

Feuille de route électorale 2025-2029 Planifier sans rendre compte ?

La Ceni a publié début avril sa feuille de route électorale 2025-2029, sans faire le bilan complet du cycle précédent ni éclaircir le sort des élections locales reportées. Présenté comme un outil de planification, ce document soulève des interrogations sur ses zones d'ombre et ses omissions, notamment le défaut de redevabilité et un chronogramme qui ne correspond pas à la fin de mandat de l'équipe actuelle. Cette note examine les faiblesses structurelles et politiques de cette feuille de route et suggère des mesures concrètes pour en faire un levier crédible d'amélioration de l'administration électorale en RDC.

Dans l'incertitude de la crise sécuritaire, la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) a pris tout le monde de court : la publication, le 4 avril, d'une feuille de route électorale pour la période 2025-2029 s'est invitée dans le débat public, alors même que l'est de la République démocratique du Congo (RDC) s'enfonçait dans l'instabilité après la prise, deux mois plus tôt, de Goma et Bukavu par l'Alliance fleuve Congo-Mouvement du 23 mars (AFC/M23) et les troupes rwandaises. À cette annonce surprise s'ajoute une opacité persistante : la Ceni n'avait pas, à ce moment-là¹, présenté, contrairement à ce qu'exige la loi, le rapport général du cycle électoral précédent, clos unilatéralement et sans explication.

Cette démarche rompt avec la logique de transparence minimale attendue d'une institution indépendante. Pourquoi publier une nouvelle feuille de route à ce moment précis ? Quelles zones d'ombre subsistent quant à ses intentions et ses mécanismes de contrôle ? Cette note d'analyse s'attache à répondre à ces interrogations et à alimenter le débat ouvert par le président de la Ceni, qui présente la feuille de route comme un document perfectible et invite « les parties prenantes à y apporter leurs contributions, observations et suggestions² ».

Instrument politique plus qu'un outil technique ?

Face aux critiques nées du glissement des calendriers électoraux antérieurs, puis à l'expérience du cycle électoral 2023 marqué par un calendrier extrêmement serré, la Ceni tente de tirer les leçons des deux écueils : l'excès de retard et l'excès de précipitation. Le président de la commission électorale le reconnaît publiquement : « *En 2023, le temps nous a cruellement fait défaut*³ ».

¹ C'est seulement le 8 mai 2025 que la Ceni a déposé son rapport d'évaluation mi-parcours du processus électoral 2021-2024 à l'Assemblée nationale.

² Ceni.cd, « La Ceni publie la feuille de route du processus électoral 2025-2028 », 4 avril 2025, disponible sur <https://www.ceni.cd/depeches/2025/04/04/la-ceni-publie-la-feuille-de-route-du-processus-electoral-2025-2029>.

³ Idem.

Les élections se sont déroulées dans une course contre la montre, avec des délais comprimés qui ont forcé l'institution à privilégier la vitesse sur la qualité du processus⁴.

Cette nouvelle feuille de route affiche une volonté de planification rigoureuse, pour ne plus subir la dérive des retards, ni l'improvisation dictée par l'urgence. Mais viser à tout prix le respect du calendrier, sans intégrer les mécanismes de flexibilité et de redevabilité, risque de reproduire d'autres failles : une planification rigide, soucieuse de conformité administrative mais aveugle à la qualité démocratique.

La feuille de route de la Ceni apparaît davantage comme un geste politique.

Au-delà de la gestion du temps, la feuille de route remplit manifestement un rôle politique. Elle cherche à rassurer sur la stabilité institutionnelle et à apaiser un climat de tension, en affichant la volonté du pouvoir de maintenir la dynamique d'organisation régulière des élections enclenchée depuis 2006. Une ambition que le président de la Ceni résume ainsi : « *Ne rien freiner à cet élan* » afin d'éviter un recul démocratique.

Cette volonté est confortée par l'avis du Comité de médiation et d'intégrité électorale (Cime)⁵, organisation regroupant les confessions religieuses, à l'exception des églises catholique et protestante, qui considère la feuille de route de la Ceni comme la reconfirmation de l'élection comme mode exclusif de conquête du pouvoir dans le cadre républicain et constitutionnel. Mais cette lecture, essentiellement politique, occulte le fait que la Ceni s'est contentée d'invoquer des « *contraintes juridiques* » sans les préciser, contournant ainsi le débat sur la réforme constitutionnelle enclenché fin 2024. Pour le Cime, il s'agit de la clôture définitive du débat sur la révision ou le changement de la Constitution. Or, il est tout aussi possible d'y voir une stratégie d'évitement : une manière pour la Ceni d'éluder toute prise de position sur un sujet hautement sensible.

La feuille de route ne prévoit en effet pas de référendum, ce qui tranche avec les spéculations de fin 2024 autour d'un projet controversé de réforme constitutionnelle. Mais l'absence d'un cadrage explicite sur les conditions d'éventuelles réformes électorales ou constitutionnelles laissent planer un flou stratégique : la Ceni écarte le référendum sans préciser dans quel cadre juridique et institutionnel une telle réforme pourrait être envisagée, ni quelle serait sa marge d'action dans ce processus.

Dans ce contexte, le document ressemble davantage à un geste politique de stabilisation qu'à un outil technique complet de pilotage du cycle 2025-2029. Or, un instrument de gestion électorale suppose d'abord une architecture claire : des objectifs vérifiables, un calendrier réaliste et une articulation explicite entre contraintes et solutions. Cela doit surtout reposer sur une participation effective et un consensus des parties prenantes. Faute de ces éléments, la feuille de route risque d'être perçue comme une béquille conjoncturelle pour un pouvoir fragilisé par la crise sécuritaire, plutôt qu'un levier mesurable d'amélioration mesurable du processus électoral.

⁴ Voir à ce sujet : Groupe d'étude sur le Congo (GEC) et Ebuteli, *Élections à l'ère de Tshisekedi : un mauvais départ ?*, octobre 2022, disponible sur <https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2022/10/rapport-gec-ebuteli-elections-ere-tshisekedi-mauvais-depart-1.pdf> <https://www.congoresearchgroup.org/fr/2022/10/18/les-elections-a-lere-de-tshisekedi-un-mauvais-depart/>. Ebuteli, *Elections en RDC : à quelles conditions le respect des délais constitutionnel est-il important ?*, juin 2023, disponible sur <https://www.ebuteli.org/publications/notes/a-quelles-conditions-le-respect-des-delaix-constitutionnels-est-il-important>.

⁵ Cime, déclaration sur la publication de la feuille de route du processus électoral 2025-2029, 11 avril 2025, inédit.

Une feuille de route minimaliste

Contrairement à la feuille de route de 2022, la nouvelle demeure elliptique :

- Elle omet des activités structurantes comme la sensibilisation électorale, les cadres de concertation périodiques et les mécanismes de suivi citoyen ;
- Elle se contente d'énumérer les grandes séquences du processus, sans détailler les articulations entre elles ni les responsabilités institutionnelles correspondantes.

Mais surtout, cette feuille de route se limite à un simple inventaire d'étapes, sans hiérarchisation des priorités ni identification des risques. Elle n'explicite pas les chemins critiques : elle se borne à énumérer les contraintes financières, sécuritaires, légales, logistiques et climatiques, sans décrire comment ces contraintes seront gérées ni quels acteurs devront y répondre. Autrement dit, elle nomme les obstacles mais pas les solutions, ni ceux qui en portent la charge.

📄 Première séquence : révision du fichier électoral		
N°	Activités phares du processus électoral	Échéance
1	Préparatifs et acquisition des matériels pour l'identification et l'enrôlement des électeurs dans la province pilote	avril 2025 à sept. 2025
2	Identification et enrôlement dans la province pilote	sept. 2025 à oct. 2025
3	Acquisition des matériels pour l'identification et l'enrôlement des électeurs	oct. 2025 à fév. 2026
4	Identification et enrôlement dans les 4 aires opérations	fév. 2026 à sept. 2026
5	Adoption de la loi portant répartition de sièges de tous les scrutins	mars 2027 à avril 2027

📌 Deuxième séquence : élections directes		
N°	Activités phares du processus électoral	Échéance
1	Réception et traitement des candidatures - Députation nationale	juillet 2028 à oct. 2028
2	Réception et traitement des candidatures - Députation provinciale	août 2028 à nov. 2028
3	Réception et traitement des candidatures - Présidentielle	oct. 2028 à nov. 2028
4	Réception et traitement des candidatures - Conseillers communaux, de secteur et de chefferie	janv. 2029 à avril 2029
5	Campagne électorale pour les élections présidentielle, législatives nationales et députation provinciale	nov. 2028 à déc. 2028
6	Scrutins	déc. 2028 à déc. 2028
7	Prestation de serment du président de la République	janv. 2029 à janv. 2029
8	Installation Assemblée nationale	fév. 2029 à mars 2029
9	Élections de conseillers communaux, de secteurs et de chefferies	juillet 2029 à juillet 2029

📌 Deuxième séquence : élections directes		
N°	Activités phares du processus électoral	Échéance
1	Réception et traitement des candidatures - Députation nationale	juillet 2028 à oct. 2028
2	Réception et traitement des candidatures - Députation provinciale	août 2028 à nov. 2028
3	Réception et traitement des candidatures - Présidentielle	oct. 2028 à nov. 2028
4	Réception et traitement des candidatures - Conseillers communaux, de secteur et de chefferie	janv. 2029 à avril 2029
5	Campagne électorale pour les élections présidentielle, législatives nationales et députation provinciale	nov. 2028 à déc. 2028
6	Scrutins	déc. 2028 à déc. 2028
7	Prestation de serment du président de la République	janv. 2029 à janv. 2029
8	Installation Assemblée nationale	fév. 2029 à mars 2029
9	Élections de conseillers communaux, de secteurs et de chefferies	juillet 2029 à juillet 2029

Troisième séquence : Élections indirectes		
N°	Activités phares du processus électoral	Échéance
1	Réception et traitement des candidatures - Sénateurs, gouverneurs et vices gouverneurs	avril 2029 à juin 2029
2	Réception et traitement des candidatures - Conseillers urbains, maires et bourgmestres	août 2029 à oct. 2029
3	Élections de sénateurs, gouverneurs et vices-gouverneurs de province	juin 2029 à juin 2029

Source : *extrait de la feuille de route du processus électoral 2025-2029.*

À minima, la Ceni devrait traduire cette architecture dans des dispositifs concrets : une matrice claire des responsabilités, des indicateurs publics par phase (délais, coûts unitaires, taux de couverture) et des jalons de transparence accessibles au public. Sans cela, elle entretient l'ambiguïté et alimente le soupçon d'un processus conçu davantage pour gérer l'opinion plus que pour garantir la crédibilité électorale.

En comparaison, la feuille de route de 2022, bien que perfectible, présentait une cartographie des responsabilités et des risques qui facilitait le suivi institutionnel et citoyen. Cette régression prépare le terrain à un contraste encore plus marqué : celui entre les contraintes détaillées en 2022 et les formules génériques de 2025.

Contraintes dans les feuilles de route 2022 et 2025 : un contraste frappant

Contraintes	Feuille de route 2022 (détails)	Feuille de route 2025 (détails)	Observations
Financement	« Le non-respect des engagements des institutions dans l'accompagnement de la Ceni pourrait entraver le processus électoral (...). La non reconnaissance de l'autonomie financière de la Ceni entache l'indépendance de celle-ci. » Responsables cités : Parlement, gouvernement, partenaires internationaux.	Se limite à mentionner une « contrainte financière » sans précision ni attribution.	⚠ Disparition des acteurs identifiés.
Volonté politique	« Les intentions d'organiser les élections doivent être traduites par des actions concrètes. » Responsables cités : président de la République, Parlement, partis politiques.	Absente.	⚠ Effacement problématique d'un facteur pourtant décisif pour la tenue des scrutins.
Production à temps des lois essentielles (réformes électorales)	« Si la réforme de la loi électorale ne se fait pas à la session de mars 2022, cela aura une incidence sur le calendrier (...) » avec précision sur un ou deux tours du scrutin présidentiel, vote de la diaspora, etc.	Réduite à une « contrainte légale » sans autre détail.	⚠ Perte de substance juridique : 2025 neutralise un enjeu central.
Mutualisation (recensement, identification)	« La lenteur dans la mutualisation... est de nature à retarder le processus électoral (...) » Responsables cités : président de la République, gouvernement.	Non mentionnée.	⚠ Retour en arrière alors que le débat entre l'Office national d'identification de la population (ONIP) et la Ceni reste brûlant.
Sécurité	« L'insécurité (...) peut avoir une incidence sur le déploiement du personnel et du matériel ainsi que la collecte des données. » Responsable cité : gouvernement.	Simple mention d'une « contrainte sécuritaire ».	⚠ Dilution : formulation plus vague, alors que le contexte sécuritaire est plus grave.
Sanitaire	« La résurgence des épidémies et pandémies telles que Ebola, choléra, fièvre jaune, Covid-19 peut modifier les procédures opérationnelles. »	Non mentionnée.	⚠ Omission préoccupante : mémoire institutionnelle effacée.
Logistique	« La faible capacité de la Ceni, en moyens logistiques de déploiement (...) la rend dépendante de la disponibilité et des interventions des partenaires. »	Réduite à une « contrainte logistique ».	⚠ Perte de précision : l'analyse explicite de 2022 est remplacée par une formule abstraite en 2025. Pourtant, les élections de 2023 ont fortement été perturbées par des difficultés logistiques.
Climatique	Non évoquée.	Ajoutée comme « contrainte climatique ».	⚠ Nouvel ajout, pertinent mais sans détails ni responsables.

⚠ Analyse comparative

Constat général : la feuille de route 2025 montre une simplification importante par rapport à 2022, avec une perte de précision et l'effacement des responsabilités institutionnelles.

Points critiques : l'absence de mention de la volonté politique et de la mutualisation, ainsi que la dilution des contraintes sécuritaires et logistiques, contrastent avec les défis réels du terrain.

Cette comparaison illustre que la feuille de route de 2022 livrait une description précise des contraintes et des responsabilités, en citant directement les risques (« retard dans le financement », « lenteur dans la mutualisation », « résurgence des épidémies ») et en désignant les acteurs concernés.

Celle de 2025, en revanche, se contente d'énumérations génériques (« contrainte financière », « contrainte sécuritaire », « contrainte légale »), ce qui traduit un appauvrissement volontaire du discours et un effacement des responsabilités politiques.

Or, le président de la Ceni, dans son allocution de présentation, comble paradoxalement ces silences en déclarant : « *Bien qu'ambitieuse et porteuse d'espoir, cette feuille de route fera face à plusieurs défis clairement identifiés. Il s'agit notamment des défis sécuritaires, en particulier dans les régions de l'Est du pays où la paix reste précaire. La Ceni fait aussi face à des défis logistiques majeurs couplés à des défis climatiques (...). Les défis financiers ne sont pas en reste (...). Enfin, des défis juridiques subsistent (...).* »

Ce décalage est révélateur : les contraintes sont explicitées dans le discours, mais neutralisées dans le document officiel. Autrement dit, le président de la Ceni verbalise ce que la feuille de route choisit de taire, ce qui peut interroger sur la volonté de la Ceni de conserver une marge d'interprétation et d'éviter d'engager officiellement la responsabilité des institutions concernées.

Cette logique d'évitement se retrouve aussi dans un autre angle mort majeur : l'absence de bilan complet du cycle 2021-2027 et d'un audit financier indépendant, pourtant préalables à la définition d'une nouvelle feuille de route.

Bâtir l'avenir sans solder le passé ?

Cette feuille de route a été publiée alors même que plusieurs activités majeures du calendrier électoral 2021-2027 n'ont pas été exécutées. C'est le cas notamment de scrutins indirects pour les entités territoriales décentralisées (ETD) ou du dépôt à l'Assemblée nationale du rapport général du processus électoral précédent.

Or, la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Ceni est explicite : à l'issue de chaque processus électoral, la Ceni doit déposer un rapport général retraçant l'ensemble des opérations. L'examen de ce rapport par l'Assemblée nationale devrait ensuite ouvrir la voie à l'audit de la gestion financière de l'institution par la Cour de comptes⁶. En publiant une nouvelle feuille de route dès le 4 avril, avant le dépôt, le 8 mai, du rapport annuel 2024-2025 et du rapport de l'atelier d'évaluation à mi-terme du processus 2021-2024, la Ceni a donc choisi de projeter le cycle à venir sans avoir officiellement présenté le bilan consolidé du précédent. Pour l'instant, seul l'examen en plénière du rapport annuel déposé est prévu lors de la session ordinaire de septembre 2025⁷.

Cette inversion du calendrier fragilise la lisibilité institutionnelle : le document d'orientation précède l'évaluation, alors qu'il devrait en découler. Et ce rapport à mi-parcours interne, bien qu'utile pour mesurer les tendances du cycle écoulé, ne saurait se substituer au rapport général prévu par la loi, encore moins à l'audit financier de la Cour des comptes. Plusieurs organisations de la société civile, comme Agir pour des élections transparentes et apaisées (AETA) ou la Synergie des missions d'observation citoyenne des élections (Symocel) craignent d'ailleurs que la publication de la feuille de route ne serve à éluder l'exigence d'un audit complet, pourtant indispensable à la crédibilité de l'institution.

⁶ L'article 52 alinéa 2 de la loi organique sur la Ceni telle que modifiée à ce jour stipule : « *À la fin de tout processus électoral ou référendaire, un audit externe est diligenté par la Cour des Comptes dans les 30 jours qui suivent le dépôt du rapport général de la CENI à l'Assemblée nationale.* »

⁷ Jessé Busomoke, « Session de septembre 2025 : un calendrier ambitieux mais des priorités discutables », [talatala.cd](https://talatala.cd/eclairage/127/), 9 octobre 2025, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/127/>.

Certes, la Ceni avait invité l'inspection générale des finances (IGF) à accompagner l'exécution de ses dépenses électorales. Mais seul l'audit de la Cour des comptes, prévue par l'article 52 de la loi organique, dispose d'une valeur supérieurement contraignante⁸.

Mandat en sursis ?

Au-delà de la question du bilan, celle du mandat des membres actuels de la Ceni demeure un sujet sensible. Leur mandat arrive à échéance en octobre 2027, soit une année avant la tenue des élections de 2028. Cette discordance temporelle soulève une interrogation légitime : qui pilotera la clôture du processus électoral si l'actuelle équipe atteint la fin de son mandat avant la tenue des scrutins ? La classe politique, pour l'instant, reste largement silencieuse sur ce débat pourtant essentiel à la stabilité institutionnelle.

En attendant, deux hypothèses sont généralement avancées :

- 1) Préparer dès à présent la transition institutionnelle, afin qu'une nouvelle équipe soit installée avant la phase critique du cycle électoral ;
- 2) Laisser l'équipe actuelle conduire le cycle jusqu'à son terme, en s'appuyant sur la clause de continuité prévue à l'article 13 de la loi organique sur la Ceni⁹.

La première option présente l'avantage de la prévisibilité, mais risque de fragiliser la continuité institutionnelle si elle intervient sans coordination entre le bureau et le secrétariat exécutif national (SEN). Ce dernier, appuyé par ses démembrements provinciaux, est censé garantir la mémoire institutionnelle de la Ceni et assurer la permanence technique du processus électoral, indépendamment du renouvellement de ses animateurs politiques. Renforcer cette administration électorale permanente devrait constituer une priorité, afin de réduire la dépendance du processus à la stabilité du bureau de la Ceni.

La seconde hypothèse, souvent évoquée dans le débat public, repose sur une interprétation discutable de l'article 13, alinéa 2, de la loi organique, selon lequel les membres de la Ceni « *restent en fonction à l'expiration de leur mandat jusqu'à l'installation effective de nouveaux membres* ». Cette disposition ne crée pas une prorogation tacite du mandat, mais une clause de continuité administrative comparable à celle qui, dans la Constitution, empêche une vacance du pouvoir présidentiel entre l'élection et la prestation de serment. Elle suppose donc que le processus de désignation des nouveaux membres est déjà engagé, et non qu'il puisse être indéfiniment différé.

Dans l'histoire récente des élections en RDC, un précédent souvent invoqué éclaire ce débat : l'arrêt rendu le 27 août 2007 par la Cour suprême de justice¹⁰, saisi par l'abbé Apollinaire Malumalu, alors président de la Commission électorale indépendante (CEI). La haute cour avait alors autorisé la CEI à poursuivre le processus électoral jusqu'à l'installation effective de la Ceni, au nom du principe de continuité et de régularité du service public. Cette décision visait à combler un vide institutionnel temporaire, dans un contexte où la Ceni, nouvellement créée par la Constitution de 2006, n'était pas encore opérationnelle.

Cependant, cette jurisprudence ne saurait être transposée au contexte actuel. En 2007, il s'agissait d'assurer la transition entre deux régimes institutionnels distincts : de la CEI à la Ceni. Aujourd'hui, le cadre légal est pleinement établi : la loi organique précise à la fois la durée du mandat (six ans) et le mécanisme de désignation de la nouvelle équipe.

⁸ L'article 52 de la loi organique sur la Ceni, modifié et complété par l'article 1er de la loi organique n° 21/012 du 3 juillet 2021, stipule : « La gestion des finances et du patrimoine de la Ceni est soumise aux règles de contrôle régissant les Finances publiques et les biens de l'Etat. À la fin de tout processus électoral ou référendaire, un audit externe est diligenté par la Cour des comptes dans les 30 jours qui suivent le dépôt du rapport général de la Ceni à l'Assemblée nationale (...) ».

⁹ L'article 13 de la loi organique sur la Ceni stipule : « *Le mandat des membres de la Ceni est de six ans. Il n'est pas renouvelable. À l'expiration de leur mandat, les membres de la Ceni restent en fonction jusqu'à l'installation effective de nouveaux membres.* »

¹⁰ Lire à ce sujet l'arrêt R. Const. 055/TSR rendu le 27 août 2007 par la Cour suprême de justice, disponible sur <https://www.droitcongolais.info/files/1a.18.-CS.J-Prolongation-mandat-CEI.pdf>

Autrement dit, la Cour suprême de justice avait comblé un vide juridique ; elle n'avait pas ouvert la voie à des prorogations motivées par des considérations politiques.

Dans la pratique congolaise, toutefois, cette clause a souvent été détournée de son esprit initial. En 2011 comme en 2019, les retards et désaccords politiques entre les composantes chargées de désigner les membres de la Ceni ont conduit à des prolongations de fait, non prévues par la loi. Le problème n'est donc pas juridique mais politique : l'absence d'un mécanisme contraignant pour déclencher à temps la désignation des successeurs.

La véritable urgence est d'instaurer un calendrier de désignation anticipée, aligné sur l'article 12 de la loi organique qui prévoit l'ouverture du processus 90 jours avant l'expiration du mandat. Faute de quoi, le risque n'est pas un « glissement légal », mais une inertie politique déguisée en continuité institutionnelle.

Toutefois, le problème dépasse la lettre de la loi. La solution la plus pragmatique réside moins dans une réforme juridique que dans une organisation progressive de la transition entre équipes successives. L'expérience montre qu'une Ceni sortante peut, sans rupture, amorcer les préparatifs du cycle suivant (études de faisabilité, planification logistique, premières consultations techniques) pendant qu'une nouvelle équipe s'installe et prend progressivement la main, avec le soutien du SEN.

Cette approche, déjà pratiquée dans d'autres démocraties africaines (Kenya, Ghana, Afrique du Sud), permet d'assurer une passation technique documentée, de préserver la mémoire institutionnelle et de limiter les retards imputables aux changements de leadership. Elle offrirait à la Ceni congolaise une transition fluide, sans glissement de mandat ni vide de gouvernance.

Cette question de continuité institutionnelle renvoie à un autre défi de fond : celui de la continuité démocratique. Car si la Ceni peut anticiper la succession de ses dirigeants, elle n'a toujours pas réglé la succession de ses cycles électoraux, en particulier l'éternel report des élections locales.

Arriérés électoraux

Dans son allocution du début avril 2025, le président de la Ceni a souligné qu'« *avec les élections de gouverneurs, vice-gouverneurs et sénateurs des provinces du Kwilu et du Nord-Ubangi, la Ceni a bouclé le cycle électoral national et provincial* ». Mais cette déclaration occulte une réalité essentielle : le cycle local demeure inachevé, les scrutins communaux n'ayant été organisés que partiellement.

La Ceni avait en effet tenu, le 20 décembre 2023, des élections communales dans les 26 chefs-lieux de province, au terme desquelles 915 conseillers municipaux ont été proclamés élus le 23 janvier 2024. C'était la première fois depuis 1987, saluée comme un jalon important pour la décentralisation et la participation citoyenne à la gestion des affaires locales.

Cependant, la Ceni avait elle-même reconnu, lors de la proclamation des résultats, que ces scrutins n'étaient qu'« *une étape* » et que « *la voie est tracée pour les organiser dans toutes les communes du pays*¹¹ ». Près de deux ans plus tard, aucun calendrier complémentaire n'a été publié pour achever cette séquence.

¹¹ *Radio Okapi*, « Élections 2023 : 915 conseillers municipaux proclamés élus en RDC », 24 janvier 2024, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2024/01/24/actualite/politique/elections-2023-915-conseillers-municipaux-proclames-elus-en-rdc>

La feuille de route 2025 - 2028 relève une approche de gouvernance recentrée sur le sommet.

Ainsi, cette fois-ci, les élections locales n'ont pas été annulées, mais fragmentées : réalisées dans les grandes villes politiquement visibles, repoussées ailleurs.

Le résultat est une démocratie locale à géométrie variable, où les chefs-lieux de province disposent désormais de conseils élus, tandis que les autres communes et entités territoriales demeurent administrées sans représentation élue.

Et dans les communes situées dans les chefs-lieux de province, des autorités nommées sont restées en place faute d'élections indirectes des bourgmestres, des conseillers urbains et maires de ville. Cette situation entretient un déséquilibre institutionnel : les conseils élus se heurtent à des bourgmestres nommés, souvent non redevables devant eux, créant un flou juridique et fonctionnel dans la gouvernance locale.

C'est dans ce contexte que, le 22 juin 2025, Jacquemin Shabani, vice-Premier ministre de l'Intérieur, a adressé une lettre officielle au président de la Ceni pour l'inviter à prendre toutes les dispositions nécessaires à l'organisation des élections des bourgmestres, bourgmestres adjoints, conseillers urbains, maires et maires adjoints. Cette interpellation, fondée sur une instruction du président de la République formulée lors du 45^e conseil des ministres, marque une reconnaissance tardive du caractère inachevé du cycle local. Elle souligne en creux le recul de la feuille de route 2025-2029, qui n'intègre ni la consolidation du cycle local ni la planification des scrutins différés de 2023.

Cependant, cette initiative gouvernementale ne dissipe pas toutes les ambiguïtés : si elle réaffirme la volonté politique de parachever la décentralisation, rien n'indique que les moyens financiers nécessaires aient été mis à la disposition de la Ceni pour lancer ces opérations. Dès lors, le rappel à l'ordre politique risque de demeurer symbolique, sans effet concret sur la programmation électorale. D'ailleurs, le calendrier publié par la Ceni à la suite de cette demande du ministre de l'Intérieur¹² est déjà devenu obsolète, comme tous les autres chronogrammes antérieurs que la Ceni avait publiés à cet effet¹³.

En conséquence, la responsabilité de cette inertie est donc partagée : la Ceni, pour avoir écarté le niveau local de sa planification stratégique ; et le gouvernement, pour n'avoir pas anticipé la traduction budgétaire et opérationnelle de cette ambition. En l'état, la feuille de route 2025-2029 donne le sentiment d'un cycle électoral recentré sur le sommet du système institutionnel, laissant en suspens la base de la pyramide démocratique.

Ce déséquilibre du système de gouvernance du pays n'est pas qu'un retard d'agenda : il traduit une faille plus profonde dans la gouvernance électorale congolaise. En se concentrant sur la planification du sommet sans achever les fondations locales, la Ceni reproduit le même schéma que dans le cycle précédent : une feuille de route conçue comme un document d'intention, non comme un outil de pilotage intégré. Cette logique verticale ne se limite pas aux élections locales : elle traverse aussi la gestion du fichier électoral et les tensions persistantes autour de la mutualisation des opérations d'identification de la population entre les institutions concernées. Là encore, la feuille de route 2025-2029 révèle davantage une volonté d'autonomie qu'une recherche de cohérence institutionnelle.

¹² Voir à ce sujet le communiqué de presse de la Ceni, disponible sur <https://www.ceni.cd/communiquede-presse/2025/07/23/communiquede-presse-ndeg010ceni2025-portant-publication-du>.

¹³ Samyr Lukombo, « L'AETA se dit surprise de constater que le gouvernement n'a pas financé les élections des conseillers urbains, des maires et des bourgmestres », *Actualite.cd*, 16 août 2025, disponible sur <https://actualite.cd/2025/08/16/rdc-aeta-se-dit-surprise-de-constater-que-le-gouvernement-na-pas-finance-les-elections>.

Fichier électoral : autonomie ou désengagement de la Ceni ?

En 2022, la Ceni s'était opposée à la mutualisation des efforts entre elle et deux autres institutions chargées par l'identification de la population¹⁴ : l'Office national d'identification de la population (Onip) et l'Institut national de la statistique (INS). Pour elle, cette mutualisation constituait une contrainte susceptible d'entraver le respect de son chronogramme électoral. L'institution redoutait que l'agenda du recensement national, encore incertain, ne compromette la tenue des scrutins dans les délais constitutionnels. Elle voulait ainsi prévenir tout risque de glissement, comme celui redouté entre 2014 et 2015 lorsque le régime Kabila avait tenté, sans succès, de subordonner l'organisation des élections de 2016 à la finalisation complète de l'identification de la population.

Dans sa nouvelle feuille de route, la Ceni reste fidèle à cette ligne : elle considère que l'identification et l'enrôlement des électeurs relèvent exclusivement de ses attributions constitutionnelles¹⁵. Elle n'entend donc se placer sous la tutelle d'un processus piloté par l'Onip, chargé de distribuer les cartes d'identité et de constituer un fichier général de la population.

Ce positionnement lui vaut d'ailleurs d'être soupçonnée, non sans raison, de vouloir empiéter sur les prérogatives de l'Onip. Dans son rapport de l'atelier d'évaluation à mi-terme 2021-2024, la Ceni estime en effet que l'Onip dispose d'une faible capacité organique et opérationnelle, et sollicite que la constitution et la gestion du fichier général de la population lui soient temporairement confiées¹⁶. Une telle demande traduit moins une volonté de coopération qu'un désir d'autonomie étendue, voire d'accaparement fonctionnel.

Cette attitude suffit-elle à justifier le retrait de la Ceni des initiatives de mutualisation ? L'argument avancé par l'institution électorale est celui de la prudence : elle affirme ne pas pouvoir attendre un processus de recensement encore au point mort, au risque de compromettre les délais constitutionnels dans l'organisation des élections à venir. La position peut paraître défendable, mais elle laisse transparaître une méfiance institutionnelle profonde, qui affaiblit l'idée d'un système intégré de gouvernance de l'identité.

Le contexte n'arrange rien. Dans son programme électoral 2023, le président Félix Tshisekedi s'était engagé à doter chaque Congolais d'une carte d'identité nationale avant la fin de l'année 2024. Mais, en août 2024, le ministère de l'intérieur a résilié le contrat liant l'État congolais à Idemia, société française de sécurité numérique spécialisée notamment dans la biométrie et l'identification de la population, après des allégations de corruption soulevées par l'IGF¹⁷.

Longtemps à l'arrêt, le processus d'identification de la population semble toutefois connaître un début de relance. En août 2025, le conseil présidentiel de veille stratégique (CPVS) a annoncé avoir reçu une délégation de l'Onip pour évaluer l'état d'avancement de la réforme, relancée après sa suspension en 2022.

¹⁴ Ithiel Batumike, Élections de 2023 en RDC : le fichier électoral va-t-il (enfin) dépendre du recensement général de la population ?, *Talatala*, disponible sur <https://talatala.cd/eclairage/58/>.

¹⁵ Articles 211 de la Constitution, 9 de la loi organique de la Ceni et 3 de la loi de 2004 portant identification et enrôlement des électeurs telle que modifiée en 2016.

¹⁶ Ceni, Rapport général de l'atelier d'évaluation à mi-terme du processus électoral 2021-2024, p.16, disponible sur <https://www.ceni.cd/depeches/2025/05/09/rapport-general-de-latelier-devaluation-mi-terme-du-processus-electoral-2021> consulté le 16 octobre 2025.

¹⁷ *Radio Okapi*, « La RDC rompt le contrat de production des cartes d'identité biométriques », 4 septembre 2024, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2024/09/05/actualite/societe/la-rdc-rompt-le-contrat-de-production-des-cartes-didentite-biometriques>

Un test pilote a été mené à Kinshasa, et un nouveau partenariat est en cours de négociation avec une entreprise ghanéenne, en vue de l'ouverture prochaine de plus de 5000 bureaux d'identification à travers le pays¹⁸.

Mais cette reprise demeure limitée et entourée d'incertitudes : ni les délais ni les ressources mobilisées ne sont clairement définis, et les soupçons de mauvaise gestion continuent de peser sur le projet. Dans ces conditions, la Ceni peut toujours invoquer la nécessité d'assurer la continuité de ses opérations électorales sans attendre la pleine mise en œuvre du programme d'identification. Toutefois, son argument d'autonomie absolue se trouve désormais affaibli : la relance de l'Onip, même partielle, rend plus pressante la question d'une coordination interinstitutionnelle effective.

Cette exigence de coordination s'inscrit dans une réflexion plus large : comment transformer la feuille de route 2025-2029 en véritable instrument de réforme électorale et non en exercice solitaire ? Dans ce contexte d'autonomie défensive et de coordination inachevée, la Ceni ne pourra jouer son rôle que si la feuille de route devient un cadre collectif, réapproprié par l'ensemble des institutions et des parties prenantes concernées.

Recommandations : comment tirer profit de la feuille de route 2025-2029

Pour marquer le début de démarrage de la mise en œuvre de la feuille de route, la Ceni a visité, le 6 mai, l'entrepôt central de Kingabwa, à Kinshasa, pour s'enquérir de l'inventaire du matériel d'identification et d'enrôlement des électeurs. Cette visite a marqué symboliquement le lancement du cycle électoral 2025-2029. Le processus semble déjà amorcé, et le président de la Ceni a appelé les parties prenantes à s'approprier la feuille de route publiée le 4 avril.

Mais cette appropriation ne peut être purement incantatoire. Elle suppose une clarification des zones d'ombre, une répartition des responsabilités et une cohérence institutionnelle renforcée. Sans cela, la feuille de route risque de demeurer un document de communication, sans portée opérationnelle ni valeur d'engagement.

Au regard des constats dressés dans cette note, trois priorités se dégagent :

- 1) **Restaurer la redevabilité** : la Ceni ne peut prétendre à une nouvelle planification sans solder le passé du cycle précédent, ni sans rendre compte publiquement de l'usage des ressources mises à sa disposition. Le dépôt du rapport général et l'audit de la Cour des comptes doivent constituer la base de tout nouveau chronogramme.
- 2) **Assurer la continuité institutionnelle** : l'expiration du mandat de l'équipe actuelle en 2027, soit une année avant les élections générales de 2028, impose une transition anticipée et organisée, afin d'éviter tout vide de gouvernance ou toute prorogation de fait.
- 3) **Renforcer la coordination interinstitutionnelle** : la relance, même partielle, de l'Onip sur le chantier de l'identification de la population appelle à un dialogue structuré pour éviter la duplication des efforts et garantir la cohérence des bases de données.

C'est à ces conditions que la feuille de route pourra devenir un outil de pilotage collectif, et non un exercice solitaire d'autolégitimation institutionnelle.

Pour que ces priorités produisent un effet réel, elles doivent se traduire en engagements précis de la part des institutions concernées. Les propositions suivantes précisent les responsabilités de chacun des acteurs clés du processus électoral.

¹⁸ Bruno Nsaka, « RDC : De nouvelles manœuvres dans le processus d'octroi des cartes d'identité pour citoyens », *Deskeco.com*, 6 août 2025, disponible sur <https://deskeco.com/2025/08/06/rdc-de-nouvelles-manoeuvres-dans-le-processus-doctroi-des-cartes-didentite-pour-citoyens>

1) Au Parlement

- Inviter la Ceni à déposer dans les meilleurs délais le rapport général du processus électoral précédent et programmer son examen, conjointement avec le rapport annuel 2024-2025 et celui d'évaluation à mi-parcours 2021-2024, afin de tirer les enseignements du cycle écoulé et d'identifier les réformes nécessaires ;
- Engager, sur cette base et à la lumière des rapports des missions d'observation électorale ainsi que des plaidoyers de la société civile, une évaluation des cycles électoraux organisés pendant la Troisième République, en vue d'introduire des réformes, notamment celles liées à la gouvernance de la Ceni, au financement et à la décentralisation du processus électoral.

2) Au gouvernement

- Définir, en concertation avec la Ceni, un plan de décaissement pluriannuel pour sécuriser le financement du cycle 2025-2029 ;
- Clarifier la politique d'identification nationale et coordonner les actions entre la Ceni, l'Onip et le ministère de l'Intérieur, afin de garantir une mutualisation effective des opérations ;
- Intensifier les efforts diplomatiques et sécuritaires pour rétablir la paix dans les zones encore sous occupation de l'AFC/M23 et de troupes rwandaises, afin d'éviter toute exclusion électorale territoriale et tout risque de glissement politique.

3) À la Cour des comptes

- Conduire, conformément à l'article 52 de la loi organique sur la Ceni, l'audit sur la gestion financière du processus précédent, afin de renforcer la transparence et la confiance du public dans l'administration électorale.

4) À la Ceni

- Fixer clairement l'opinion sur le sort des élections locales restantes, en précisant les contraintes ayant conduit à leur report sine die ;
- Clarifier et enrichir les opérations prévues dans la feuille de route, notamment en y intégrant la sensibilisation électorale, les cadres de concertation et les dispositifs de suivi citoyen ;
- Publier le rapport de gestion financière du processus électoral précédent et un budget rationalisé pour le nouveau cycle, avec des coûts unitaires et un plan de maintenance du matériel électoral ;
- Convoquer une concertation nationale entre parties prenantes pour construire un consensus national sur la gouvernance électorale et les priorités du cinquième cycle électoral.

5) Aux partis politiques

- Favoriser un consensus transparent sur la succession de l'actuelle équipe de la Ceni, en respectant les délais prévus par la loi ;

- Suivre activement la mise en œuvre de la feuille de route et participer aux concertations sur les réformes à venir.

6) À la société civile

- Renforcer le plaidoyer pour l'adoption de réformes électorales plus inclusives, transparentes et crédibles ;
- Relancer dès à présent la sensibilisation civique et électorale, afin d'éviter la précipitation observée lors du précédent cycle.

En définitive, la feuille de route 2025-2029 aurait pu constituer un exercice de capitalisation et de projection. Elle révèle surtout la persistance des failles structurelles de la gouvernance électorale congolaise : déficit de redevabilité, fragilité institutionnelle et faiblesse du dialogue entre acteurs. Entre autonomie défensive et coordination manquée, la Ceni oscille encore entre institution technique et acteur politique. Pour qu'elle redevienne un arbitre crédible du jeu démocratique, elle devra rendre compte, anticiper et coopérer. C'est à cette condition seulement que le prochain cycle électoral pourra se dérouler dans la transparence, la sérénité et la confiance du public.

SÉRIE
Réformes institutionnelles
Contexte

La série *Réformes institutionnelles* s'inscrit dans le cadre du projet Talatala+, mis en œuvre par Ebuteli avec le soutien de la *National Endowment for Democracy* (NED). Ce projet vise à renforcer la transparence et la redevabilité des institutions publiques en République démocratique du Congo (RDC), tout en stimulant une participation citoyenne plus active dans le suivi et la co-construction des politiques publiques.

Dans un contexte politique marqué par la concentration du pouvoir exécutif, la faible autonomie des contre-pouvoirs et la lenteur des réformes structurelles, cette série explore les mécanismes institutionnels qui conditionnent l'efficacité de l'action publique. Elle s'attache à comprendre comment les dispositifs législatifs et administratifs influent sur la gouvernance démocratique.

Chaque note thématique donne une dimension clé de la réforme de l'État : la clarification des compétences gouvernementales, la rationalisation de l'architecture administrative, la réforme des institutions électorales, ou encore la régulation du pouvoir présidentiel. Ces études visent à proposer des pistes concrètes pour renforcer la cohérence et la performance des institutions publiques.

Parallèlement, un système de veille citoyenne, *Bulletin 220*¹⁹, a été déployé. Il publie des numéros sur l'état d'avancement des réformes et formule des recommandations spécifiques à l'attention des décideurs. Ce dispositif permet de rendre accessibles des informations fiables sur l'activité parlementaire et institutionnelle, contribuant à une meilleure transparence, à une redevabilité accrue et à une participation citoyenne renforcée dans le processus démocratique.

En somme, la série *Réformes institutionnelles* constitue un espace d'analyse et de vulgarisation visant à rapprocher les citoyens de la gouvernance publique et à outiller les décideurs pour repenser les institutions congolaises à l'aune des principes d'efficacité, de responsabilité et de démocratie parlementaire.

¹⁹ Ebuteli, « Bulletin 220 #1 - La Constitution tiendra-t-elle après la guerre ? », 19 juin 2025, disponible sur <https://files.ebuteli.org/assets/07b308b2-3340-43ef-badd-0ec85710d68c>

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](#)
