2024/09/04/rdc-denonce-par-igf-il-y-quelques-mois-le-contrat-pour-la-production-des-cartes>.

Aucune action allant dans le sens d'une identification systématique des ménages n'a été amorcée.

En attendant la relance de l'opération d'identification de la population par l'Onip, une mesure administrative d'identification provisoire de la population a été suggérée sans succès par le président de la République.

Mais en RDC, cette question dépasse rapidement le seul terrain administratif. Car toute tentative de lier identification de la population, recensement général et organisation des élections réveille un souvenir encore vif : celui des tensions de 2015 autour du projet de réforme de la loi, accusée à l'époque de subordonner l'élection présidentielle à un recensement susceptible de retarder le scrutin et de prolonger de fait le mandat de Joseph Kabila.

Identifier la population depuis la base

Le président Félix Tshisekedi, dans sa communication à la 13e réunion du conseil des ministres du 13 septembre 2024, avait mis l'accent sur les « rôles majeurs » des animateurs des entités territoriales décentralisées et déconcentrées dans le recensement des logements, l'identification et la gestion des mouvements migratoires des populations et des résidents dans leurs milieux de vie respectifs. Cette mesure visait notamment à aider les services de la police, de migrations de défense et de sécurité à mieux suivre les mouvements migratoires et les changements de résidence.

« À cet effet, le président de la République a engagé le vice-Premier Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières, le ministre délégué près du ministre de l'Urbanisme et Habitat en charge de la politique de la ville, en collaboration avec les gouverneurs des provinces, à instruire tous les services étatiques et les animateurs des entités territoriales décentralisées ou déconcentrées sous leurs compétences, de veiller scrupuleusement à l'application sans faille de ces mesures, conformément aux prescrits légaux et réglementaires. »

Félix Tshisekedi, président de la RDC, le 13 septembre 2024.

Cette instruction présidentielle visait visiblement à rattraper les retards accumulés dans l'organisation de l'identification de la population. Plus d'une année après sa formulation, cette instruction, bien que répercutée aux destinataires, n'a pas produit les résultats escomptés. À Kinshasa, par exemple, aucune action visible allant dans le sens d'une identification systématique des ménages n'a véritablement été amorcée.

Pourtant, le problème ne semble pas tenir uniquement à la capacité des entités locales à recenser ou à identifier les populations. Dans plusieurs communes ou quartiers, des formes de recensement administratif existent déjà, souvent de manière irrégulière et sans méthodes uniformes. Chaque entité fonctionne généralement avec ses propres pratiques de collecte et de gestion des données. Le défi majeur apparaît surtout au moment de centraliser, harmoniser et actualiser ces informations à l'échelle nationale. Mais les obstacles dépassent largement cette seule question technique.

Le premier tient aux dysfonctionnements des services de l'État chargés de l'identification et du recensement de la population.

Toute tentative de rapprocher l'identification de la population et le calendrier électoral réveille les mêmes suspicions.

Les effectifs disponibles restent souvent sans commune mesure avec l'ampleur des opérations à mener sur l'ensemble du territoire. S'ajoutent les faiblesses de l'infrastructure administrative. Dans de nombreuses entités territoriales, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, les équipements informatiques demeurent insuffisants et les agents peu formés aux méthodes modernes de recensement assisté par les technologies de l'information et de la communication. Enfin, le financement public consacré aux opérations de recensement administratif reste limité. L'appui des partenaires techniques et financiers se concentre généralement sur la construction des bureaux de l'état civil et la fourniture de matériels destinés à l'enregistrement des naissances.

Ces défis contribuent à expliquer le décalage entre les ambitions affichées par le pouvoir central et la faible visibilité des opérations d'identification sur le terrain.

Le fantôme de 2015

Faute de temps matériel suffisant et de données statistiques actualisées sur la population, les processus électoraux organisés depuis 2006 se sont appuyés sur des fichiers électoraux constitués dans l'urgence. L'idée d'extraire le fichier électoral du fichier général de la population remonte à 2014. C'est au cours de cette année que les animateurs de l'Onip, créé en 2011⁵, sont finalement mis en place.

Le pouvoir de Joseph Kabila met alors en avant l'« *enregistrement permanent des électeurs* »⁶ et une meilleure connaissance démographique du pays. Mais la réforme de la loi électorale de 2015 destinée à intégrer ces évolutions va rapidement cristalliser les tensions. Une partie de l'opposition et de la société civile soupçonne le régime d'utiliser le recensement pour repousser les élections prévues en 2016. Les manifestations de janvier 2015 éclatent dans ce climat de méfiance⁷. Face aux violences, l'alinéa 3 proposé à l'article 8 de cette loi tendant à lier la tenue des élections à l'identification complète de la population sera finalement retirée. Le texte maintiendra néanmoins la répartition des sièges par circonscription sur la base du nombre total d'habitants⁸.

Mais l'abandon de cette disposition controversée n'empêchera finalement pas le glissement électoral entre 2016 et 2018. Le pays perdra ainsi à la fois l'opportunité de disposer d'un fichier général de la population actualisé et celle de respecter les délais constitutionnels⁹. Depuis, toute tentative de rapprocher l'identification de la population et le calendrier électoral continue de réveiller les mêmes suspicions.

Le retour de la mutualisation

En droite ligne avec les engagements pris à l'issue de consultations nationales ayant conduit à la mise en place de l'Union sacrée de la nation (USN), le gouvernement Sama Lukonde s'était engagé en avril 2021 à « *mener toutes les opérations de recensement et d'identification de la population dans des délais idéaux*¹⁰ ».

⁵ Décret n°011/48 du 3 décembre 2011 portant création et fixation des statuts d'un établissement public dénommé Office national d'identification de la population (Onip), Journal officiel de la RDC, n°4, 15 février 2012.

⁶ Exposé des motifs de la loi n°15/001 du 12 février 2015.

⁷ Du 19 au 21 janvier 2015, la ville de Kinshasa a été secouée par de violentes manifestations convoquées par l'opposition et plusieurs organisations de la société civile au lendemain de l'adoption de ce projet de loi électorale par l'Assemblée nationale. Plus de 30 personnes auraient été tuées lors des affrontements avec les forces de l'ordre. Voir aussi François Polet, « Kinshasa, les 19, 20 et 21 janvier 2015. Une révolte démocratique », *Revue Tiers Monde*, 2016/4, n°228.

⁸ D'ailleurs, jusqu'à ce jour, la loi électorale conserve paradoxalement cette disposition à son article 146 s'agissant de l'élection des députés provinciaux alors que le pays ne dispose toujours pas des données actualisées des habitants.

⁹ Paul Robain Namegabe et Ithiel Batumike, « Le report des élections en République démocratique du Congo » in P. Muhindo Magadju et M. Cifende Kaciko, *Normativité et pratique juridictionnelles : la mise en œuvre des droits de l'Homme en R.D Congo. Liber amicorum Bâtonnier Thomas Lwango Kashanvu Tome 2*, pp.130-159, L'Harmattan, 2022

¹⁰ Talatala, « Ne pas conditionner l'organisation des prochaines élections à la réalisation complète du recensement et de l'identification de la population », 29 septembre 2024, disponible sur <https://talatala.cd/suivi-de-l'ex%C3%A9cutif/66/>.

Ces opérations devraient notamment permettre « l'extraction, à bonne date, du fichier général d'identification de la population, du fichier électoral nécessaire aux activités de la Ceni »¹¹.

À la différence de la séquence de 2015, le gouvernement Sama ne présentait toutefois pas officiellement l'identification de la population comme une condition préalable à l'organisation des élections¹². La réalisation d'une telle ambition supposait néanmoins une coordination étroite entre les principales institutions chargées des données démographiques : l'Onip, la Ceni, l'Institut national de la statistique (INS) ainsi que le Bureau central du recensement (BCR).

Depuis 2005, la Ceni assure l'identification et l'enrôlement des électeurs¹³. Cette mission lui avait été confiée en raison de l'absence de données démographiques fiables et actualisées. Le dernier recensement général de la population en RDC date de 1987, tandis que les services de l'état civil se sont progressivement désorganisés au fil des crises politiques, économiques et sécuritaires. Dans ce contexte, les autorités congolaises ont privilégié des opérations ponctuelles d'identification et d'enrôlement afin de constituer rapidement un fichier électoral. Ces opérations consistent à collecter et enregistrer les données personnelles des citoyens remplissant les conditions requises pour être électeurs¹⁴. Elles ont permis d'établir les fichiers électoraux sur la base desquels les scrutins de 2006, 2011, 2018 et 2023 ont été organisés.

Le recensement général de la population et de l'habitat (RGPH), lui, relève de l'INS à travers le BCR, deux structures dépendantes du ministère du Plan. Il s'agit d'une opération statistique destinée à compter et décrire la population à un moment donné¹⁵.

Le 23 mars 2026, lors de la table ronde des bailleurs de fonds consacrée au deuxième recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-2), les partenaires internationaux se sont engagés à mobiliser près de 200 millions de dollars américains, soit davantage que les besoins initialement projetés par le gouvernement congolais¹⁶. Selon la feuille de route 2025-2027 du RGPH-2, cette opération était d'abord évaluée à 188,47 millions de dollars¹⁷, puis à 192 millions¹⁸. Elle devrait se dérouler sur 30 mois à partir de la mise à disposition des financements¹⁹.

¹¹ *Talatala*, « Mener toutes les opérations de recensement et d'identification de la population dans les délais idéaux », 25 septembre 2024, disponible sur <https://talatala.cd/suivi-de-l'ex%C3%A9cutif/65/>.

¹² Ithiel Batumike, « Élections de 2023 en RDC : le fichier électoral va-t-il (enfin) du recensement général de la population », *Talatala*, 31 octobre 2022, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/58/>.

¹³ Article 3 de la loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en RDC telle que modifiée et complétée par la loi n° 16/007 du 29 juin 2016, Journal officiel de la RDC, 57e année, numéro spécial, 22 juillet 2016 et article 9 point 1 de la loi organique n° 10/013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Ceni telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 13/012 du 19 avril 2013 et la loi organique n° 21/012 du 3 juillet 2021, Journal officiel de la RDC, 62e année, numéro spécial, 20 juillet 2021.

¹⁴ Article 2 de la loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en RDC telle que modifiée et complétée par la loi n° 16/007 du 29 juin 2016. Voir aussi l'article 3 du Décret n° 22/09 du 2 mars 2022 portant organisation de la mutualisation des activités opérationnelles dans le cadre de l'identification et de l'enrôlement des électeurs, de l'identification de la population et du recensement de la population et de l'habitat.

¹⁵ Le décret de 2022 sur la mutualisation avait omis de définir le recensement général de la population.

¹⁶ UNFPA, « RDC : pari réussi pour le RGPH-2, plus de 200 millions de dollars mobilisés à Kinshasa », 10 avril 2026, disponible sur <https://drc.unfpa.org/fr/news/rdc-pari-reussi-pour-le-rgph-2-plus-de-200-millions-de-dollars-mobilises-a-kinshasa>.

¹⁷ Compte rendu de la 67e réunion du conseil des ministres du 14 novembre 2025, disponible sur <https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2025/11/COMPTE-RENDU-DE-LA-SOIXANTE-SEPTIEME-REUNION-ORDINAIRE-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-14-NOVEMBRE-2025-.pdf>.

¹⁸ Compte rendu de la 76e réunion du conseil des ministres du 30 janvier 2026 disponible sur <https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2026/02/COMPTE-RENDU-DE-LA-SOIXANTE-SEIZIEME-REUNION-ORDINAIRE-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-30-JANVIER-2026.pdf>.

¹⁹ Compte rendu de la 67e réunion du conseil des ministres du 14 novembre 2025, *op.cit.*

Au cours de cette table ronde, Félix Tshisekedi avait défendu le recensement comme « un acte de souveraineté » et « un levier essentiel d'efficacité de l'action de l'État » : « *Continuer à planifier sans données démographiques complètes, fiables et actualisées reviendrait à gouverner sans visibilité et donc à affaiblir la capacité de l'État à répondre avec justesse aux attentes de la population* », avait alors déclaré le chef de l'État. Et d'ajouter : « *Je l'ai souvent dit et je tiens à le redire : un pays qui ne se connaît pas ne peut pleinement se gouverner. Un pays qui ne se compte pas ne peut correctement se planifier. Un pays qui ne se comprend pas ne peut durablement se transformer.* »

Mais, cette ambition ressuscite en même temps un paradoxe déjà ancien : le recensement censé renforcer la souveraineté congolaise dépendra largement du financement des partenaires extérieurs. Ceci marque un recul par rapport aux efforts fournis par le gouvernement congolais pour financer seul ses propres élections. Par ailleurs, le délai de 30 mois prévu pour le recensement général de la population rend peu probable la disponibilité, avant les élections initialement prévues en 2028, de données démographiques suffisamment actualisées pour permettre l'extraction du fichier électoral. L'identification de la population apparaît ainsi, progressivement, comme l'autre voie envisagée pour rapprocher le fichier électoral du registre général de la population.

Enfin, l'identification de la population relève de l'Onip, une structure placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Le fichier général de la population (FGP) qu'il administre regroupe les données biographiques, biométriques et d'état civil des citoyens congolais. Ce registre est destiné à être mis à jour de manière continue, aussi bien pour les Congolais résidant en RDC que pour ceux vivant à l'étranger.

Des frontières institutionnelles floues

Ces opérations d'identification, de recensement et d'enrôlement comportent plusieurs points d'intersection concernant les citoyens réunissant les conditions pour être électeurs et éligibles. C'est dans cette logique que le gouvernement a envisagé depuis 2022 une mutualisation entre la Ceni, l'Onip et les structures chargées du recensement, notamment l'INS et le BCR, afin de réduire les coûts et de rationaliser les délais des différentes opérations²⁰.

Le décret organisant cette mutualisation prévoit la mise en commun des ressources humaines, techniques, logistiques et matérielles nécessaires à la production des cartographies opérationnelles, du fichier électoral et du fichier général de la population. Cette coopération porte sur la collecte des données cartographiques et identitaires, le déploiement des équipements, le recrutement et la formation du personnel opérationnel, la transmission des données collectées ainsi que leur traitement et leur centralisation.

Mais cette mutualisation a rapidement ravivé les tensions autour du rôle respectif des institutions concernées. Favorable au départ à cette approche entre la fin du troisième et le début du quatrième cycle électoral²¹, la Ceni a ensuite rappelé son autonomie ainsi que ses compétences exclusives en matière d'identification et d'enrôlement des électeurs²². Dans un contexte encore marqué par les tensions de 2015 autour du recensement, le gouvernement finira par séparer les deux opérations.

²⁰ Décret n°22/09 du 2 mars 2022 portant organisation de la mutualisation des activités opérationnelles dans le cadre de l'identification et de l'enrôlement des électeurs, de l'identification de la population et du recensement de la population et de l'habitat.

²¹ Ceni, *Rapport général du processus électoral 2012-2019*, inédit, pp.251-252.

²² GEC et Ebuteli, *Élections à l'ère Tshisekedi : un mauvais départ ?*, 18 octobre 2022, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/rapports/les-elections-a-l-ere-de-tshisekedi-un-mauvais-depart>.

Depuis 2006, tous les fichiers électoraux ont été contestés.

L'identification et l'enrôlement des électeurs ont évolué de leur côté, alors que l'Onip et l'INS, à travers le BCR, poursuivaient timidement les préparatifs des activités relevant de leurs compétences respectives.

Le fichier constitué entre 2022 et 2023 a été fortement critiqué par l'opposition et une partie de la société civile pour ses nombreuses irrégularités. Parmi celles-ci figuraient la détention de kits d'enrôlement par des personnes sans qualité, des centres d'inscription controversés, la qualité défectueuse des cartes d'électeurs et des allégations de monnayage de l'enrôlement²³. En l'absence d'un audit externe accepté par tous, la crédibilité de ce fichier électoral a été remise en cause.

Depuis 2006, tous les fichiers électoraux ont été contestés, avec des intensités et pour des raisons différentes. Les audits externes qui ont souvent permis d'en dégager les failles ont régulièrement recommandé d'extraire le fichier électoral du fichier général de la population issu de l'identification et du recensement général de la population.

2028 ou le retour des ambiguïtés

Contrairement au gouvernement Sama Lukonde en 2021, le gouvernement Suminwa ne s'est pas engagé explicitement sur l'extraction du fichier électoral du fichier général de la population. Le programme du gouvernement actuel évoque plus largement la préparation du prochain cycle électoral et le renforcement des institutions électORAles, notamment la Ceni.

Mais ces engagements restent peu explicites sur les modalités concrètes de constitution du futur fichier électoral, les délais d'organisation des prochaines élections ou encore le financement des opérations électORAles à venir. La mutualisation instaurée en 2022 entre la Ceni, l'Onip et les structures chargées du recensement n'a pas non plus été abandonnée. À ce stade, le gouvernement n'a pas indiqué qu'il souhaitait conditionner les élections prévues en 2028 à la finalisation de l'identification de la population.

Plusieurs signaux continuent d'alimenter les doutes autour du lien entre les deux opérations. La transmission du fichier électoral de la Ceni à l'Onip, bien que ce fichier nécessite une mise à jour²⁴, illustre la volonté de continuer à rapprocher les dispositifs d'identification de la population et de constitution du fichier électoral.

Parallèlement, les retards déjà accumulés par la Ceni dans les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs²⁵, ainsi que les difficultés observées dans la constitution des précédents fichiers électORAles, alimentent de nouvelles interrogations sur la capacité des institutions concernées à respecter les échéances électORAles de 2028. Faute de financement, la Ceni n'a pas pu lancer l'enrôlement prévu dans une aire opérationnelle au dernier trimestre de 2025 ni généraliser l'opération dans les quatre aires opérationnelles prévues par sa feuille de route²⁶.

Dans son rapport annuel pour l'exercice 2025-2026, la Ceni souligne que les crédits effectivement mis à sa disposition restent largement inférieurs aux montants sollicités, à l'exception des dépenses liées aux rémunérations.

²³ Ebuteli, *Élections en RDC: comment sauver la crédibilité du processus électoral*, Rapport, 19 décembre 2023, p.14, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/8a4d2b74-a526-41f5-8a77-494cc9decd63>.

²⁴ Allocution du président de la Ceni à l'occasion de la cérémonie de transmission officielle du fichier électoral à l'Office national d'identification de la population (Onip), inédit.

²⁵ Clément Muamba, « RDC : près d'un an après sa publication par la Ceni, la feuille de route 2025-2029 en souffrance à deux ans des prochaines échéances électORAles », *Actualite.cd*, 13 mars 2026, disponible sur <https://actualite.cd/2026/03/13/rdc-pres-dun-an-apres-sa-publication-par-la-ceni-la-feuille-de-route-2025-2029-en>.

²⁶ Patient Ligodi, « RDC: 2028, l'impossible calendrier ? », *RFI*, 23 avril 2026, disponible sur <https://www.rfi.fr/afrique/20260423-rdc-2028-l-%C3%A9lection-pr%C3%A9sidentielle-impossible>.

L'idée de la mutualisation n'est plus du tout consensuelle au sein de la Ceni.

Elle indique qu'au cours de l'année 2025, le gouvernement ne lui a versé que 12,6 milliards de francs congolais, soit environ 54 % du budget alloué. Elle soutient alors que ce déficit a impacté négativement son bon fonctionnement²⁷.

Identifier la population sans retarder les élections ?

Dans un contexte marqué à la fois par la guerre dans l'Est, les discussions autour de la réforme constitutionnelle et les récentes déclarations du président Félix Tshisekedi sur l'impossibilité d'organiser des élections dans un territoire partiellement occupé²⁸, l'identification de la population pourrait progressivement redevenir un objet de tensions politiques autour du calendrier électoral.

L'idée de la mutualisation n'est plus du tout consensuelle au sein de la Ceni depuis 2022. Après avoir obtenu le maintien de son autonomie dans la constitution du fichier électoral, la commission électorale s'est finalement montrée réticente à une mutualisation élargie avec les autres structures concernées par l'identification de la population, le recensement général et l'enrôlement des électeurs.

Dans sa feuille de route publiée en avril 2025, la Ceni rappelle d'ailleurs que ses attributions constitutionnelles en matière d'identification et d'enrôlement des électeurs demeurent « non négociables²⁹ ». La question de la mutualisation n'y apparaît pas, au point d'alimenter les soupçons d'une volonté de la commission électorale de conserver un contrôle exclusif sur les opérations liées au futur fichier électoral, voire de s'accaparer de la mission d'identification de la population en violation des attributions de l'Onip³⁰.

Pour justifier cette position, plusieurs arguments sont avancés, notamment les capacités limitées de l'Onip sur le terrain. L'institution ne dispose pas encore de démembrements administratifs et opérationnels couvrant l'ensemble du territoire national. L'absence de capacité technique et logistique à conduire une première opération nationale de collecte des données continue également de susciter des interrogations. C'est ainsi que l'apport de la Ceni, à travers son implantation territoriale, son personnel et l'infrastructure accumulée au fil des cycles électoraux, apparaît difficilement contournable.

Les hésitations observées autour de la transmission du fichier électoral de 2023 à l'Onip illustrent également ces tensions³¹. Pourtant, un protocole d'accord prévoyant ce transfert avait déjà été signé dès 2023³². Lors de la cérémonie officielle de remise du fichier électoral, le président de la Ceni avait rappelé que son institution avait toujours été disposée à le transmettre, tout en précisant que cette disponibilité restait « *conditionnée, naturellement, au déclenchement effectif du processus par l'Onip et à sa capacité technique et opérationnelle à accueillir, sécuriser et exploiter ce fichier* »³³.

À travers cette position, la Ceni continue de se présenter comme l'institution disposant de la plus forte capacité opérationnelle dans ce domaine.

²⁷ Ceni, Rapport annuel 2025-2026, pp.63-64.

²⁸ Radio Okapi, « Félix Tshisekedi conditionne les élections de 2028 à la fin de la guerre dans l'Est », 7 mai 2026, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2026/05/07/actualite/politique/felix-tshisekedi-conditionne-les-elections-de-2028-la-fin-de-la-guerre-dans-l-est/>.

²⁹ Ebuteli, *Feuille de route électorale 2025-2029. Planifier sans rendre compte ?*, Note thématique 2, Série réformes institutionnelles, 3 novembre 2025 disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/notes/feuille-de-route-electorale-2025-2029-planifier-sans-rendre-compte/>.

³⁰ *Idem*

³¹ Ricardo Lukusa, « Identité nationale en RDC : quand la gouvernance de l'ONIP devient le principal risque de souveraineté territoriale et numérique (Tribune) », *7sur7.cd*, 7 février 2026, disponible sur <https://7sur7.cd/2026/02/07/identite-nationale-en-rdc-quand-la-gouvernance-de-l-onip-devient-le-principal-risque-de-souverainete-territoriale-et-numerique-tribune/>.

³² Radio Okapi, « Kinshasa : signature du protocole d'accord relatif au transfert des données de la Ceni à l'ONIP et l'INS », 9 juin 2023, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2023/06/09/actualite/politique/kinshasa-signature-du-protocole-daccord-relatif-au-transfert-des-donnees-de-la-ceni-a-l-onip-et-l-ins/>.

³³ Allocution du président de la Ceni à l'occasion de la cérémonie de transmission officielle du fichier électoral à l'Office national d'identification de la population (ONIP), inédit.

Son président l'avait lui-même souligné lors de cette cérémonie : « *La Ceni se tient pleinement à la disposition de l'Onip pour partager son expertise, son expérience du terrain ainsi que sa logistique éprouvée. L'identification de la population est un chantier national qui exige coopération, complémentarité et confiance institutionnelle*³⁴. »

Ceni - Onip ou la bataille du fichier électoral

Ces rivalités entre la Ceni et l'Onip révèlent une ambiguïté plus profonde dans la définition des missions respectives des deux institutions. Dans une logique où l'ambition est d'extraire le fichier électoral du fichier général de la population, l'opération d'identification et d'enrôlement des électeurs telle qu'elle existe actuellement finit par se rapprocher partiellement de la mission d'identification générale de la population confiée à l'Onip.

Cette situation pose la question d'une clarification juridique et institutionnelle. Deux options semblent alors se dessiner. La première consisterait à considérer l'identification et l'enrôlement des électeurs comme une simple extraction, à partir d'un fichier général de la population régulièrement actualisé, des citoyens remplissant les conditions pour être électeurs. Dans cette hypothèse, l'identification des citoyens et la collecte informatique de leurs données identitaires et d'état civil se feraient en dehors du processus électoral proprement dit, dans le cadre d'un système permanent d'identification de la population.

La seconde reviendrait à maintenir le système actuel, dans lequel la Ceni continue d'assurer simultanément l'identification des personnes en âge de voter et leur enrôlement, tout en réservant l'extraction automatique à des situations où le fichier général de la population serait jugé suffisamment fiable et opérationnel.

Mais la première option, pourtant régulièrement évoquée depuis plus d'une décennie, se heurte encore à plusieurs contraintes juridiques. L'identification de la population ainsi que la constitution et la gestion du fichier général de la population continuent notamment de souffrir d'un déficit d'encadrement légal adapté. Les trois décrets pris en 2022 sous le gouvernement Sama Lukonde apparaissent insuffisants pour encadrer durablement cette réforme générale de la population en dehors du contexte spécifique de la mutualisation. Or, la relance accélérée du projet de recensement général de la population semble aujourd'hui éloigner cette logique de mutualisation, la Ceni et l'Onip n'étant plus directement associés aux préparatifs du RGPH 2³⁵.

Dans un tel scénario, une réforme plus large du cadre légal de l'identification de la population et de la constitution du fichier électoral devient nécessaire³⁶.

Au-delà de ce débat juridique apparaissent aussi des enjeux institutionnels et financiers considérables. Car le contrôle des opérations d'identification et des marchés qui les accompagnent représente également un important enjeu de pouvoir.

L'identification, un marché convoité

L'identification de la population est régulièrement présentée comme un moyen de réduire à terme le coût des élections en évitant de recommencer périodiquement l'enrôlement général des électeurs. Mais sa mise en œuvre nécessite elle-même des financements considérables.

³⁴ Allocution du président de la Ceni à l'occasion de la cérémonie de transmission officielle du fichier électoral à l'Office national d'identification de la population (Onip), inédit.

³⁵ *Africa Intelligence*, « Le nouveau projet de recensement enterre la "mutualisation" avec la Ceni et l'Onip », 18 mai 2026, disponible sur <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2026/05/18/le-nouveau-projet-de-recensement-enterre-la-mutualisation-avec-la-ceni-et-l-onip.110764811-bre..>

³⁶ *Radio Okapi*, « Norbert Basengezi propose des réformes constitutionnelles pour renforcer l'arsenal juridique », 15 septembre 2025, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2025/09/15/emissions/linvite-du-jour/norbert-basengezi-propose-des-reformes-constitutionnelles-pour>.

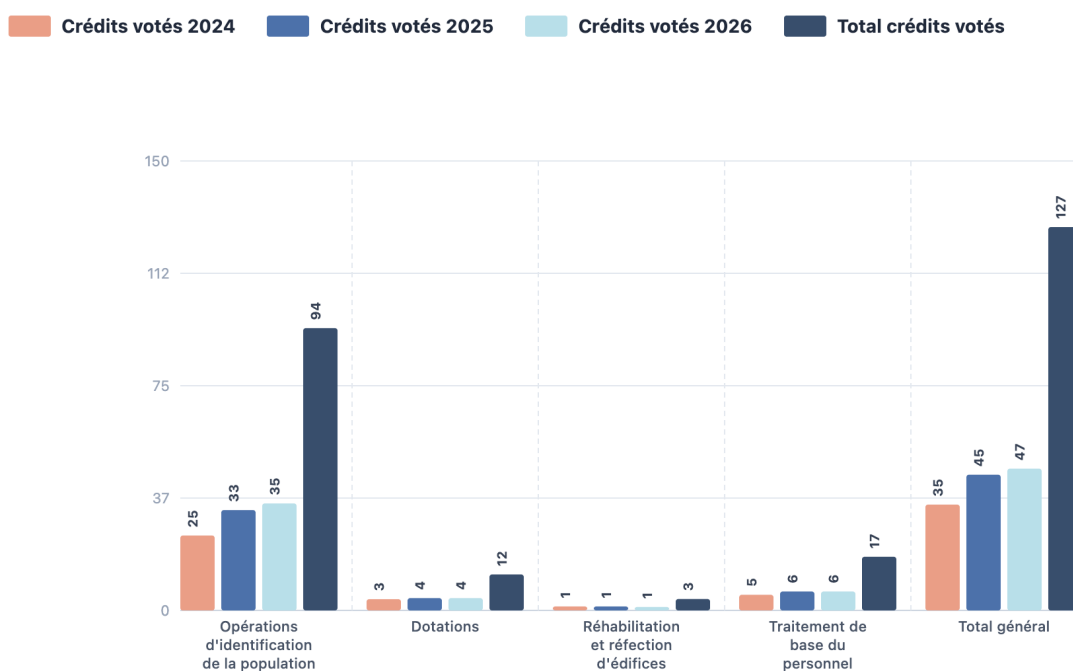
Depuis la création de l'Onip, les montants évoqués pour cette opération dépassent régulièrement plusieurs centaines de millions de dollars américains. En 2014 déjà, l'Onip estimait à 500 millions de dollars le coût de l'identification de la population³⁷. Après les tensions pré-électorales de 2015-2018, le projet sera progressivement abandonné avant d'être relancé sous Félix Tshisekedi à partir de 2020, dans le cadre de la volonté présidentielle de doter les Congolais de cartes d'identité nationale.

La nouvelle équipe dirigeante de l'Onip évaluera alors le coût du projet à environ 350 millions de dollars américains³⁸. Mais en 2023, c'est finalement un contrat évalué à plus d'un milliard de dollars américains, dont près de 697 millions à charge de l'État congolais, qui sera signé avec le consortium Afritech-Idemia. Le contrat sera finalement annulé en 2024 à la suite d'un rapport de l'IGF, qui évoquait notamment des indices de corruption, de surfacturation et un déséquilibre important au détriment de l'État congolais³⁹. Alors que les autorités évoquent aujourd'hui la relance du processus, peu d'informations publiques existent encore sur le nouveau prestataire envisagé ou sur le coût réel du projet.

Financer l'identification dans un pays en guerre

Les prévisions budgétaires de l'Onip montrent d'ailleurs que l'identification de la population reste une priorité financière importante pour l'État congolais. Entre 2024 et 2026, plus de 94 milliards de francs congolais devraient être consacrés aux seules opérations d'identification de la population, soit l'essentiel des crédits prévus pour l'institution.

Crédits alloués à l'Onip depuis 2024 en milliards de francs congolais



³⁷ [7sur7.cd](https://7sur7.cd/lumanu-recherche-demi-milliard-dollars-lonip..), « Lumanu recherche un demi-milliard de dollars pour l'Onip », 4 septembre 2024, disponible sur <https://7sur7.cd/lumanu-recherche-demi-milliard-dollars-lonip..>

³⁸ Ivan Kasongo, « RDC: l'ONIP veut 350 millions USD pour identifier la population et promet de disponibiliser le fichier général au plus tard en décembre 2022 », [Actualite.cd](https://actualite.cd/2020/09/02/rdc-lonip-veut-350-millions-usd-pour-identifier-la-population-et-promet-de-), disponible sur <https://actualite.cd/2020/09/02/rdc-lonip-veut-350-millions-usd-pour-identifier-la-population-et-promet-de->

³⁹ Maher Hajbi, « Identité biométrique : entre la RDC, Afritech et Idemia, le divorce est consommé », *Jeune Afrique*, 5 septembre 2024, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1605239/economie-entreprises/identite-biometrique-entre-la-rdc-afritech-et-idemia-le-divorce-est-consomme/>

Ces montants apparaissent d'autant plus significatifs dans un contexte marqué par la guerre dans l'Est et une forte pression sur les dépenses sécuritaires et militaires. Les états de suivi budgétaire disponibles sur le site internet du ministère du Budget ne permettent toutefois pas de vérifier avec précision le niveau réel de décaissement de ces crédits⁴⁰.

L'ampleur des financements mobilisés autour de l'identification de la population continue par ailleurs d'alimenter les soupçons de capture de rente autour de ce marché convoité.

Un marché propice à la corruption ?

Les controverses autour de l'identification de la population ne concernent pas uniquement le calendrier électoral. Depuis plusieurs années, les marchés liés à l'identification biométrique, aux kits d'enrôlement ou aux titres d'identité attirent également d'importants intérêts économiques et politiques⁴¹.

Même lorsque ce projet était relancé sous Joseph Kabila dans le contexte des tensions pré-électorales de 2015-2018, plusieurs enquêtes avaient déjà mis en évidence les enjeux financiers entourant l'attribution de ces marchés.

Une enquête publiée en 2024 par Bloomberg, Lighthouse Reports et Actualite.cd est notamment revenue sur les avantages dont aurait bénéficié l'ancien président à travers l'attribution controversée du contrat à la société belge Semlex⁴².

Le changement de régime n'a pas mis fin à ces controverses. En 2023, le marché de l'identification de la population est attribué au consortium Afritech-Idemia pour un montant évalué à 1,2 milliard de dollars américains. Mais très rapidement, plusieurs irrégularités et zones d'ombre sont dénoncées autour du contrat.

La société française Idemia contestera publiquement certains éléments de sa participation au projet, notamment son association avec Africatech, société de l'homme d'affaires malien Samba Bathily, tandis que l'Inspection générale des finances (IGF) évoquera des indices de surfacturation, de corruption et un partage des revenus particulièrement déséquilibré au détriment de l'État congolais. L'IGF s'était notamment attardée sur la répartition des revenus prévue dans le contrat : 60 % pour le consortium Idemia-Afritech, contre seulement 20 % pour l'État congolais, à égalité avec les banques chargées du financement du projet⁴³.

Le contrat sera finalement résilié en août 2024, alors même que l'Onip venait de relancer publiquement à Kinshasa l'opération de délivrance des cartes d'identité en présence de plusieurs autorités politiques et responsables de médias.

Au-delà des soupçons de corruption, ces marchés publics deviennent aussi des sources récurrentes de tensions autour du calendrier électoral. En RDC, plusieurs cycles électoraux ont déjà été ralentis ou contestés sur fond de polémiques autour des contrats liés aux kits biométriques et aux dispositifs d'enrôlement.

⁴⁰ Voir par exemple, les États de suivi budgétaire de l'exercice 2024 disponible sur <https://budget.gouv.cd/exercice-2024/>

⁴¹ Roc Thomas Kiyiremba, *Marchés publics liés aux technologies électorales : modernisation ou monnayage de la démocratie*, Ebuteli, mai 2025, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/690cbd5b-56e3-4d67-91b6-425a7f8cf14f>.

⁴² *Actualite.cd*, « RDC: hypnose ou l'échec du programme de cartes d'identité dans les années Kabila », 10 août 2025, disponible sur <https://actualite.cd/2024/08/10/rdc-hypnose-ou-lechec-du-programme-de-cartes-didentite-dans-les-annees-kabila>.

⁴³ *Radio Okapi*, « Économie RDC : IGF suspend la production des cartes d'identité », 13 juin 2024, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2024/06/13/actualite/economie/rdc-igf-suspend-la-production-de-la-carte-didentite-par> consulté le 9 mars 2026.

Le contrat conclu en 2016 entre la Ceni et la société française Gemalto pour la fourniture des kits d'enrôlement des électeurs avait notamment été cité parmi les facteurs ayant contribué aux retards du processus électoral⁴⁴. En 2022 également, le recours de la Ceni à un marché de gré à gré pour l'acquisition de nouveaux kits d'enrôlement avait suscité des critiques sur la qualité des cartes produites et les conditions d'attribution du marché.

Conclusion

À ce stade, l'identification de la population n'est pas officiellement présentée comme une condition préalable à l'organisation des élections de 2028. Mais les ambiguïtés persistantes autour de la mutualisation entre la Ceni, l'Onip et l'INS continuent d'alimenter les interrogations sur l'évolution future du calendrier électoral. Rivalités institutionnelles, difficultés de financement et retards opérationnels entretiennent ainsi les incertitudes autour de l'articulation entre identification de la population, recensement et enrôlement des électeurs.

D'un côté, le gouvernement poursuit les opérations liées à l'identification de la population avec l'Onip ainsi que les préparatifs du RGPH 2 avec l'INS⁴⁵.

De l'autre, l'enrôlement des électeurs par la Ceni n'a toujours pas réellement démarré conformément à sa propre feuille de route.

Cette évolution nourrit les interrogations sur l'articulation réelle entre les différentes opérations et sur la place qu'occupera finalement l'enrôlement des électeurs dans les préparatifs du cycle électoral de 2028.

Dans un contexte marqué à la fois par la guerre dans l'Est, le contrôle de certaines zones par la rébellion de l'AFC/M23, l'état de siège toujours en vigueur dans plusieurs provinces, les discussions autour de la réforme constitutionnelle ainsi que les déclarations du président Félix Tshisekedi sur l'impossibilité d'organiser des élections dans un territoire partiellement occupé, les contraintes techniques et administratives liées à l'identification de la population pourraient redevenir des objets de tensions politiques autour de 2028.

À moins de trois ans des prochaines élections, le gouvernement devra donc clarifier plus explicitement les rapports entre mutualisation, identification de la population et calendrier électoral, afin d'éviter que le souvenir de 2015 ne réapparaisse au centre du débat politique congolais.

⁴⁴ The Sentry, *Élections en RDC : reports et signaux d'alarme*, septembre 2018, disponible sur https://thesentry.org/wp-content/uploads/2018/09/Elections-en-RDC_Septembre2018_FR.pdf.

⁴⁵ À propos du RGPH 2, disponible sur <https://www.rgph-rdc.org/apropos>.

SÉRIE
Réformes institutionnelles
Contexte

La série *Réformes institutionnelles* s'inscrit dans le cadre du projet Talatala 3.0 - *Renforcer la redevabilité, l'inclusion politique et l'engagement en République démocratique du Congo*, mis en œuvre par Ebuteli avec le soutien de l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (Sida) et de la Délégation de l'Union européenne.

Dans un contexte où les contre-pouvoirs sont affaiblis et où des réformes structurelles sont régulièrement évoquées par l'exécutif, il devient impératif de nourrir le débat public par des analyses rigoureuses et indépendantes. La production de recherches sur les réformes institutionnelles vise à documenter les enjeux, identifier les failles du système actuel et proposer des pistes concrètes pour renforcer l'efficacité, la transparence et l'équilibre des pouvoirs en RDC.

L'objectif est de produire des contenus analytiques accessibles, fondés sur des données empiriques, qui alimenteront à la fois le travail parlementaire (via Talatala), l'évaluation des politiques publiques (via Landila), et les discussions entre chercheurs, décideurs et citoyens. Les thématiques explorées pourront inclure : l'accès à l'information publique, la défense et la sécurité publique, la réforme du processus de nomination des hauts fonctionnaires, le contrôle parlementaire sur les finances publiques, ou encore la revalorisation du rôle des assemblées provinciales.

Cette série s'inscrit dans le prolongement du projet Talatala+, mis en œuvre par Ebuteli avec le soutien de la *National Endowment for Democracy* (NED), qui visait à renforcer la transparence et la redevabilité des institutions publiques, tout en stimulant la participation citoyenne.

Dans ce cadre, trois premières notes ont été produites :

- Attributions ministérielles en RDC : sortir du flou pour améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale ;
- Feuille de route électorale 2025 - 2029 : planifier sans rendre compte ?
- Vingt ans de Constitution en RDC : comment la pratique du pouvoir a fragilisé l'équilibre institutionnel

La présente note constitue la quatrième de la série. Elle analyse les enjeux politiques, institutionnels et électoraux liés à l'identification de la population en RDC, dans un contexte marqué par la relance du recensement général, les débats autour de la mutualisation entre la Ceni, l'Onip et l'INS, ainsi que les interrogations autour du calendrier électoral de 2028.

À propos

Ebuteli est l'institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, basé à Kinshasa et à Goma. Notre bureau de Goma est momentanément fermé.

Site web : <https://ebuteli.org>

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](#)
