

Auteurs

Georges Macaire Eyenga
et Ithiel Batumike¹

Quelle crédibilité pour un fichier électoral sans registre complet de la population ?

Résumé

Cette note explore le rôle fondamental du fichier électoral dans les processus électoraux en Afrique, avec un accent particulier sur les défis rencontrés en République démocratique du Congo (RDC) et dans d'autres pays, à l'instar du Cameroun. Elle examine les conditions nécessaires pour garantir la crédibilité d'un registre de vote en l'absence d'un fichier complet de la population. Un registre de vote crédible doit être exact, sécurisé, inclusif et régulièrement mis à jour pour favoriser des élections transparentes et équitables. Cependant, l'état défaillant des registres de population complique la maintenance de fichiers électoraux fiables. Ce qui alimente des contestations post-électorales et des allégations de fraude. Bien que l'adoption de la biométrie électorale vise à améliorer cette situation, elle pose également des questions sur la dépendance vis-à-vis de fournisseurs de technologies et les exclusions potentielles d'électeurs. Cette analyse identifie les défis et propose des solutions concrètes pour renforcer la crédibilité des registres de vote, en s'inspirant des expériences congolaises et camerounaises, tout en offrant une perspective comparative applicable à d'autres pays du continent.

La présente note porte sur la fonction du fichier électoral dans les processus électoraux en Afrique. Elle pose la question suivante : dans quelles conditions un registre de vote peut-il être crédible en l'absence d'un fichier complet de la population ? En général, la crédibilité d'une institution repose sur des présupposés partagés (croyances, attentes et valeurs communes) et sur la confiance, essentiels pour établir un consensus dans la vie publique². Cette crédibilité est étroitement liée au capital social et culturel de l'institution³ et détermine, de manière significative, sa légitimité politique⁴. Une institution est crédible lorsqu'elle est perçue comme stable et capable de remplir les fonctions sociales qui lui sont assignées⁵.

Partant de cette définition de la crédibilité institutionnelle, que signifie pour un registre de vote d'être crédible ?

¹ Georges Macaire Eyenga est Research Fellow au Wits Institute for Social and Economic Research de l'Université de Witwatersrand, en Afrique du Sud. Ses travaux explorent les paysages technologiques en Afrique, avec un accent particulier sur la télésurveillance, les drones médicaux, la biométrie et les plateformes numériques. Ithiel Batumike est chercheur principal au pilier politique d'Ebuteli, un institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence, et docteurant à l'Université de Mons, en Belgique.

² Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*, traduit par Thomas McCarthy, réédition, Boston : Beacon Press, 1985 ; Hans-Georg Gadamer, *Vérité et méthode : Les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, édition intégrale, Paris : Points, 2018 ; Alasdair MacIntyre, *After Virtue: A Study in Moral Theory*, 3e éd., Notre Dame, IN : University of Notre Dame Press, 2007.

³ Pierre Bourdieu, *La Distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit, 2016.

⁴ Hannah Arendt, *On Violence*, New York, Harcourt, Brace & World, 1970.

⁵ Peter Ho, *Unmaking China's Development: The Function and Credibility of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

La transparence joue un rôle dans la perception que les parties prenantes ont de la crédibilité du registre de vote.

Un registre de vote est une infrastructure clé du processus électoral, utilisée pour identifier et authentifier les électeurs potentiels. C'est une base de données qui informe sur la taille et les caractéristiques du corps électoral dans une organisation politique donnée (commune, région, pays, etc.). Une approche normativiste, que l'on retrouve au sein des institutions politiques, considère qu'un bon registre de vote doit être exact, sécurisé, inclusif et mis à jour régulièrement afin de garantir des élections transparentes. Ces qualités confèrent au registre la confiance nécessaire pour réduire les fraudes, instaurer la transparence et garantir que tous les citoyens éligibles puissent exercer leur droit de vote. Toutefois, au-delà de ces approches techniques, la crédibilité d'un registre de vote dépend aussi de la perception qu'en ont les parties prenantes. Les partis politiques et la population doivent avoir confiance dans l'intégrité, l'équité, la précision et l'efficacité du processus d'enregistrement des électeurs. La transparence joue un rôle déterminant dans cette perception : des mesures spécifiques, comme la diffusion régulière d'informations précises sur l'enregistrement des électeurs, peuvent renforcer la confiance et fournir des données utiles pour améliorer processus futurs⁶.

Malgré son importance, de nombreux pays africains peinent à produire et à maintenir des registres de vote crédible, comme le montre d'ailleurs la littérature sur la matérialité du vote⁷. Ces défis sont amplifiés par la dépendance des registres de vote envers des registres de population souvent mal entretenus, incomplets, voire inexistant. Cela reflète une situation faible capacité des États à produire des données fiables sur leur population⁸. Cette lacune a des répercussions majeures sur la capacité de l'État à rendre sa société lisible⁹, limitant ainsi leur capacité à concevoir des politiques publiques adaptées et à planifier le développement socio-économique.

Cette invisibilité statistique limite la possibilité d'anticiper les besoins des populations, de répartir équitablement les ressources, ou de mettre en œuvre des projets structurants. En conséquence, l'absence de chiffres précis et de registres cohérents a des répercussions majeures, compromettant non seulement la légitimité de l'État, mais aussi sa capacité à répondre aux défis du développement.

Cette dépendance des registres de vote aux registres de population pose un défi majeur. En effet, des registres d'état-civil, de santé ou encore de justice fiables sont essentiels pour maintenir et actualiser les fichiers électoraux. Lorsque ces registres sont fragmentés ou obsolètes, la fiabilité et la crédibilité du registre de vote en pâtissent gravement. Par exemple, au Cameroun, au Nigeria, en République démocratique du Congo (RDC) ou en Tanzanie, les registres de population sont souvent multiples, non centralisés et rarement mis à jour, ce qui rend urgente une réforme des systèmes d'enregistrement.

⁶ Astrid Evrensel, *Voter Registration in Africa: A Comparative Analysis*, Johannesburg, Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), 2010.

⁷ Marielle Debos, « Electoral biometrics in Chad: Techno-political controversies and imaginaries of modernity », *Politique africaine*, vol. 152, no 4, 2018, p. 101-120 ; Cecilia Passanti, « Contesting the Electoral Register during the 2019 Elections in Senegal. Why Allegations of Fraud Did not End with the Introduction of Biometrics », *Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, vol. 48, 2021, p. 515-525 ; Cecilia Passanti et Marie-Emmanuelle Pommerolle, « The (Un)Making of Electoral Transparency through Technology: The 2017 Kenyan Presidential Election Controversy », *Social Studies of Science*, vol. 52, no 6, 2022, p. 928-953, <https://doi.org/10.1177/03063127221124007> ; Georges Macaire Eyenga, « Technicisation des registres de vote et participation matérielle au Cameroun », *Réseaux*, vol. 241, no 5, 2023, p. 239-273, <https://doi.org/10.3917/res.241.0239> ; Marielle Debos et Guillaume Desgranges, « L'invention d'un marché : économie politique de la biométrie électorale en Afrique », *Critique internationale*, vol. 98, no 1, 2023, p. 117-139, <https://doi.org/10.3917/crili.098.0117>.

⁸ Morten Jerven, *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, édition illustrée, Ithaca, Cornell University Press, 2013.

⁹ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, CT, Yale University Press, 1998.

Dans l'histoire politique du continent, des conflits post-électoraux ont fréquemment été alimentés par des allégations de fraude liées à la qualité des registres de vote, érodant la confiance dans les processus électoraux. En RDC, par exemple, le fichier électoral a souvent été au cœur des contestations. En 2011, l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS) avait tenté d'organiser chaque jeudi un *sit-in* devant le siège de la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) pour réclamer l'audit du fichier électoral jugé que ce parti d'opposition avait jugé corrompu, avec des électeurs fictifs. Au cours des élections de 2018, une partie de l'opposition et de la société civile avaient régulièrement contesté la fiabilité du fichier électoral en dépit de son audit par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Cette méfiance était consécutive à la découverte dans le fichier de 16 % des électeurs sans empreintes, avec empreintes incomplètes ou illisibles. En 2023, les nombreuses critiques formulées contre le fichier électoral ont été renforcées par la récusation de l'OIF par une partie de la société civile, entraînant l'audit du fichier électoral par des experts indépendants choisis par la Ceni¹⁰. Des problèmes similaires ont été observés ailleurs en Afrique, notamment en Zambie, au Kenya et au Cameroun, où des erreurs et des irrégularités dans les registres de vote ont alimenté des tensions politiques et sociales.

Depuis bientôt 20 ans, la biométrie électorale est perçue comme une solution technologique pour créer des registres de vote crédibles. Cette technologie promet une identification précise et sécurisée des électeurs, mais elle soulève également des questions complexes, notamment sur la dépendance aux multinationales, les coûts élevés et les risques d'exclusion. Les choix technologiques ne sont pas neutres¹¹ et doivent être examinés à l'aune de leurs effets sur la démocratie et les droits des citoyens. Mais alors, l'adoption de la technologie suffit-elle à garantir la crédibilité d'un registre de vote ? Cette crédibilité ne dépend-elle pas également de la capacité de ceux qui créent les registres à mobiliser des sources fiables issues des registres de population en général ? Pour répondre à ces questions, cette analyse s'appuie sur une recherche théorique et empirique, enrichie d'études de cas en RDC et au Cameroun, tout en offrant une analyse comparative sur la manière dont l'expérience de ces pays peut éclairer les processus ailleurs. La note se divise en deux sections : la première examine la dépendance des fichiers électoraux aux registres de population, tandis que la seconde évalue l'utilisation de la biométrie comme solution technologique.

Dépendance des fichiers électoraux aux autres registres de la population

Pour garantir leur crédibilité, les fichiers électoraux doivent être croisés avec d'autres registres contenant des informations sur les citoyens d'un État. Or, dans certains pays, ces registres sont parfois incomplets ou inexistantes.

Des fichiers électoraux fragiles sans registre de population à jour

En RDC, le fichier électoral repose sur des opérations périodiques d'identification et d'enrôlement des électeurs, en l'absence d'un registre d'état civil fonctionnel. Depuis 1984, aucun recensement général de la population n'a été réalisé, rendant impossible la mise à jour de ce registre.

¹⁰ Ebuteli, *Elections en RDC : comment sauver la crédibilité du processus électoral*, décembre 2023, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/rapports/elections-de-2023-comment-sauver-la-credibilite-du-processus-electoral>, consulté le 4 décembre 2024.

¹¹ Langdon Winner, « Do Artifacts Have Politics? », *Daedalus*, vol. 109, no 1, 1980, p. 121-136 ; Geoffrey C. Bowker et Susan Leigh Star, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, Cambridge, MA : The MIT Press, 1999.

Ainsi, la population congolaise est estimée à environ 100 millions d'habitants. Bien que des études aient montré une certaine concordance entre les données de l'Institut national de la statistique (INS), du Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA) et celles issues des enrôlements électoraux concernant la taille de la population totale¹², une perception de favoritisme démographique continue de prévaloir dans l'opinion publique. En 2022, par exemple, Denis Kadima, président de la Ceni, accusait ses prédécesseurs d'avoir privilégié leurs régions d'origine dans les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs, au détriment de la sienne¹³.

Depuis 2015, divers audits du fichier électoral ont mis en évidence « *l'absence notoire d'un système d'état civil et de recensement général de la population* »¹⁴. Ces rapports recommandent une collaboration entre la Ceni, le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité, ainsi que l'Office national d'identification de la population (ONIP) pour « *mutualiser les ressources pour établir un système d'état civil à travers un programme global de recensement et d'identification de la population*¹⁵ ». En 2021, le gouvernement a annoncé son intention de mener toutes les opérations nécessaires pour établir un fichier général d'identification de la population, incluant le fichier électoral requis par la Ceni, dans des délais compatibles avec le calendrier électoral. Cependant, afin d'éviter un nouveau glissement du calendrier électoral, comme en 2016, il a été décidé de renoncer à cette mutualisation.

À la place, une option visant à distribuer des cartes d'identité basées sur les données collectées par la Ceni a été envisagée, mais abandonnée après l'annulation du contrat de fourniture de ces cartes.

Au Cameroun, le faible taux d'inscription des électeurs par rapport à la population totale constitue un autre facteur affectant la fiabilité des listes électORALES, et ce, malgré l'usage de la biométrie. En 2013, un an après l'instauration de la biométrie et la refonte du registre électoral au Cameroun, le fichier national recensait 5 445 777 électeurs inscrits. Ce nombre est passé à 6 600 192 en 2018, marquant une hausse d'environ 20 %. Pour 2024, Elecam, organisme de gestion des élections au Cameroun, a publié un registre national de vote comportant environ 8 millions d'inscrits. Cependant, l'interprétation de ces chiffres reste complexe en raison de deux raisons majeures : d'une part, l'incertitude sur la population camerounaise réelle, le dernier recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) datant de 2005 ; d'autre part, la présence de registres de santé et de justice incomplets, ce qui pourrait signifier que certaines personnes inscrites sur les listes électORALES sont soit décédées, soit condamnées¹⁶.

Selon le rapport du Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) de 2023, la population camerounaise était estimée à 28 millions en 2022. Cela signifierait que le registre électoral national couvre environ 24 % de la population totale, une proportion qui évolue si lorsque l'on considère uniquement la population en âge de voter (plus de 20 ans).

¹² Benjamin Kanze Muhoza et al., « Données de population sur la République démocratique du Congo : peut-on réduire les marges d'imprécision ? », in Stephen Katz-Lavigne et al. (dir.), *Conjonctures de l'Afrique centrale* 2022, Paris, L'Harmattan, 2022, p. 77.

¹³ Lors du séminaire sur les élections en RDC organisé par l'Institut Egmont à Bruxelles le 2 décembre 2022, Denis Kadima, président de la Ceni, avait déclaré que le Kasaï a été victime d'une discrimination depuis 1960 et qu'il avait pris ses responsabilités pour corriger cette injustice. Voir aussi Ithiel Batumike Mihigo et Aymar Nyenyezi Bisoka, « République démocratique du Congo », in Filip Reyntjens (dir.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs* 2022, Anvers, University Press Antwerp, juin 2023.

¹⁴ Organisation internationale de la francophonie (OIF), *Rapport final d'audit externe du fichier électoral*, 2018, p.5.

¹⁵ Ceni, *Rapport général du processus électoral 2012-2019*, p. 254 ; OIF, *op. cit.*, p.11.

¹⁶ Georges Macaire Eyenga, *op. cit.*, 2023a.

En RDC, l'état civil est marqué par de graves dysfonctionnements.

Un rapport de l'Institut national de la statistique de 2019 indique par ailleurs que plus de la moitié de la population camerounaise est âgée de moins de 20 ans, 42,5 % ayant moins de 15 ans, tandis que seuls 3,6 % ont 65 ans ou plus. À titre comparatif, le Ghana, avec une population équivalente, dénombre environ 16,9 millions d'électeurs inscrits pour 32 millions d'habitants. De son côté, la Côte d'Ivoire compta 8 millions d'électeurs pour 27 millions d'habitants en 2023.

Malgré l'absence des données actualisées de l'état civil, la constitution des registres de vote au Cameroun s'appuie sur d'autres registres de population, notamment ceux de l'état civil, de la santé et de la justice. Cependant, ces registres, souvent obsolètes et construits de manière autonome, ne sont pas systématiquement mis à jour lorsqu'ils sont utilisés par les agents d'Elecam lors des révisions des listes électorales. Il devient donc crucial de présenter ces registres fragmentés avant d'analyser leur impact sur la crédibilité des listes électorales.

Des registres de population obsolètes, un frein à la transparence électorale

Les registres de population sont des bases de données officielles qui enregistrent systématiquement des informations sur les individus dans un territoire donné, qu'il s'agisse d'un pays, d'une région ou d'un espace plus vaste. Ces registres, généralement gérés par les autorités gouvernementales ou des organismes privés dans le cadre des partenariats avec l'État, collectent des données personnelles telles que le nom, l'adresse, la date de naissance, le sexe, la nationalité et d'autres éléments d'état civil. Ils jouent un rôle essentiel pour des fonctions étatiques fondamentales, notamment la répartition des ressources, la planification des politiques publiques, la gestion de la sécurité, et l'administration de services comme la santé, les élections ou encore la sécurité sociale. Ces registres ont également des implications directes sur la gouvernance, les droits civiques et la prestation de services publics¹⁷. En Afrique, les registres de population revêtent une importance particulière en raison des défis liés à la couverture incomplète des enregistrements, à la fragilité des systèmes d'état civil et à la gestion souvent défaillante des données dans des contextes sous-financés ou institutionnellement faibles.

En RDC, l'état civil est marqué par de graves dysfonctionnements. Par exemple, l'enregistrement des naissances dépend largement des financements de l'Unicef, sans lesquels ces opérations deviennent souvent impraticables. De plus, l'archivage des données enregistrées reste problématique. Les registres de décès, pour leur part, ne sont pas systématiquement tenus, les déclarations étant généralement faites par les familles, et non des établissements hospitaliers¹⁸.

Dans le secteur judiciaire, des failles notables affectent la gestion du registre des personnes condamnées ou en détention préventive, ce qui rend la délivrance des casiers judiciaires souvent symbolique et peu fiable. Depuis 2003, la maîtrise des effectifs de la fonction publique constitue une priorité récurrente des réformes administratives, mais les résultats restent limités.

¹⁷ Colin J. Bennett et David Lyon (éd.), *Playing the Identity Card: Surveillance, Security and Identification in Global Perspective*, London, Routledge, 2008 ; Keith Breckenridge et Simon Sreter (éd.), *Registration and Recognition: Documenting the Person in World History*, Oxford, Oxford University Press for the British Academy, 2012 ; Lene Mikkelsen, David E. Phillips, Carla AbouZahr, Philip W. Setel, Don de Savigny, Rafael Lozano et Alan D. Lopez, « A Global Assessment of Civil Registration and Vital Statistics Systems: Monitoring Data Quality and Progress », *The Lancet*, vol. 386, no 10001, 2015, p. 1395-1406. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)60171-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60171-4) ; Carla AbouZahr, Martin W. Bratschi, Daniel Cobos Muñoz, Romain Santon, Nicola Richards, Ian Riley et Philip Setel, « How can we accelerate progress on civil registration and vital statistics? », *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 96, no 4, 2018, p. 226-226A. <https://doi.org/10.2471/BLT.18.211086>.

¹⁸ Abbel Ngondo Ndjondo, *Élections et fichiers électoraux en République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2021.

Malgré l'existence du fichier de référence de l'administration publique (FRAP), des cas de fictifs et de doublons continuent d'être détectés, révélant les limites persistantes des réformes entreprises. Par ailleurs, ces registres, souvent dispersés, ne sont pas toujours numérisés et, lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas interconnectés, ce qui entrave sérieusement le partage et l'échange efficace d'informations essentielles.

Au Cameroun, plusieurs registres de population coexistent. Le registre d'état civil, qui enregistre les naissances, décès et mariages, est géré par les centres d'état civil¹⁹. Le registre de l'identification civile, utilisé pour délivrer les cartes nationales d'identité, est tenu par les services de police en collaboration avec des entreprises privées fournissant des technologies d'identification²⁰. Le registre de santé, produit par le système de gestion des données de santé, vise à améliorer la planification, la gestion et l'évaluation des services de santé. Il inclut notamment des informations sur les personnes décédées ou atteintes de démence, permettant ainsi leur retrait des listes électorales. Enfin, le registre de justice consigne les personnes condamnées, qui, durant leur peine, se voient privées de certains droits politiques, notamment le droit de vote.

Cependant, nos enquêtes de terrain révèlent que la plupart de ces registres sont mal entretenus, obsolètes, et rarement mis à jour, ce qui aboutit souvent à des données de faible qualité, voire inutilisables²¹.

La fabrique et la tenue à jour de ces registres nécessitent d'importantes ressources humaines, techniques et matérielles dont les services concernés ne disposent pas toujours²². Ces dernières années, plusieurs réformes ont été initiées pour moderniser et améliorer ces registres de population, grâce à l'appui technique et financier d'organisations internationales dans le cadre de la coopération. À titre d'exemple, des entreprises comme Veridos, Thales, Gemalto ou Argentic, en partenariat avec la GIZ, ont accompagné les services publics dans leurs efforts d'amélioration.

Des implications pour les registres de vote

Une étude sur la technicisation des registres de vote au Cameroun²³ note que l'inscription sur les registres de vote exige que chaque individu se présente devant les équipes d'Elecam déployées sur le terrain. L'individu doit présenter une carte nationale d'identité valide ou un récépissé de demande d'une nouvelle carte nationale d'identité pour prouver sa nationalité. L'enregistrement biométrique dure en moyenne cinq à dix minutes et se termine par la délivrance d'un récépissé contenant une photo et des informations d'état civil de la personne concernée.

Ce document doit être présenté lors du retrait de la carte et sert de preuve d'inscription, permettant à l'individu de voter si sa carte d'électeur n'est pas encore produite.

¹⁹ Samuel Kelodjoue, *L'état civil au Cameroun : Contribution à l'analyse de la dynamique générale de la population*, Paris, L'Harmattan, 2015.

²⁰ Georges Macaire Eyenga, Gaëtan Omgbé Mimboe et Joseph Fabrice Bindzi, « Être sans-papiers chez soi ? Les mésaventures de l'encartement biométrique au Cameroun », *Critique internationale*, vol. 97, n° 4, 2022, p. 113-134, <https://doi.org/10.3917/crji.097.0116>.

²¹ Morten Jerven, *op. cit.*

²² Jané Joubert, Chalapati Rao, Debbie Bradshaw, Theo Vos, et Alan D. Lopez, « Evaluating the Quality of National Mortality Statistics from Civil Registration in South Africa, 1997–2007 », *PLOS ONE*, vol. 8, no 5, 2013, e64592, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0064592> ; Michel Garenne, Mark A. Collinson, Chodziwadziwa W. Kabudula, F. Xavier Gómez-Olivé, Kathleen Kahn, et Stephen Tollman, « Completeness of Birth and Death Registration in a Rural Area of South Africa: The Agincourt Health and Demographic Surveillance, 1992–2014 », *Global Health Action*, vol. 9, no 1, 2016, 32795, <https://doi.org/10.3402/gha.v9.32795> ; Karoline Hassfurter, « A Snapshot of Civil Registration in Sub-Saharan Africa », *UNICEF DATA*, 5 décembre 2017, <https://data.unicef.org/resources/snapshot-civil-registration-sub-saharan-africa/>.

²³ Georges Macaire Eyenga, « Technicisation des registres de vote et participation matérielle au Cameroun », *Réseaux*, 241 (5), 2023, *op.cit.*

Un registre de vote reposant sur des données fragmentées et mal entretenues ne peut garantir des élections justes et inclusives.

Le code électoral de 2012 stipule que la distribution des cartes doit avoir lieu dans les 40 jours précédant la tenue du scrutin. Toutefois, une personne détentrice d'une carte d'électeur ne pourra pas voter si son nom n'apparaît pas dans le registre de vote issu de l'enregistrement biométrique. Cela concerne principalement les individus radiés pour des raisons définies par le code électoral.

Selon un agent d'Elecam interrogé en septembre 2021 à Yaoundé, les personnes radiées sont souvent des détenus condamnés, des individus décédés, des malades atteints de démence, ou ceux ayant perdu leur qualité de citoyen, comme c'est le cas pour les individus ayant changé de nationalité dans un contexte où la double nationalité est interdite. Pour mettre à jour ces informations, les agents consultent régulièrement les registres de justice dans les tribunaux, les registres des morgues dans les hôpitaux, et les actes de décès dans les bureaux d'état civil. Cependant, cette méthode soulève des doutes. Il semble peu probable que ces agents puissent effectuer ces visites régulières de manière systématique, à moins qu'ils ne soient suffisamment nombreux, bien formés et dotés de moyens logistiques adéquats.

Les entretiens menés avec des agents d'Elecam révèlent qu'ils s'efforcent de collecter toutes les informations pertinentes pour la révision des registres. Ils admettent qu'ils ne peuvent garantir d'avoir exploité l'ensemble des données disponibles. Ils reconnaissent les limites de cette méthode de révision des listes, tout en soulignant le manque d'alternatives plus performantes.

Cela expose le processus à des erreurs et à des omissions, avec des conséquences sur la qualité des listes électorales. Par exemple, au Cameroun, le taux de mortalité annuel est de 9,4 pour 1 000, soit environ 234 000 décès par an.

De nombreux décès survenant dans des villages ne sont pas enregistrés, ce qui complique leur prise en compte lors de la mise à jour des registres électoraux. Identifier les personnes atteintes de démence est également difficile, car cette catégorie n'est souvent pas prise en charge par les institutions hospitalières et reste absente des statistiques sur la population. De même, les changements de nationalité, dans un contexte où la possession de plusieurs nationalités est courante, échappent souvent aux systèmes de suivi existants. Combien d'erreurs et de manipulations peuvent survenir lorsque l'identification des individus à radier des registres de vote repose sur un tel processus lourd, manuel et fragmenté ? Avec environ 2 700 agents Elecam répartis sur tout le territoire, le risque d'erreurs massives augmente. D'autant que ces agents effectuent essentiellement le même travail manuel qu'avant l'introduction de la biométrie, ce qui limite l'efficacité de la mise à jour des registres.

L'absence d'un registre de population unique et complet, couplée à la présence de registres multiples et incomplets, compromet la crédibilité d'un registre de vote au Cameroun. Cette situation engendre des incohérences et des lacunes dans l'identification des électeurs, pouvant conduire à des erreurs d'inscription, des doublons ou l'exclusion injustifiée d'électeurs. Ces problèmes nuisent à la représentativité et à l'intégrité du processus électoral. En outre, les doutes sur la fiabilité des sources de données renforcent les suspicions de manipulation ou de fraude, ce qui érode davantage la confiance du public dans les institutions électorales.

En résumé, un registre de vote reposant sur des données fragmentées et mal entretenues ne peut garantir des élections justes et inclusives. Cela affecte non seulement la légitimité démocratique, mais aussi l'intégrité de l'ensemble du processus électoral.

Biométrie et enjeux des fichiers électoraux

Après l'Afrique du Sud (1999), la RDC (2005), le Nigeria (2011) et le Ghana (2012), le Cameroun a adopté la biométrie en 2012 pour l'enregistrement des électeurs, répondant ainsi aux critiques des partis politiques qui avaient perdu confiance dans le système manuel. Bien qu'étant une décision souveraine, cette initiative visait également à se conformer aux bonnes pratiques internationales recommandées par l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations unies. En RDC, cette adoption a été faite de manière autonome par la Ceni, malgré le scepticisme de certains partenaires techniques et financiers au processus électoral. Ce scepticisme s'appuyait notamment sur les faiblesses structurelles du pays, telles que la faible couverture en réseau électrique et de télécommunication.

Depuis 2010, la biométrie et les autres technologies électorales émergent comme des solutions technoscientifiques pour renforcer l'intégrité et la crédibilité des processus électoraux. Alors que certains pays, comme la RDC et le Kenya, appliquent la technologie à toutes les étapes du processus électoral²⁴, le Cameroun limite son utilisation à la production des registres de vote²⁵. Cependant, la question demeure : cette technologie améliore-t-elle réellement la crédibilité des registres électoraux ?

Vers la fabrique d'un registre de confiance

En tant que technologie basée sur des caractéristiques corporelles immuables, transformées en codes numériques et traitées par des dispositifs informatiques, la biométrie constitue une avancée majeure dans la rationalisation des pratiques bureaucratiques d'identification²⁶. Bien qu'elle puisse, dans certains contextes, améliorer la connaissance des citoyens par les États africains et renforcer leur autonomie, son efficacité réelle reste débattue²⁷.

Aujourd'hui, l'identification biométrique devient indissociable de l'infrastructure fondamentale du capitalisme mondial, constituant un puissant levier économique et un marché lucratif pour les multinationales. Son intégration dans les processus électoraux illustre l'évolution d'une technologie qui va au-delà du contrôle de la mobilité dans les systèmes de surveillance, pour adopter le langage démocratique de l'accès aux droits, de la bonne gouvernance et du développement²⁸.

Cette étude montre que la biométrie offre des avantages significatifs en matière de sécurité et de précision dans l'enregistrement des électeurs.

L'informatisation des données facilite le travail des agents en collectant simultanément des informations biographiques et biométriques (empreintes digitales, reconnaissance faciale, etc.), cryptées et centralisées au niveau national.

²⁴ Cecilia Passanti et Marie-Emmanuelle Pommerolle, « The (Un)Making of Electoral Transparency through Technology: The 2017 Kenyan Presidential Election Controversy », *Social Studies of Science*, 52 (6), 2022, *op.cit.*

²⁵ Georges Macaire Eyenga, « Technicisation des registres de vote et participation matérielle au Cameroun », *Réseaux*, 241 (5), 2023, *op.cit.*

²⁶ Ayse Ceyhan et Pierre Piazza, *L'identification biométrique : champs, acteurs, enjeux et controverses*, Paris, MSH, 2011 ; Keith Breckenridge, *op.cit.*

²⁷ Keith Breckenridge, « État documentaire et identification mathématique : la dimension théorique du gouvernement biométrique africain », *Politique africaine*, vol. 152, no 4, 2018, p. 31-49, disponible sur <https://doi.org/10.3917/polaf.152.0031>.

²⁸ Séverine Awenengo Dalberto et Richard Banégas, *Identification and Citizenship in Africa: Biometrics, the Documentary State and Bureaucratic Writings of the Self*, 1re éd., New York, Routledge, 2021.

Cette technicisation réduit les risques de manipulation : une fois enregistrées, les données des électeurs ne peuvent être modifiées ou supprimées sans une justification validée par la direction centrale de l'organisme électoral. Cela garantit que chaque électeur est inscrit de manière fiable, améliorant ainsi la transparence et la crédibilité des registres.

Pour les agents d'enregistrement, la biométrie marque une rupture avec les pratiques antérieures, où des radiations arbitraires pouvaient empêcher des citoyens d'exercer leur droit de vote. À cet égard, la biométrie s'impose comme une infrastructure électoral ayant réussi, du moins pour l'instant, à créer un certain consensus parmi les acteurs politiques. Depuis 2005, la RDC a été parmi les rares pays à adopter la biométrie pour la constitution de ses fichiers électoraux. Cette technologie a, au fil du temps, permis des avancées notables. L'élargissement des données collectées, passant de deux à dix empreintes digitales, et l'ajout du prélèvement de l'iris, ont renforcé la fiabilité du système. La Ceni a aussi amélioré ses mécanismes de transmission des données, réduisant les pertes d'informations des électeurs. Des logiciels spécialisés tels qu'ABIS (Automated Biometric Identification System) et AFIS (Automated Fingerprint Identification System) permettent de détecter les mineurs et enrôlements multiples.

Ce processus rigoureux aboutit à la publication d'un registre provisoire, suivi d'un registre définitif à la fin de l'année, garantissant que seuls les électeurs légitimes sont inscrits pour les scrutins. Cette fonctionnalité de toilettage améliore la fiabilité du registre électoral et renforce son niveau de crédibilité.

Au Cameroun, la biométrie offre également une résilience accrue des données en cas de sinistre, grâce aux serveurs de sauvegarde et une connexion sécurisée via un VPN (Virtual Private Network) fourni par Cameroon Telecommunications (CAMTEL). Les erreurs éventuelles dans les données des électeurs sont corrigées grâce à des logiciels tels qu'IMAGO, intégrant ABIS et AFIS, qui éliminent les doublons.

On pourrait alors s'attendre à ce que l'introduction de la biométrie dans la constitution des registres électoraux aboutisse à des listes plus fiables et inclusives. Cependant, cette garantie n'est pas toujours assurée. Après la constitution initiale des registres, leur révision demeure manuelle et s'appuie sur des bases de données incomplètes et non biométriques. La biométrie, à elle seule, ne permet pas de détecter la présence de personnes décédées ou condamnées dans le fichier électoral sans une interconnexion avec les registres de l'état civil, de santé et de justice. Cette interconnexion exige une interopérabilité des bases de données, ce qui fait défaut en RDC et au Cameroun. En l'absence de cette capacité des systèmes à opérer ensemble, la crédibilité des registres électoraux continuera à être compromise.

Enfin, l'usage de la biométrie n'empêche pas des failles. En RDC, des pertes de données de certains électeurs ont été enregistrées en 2005, 2011 et 2023, remettant en cause le caractère inclusif du fichier électoral. De plus, bien que détectés lors des opérations de consolidation de données des électeurs, les enrôlements répétitifs de mineurs démontrent que la biométrie reste incapable de prévenir certaines irrégularités sans vigilance accrue des agents électoraux. Cela souligne l'importance de renforcer la formation et la supervision des personnels impliqués.

Ces limites amènent à reconsiderer les politiques et pratiques d'enregistrement des électeurs en RDC et au Cameroun, tout en soulevant des questions plus larges sur la crédibilité des fichiers électoraux en Afrique.

Un cadre technologique, bien que nécessaire, ne saurait remplacer une approche intégrée, combinant transparence, rigueur et interconnexion des données.

Les enjeux éthiques, sociaux et internationaux de l'adoption de la biométrie

Pour établir un registre de vote crédible, il ne suffit pas de s'appuyer uniquement sur des registres de population complets et actualisés ou d'adopter des solutions technologiques telles que la biométrie. L'intégration de ces technologies doit répondre à des impératifs éthiques et sociaux visant à éviter la reproduction des biais, des exclusions et des discriminations envers des populations parfois vulnérables qui caractérisaient les méthodes d'enregistrement manuel²⁹.

Les retours des agents de terrain utilisant la biométrie au quotidien révèlent que cette technologie peut parfois être rigide par rapport aux exigences légales d'enregistrement. Par exemple, au Cameroun, les dispositifs d'enregistrement biométrique sont souvent configurés de manière qu'un individu sans carte nationale d'identité ne puisse pas s'inscrire. Cette rigidité contraste avec les pratiques manuelles, comme celles observées en RDC, où des témoins peuvent attester de l'identité d'un individu sans papiers. Une telle flexibilité est cruciale dans des pays où de nombreux citoyens n'ont pas de papiers d'identité³⁰.

De plus, des problèmes techniques liés à l'adaptation des technologies de reconnaissance biométrique se posent également. Certains agents rapportent que les machines d'enregistrement ont du mal à capturer certains visages, notamment ceux des personnes ayant des lèvres proéminentes. Dans ces cas, l'algorithme peut interpréter la position de la bouche comme ouverte, demandant à l'utilisateur de la fermer, alors qu'elle est fermée. Ce type de problème est souvent désigné sous le terme « biais algorithmique » ou « erreur de classification ». En RDC, le fichier électoral établi pour les élections de 2018 incluait des électeurs dépourvus d'empreintes digitales. L'audit du fichier avait révélé que : « 77 % des électeurs disposent des empreintes des dix doigts enregistrés dans la base de données, 6 % ont des données partielles enregistrées, allant d'un à neuf doigts, et 16,6 % ont été inscrits sans aucune empreinte. »³¹ Cette situation a alimenté les soupçons sur la fiabilité du fichier. Pour l'opposition et une partie de la société civile, ces électeurs sans empreintes étaient considérés comme fictifs.

Par ailleurs, la gestion des données personnelles constitue un autre point d'attention majeur. Les citoyens inscrits n'ont pas toujours la garantie que leurs informations seront utilisées exclusivement dans le cadre du processus électoral. Dans le contexte actuel de capitalisme de surveillance³², il est envisageable que les données des registres de vote soient vendues et revendues sur des marchés de données, parfois à des institutions bancaires, comme c'est le cas en Amérique latine, servant ainsi à des analyses prédictives ou au développement de nouvelles technologies.

²⁹ Romesh Silva, Keith Breckenridge, Sofia Gruskin et Jonathan Klaaren, « Rights and Ethics in Biometric Population Registration: Mapping the Limits of Digital Recognition and the Drivers of Exclusion », *SSRN Scholarly Paper*, Rochester, NY, 2023, disponible sur <https://doi.org/10.2139/ssrn.4647719>.

³⁰ Georges Macaire Eyenga, Gaëtan Omgbé Mimboe et Joseph Fabrice Bindzi, *op.cit.*

³¹ OIF, *op.cit.*, p.7.

³² Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, 1re éd., New York, PublicAffairs, 2019.

Ce manque de transparence dans la gestion des données personnelles, en plus des erreurs humaines dans l'utilisation des machines³³, pose de sérieux problèmes éthiques. Il est crucial d'intégrer des mécanismes de transparence et d'éthique dans le déploiement de technologies biométriques pour garantir que le système d'enregistrement ne reproduise pas les logiques d'exploitation propres au capitalisme.

Sur le plan géopolitique, l'adoption de la biométrie dans les processus électoraux des pays africains, bien que motivée par des objectifs de modernisation, s'accompagne souvent d'une dépendance accrue envers des technologies étrangères. Ces solutions, proposées par des multinationales basées en Europe, en Asie ou en Amérique, sont parfois encore en phase d'expérimentation. Leur coût élevé rend l'organisation d'élections particulièrement onéreuse, tandis que leur mise en œuvre dans des contextes où les infrastructures locales sont insuffisantes crée de nouveaux défis.

Des exemples concrets illustrent cette dépendance technologique. Au Cameroun, Elecam s'appuie fortement sur le fournisseur allemand Veridos pour la maintenance de ses équipements, limitant ainsi l'autonomie locale en cas de panne ou de mise à jour nécessaire³⁴. Cette situation, souvent qualifiée de « boîte noire » technologique, empêche les ingénieurs locaux d'acquérir les compétences nécessaires pour intervenir efficacement. De manière encore plus préoccupante, certains partenariats public-privé délèguent la gestion et le stockage des données des citoyens à des entreprises étrangères. Au Mali en 2023, l'entreprise responsable du fichier électoral a refusé d'accorder l'accès aux données, entraînant une impasse entre le gouvernement de transition et son partenaire. Cela soulève des inquiétudes concernant la souveraineté des données et la sécurité nationale. De telles mésaventures, bien que souvent peu documentées pour éviter de ternir l'image de ces pays africains sur la scène internationale, soulignent une réalité préoccupante. Les pays doivent naviguer dans un environnement où leur capacité à garantir la sécurité de leurs processus électoraux est compromise par la dépendance vis-à-vis de technologies externes, ce qui peut également affecter leur capacité à prendre des décisions souveraines.

Pour atténuer ces dépendances, les pays africains doivent :

- Renforcer les compétences locales en investissant dans la formation des ingénieurs et techniciens nationaux ;
- Développer des solutions technologiques adaptées au contexte local, réduisant ainsi la nécessité de recourir à des fournisseurs étrangers ;
- Promouvoir des partenariats internationaux fondés sur des principes d'équité et de transparence, permettant un transfert de technologies et de compétences.

³³ Nanjala Nyabola, *Digital Democracy, Analogue Politics: How the Internet Era is Transforming Politics in Kenya*, Londres, Zed Books, 2018.

³⁴ Georges Macaire Eyenga, « Technicisation des registres de vote et participation matérielle au Cameroun », *op.cit.*

Conclusion : investir dans des infrastructures et des réformes étatiques

La crédibilité d'un registre de vote repose essentiellement sur l'existence, la qualité et l'interconnexion des registres de population sous-jacents. Or, dans de nombreux pays africains, ces registres sont fragmentés, obsolètes et mal entretenus, compromettant ainsi la transparence et la fiabilité des processus électoraux. Cette réalité appelle à des réformes profondes et urgentes visant à moderniser et à renforcer les infrastructures administratives nécessaires à la gestion des données démographiques.

Les technologies biométriques, bien qu'elles offrent des solutions prometteuses, doivent être adoptées avec prudence et dans un cadre réfléchissant à leurs implications pour la démocratie et les droits des citoyens. La mise en place de registres de population uniques, intégrant des cartes multifonctions avec un numéro d'identification unique, comme dans le système Aadhaar en Inde, est une piste intéressante. Cependant, cette option reste difficilement envisageable dans des contextes où les infrastructures et les capacités de quantification de l'État sont limitées.

Cela étant, l'exemple de pays comme le Rwanda, l'Éthiopie ou l'Afrique du Sud démontre qu'il est possible de maintenir des registres fiables et à jour sans recourir exclusivement à des solutions technologiques sophistiquées. Ces États s'appuient sur des administrations étatiques robustes et une présence administrative cohérente pour gérer leurs registres manuels, prouvant qu'une approche systématique et efficace peut suffire. Ces expériences montrent que des infrastructures politiques solides et des capacités administratives renforcées permettent une meilleure connaissance de la population et, par extension, une gestion fiable des registres électoraux.

Ainsi, pour les pays confrontés à ces défis, le véritable enjeu réside dans le redéploiement de l'État et le renforcement des capacités administratives, qui constituent des prérequis incontournables à la mise en œuvre de réformes politiques durables. En investissant dans ces fondations, les États pourront garantir des registres de vote crédibles et renforcer la confiance des citoyens dans le processus démocratique.

SÉRIE Technologies et élections en RDC Contexte

Depuis décembre 2023, Ebuteli mène des recherches sur l'usage des technologies dans les processus électoraux en République démocratique du Congo (RDC). Organisées dans le cadre du projet intitulé « *S'approprier les technologies pour imposer la transparence aux organes chargés des élections en RDC* », ces recherches visent à comprendre les lacunes et défis au niveau des connaissances sur l'usage des technologies dans les processus électoraux en RDC. Après un atelier de conceptualisation axé sur l'état des lieux de l'usage des technologies dans les élections en RDC de 2005 à ce jour, un rapport a été rédigé et publié. Intitulé « *De la biométrie à la machine à voter : analyse de deux décennies d'innovations technologiques dans les élections en RDC* », cette étude présente les technologies utilisées depuis 2005 dans les principales opérations électorales en RDC, les raisons de leur adoption, leurs limites, les leçons tirées de leur utilisation et des recommandations.

Les différents aspects mentionnés dans ce rapport ont fait l'objet d'un approfondissement pour une meilleure compréhension des enjeux et défis liés à l'usage des technologies dans les élections en RDC. Publiée en décembre, la première note³⁵ examine la méfiance accrue sur l'introduction des technologies électoralles, particulièrement la machine à voter, et propose des pistes concrètes pour renforcer l'adhésion des parties prenantes aux technologies électoralles.

Cette deuxième³⁶ note d'analyse, publiée le 15 janvier, insiste sur la nécessaire mise en place d'audits pré et post-électoraux indépendants des matériels et des logiciels mis en œuvre ainsi que sur un alignement des processus électroniques sur les standards internationaux existants, afin de gagner la confiance des parties prenantes.

Cette troisième note d'analyse explore le rôle fondamental du fichier électoral dans les processus électoraux en Afrique.

Ebuteli s'engage ainsi à fournir des analyses rigoureuses et des recommandations pratiques pour améliorer la gouvernance électorale en RDC.

○

À propos

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

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

X (ex-Twitter) : [@ebuteli](https://twitter.com/@ebuteli)

³⁵ Ebuteli, « Technologies électoralles en RDC : comment bâtir la confiance des parties prenantes », publié le 5 décembre 2024, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/2663fcda-9335-4219-adaf-efeed4494791>

³⁶ Ebuteli, « Vote électronique en RDC : comment éviter l'échec des prochaines élections ? », publié le 15 janvier 2025, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/notes/vote-electronique-en-rdc-comment-eviter-l-echec-des-prochaines-elections>