

Les enfants fantômes :
un défi pour la réalisation des ODD
Ouafae Sananès
Experte Genre,
AFD : DOE/CLS

Contexte

Le colloque organisé par l'ONG « Regards de femmes » le 15 juin 2018 à la Métropole de Lyon, intitulé : « **Sensibilisation des Etats et information des populations sur l'importance de l'état civil** », aurait pu s'intituler « **l'état civil dans tous ses états** ».

En présence de nombreuses personnalités, notamment, Michèle Vianès, la Présidente de Regards de femmes, Max Vincent, Maire de Limonest, Conseiller délégué à la Coopération décentralisée à la Métropole de Lyon, Jacques Krabal, député de l'Aisne, Secrétaire général parlementaire de l'APF, François Noël Buffet, Sénateur du Rhône, vice-président de la Commission des lois constitutionnels et membre du CA de l'OFPPA, Maître Olivier Matocq, Membre du Conseil de l'Ordre des Avocats de Lyon, Maître Denis-Pierre Simon, Président du Conseil régional des Notaires de la Cour d'Appel de Lyon, membre de l'Association des Notaires de la Francophonie, l'Administrateur principal chargé de protection de l'UNHCR Apatridie, Dia Jacques Gondo, le chargé de mission à la Francophonie chargé de la gouvernance, Cyrille Zongo-Ondo, la représentante de la Ministre de l'Education de Côte d'Ivoire, Bernadette Bah Kamanan, la Coordinatrice du Réseau des femmes de la Francophonie, Ministre conseillère auprès du Président sénégalais, Ndioro Ndaye, le Dr Morissanda Kouyaté, Directeur exécutif du Comité Interafricain, Expert auprès de l'ONU sur les mutilations sexuelles féminines et les mariages précoces.

Par ailleurs, des messages vidéos ont été diffusés de la part du Directeur exécutif adjoint de l'ONU Femmes, Yannick Glemarec et de l'Experte française auprès du Comité CEDAW à Genève, ex-ministre des droits des femmes et ex-députée du Calvados, Nicole Ameline.

Les actrices et acteurs de la société civile ont été largement représentés, entre autres, en présence des représentants du Congo-Brazzaville, de Côte d'Ivoire, du Mali, du Maroc et du Togo.

Le colloque était l'occasion du lancement officiel de la plateforme www.etatcivil.pw; co-financée par l'Organisation internationale de la Francophonie. Cet événement coïncidait avec le 20^{ème} anniversaire de « Regard de femmes », ONG militante en faveur des droits des femmes et qui pose un regard exigeant sur le monde et sur les droits émancipateurs pour la dignité humaine.

La clôture a été effectuée par la Maire de Civrieux, Présidente de l'Association des Maires ruraux de l'Ain, conseillère régionale et, par Ouafae Sananès, Chargée de mission, Experte en genre et développement au sein de la nouvelle Cellule du Lien social de l'AFD.

Les enfants fantômes : un déni de droit

L'état civil semble être un réel défi pour beaucoup de pays en développement ou émergents. Quelques chiffres évaluent l'état des lieux de la déclaration au registre de l'état civil :

- Près de 250 millions d'enfants dans le monde sont non-déclarés à l'état civil
- Près d'un 1,1 Md d'adultes ne disposent pas de carte d'identité
- 4 femmes sur 5 en milieu rural sont non-déclarées
- Plus de 63 millions d'enfants naissent chaque année sans avoir droit à ce passeport pour la vie qu'est la déclaration de naissance.

On qualifie les enfants nés sans être déclarés **d'enfants fantômes**. Ce sont des **morts civiques**, puisqu'ils n'ont aucun statut juridique officiel. Or, l'inscription à l'état civil est un **droit premier**. C'est un acte de vie en société. Parmi ces

enfants fantômes, la majorité est constituée de femmes et de filles, a rappelé Jacques Krabal, député de l'Aisne et Secrétaire général de l'APF.

La déclaration des naissances figure dans les Objectifs de développement durable (**ODD 16, cible 9**), comme étant un droit, un accélérateur de développement et un levier pour l'égalité femmes-hommes. La **Convention internationale des droits de l'enfant**, adoptée par l'AGNU le 20 novembre 1989, signée par la France le 26 janvier 1990 stipule à l'article 7, le droit à l'enregistrement à la naissance et à l'identité légale : « **L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux** ».

L'article 6 de la **Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant** adoptée par les Etats membres de l'OUA en juillet 1990 à Addis-Abeba, réaffirme ce droit :

1. tout enfant a droit à un nom dès sa naissance ;
2. tout enfant est enregistré immédiatement après sa naissance ;
3. tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité ;
4. les Etats parties à la présente Charte s'engagent à veiller à ce que leurs législations reconnaissent le principe selon lequel un enfant a droit d'acquérir la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel il/elle est né(e) si, au moment de sa naissance, il/elle ne peut prétendre à la nationalité d'aucun autre Etat conformément à ses lois.

L'état civil : un enjeu de dignité humaine

La déclaration de naissance est un acte fondateur de la parenté, de la filiation. Si par le passé, dans les sociétés traditionnelles, l'appartenance à la communauté était reconnue et validée par le groupe, aujourd'hui, de la naissance à la mort, des justificatifs écrits accompagnent les étapes de la vie, particulièrement dans un monde globalisé où une personne peut naître dans un pays donné, vivre dans un autre, obtenir plusieurs nationalités, résider dans différents continents, avoir recours à la procréation médicalisée, au don de gamètes ou à la gestation pour autrui.

La filiation ; les nouvelles techniques de procréation aidant, devient un enjeu en soi. Jadis, la maternité se déclarait par l'accouchement (donner naissance à un enfant) et la paternité était la reconnaissance du géniteur et du père moral reconnu par l'institution matrimoniale. Aujourd'hui, la science a bouleversé notre rapport à la parenté. La mère était la seule à pouvoir déterminer la paternité ; la maternité, quant à elle, n'avait pas besoin d'être justifiée puisque l'acte de donner naissance à un enfant, était la preuve intangible. Mais la GPA, la PMA, le don d'ovocytes, introduisent désormais une incertitude sur le fait même du lien biologique de l'enfant à la mère qui lui a donné naissance.

Dans un contexte mondialisé où les populations se déplacent facilement d'un pays à l'autre, construisent leur vie à l'étranger, épousent des étrangers, il est difficile d'avoir une traçabilité de l'humanité sans état civil. Il est question de traçabilité de l'identité d'une personne. Selon l'UNHCR, par exemple en Inde, 71M d'enfants de moins 5 ans ne sont pas déclarés, 17M au Nigéria, 16M au Pakistan, Ethiopie 13M, RDC 8M, Tanzanie 7M, 3M en Afghanistan pour ne citer que ces pays-là.

L'enregistrement des naissances n'est pas la nationalité. C'est dans cette optique que l'UNHCR, a fait de ce sujet une priorité de ses actions, notamment en février 2015, où il a conclu un accord avec la CEDEAO pour lutter contre l'apatridie, considérant que la nationalité qui prévaut dans ce cas est celle du lieu où les enfants se trouvent.

Enjeux de l'absence d'inscription

La non-inscription au registre de l'état civil représente un coût pour la société tout entière, tant au plan de l'incidence économique, le coût de l'usurpation de l'état civil (plus de 600 milliards dans le monde), que sur le sort des enfants qui peuvent être enlevés sans laisser de trace. Le **trafic des êtres humains**, particulièrement des enfants, **se nourrit de l'absence d'identité civile**. Par ailleurs, la pauvreté dans de nombreux pays, s'enracine également dans l'absence de titre de propriété : la **titrisation peut permettre de lutter contre la pauvreté**.

S'ajoute à ces enjeux, la mobilité des populations, intrinsèquement liée à l'histoire de l'humanité : migrations de population, réfugiés ou déplacés, migrants économiques ou relevant du droit d'asile, les régulations et les frontières, ne permettent plus de se déplacer sans être identifié. C'est donc une source de sécurité pour les individus d'avoir un état civil. C'est une nécessité pour les Etats-hôtes de pouvoir déterminer les origines de demandeurs d'asile ou de migrants quel que soit le motif de leur déplacement.

Or, de nombreux migrants, soit ne disposent pas de carte d'identité, soit l'absence de papiers relève d'une stratégie pour ne pas être reconduits aux frontières. Les territoires ultramarins, comme Mayotte ou la Guyane, font face à des flux migratoires de provenance de pays ou des îles environnantes ; des migrants sans papiers d'identité, ne permettant pas de préciser leurs origines.

L'obligation de l'état civil

L'état civil est très ancien en France. En effet, dès le début du 14^e siècle, l'Eglise a tenu un **registre d'état des âmes**, et ce, à partir de 1303, pour vérifier qu'il n'y avait pas de polygamie et qu'il y avait de la piété. L'histoire a surtout retenu la création de l'état civil par **l'Edit de Villers-Cotterêts**, du nom du château où **François Ier** signa en 1539 la célèbre ordonnance qui imposa le français comme langue administrative au lieu du latin. L'ordonnance royale obligeait également les **curés de chaque paroisse à tenir un registre des naissances** : ce fut le début de l'état civil. Dès **1500 l'Eglise a institué les registres du baptême, du mariage et des décès**. A la Révolution en 1792, le registre de l'état civil est retiré de l'église catholique pour le confier aux maires, dans une **conception laïque républicaine**. On avait une double tenue : l'état civil et le tribunal d'instances pour éviter la perte des informations et des registres.

Les électeurs fantômes

A Erevan en Arménie, au prochain Sommet de la Francophonie prévu en octobre 2018, la thématique de l'état civil devra être inscrite en haut de l'agenda pour que les Etats membres s'engagent à inscrire l'état civil comme **public, gratuit et obligatoire**. L'obligation de l'état civil pourrait contribuer à **la gouvernance et à la transparence politique dans les processus électoraux**.

D'aucuns associent les élections en Afrique francophone à une tragédie grecque, a réaffirmé le représentant de l'OIF. Des listes électorales fabriquées de toute pièce, parfois le nombre de votants est supérieur au nombre de personnes inscrites, des revenants décédés figurent sur les registres d'électeurs. En termes de gouvernance, les **électeurs fantômes** sont une réelle préoccupation dans l'espace francophone : l'organisation des élections dans certains Etats membres de la Francophonie, a fait émerger le lien entre **carte d'électeur et carte d'identité nationale**.

Dès lors que le multipartisme est réapparu, l'Etat-parti ne pouvait plus donner des cartes d'identité à des électeurs portant la mention « a voté ». Certains chefs d'Etat, estiment avoir intégré le principe de gagner des élections dans le désordre plutôt que dans l'ordre. Des **électeurs fantômes** grossissaient les listes électorales ; pratique qui va à l'encontre d'une démocratie réelle. Sans enregistrement à l'état civil, point de démocratie fiable.

Dans la perspective d'asseoir les bases d'une transparence dans les élections, l'OIF a présenté le guide pratique de l'état civil en 2014, qui en réalité, va au-delà d'une question de gouvernance, mais questionne les structures sociologiques et anthropologiques de la relation au pouvoir.

Les solutions proposées aux pays du Sud, ne plaident pas pour un tout numérique. Les listes électorales biométriques ; système promu auprès du Bénin, ne semblent pas bien fonctionner. Le tout technologique coûte cher sans pour autant être approprié par le système politique et sociétal du pays en question. Il faut donc une approche intégrée et systémique en appui au système politique.

Que faire ?

Aujourd'hui, l'état civil est intimement lié à la sécurité et à la menace terroriste : un individu naît avec un nom, décide de changer de nom, de jour de naissance, devient une personne d'autre et, le terroriste passe d'un pays à l'autre avec des identités officielles différentes, de passeports subtilisés ou d'identités usurpées.

L'état civil numérique, en utilisant la **Blockchain** ou chaîne de blocs ; une technologie de stockage et de transmission d'informations sans organe de contrôle, semble inviolable, car dotée d'un ring, un anneau de vérification et des démineurs. Une *blockchain* est donc un registre distribué et sécurisé de toutes les transactions effectuées depuis le démarrage du système réparti, à **l'image d'un coffre-fort**.

Mais la volonté politique des Etats est déterminante. A cet égard, la Côte d'Ivoire donne l'exemple d'un pays qui veut rendre la déclaration des naissances universelle : l'école obligatoire rend la déclaration à l'état civil obligatoire, particulièrement pour les jeunes filles en milieu scolaire. Les grossesses précoces des adolescentes restent un défi majeur à l'universalisation du registre de l'état civil. C'est pourquoi, la Côte d'Ivoire a lancé le 20 mai 2017, une campagne globale d'enregistrement des enfants.

Les inégalités de genre

La déclaration des naissances et l'inscription au registre de l'état civil sont aussi sujettes à des discriminations de genre. Son absence relève des nombreuses inégalités de genre, particulièrement les pratiques néfastes qui perdurent malgré leur prohibition dans de nombreux pays. Ainsi, les mutilations sexuelles féminines, demeurent l'une des injustices faites aux filles et aux femmes. Selon une étude parue en 2013 publiée par l'Unicef et l'UNFPA, l'Egypte est le premier pays au monde à compter le nombre le plus élevé de femmes vivantes excisées : 91%.

Ces inégalités sont multifactorielles et consistent en un déni de droits civils, politiques, économiques, culturels et sociaux. Le droit juridique exclut le plus souvent les femmes, surtout si elles résident en milieu rural, qu'elles appartiennent à une minorité, qu'elles soient issues de peuples autochtones (l'article 8 de CSW). Sans carte d'identité, les filles et les femmes ne peuvent être scolarisées, sont exclues de l'accès à la propriété, à la terre, au prêt bancaire ou aux programmes de micro-crédits.

Dans les sociétés patriarcales traditionnelles, les femmes ne sont pas habilitées à déclarer leurs enfants ni à les rattacher à leur filiation. C'est le nom du père qui prédomine et c'est le père qui doit faire les démarches pour déclarer l'enfant. Quand le père est absent, l'enfant n'a pas d'existence au regard de la loi. Dans 25 pays, les femmes ne peuvent pas conférer leur nationalité à leurs enfants nés de père étranger. Dans plus de 60 pays, les femmes ne peuvent effectuer les démarches administratives pour déclarer leur propre enfant. Si les femmes et les enfants se trouvent en situation de réfugiés ou de déplacés, ils deviennent proie à tous les abus.

Ces inégalités peuvent être constatées dans une même région et d'un pays à l'autre. A titre d'illustration, au Tchad, seulement moins de 25% des enfants sont déclarés. Quant au Gabon, ils sont entre 95 et 100% à être déclarés. Au Maroc, le gouvernement en 2018, a lancé la campagne : « **Je suis inscrit, donc j'existe** » qui appelle à inscrire tous les enfants qu'ils soient nés de père inconnu, travailleurs ou apprentis, déscolarisés, ou issus du milieu rural, a expliqué Rhizlaine Benachir, vice-présidente de l'association Joussour et membre du réseau Karama. On estime

d'ores et déjà que le Maroc a atteint 94% d'enfants enregistrés, pendant qu'un certain nombre d'adultes n'est toujours pas encore inscrit.

Cependant, les enfants nés hors du cadre du mariage représentent près de 200 000 et, échappent de ce fait, à toute déclaration : les mères peuvent être condamnées jusqu'à 5 ans de prison pour fornication ou adultère. Chaque jour au Maroc, près de 24 bébés sont abandonnés par des mères célibataires. L'enfant né hors du mariage, même s'il est inscrit au registre de l'état civil, reste un paria. La société civile marocaine et le mouvement féministe appellent à instaurer des tests d'ADN aux pères réfractaires, n'assumant pas leur paternité, et privant l'enfant d'avoir une identité juridique et civile.

Nous sommes au XXI^e siècle où des révolutions de tout genre se déroulent sous nos yeux : démocratique, génétique, numérique, robotique, entre autres. Pourtant, nous sommes encore en train de justifier la nécessité de déclarer les naissances comme accélérateur du développement. C'est un paradoxe, au moment même où dans notre pays on parle d'identité numérique et où Google recense votre identité, votre profil, vos désirs et vos rêves, à votre insu. L'identité numérique a plus de valeur que la carte d'identité nationale dans notre monde digital, fondé sur la compétition et sur l'image que l'on donne de soi sur la toile.

Alors que dire des femmes et des filles qui ne sont pas recensées, qui n'ont pas d'existence officielle aux yeux des registres de l'Etat, qui ont subi des mutilations sexuelles féminines et qui ne figurent dans aucune donnée officielle. Alors l'identité numérique, reste un autre défi à relever pour les femmes du Sud.

L'action de l'AFD

Si l'AFD ne porte pas cette problématique de manière directe, il n'en demeure pas moins que l'Agence adopte la **soft-power** dans le cadre du financement des projets. L'idée est d'encourager des porteurs de projets à intégrer cette dimension qui semble souvent indispensable pour les objectifs fixés par le projet (scolarisation, accès au foncier...) :

Quelques exemples de projets appuyés par l'AFD :

- **ATIA - Soutien aux initiatives locales pour favoriser l'insertion sociale, l'accès à la santé et l'éducation des familles vulnérables des régions Analamanga, Vakinankaratra et Boeny (Madagascar)**
 - ✓ Dans ce projet la déclaration des naissances n'est pas un objectif en soi, mais Koloiana, partenaire local d'ATIA y travaille en favorisant les régularisations massives : 1000 dossiers d'enregistrement de naissance ont abouti. Indispensable car c'est un préalable à la scolarisation des enfants.
- **Fondation Abbé Pierre - Amélioration des conditions de logement et mobilisation citoyenne dans les quartiers / bidonvilles d'Antananarivo – Madagascar** : là aussi pas d'objectif explicite, mais un préalable à l'obtention d'un titre foncier, nécessaire pour la construction de nouveaux logements, co-financée par le projet. Mise en œuvre par Koloiana également.
- **Grandir dignement – Promotion des mesures et peines alternatives à la détention pour les enfants en conflit avec la loi (ECL)**: « Une enveloppe budgétaire mensuelle par jeune est prévue : Elle permet d'accompagner les ECL sur divers aspects (frais liés à l'état civil, écolage, frais de téléphone, visite à domicile...) sans toutefois entraîner une dépendance entre le jeune et l'OSC qui mettrait en péril la réinsertion.

Projet en cours de montage :

Voix de l'enfant :

- **Etablissement d'un état-civil pour chaque enfant non déclaré à partir d'un outil de numérisation fiable et durable. Cet état civil favorisera l'accès à l'éducation, aux soins, à une protection, contre toute forme d'exploitation (Burkina Faso, Afrique du Sud, Madagascar, Cameroun, RDC, Afghanistan et Inde)**

Les actions réalisées à ce stade sur le sujet état-civil sont sur le **plan bilatéral dans le cadre d'instructions de projets :**

- **En Côte d'Ivoire** : instruction en cours d'un projet d'appui à la modernisation de l'état-civil (dont une partie des financements est demandée à l'UE)
 - ⇒ L'objectif est d'atteindre l'enregistrement universel des naissances en rapprochant les centres d'enregistrement des populations (à travers la mise en place de points de collectes communautaires, dans les villages ou dans les centres de santé).
- **Au Nigéria** : instruction d'un projet d'appui à la mise en place d'un identifiant numérique unique (biométrique) universel : identifiant qui servira à accéder à un certain nombre de services sociaux pour lesquels le numéro d'identifiant sera obligatoire.
- **La coopération décentralisée** porte souvent sur des aspects d'accompagnement et de renforcement des capacités en matière de déclaration universelle et de registre de l'état civil.

Recommandations

Tant l'UNHCR, l'OIF que l'ONU Femmes, appellent à mettre cette thématique en haut de l'agenda pour la réalisation des ODD, notamment en :

- ✓ sensibilisant les décideurs aux conséquences de l'absence de l'identité juridique ;
- ✓ éliminant les discriminations à l'égard des femmes, notamment les mutilations sexuelles féminines, en luttant contre le mariage précoce et forcé, les grossesses précoces, en levant les obstacles juridiques à l'accès au foncier et aux opportunités économiques ;
- ✓ assurant un meilleur usage de l'enregistrement des naissances en poussant toutes les administrations en charge de la vie de l'enfant ;
- ✓ utilisant le digital, l'exemple de l'Inde est éloquent à cet égard : en quelques années, près de 950M d'individus ont été inscrits via une application numérique ;
- ✓ encourageant la technologie de la Blockchain (coffre digital) pour pouvoir se reconstituer des identités digitales à tout moment.