

**Enfants sans identité :
pour un enregistrement universel des naissances**

Projet de rapport

Section française
Rapporteure désignée : Mme Laurence Dumont, députée

BERNE (SUISSE) | 8 JUILLET 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I. TROP D'ENFANTS DANS LE MONDE NE BENEFICIENT PAS D'UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE.....	7
A. L'ABSENCE D'ENREGISTREMENT A LA NAISSANCE : UN ETAT DES LIEUX PREOCCUPANT.....	7
1. Prendre conscience de l'ampleur de la situation.....	7
2. Les barrières persistantes à l'enregistrement des naissances.....	9
3. La nécessité d'une volonté politique.....	11
B. L'ABSENCE D'ENREGISTREMENT CONSTITUE UNE VIOLATION DES DROITS FONDAMENTAUX AUX CONSEQUENCES GRAVES	13
1. L'absence d'enregistrement entrave l'accès à de nombreux droits	13
2. L'enregistrement participe à la lutte contre les abus et trafics d'enfants.....	14
3. L'enregistrement est un outil au service du développement et de la bonne gouvernance	16
II. Y REMEDIER NECESSITE UNE MOBILISATION INTERNATIONALE	17
A. UNE PRISE DE CONSCIENCE INTERNATIONALE ET NATIONALE A PERMIS DE REALISER DE VERITABLES PROGRES	17
1. Un cadre juridique international.....	17
2. Des acteurs investis pour l'enregistrement des naissances	18
3. Des solutions à mettre en œuvre	21
B. ACCELERER LA MOBILISATION DANS L'ESPACE FRANCOPHONE : RECOMMANDATIONS	26
1. Mobiliser largement les parlements des pays concernés	26
2. Inscrire l'enregistrement des naissances à l'agenda du développement international et national.....	26
3. Favoriser la mise en œuvre de projets opérationnels.....	27
ANNEXE 1 - STATISTIQUES.....	28
ANNEXE 2 – PROJET UNICEF-ANF EN COTE D'IVOIRE	30
ANNEXE 3 – PROPOSITION DE RESOLUTION.....	33

INTRODUCTION

Lorsqu'on rencontre quelqu'un pour la première fois, on ne lui demande jamais : « Existes-tu ? » mais plutôt : « Qui es-tu ? ». La réponse attendue est un prénom, un nom, une nationalité, éventuellement un âge, une filiation. C'est par tous ces éléments que nous définissons qui nous sommes.

Extrait, *Les enfants fantômes*,
de Laurent Dejoie et Abdoulaye Harissou

Cette réflexion illustre le lien indissoluble entre l'existence et l'identité. L'identité, définie par l'état civil d'un individu, est l'affirmation de l'existence d'une personne : elle donne une réalité juridique qui fait de l'individu un sujet de droit.

L'état civil correspond à l'identification d'une personne dans le temps (sa date de naissance), dans l'espace (sa nationalité), dans la société (ses droits), dans la famille (ses ascendants, son conjoint).

L'enregistrement des naissances est le fait d'inscrire dans un registre d'état civil de façon continue, permanente et universelle les naissances et leurs caractéristiques, conformément aux prescriptions juridiques nationales en vigueur. Il établit l'existence de la personnalité juridique d'un individu et jette les bases de la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de celui-ci.

Les procédures d'enregistrement à la naissance et de délivrance d'un acte d'état civil font de l'individu un sujet de droit. Disposer d'un état civil et pouvoir le prouver conditionnent l'accès à de nombreux autres droits.

Bien évidemment, chaque Etat a sa propre conception de l'état civil, liée à son histoire, à ses contraintes géographiques, son niveau de développement économique et son organisation politique.

En 2013, lors de la session plénière d'Abidjan, notre Assemblée parlementaire a adopté une résolution portant sur « Etat civil et démocratie », à la

suite du rapport présenté par Mme Michèle André, qui était alors vice-présidente de cette commission. La section française a souhaité poursuivre cette réflexion sur l'état civil, non pas seulement en lien avec la démocratie, mais plus largement comme droit fondamental.

A l'initiative de votre Rapporteuse, vice-présidente de l'Assemblée nationale et membre de la section française de l'APF, un colloque a été organisé à l'Assemblée nationale le 8 avril 2015 en partenariat avec l'Association du notariat francophone, l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles, l'Organisation internationale de la Francophonie et l'APF.

Ce colloque a permis de rassembler d'éminentes personnalités et organisations qui travaillent sur ce thème : M. Robert Badinter, ancien Garde des Sceaux et ancien Président du Conseil constitutionnel, Mme Michèle Barzach, ancienne ministre de la santé et actuelle Présidente de l'UNICEF France, M. Jean-François Humbert du Conseil supérieur du notariat, Mme Isabelle Falque-Pierrotin, secrétaire générale de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles et Présidente de la CNIL, mais aussi des représentants de différentes ambassades et des principales ONG agissant dans ce domaine. Mme Michaëlle Jean, secrétaire générale de l'OIF, nous a fait l'honneur d'y participer et a souligné, dans son allocution introductive, l'importance qu'accorde l'OIF à cette question. Au-delà du constat, l'enjeu est de créer des synergies entre les Etats, les organisations internationales et les associations afin de trouver les méthodes permettant la mise en place d'un état civil fiable et consolidé.

Au sein de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, nous avons souhaité poursuivre cette réflexion par la présentation de ce rapport et soumettre aux membres de l'APF une proposition de résolution.

I. TROP D'ENFANTS DANS LE MONDE NE BENEFCIENT PAS D'UNE RECONNAISSANCE JURIDIQUE

A. L'ABSENCE D'ENREGISTREMENT A LA NAISSANCE : UN ETAT DES LIEUX PREOCCUPANT

1. Prendre conscience de l'ampleur de la situation

Un chiffre suffit pour prendre conscience de la gravité de la situation : 230 millions. C'est le nombre d'enfants de moins de 5 ans qui ne sont pas déclarés à la naissance dans le monde, d'après l'UNICEF. 230 millions d'enfants : c'est plus que l'ensemble de la population de la France, du Canada, de la Côte d'Ivoire, de la Belgique, du Bénin, de la Suisse et du Gabon - pour citer des sections représentées au sein de la Commission des affaires parlementaires.

Pourcentage des enfants de moins de 5 ans dont la naissance est enregistrée et nombre d'enfants de moins de 5 ans dont la naissance n'est pas enregistrée (par régions)

	Pourcentage des enfants de moins de 5 ans dont la naissance est enregistrée	Nombre d'enfants de moins de 5 ans dont la naissance n'est pas enregistrée
Europe de l'Est et Asie centrale	98	700 000
Amérique latine et Caraïbes	92	4 millions
Moyen-Orient et Afrique du Nord	87	6 millions
Asie de l'Est et Pacifique	-	32 millions
Asie du Sud	39	103 millions
Afrique subsaharienne	44	85 millions

Source : UNICEF, 2013, "Un droit de chaque enfant à la naissance – inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances" – recueil de données statistiques ¹

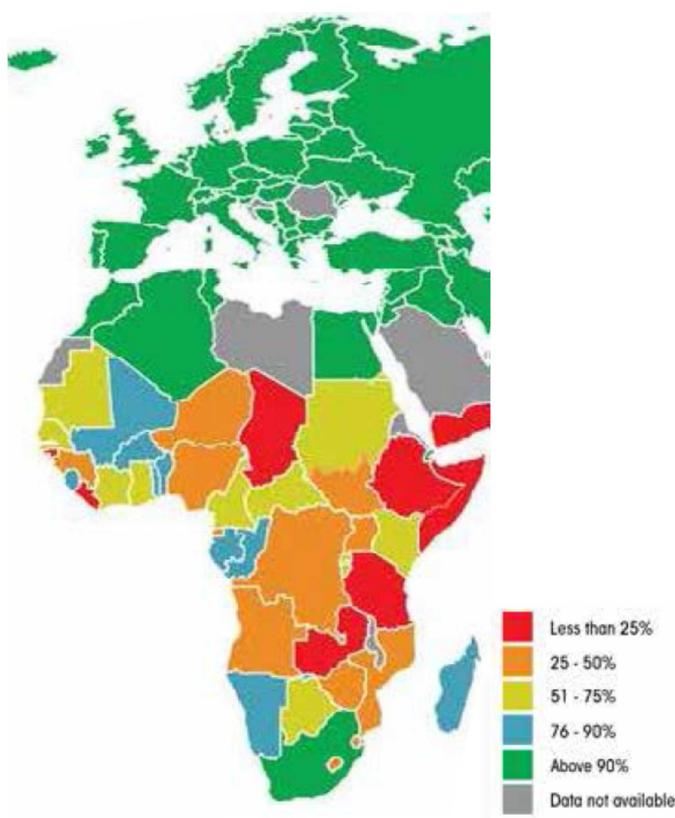
Parmi ces 230 millions d'enfants, surnommés « fantômes » ou « invisibles », 59 % vivent en Asie, 37 % en Afrique subsaharienne. La situation concerne aussi l'Europe (4 %), notamment dans la communauté Rom et parmi les enfants de sans papier.

¹ Note : ces estimations sont basées sur une étude de 158 pays couvrant 83 % de la population totale d'enfants de moins de 5 ans.

Dans de nombreux pays, les moyennes nationales cachent de grandes disparités entre régions. Dans les zones de conflits ou dans des périodes d'instabilité politique, on signale souvent des régressions dans la couverture d'enregistrement. Ce fut par exemple le cas en Côte d'Ivoire dans les années de troubles.

On estime qu'en 2012, quatre enfants sur dix n'ont pas été enregistrés. Ces chiffres sous-évaluent d'ailleurs la gravité de la situation. Car même lorsque les enfants sont enregistrés, nombreux sont ceux qui n'en ont pas la preuve : un enfant enregistré sur sept dans le monde n'a pas de certificat de naissance.

**Pourcentage d'enfant de moins de 5 ans dont la naissance est enregistrée
(en Europe et en Afrique)**



Source : UNICEF, 2013, “ *Un droit de chaque enfant à la naissance – inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances* ” – recueil de données statistiques

Face à ce constat alarmant, comment prétendre que personne ne doit être oublié du développement alors que 230 millions d'enfants dans le monde n'ont pas d'existence légale ?

2. Les barrières persistantes à l'enregistrement des naissances

Pourquoi autant d'enfants ne sont pas enregistrés et ne disposent pas d'acte d'état civil ?

a) Le manque d'information

La première barrière à l'enregistrement des naissances tient à ce que celui-ci n'est pas universellement perçu comme un **droit fondamental**. Un gouvernement en proie à des difficultés politiques ou économiques, des familles surtout préoccupées par leur survie au jour le jour n'accordent à la déclaration des enfants qu'une priorité relative.

Trop de familles ignorent les conséquences d'une absence d'enregistrement à la naissance. Certains parents voient la déclaration des naissances comme une pure formalité administrative, parfois comme un concept étranger hérité de la période coloniale, sans prendre conscience des conséquences graves que l'absence d'enregistrement peut avoir sur l'avenir de leur enfant. Le lien est souvent étroit entre faiblesse des taux d'enregistrement des naissances et illettrisme des parents ou appartenance à une minorité ethnique.

b) Les barrières économiques et géographiques pour les familles

Pour certaines familles, l'enregistrement coûte cher, notamment en zone rurale, quand il faut parcourir parfois de longues distances pour accéder aux services de l'état civil (perte de salaire, coût du trajet), ce d'autant plus lorsque l'enregistrement ou la délivrance d'acte d'état civil est payant. Parfois, la corruption vient encore augmenter les frais imposés aux familles.

L'ensemble des statistiques disponibles sur l'enregistrement des enfants dans le monde fait ainsi apparaître de très grandes disparités entre les zones géographiques à l'intérieur des pays. Par exemple, au Burkina Faso, « *au niveau des régions, on constate que ce sont les enfants du Centre-Ouest (62 %) et surtout du Sahel (40 %) qui sont les moins fréquemment déclarés à l'état civil, alors que dans le Centre et à Ouagadougou, la quasi-totalité des naissances ont été déclarées (93 % dans les deux cas).* »¹

Des variations d'enregistrement s'observent notamment entre les centres urbains et les zones rurales (cf. statistiques en annexe). En Côte d'Ivoire, plus de 8

¹ Enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples du Burkina Faso (2010) – Institut national de la statistique et de la démographie, ministère de l'économie et des finances du Burkina Faso

enfants sur 10 (85%) sont enregistrés en zone urbaine, contre 5 enfants sur 10 (54%) en zone rurale.

Les enfants non enregistrés ou privés d'acte de naissance sont presque exclusivement **issus des communautés les plus pauvres et les plus exclues**, parmi lesquelles certaines minorités ethniques ou religieuses discriminées. Or le défaut d'enregistrement exacerbe encore l'exclusion et la relégation sociale et entretient le cercle infernal de la pauvreté.

Partout, le niveau d'enregistrement des enfants s'améliore nettement avec le bien-être économique, comme en témoignent les statistiques de l'UNICEF (en annexe). Par exemple, au Cameroun, le taux d'enregistrement est de 28 % dans les familles les plus pauvres, mais de 89 % dans les familles les plus riches.

c) Les barrières culturelles

L'enregistrement des naissances est indéniablement lié au niveau d'éducation des parents. Une étude menée au Tchad¹ montre que le pourcentage d'enfants enregistrés est de 50 pour ceux dont les mères ont fait des études de niveau secondaire ou supérieur, 31 pour ceux dont les mères ont une éducation primaire, et 20 seulement pour ceux dont les mères n'ont jamais été à l'école.

La langue peut aussi être une véritable barrière. Certaines familles ne maîtrisent qu'une langue locale. Cette langue n'est pas toujours celle des personnels de l'état civil, ni celle utilisée dans les formulaires d'état civil. Ces familles sont alors dans l'impossibilité de communiquer avec les agents et risquent d'avoir à payer une aide pour remplir les formulaires.

Au Togo, selon les résultats de l'enquête nationale à indicateurs multiples (2006), « *parmi les différentes raisons du non enregistrement des naissances à l'état civil, le coût élevé (25 %), l'ignorance (16 %), la peur de payer une amende (8 %) ou l'éloignement (7 %) constituent les principales causes.* »

d) La discrimination entre hommes et femmes

Ajoutons les difficultés rencontrées par les femmes, lorsque, dans certains pays, elles n'ont pas le droit de déclarer elles-mêmes les naissances ou lorsque la présence du père est imposée lors de la déclaration. Dès lors, si le père est absent pour des raisons économiques ou s'il refuse de reconnaître l'enfant, il sera impossible de déclarer la naissance de l'enfant.

¹ *Enquête nationale à indicateurs multiples du Tchad - Rapport du ministère de la promotion économique et du recensement de la République du Tchad (2001)*

Certains systèmes légaux prévoient que seul le père peut transmettre la nationalité à un enfant. Ces dispositions violent l'article 9 de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes qui prévoit que « *la femme a des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants* ».

Enfin, certaines femmes non mariées répugnent, même si elles y ont le droit, à faire enregistrer leur enfant par honte ou parce qu'elles pensent qu'elles n'y ont pas droit.

On remarque en revanche qu'il n'y a pas de variation significative de l'enregistrement selon le sexe de l'enfant dans l'espace francophone (cf. statistiques en annexe).

3. La nécessité d'une volonté politique

L'enregistrement universel des naissances ne peut être mis en place sans une réelle volonté politique des Etats.

Dans quelques Etats, **des barrières à l'enregistrement sont délibérément dressées** contre certaines minorités, dans le but d'exclure un groupe ou de lui bloquer l'accès au droit. Cette politique permet aux Etats de marginaliser des minorités ethniques ou religieuses, oubliées des données statistiques, et empêchées ainsi de prendre part à la vie politique.

Dans d'autres Etats, guerres, conflits internes ou catastrophes naturelles ont détruit ou endommagé des registres d'état civil. Pendant de longues périodes, les enfants ne sont pas enregistrés, faute de système d'état civil opérationnel en période de troubles politiques. A titre d'exemple, au Cambodge, les archives de l'état civil ont été presque totalement détruites sous le régime khmer rouge de Pol Pot.

L'absence de volonté politique est **le plus souvent passive** lorsque les autorités ne saisissent pas le rôle fondamental de l'état civil dans un Etat moderne ou répugnent à consacrer une partie de leur maigre budget à la création d'un service d'état civil, dont les avantages ne sont pas immédiatement perçus.

Le manque de ressources est principalement en cause : insuffisance du personnel, bureaux mal équipés, pénurie de matériel entravent l'enregistrement. Les administrations en charge de l'état civil soulignent le manque de moyens à leur disposition.

Pour améliorer le service, il est nécessaire aussi de **former les fonctionnaires** en charge de l'enregistrement des naissances afin qu'ils prennent conscience de l'importance de leurs tâches. Des registres et formulaires normalisés et identiques sur le territoire permettent aussi une meilleure organisation. Le peu de considération et la faiblesse des rémunérations des agents sont parfois dénoncés.

Parfois, même si l'Etat s'est doté d'une législation et d'administrations dans ce domaine, c'est l'absence de collaboration entre les différents ministères et acteurs de l'enregistrement qui est en cause. Aussi, lorsque l'enregistrement des naissances est décentralisé, le transfert de compétence ne s'accompagne pas toujours du transfert adéquat de ressources. Dans certains pays, le service national de l'état civil n'a qu'une autorité technique sur les agents locaux qui dépendent des collectivités territoriales et sont alors parfois mobilisés sur d'autres politiques.

Les statistiques de l'UNICEF montrent que le taux d'enregistrement des naissances est lié au niveau de développement global d'un pays. On trouve cependant des états civils fonctionnels assurant une couverture quasi-universelle dans les pays les plus pauvres. C'est notamment le cas dans de nombreux Etats de l'ex-Union soviétique où le taux d'enregistrement dépasse les 90 %. On peut donc penser qu'une fois les structures administratives mises en place, même des pays au revenu modeste peuvent assurer une large couverture d'enregistrement.

Il convient de saluer **les initiatives politiques** permettant d'inscrire ce thème à l'ordre du jour. Ainsi, en février 2015 s'est tenue à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) la troisième **conférence des ministres africains en charge de l'état civil** sur le thème « *Promouvoir l'état civil à l'appui de la bonne gouvernance* ». Les participants ont reconnu l'importance des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil dans la promotion de l'agenda du développement en Afrique. Lors de la première conférence en 2010 à Addis-Abeba, les ministres africains chargés de l'enregistrement de l'état civil avaient adopté le Programme africain d'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état civil¹. Ces sommets qui débouchent sur des engagements concrets (comme le renforcement de l'enregistrement des naissances dans les conflits, ou encore de la mobilisation de ressources, la coordination entre les différents acteurs, etc.) sont fondamentaux pour progresser.

¹ « *Africa Program for Accelerated Improvement Of Civil Registration and Vital Statistics* », dit APAI-CRVS (période 2010-2015)

B. L'ABSENCE D'ENREGISTREMENT CONSTITUE UNE VIOLATION DES DROITS FONDAMENTAUX AUX CONSEQUENCES GRAVES

1. L'absence d'enregistrement entrave l'accès à de nombreux droits

L'absence d'enregistrement ou d'acte attestant son état civil est un handicap dans toutes les étapes de la vie. Les enfants « invisibles » sont privés d'accès aux services de base, essentiels à leur développement : s'inscrire à l'école, bénéficier de soins ou d'une protection sociale.

a) L'accès à l'éducation

Dans certains pays, si les enfants sont autorisés à **aller à l'école** primaire sans preuve d'enregistrement de leur naissance, un acte de naissance est toutefois requis pour pouvoir participer à l'examen scolaire final et, donc, pour pouvoir obtenir les titres scolaires pertinents ou pour passer dans l'enseignement secondaire. L'accès aux bourses scolaires, à des livres et des uniformes gratuits dépend souvent aussi de la présentation d'un acte de naissance.

Exiger un acte de naissance pour l'inscription à l'école ou aux examens peut être un moyen d'inciter les parents à enregistrer leurs enfants. Mais pour que ces mesures aient un effet incitatif, encore faudrait-il que l'enregistrement des naissances soit accessible à tous, et facilement. Ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui. Il est donc à craindre que ces mesures aggravent la situation d'enfants déjà marginalisés, en les privant de l'accès à l'éducation.

b) L'accès aux soins

Dans le domaine de la santé, **les soins médicaux** peuvent être plus difficilement accessibles ou coûter plus cher pour un enfant non-enregistré. Ces enfants sont aussi plus rarement identifiés lors des campagnes de vaccination nationales.

c) Le droit à la nationalité et la prévention des cas d'apatridie

L'enregistrement des naissances est aussi essentiel pour la **prévention des cas d'apatridie**. Ce ne sont pas tous les enfants nés sans enregistrement de leur naissance qui deviennent apatrides, mais pour ceux nés dans certaines situations (par exemple, de parents de nationalité différente, dans un contexte de migration, de parents réfugiés ou demandeurs d'asile, ou dans des zones frontalières), l'absence d'enregistrement à la naissance peut déboucher sur l'apatridie. Dans certains pays, l'enfant né d'une femme mariée à un étranger n'a pas droit à la

nationalité du pays – qui ne peut être transmise que par le père. Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a exprimé à plusieurs reprises ses préoccupations concernant les enfants auxquels on refuse une nationalité.

d) La justice pour les mineurs

Des enfants sans identité ne pourront pas faire la preuve de leur minorité dans le cas d'un conflit avec la loi. Si un enfant est arrêté, la preuve de son âge par un acte de naissance garantit qu'il ne soit pas poursuivi comme un adulte et qu'il bénéficie d'une protection légale spéciale.

e) De futurs adultes sans identité

Plus tard, ces enfants « fantômes » deviendront des adultes sans identité qui ne pourront obtenir un passeport, solliciter un emploi reconnu, ouvrir un compte en banque, contracter un mariage légal, enregistrer leurs propres enfants, voter ou se présenter à des élections. **Le certificat de naissance est un passeport pour la reconnaissance de ses droits tout au long de la vie.**

2. L'enregistrement participe à la lutte contre les abus et trafics d'enfants

Les conséquences de l'absence d'enregistrement peuvent être extrêmement graves. Sans état civil, les enfants sont beaucoup plus souvent voués à la misère culturelle, économique et sociale.

Ces enfants sans identité deviennent des proies faciles pour toutes formes de trafics et d'abus : mariages forcés, vente d'enfants et trafic d'adoption, traite des êtres humains, prostitution, enrôlement comme soldats.

a) La lutte contre le travail des enfants

A titre d'exemple, l'enregistrement des enfants peut jouer un rôle important dans la lutte contre le travail des enfants. Selon l'Organisation internationale du Travail, plus de 168 millions d'enfants travaillent, et nombreux sont ceux qui effectuent des travaux susceptibles de nuire à leur santé, à leur sécurité ou à leur moralité. La mise en œuvre d'une législation fixant l'âge minimum pour travailler est fondamentale, mais elle sera difficile à appliquer s'il n'y a pas de moyen de prouver l'âge de l'enfant.

b) Le mariage des enfants

Le mariage précoce marque trop souvent le début d'une vie de soumission domestique et sexuelle. En effet, les filles de moins de 15 ans courent cinq fois plus de risques de mourir en couches que les filles qui ont plus de vingt ans. Il met généralement fin à toute possibilité de s'instruire. Plusieurs Etats ont ratifié des engagements internationaux ou modifié leurs lois pour relever à 18 ans l'âge minimum du mariage. Mais ces mesures sont sans impact pour les enfants qui ne peuvent pas prouver leur âge.

c) Les enfants dans les conflits armés

Des centaines de milliers d'enfants participent à des conflits armés en tant que soldats, messagers, porteurs, cuisiniers et esclaves sexuels pour le compte de groupes armés. Selon les estimations, il y aurait actuellement dans le monde plus de 250 000 enfants soldats prenant part à des conflits armés. Même si un certificat de naissance ne peut pas protéger directement un enfant qui est enlevé ou forcé à entrer dans les forces armées, pour les enfants qui sont sauvés de ces conditions exploitantes, une preuve d'identité et d'âge peut être utile dans les efforts pour les ramener dans leur famille et les réintégrer dans leur ancienne communauté.

d) La vente et le trafic d'enfants

Les enfants vendus disparaissent sans laisser de traces dans des milieux clandestins et illicites, où ils sont souvent obligés de se prostituer, de se livrer à des travaux dangereux ou de travailler comme domestiques. Ils sont presque entièrement invisibles dans les statistiques. Selon les meilleures estimations disponibles, il y aurait 1,2 million d'enfants vendus chaque année.

Selon les Nations unies, un enfant a été l'objet d'un trafic s'il a été déplacé dans un pays, ou hors des frontières, de gré ou de force, dans le but d'être exploité. Lorsqu'il fait l'objet d'un trafic entre pays, le manque d'identification signifie que la procédure de rapatriement peut être ralentie. En outre, il est très difficile de poursuivre en justice ceux qui abusent des enfants si l'âge de l'enfant est mis en question par les tribunaux et s'il n'y a pas de preuve disponible.

3. L'enregistrement est un outil au service du développement et de la bonne gouvernance

Les conséquences d'un registre d'état civil qui ne serait pas fiable et exhaustif sont dommageables, non seulement pour les enfants, mais aussi pour la gestion d'un Etat.

Chaque pays a besoin de connaître ses statistiques démographiques. : elles permettent de savoir combien de personnes vivent sur le territoire et d'adapter en conséquence les politiques pour répondre à leurs besoins. Ces données sont essentielles pour la mise en œuvre de politiques publiques efficaces dans tous les domaines : éducation, santé, logement, accès à l'eau, emploi, etc.

Le non-enregistrement des enfants produit de véritables trous noirs statistiques. Comment assurer l'avenir d'un pays si on ne connaît pas la taille de sa population ? Comment assurer une bonne planification économique, sociale, sanitaire et éducative si les données sont fausses ? Que des pans entiers de la population soient invisibles et échappent aux évaluations des pouvoirs publics pose de sérieux problèmes en matière de gestion et de politiques et programmes de développement.

C'est aussi une condition pour l'établissement de **fichiers électoraux fiables**. Pour ne plus avoir à recourir à des recensements, organisés dans l'urgence, à chaque échéance électorale, les listes d'électeurs doivent être alimentées par un état civil solide et pérenne.

Ces données sont donc utiles pour les Etats, mais aussi pour la communauté internationale afin que les organisations internationales et les ONG puissent programmer avec plus de précision leurs activités.

L'enregistrement des naissances devrait faire partie d'un système d'enregistrement des faits d'état civil plus vaste qui comprenne l'enregistrement libre et universel des événements clefs d'état civil et de leurs caractéristiques – naissances, décès, adoptions, mariages et divorces. Ces registres constituent la principale source de statistiques d'état civil; la couverture complète, la fiabilité et la tenue à jour de l'état civil sont par conséquent essentielles.

II. Y REMEDIER NECESSITE UNE MOBILISATION INTERNATIONALE

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE INTERNATIONALE ET NATIONALE A PERMIS DE REALISER DE VERITABLES PROGRES

Si la reconnaissance de l'importance de l'enregistrement des naissances remonte à plusieurs décennies, ce n'est que depuis les années 1990 qu'une prise de conscience internationale s'est réellement produite. Depuis 2005, et en particulier depuis 2010, les efforts de tous les acteurs se sont intensifiés.

Entre 2000 et 2010, il y a eu des progrès incontestables : le taux d'enregistrement des naissances est passé à l'échelle mondiale de 58 % à 65 %. Mais c'est encore largement insuffisant. Compte tenu de la croissance démographique, si la tendance persiste à ce rythme, des millions d'enfants grossiront les rangs des « invisibles ».

1. Un cadre juridique international

Dès 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise que tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom (article 24 § 2). L'article 7 de la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU prévoit que « *l'enfant est enregistré dès sa naissance et à dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité* ». Adoptée le 20 novembre 1989, cette Convention est ratifiée par la plupart des pays du monde. Des traités régionaux tels que la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) soulignent également l'importance et la responsabilité de l'État en ce qui concerne l'enregistrement des naissances.

Le défaut d'enregistrement à la naissance est une violation d'un droit inaliénable de l'enfant à bénéficier d'une identité dès sa naissance et à être considéré comme un membre de la société. Au sein des Nations Unies, le Comité des droits de l'enfant et le Conseil des droits de l'Homme veillent à l'application de ces conventions.

L'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme ont rappelé à plusieurs reprises les obligations des Etats¹ : ces derniers

¹ Document A/HCR/28/L.23 du Conseil des droits de l'Homme du 23 mars 2015 sur l'enregistrement des naissances et droit à chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique ; résolution 69/157 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 2014, et résolution 22/7 du Conseil des droits de l'Homme en date du 21 mars 2013,

sont appelés à intensifier leurs efforts pour assurer la mise en œuvre de l'enregistrement universel des enfants dès leur naissance.

Parmi les éléments soulignés dans ces résolutions, on retient notamment :

- **L'universalité – ou non-discrimination** : tous les enfants doivent pouvoir être enregistrés à la naissance, quels que soient leur race, ethnie, sexe, langue, religion. Les Etats doivent ouvrir leurs registres d'état civil à tous les enfants, y compris aux demandeurs d'asile, réfugiés et immigrants, avec ou sans papier.
- **La gratuité ou quasi-gratuité** de l'enregistrement et de la délivrance d'actes d'état civil. Trop souvent, le coût de l'acte de naissance empêche des parents d'y accéder, ayant à faire des choix budgétaires et n'y voyant pas de nécessité immédiate.
- **L'accessibilité** : mettre en place des structures d'enregistrement des naissances sur tout le territoire, et ouvertes à ceux qui ne maîtriseraient pas l'écrit ou la langue officielle ; la création ou le renforcement de ces structures territoriales nécessite l'allocation de ressources, aussi bien humaines que techniques et financières.
- **La confidentialité** : les données personnelles contenues dans les registres d'état civil doivent être protégées. Il convient de déterminer par le droit quand, comment et dans quelle mesure ces données peuvent être utilisées.

Pour assister les Etats et les acteurs de terrain en vue de l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil, les Nations Unies ont publié six manuels : manuel d'élaboration du cadre juridique de l'état civil, de gestion et de tenue, d'informatisation, de formation, du programme d'information et d'éducation, de communication des données et de l'archivage.

2. Des acteurs investis pour l'enregistrement des naissances

De nombreuses institutions, associations et ONG mènent des campagnes d'enregistrement des enfants, en coopération avec les États concernés.

a) L'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance)

L'UNICEF agit depuis de nombreuses années en faveur de l'enregistrement des naissances. Depuis le début des années 1990, l'organisation

recueille des données statistiques, dites « enquêtes en grappe à indicateurs multiples » (MICS) auprès des autorités nationales dans 161 pays. Ces données sont la plus importante source d'informations statistiques sur les enfants : elles sont analysées et publiées.

Chaque enquête est composée de modules distincts sur des thèmes spécifiques. Les méthodes d'enquête sont normalisées, afin que les données puissent être comparées d'un pays et d'une année à l'autre. Les données sont ventilées en fonction du sexe, de l'éducation, de la richesse, du lieu de résidence ou d'autres facteurs, comme la langue, pour montrer les disparités.

Le dernier rapport consacré spécifiquement à la question de l'enregistrement des naissances est paru en décembre 2013¹. Ces publications permettent à la fois d'évaluer la situation de chaque pays, de fournir un cadre permettant de suivre les progrès dans la réalisation des objectifs mondiaux, mais aussi de sensibiliser les acteurs publics et la communauté internationale sur ce thème.

L'UNICEF agit aussi sur le terrain. En 2012, l'UNICEF a contribué à l'enregistrement de 30 millions d'enfants à travers le soutien à des programmes dans 75 pays.

Exemples de campagnes menées par l'UNICEF

Au Niger² : l'Etat nigérien a fait de l'enregistrement des naissances une priorité. Avec l'assistance de l'UNICEF et sur financement de l'Union européenne, entre 2006 et 2013, le taux d'enregistrement des enfants de moins de 5 ans a doublé passant de 32 à 64 %. Campagnes de sensibilisation de la population et des élus, audiences foraines en présence d'un juge et délivrance gratuite des actes de naissance, formation des fonctionnaires aux niveaux local et national, adoption d'une loi par l'Assemblée nationale en 2007 ont permis ces progrès. La loi a prévu des centres de déclaration dans les villages, ainsi que dans les infrastructures médicales publiques et privées. En 2006, il y avait 2 200 centres, puis 7 300 en 2013 : l'objectif est d'en ouvrir 17 200. Le responsable du centre de déclaration peut être le maire ou l'un de ses adjoints, le chef de tribu pour les nomades, le directeur pour les infrastructures sanitaires.

Au Burkina Faso : alors que sur une population de 15 millions d'habitants, près de 4 millions de personnes n'avaient pas d'acte de naissance, cette campagne a permis à 3 millions et demi d'entre elles d'être enregistrées, parmi lesquelles plus de 60 % de mineurs,

¹ « Un droit de chaque enfant à la naissance – inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances », UNICEF, décembre 2013 - disponible en téléchargement sur internet (http://data.unicef.org/corecode/uploads/document6/uploaded_pdfs/corecode/Birth_Registration_French_LoRes_24.pdf)

² Exemple développé dans l'ouvrage de Laurent Dejoie et Abdoulaye Harissou, Les enfants fantômes

et ce en l'espace d'un an. Plusieurs idées novatrices ont été mises en œuvre durant cette campagne. Par exemple, les parents sont encouragés à enregistrer les enfants dans les deux mois suivant leur naissance en leur offrant une moustiquaire traitée à l'insecticide gratuit pour prévenir le paludisme.

b) L'OIF et ses réseaux institutionnels

Au sein du réseau francophone, l'Association du Notariat francophone a été l'un des premiers acteurs engagés dans la promotion de l'état civil dans les pays en développement. MM. Laurent Dejoie, Président de l'Association du Notariat francophone, et Abdoulaye Harissou, ont collaboré pour la parution d'un ouvrage sur ce thème¹. Dans cet ouvrage – dont on ne peut que conseiller la lecture éclairante – les auteurs présentent des témoignages concrets des conséquences du non-enregistrement des enfants, ainsi que différentes campagnes entreprises pour y remédier. L'ANF apporte aussi son expertise aux Etats pour la mise en place d'actions de **régularisation** des enfants non déclarés en partenariat avec les ONG, les organisations internationales et les entreprises privées qui agissent dans ce domaine. Vous trouverez en **annexe 2** de ce rapport le projet 2016-2017 pour la promotion de l'enregistrement des enfants à l'état civil dans le contexte de consolidation de la paix en Côte d'Ivoire, mené par l'UNICEF en partenariat avec l'Association du Notariat francophone.

L'Organisation internationale de la Francophonie s'est saisie de cette question en se fondant sur son expertise en matière d'élections. Au cours des vingt dernières années, l'OIF a déployé près de 200 missions d'observation ou d'information et de contact dans le domaine électoral. Lors de ces missions, elle a pris la mesure des difficultés que rencontrent de nombreux pays francophones, notamment en sortie de crise, pour identifier, enregistrer des électeurs, et établir des listes électorales. Cela est en grande partie dû à une mauvaise tenue, voire à l'absence totale de registre d'état civil.

Ce constat a conduit l'OIF à élaborer un *Guide pratique pour la consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles*, en collaboration avec l'Association du Notariat francophone, l'Association francophone de protection des données personnelles et le Réseau francophone des compétences électorales. Ce guide propose tout à la fois des outils concrets et des recommandations utiles pour la mise en œuvre d'un système national d'enregistrement des faits d'état civil.

¹ *Les enfants fantômes*, de Laurent Dejoie et Abdoulaye Harissou, mai 2014, édition Albin Michel

c) Les ONG

De nombreuses ONG, comme *Save the Children*, *Plan*, *Aide et Action* ou encore la communauté *Sant'Edigio*, œuvrent pour faire respecter les droits de l'enfant dans le monde. Dans le domaine de l'enregistrement des naissances, elles agissent, en partenariat avec les institutions internationales ou sur les fonds de l'aide publique au développement.

La campagne de Plan : « Chaque enfant compte »¹

L'ONG *Plan* a facilité l'enregistrement de plus de 40 millions de personnes – principalement des enfants – dans 32 pays au cours de la campagne pour l'enregistrement universel des naissances lancée en 2005. Pour venir à bout des barrières à l'enregistrement des naissances, *Plan* a utilisé des techniques innovantes au cours de sa campagne :

- **Utilisation de nouvelles technologies** – au Kenya les réseaux de téléphones portables mis en place pour les services bancaires ont été utilisés pour envoyer par sms les notifications de naissance aux autorités.

- **Implication des enfants** – en Indonésie, les enfants ont été sensibilisés et soutenus pour devenir des défenseurs de l'enregistrement des naissances. Ces enfants sont maintenant des porte-paroles dans les écoles et dans les émissions de radio.

- **Plaidoyer politique** – au Bangladesh après des pressions persistantes, le gouvernement a promulgué la loi relative à l'enregistrement des naissances mettant en œuvre la gratuité de l'enregistrement en 2006.

- **Formation** – en Zambie, des matrones et des accoucheuses ont été formées à l'enregistrement des naissances et informent les populations sur les droits de l'enfant.

- **Non-discrimination** – à Dhaka, Bangladesh, plus de 20 000 enfants des rues se sont inscrits pour l'obtention de leurs certificats de naissance.

- **Campagnes d'enregistrement mobiles** – au Mozambique, les unités mobiles de Plan réduisent les distances parcourues pour l'enregistrement, de plus de 75 km à tout juste 1 km dans beaucoup de cas.

3. Des solutions à mettre en œuvre

a) Identifier les principaux obstacles dans chaque pays concerné

¹ Extrait du rapport intégral de la campagne « Chaque enfant compte » de Plan international, disponible en téléchargement : <http://www.planfrance.org/documents/actualites/publications/Enregistrement%20des%20naissances%20FR.pdf>

Le contexte de l'espace francophone est caractérisé par une grande diversité de situations politiques, économiques et culturelles qui influent sur la gestion de l'état civil. Ainsi, les actions les plus efficaces à mettre en œuvre varient d'un pays à l'autre. Avant de mettre en œuvre un plan d'action, il convient que **chaque Etat identifie les principaux obstacles rencontrés sur son territoire**. Dans certains pays, il s'agira d'améliorer en général la couverture de l'enregistrement ; ailleurs il faudra surtout œuvrer en faveur de telle région, tel groupe, telle minorité.

Pour ce faire, les statistiques des enquêtes à indicateurs multiples recueillies par l'UNICEF peuvent être très utiles : elles évaluent dans chaque pays l'enregistrement des naissances en fonction des régions, des zones rurales et urbaines, du sexe de l'enfant, du revenu des parents, éventuellement de leur langue.

Pour aller plus loin, il est indispensable d'organiser des retours d'évaluation de la part des acteurs de terrain (ateliers, séminaires) et de consulter les principaux intervenants.

b) Renforcer et/ou adapter le cadre législatif

Certains pays n'ont pas adopté de lois prescrivant l'enregistrement universel des naissances, malgré les obligations découlant de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ailleurs, lorsqu'une loi existe, certaines dispositions sont désuètes, complexes ou trop rigides et opposent des barrières pratiques à l'enregistrement.

Certaines dispositions, motivées par des considérations louables, s'avèrent contre-productives à l'épreuve des faits. On pense par exemple aux délais légaux imposés aux familles pour l'enregistrement des naissances. Un délai trop court ne tient pas toujours compte de la géographie et de l'accessibilité des services de l'état civil.

La plupart des Etats considèrent comme tardif un enregistrement qui intervient plus de 30 jours après la naissance. Dans certains pays, l'enregistrement tardif est sanctionné par une taxe ou une amende. Parfois, il ne peut plus être fait par des agents d'état civil, mais devant un tribunal afin d'obtenir un jugement supplétif. Ces politiques peuvent certes encourager les parents à déclarer leur enfant dans les délais légaux mais elles dressent une barrière supplémentaire pour ceux qui ne l'auraient pas fait, barrière qui s'ajoute souvent à une marginalisation effective.

Mettre en œuvre une politique d'enregistrement universel nécessite une certaine souplesse pour que personne n'en soit exclu en raison d'une législation trop complexe ou d'une application trop stricte des règlements. Ainsi, si la loi rend obligatoire la preuve d'un acte de naissance pour l'accès à certains services, elle doit parallèlement faciliter l'obtention de ces actes malgré un enregistrement tardif, afin de ne pas exclure davantage.

Pour parvenir à l'enregistrement universel des naissances, il paraît essentiel à votre Rapporteur que la **loi garantisse la gratuité de l'enregistrement et de la délivrance d'un acte de naissance**. La taxe d'enregistrement ou le coût d'un acte d'état civil se révèlent trop souvent prohibitifs pour de nombreuses familles.

c) Sensibiliser les populations

Pour augmenter la prise de conscience au plus près des populations, y compris les plus pauvres et dans les régions les plus isolées, il est essentiel de démontrer que l'enregistrement des naissances est bien plus qu'une simple bureaucratie coûteuse ou une formalité légale.

Des célébrités locales peuvent se déplacer de village en village pour expliquer les vertus de l'état civil pour l'accès à l'école, aux soins, à l'emploi. Par exemple, en Inde, un acteur du film *Slumdog Millionnaire*, Anil Kapoor, a été nommé ambassadeur de bonne volonté par l'ONG *Plan Inde* pour l'enregistrement des naissances. A défaut, des agents communaux peuvent être chargés de ces actions de sensibilisation.

Faire participer les médias peut être particulièrement utile pour toucher rapidement un large public : faire passer des messages radiophoniques, y compris dans les langues minoritaires, diffuser un message sur des chaînes de télévision nationales ou internationales, coller des affiches sur les places de village et panneaux d'affichage publicitaire, etc. Étant donné le taux élevé d'analphabétisme dans beaucoup de pays, la radio ou la télévision sont des outils de communication essentiels pour sensibiliser l'opinion publique. Par exemple, au Malawi, un message a été diffusé pendant des matchs de football ; au Burkina Faso, des films ont été présentés au FESPACO, le plus grand festival du film d'Afrique, et dix pays d'Afrique de l'ouest ont diffusé des programmes de radio spéciaux préparés par des enfants. Cette prise de conscience doit encourager les populations à recourir aux services de l'état civil et à en demander l'amélioration.

Pour garantir la confiance de la population dans les services d'état civil, la **confidentialité des données personnelles** recueillies est indispensable. Trop peu d'Etats sont dotés d'un cadre législatif de protection des données personnelles, malgré la large diffusion des technologies de l'information et de la communication¹.

d) Mettre en place des campagnes de régularisation

Des audiences foraines qui se déplacent dans tous les villages, en présence d'un juge et sous la surveillance d'un officier d'état civil, permettent de régulariser des situations pour les enfants et adultes les plus marginalisés, en délivrant actes de naissance et jugements supplétifs. Sur ce point, l'appui temporaire des ONG et institutions internationales peut être très utile, et des stratégies déjà mises en œuvre ont porté leurs fruits.

Les campagnes d'enregistrement des naissances permettent de reconnaître les enfants et adultes qui n'auraient pas été enregistrés à la naissance, mais elles ne doivent pas faire oublier que le but ultime est de mettre en place un système d'enregistrement à la naissance permanent et durable.

e) Développer et former les services d'état civil sur tout le territoire

Pour établir un système d'enregistrement des faits d'état civil universel et durable, il peut être nécessaire de développer des centres d'enregistrement dans tout le pays et de recruter et former des officiers et agents d'état civil. L'officier d'état civil est l'autorité locale pour l'enregistrement des faits d'état civil : il peut déléguer sa compétence, afin que la délivrance d'un acte ne soit pas subordonnée à la disponibilité d'une seule personne. Il est cependant essentiel que chacun ait pleinement connaissance des procédures et des responsabilités engagées.

Ce sont traditionnellement les mairies qui hébergent les services d'état civil mais d'autres structures peuvent intervenir. Afin de simplifier l'accès de toute la population aux services d'état civil, des solutions innovantes ont été mises en place, en déléguant par exemple l'enregistrement des naissances aux chefs de village, au personnel de soin dans les établissements médicaux ou encore dans les établissements scolaires.

Qu'il soit centralisé ou décentralisé, le service d'état civil doit permettre la coordination des acteurs sur tout le territoire, afin de garantir une même qualité de

¹ La CEDEAO s'est dotée d'un instrument régional contraignant par l'acte additionnel A/SA 1/01/10 relatif à la protection des données personnelles (février 2010)

service à toute la population. Un système décentralisé peut présenter une meilleure adaptation aux spécificités locales, mais il faut alors veiller à une juste répartition des ressources allouées afin de ne pas perpétuer les différences régionales. La communication entre administrations locales et administration centrale est nécessaire afin de permettre un recueil statistique sur tout le territoire. L'ONU préconise la création d'une base centrale et nationale, où chaque citoyen a un numéro identifiant et où sont enregistrés tous les faits d'état civil produits à l'échelle du pays. La gestion locale est agrégée au niveau central, éventuellement sous l'égide du ministère de la justice, de l'intérieur ou d'une autorité indépendante.

f) Promouvoir des solutions innovantes

Les progrès du numérique laissent aussi entrevoir des solutions innovantes. Compte tenu de la forte distribution de téléphones portables dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, l'ONG *Aide et Actions*, en partenariat avec *Orange*, a mis en place une **application pour téléphone portable permettant de déclarer les naissances en quelques clics**. Les chefs de village peuvent ainsi, sans avoir à se déplacer, déclarer les naissances grâce à une connexion sécurisée. Les premières expérimentations de ce système ont montré son efficacité, à condition de former et d'accompagner les acteurs impliqués.

L'UNICEF a mis en place un dispositif dit « RapidSMS » conçu au départ pour permettre aux agents sanitaires de saisir les données relatives à un enfant et de recevoir des alertes instantanées sur son état nutritionnel. « RapidSMS » est une plateforme basée sur des logiciels libres destinée à la collecte de données et à la communication, permettant à n'importe quel téléphone mobile de communiquer avec Internet. Le personnel de soin entre les données comme message texte (SMS) avec un téléphone mobile, et envoie ce texto à un numéro d'appel local RapidSMS. L'ensemble des données est converti en base de données, donnant au gouvernement des informations en temps réel. Au Nigéria, le développement d'un programme massif de Rapid-SMS a permis l'enregistrement de 13 millions d'enfants depuis son lancement en 2011.

B. ACCELERER LA MOBILISATION DANS L'ESPACE FRANCOPHONE : RECOMMANDATIONS

Nous connaissons aujourd'hui les pays et les régions où le taux d'enregistrement des enfants est faible. Nous avons identifié des acteurs disposés à prêter assistance aux Etats concernés, ainsi que les outils et les actions permettant de mettre en place une couverture d'enregistrement universelle.

Il est temps de passer de la parole aux actes. La section française soumet ainsi à la commission une proposition de résolution, qui se veut la première étape en vue d'un véritable **plan d'intervention francophone**, dont nous vous proposons l'ébauche ci-dessous.

1. Mobiliser largement les parlements des pays concernés

- *Organiser des séminaires dans les parlements pour réunir les acteurs clés sur ce thème ;*
- *veiller à l'inscription d'une ligne budgétaire pour l'état civil lors de la discussion du budget ;*
- *instaurer un suivi des conférences ministérielles des ministres chargés de l'état civil (questions, débat, interpellations) ;*
- *créer éventuellement une commission parlementaire ou un groupe de travail spécialisé sur l'état civil.*

2. Inscrire l'enregistrement des naissances à l'agenda du développement international et national

- *Œuvrer pour l'inscription d'un indicateur relatif à l'état civil dans les Objectifs du Développement durable définis en 2015 par l'Organisation des Nations unies;*
- *demander aux Etats et gouvernements des pays industrialisés l'allocation d'une partie de l'aide au développement aux projets d'amélioration de l'état civil lors de la discussion budgétaire ;*
- *demander l'inscription de la question de l'état civil à l'ordre du jour des instances de décision de la Francophonie.*

3. Favoriser la mise en œuvre de projets opérationnels

- *Recenser les demandes d'assistance des Etats pour l'établissement d'un état civil universel, durable, fiable et consolidé ou pour des régularisations ;*
- *établir un répertoire des acteurs mobilisés sur ce thème ;*
- *faire connaître les bonnes pratiques qui ont prouvé leur efficacité lors des campagnes précédentes ;*
- *établir un message de sensibilisation des populations qui puisse être diffusé dans différents pays (sur TV5 Monde par exemple, ou un spot radiophonique).*

ANNEXE 1 - STATISTIQUES

L'enregistrement des naissances par pays dans l'espace francophone

Source : UNICEF (mise à jour : novembre 2014)

Pays	Taux d'enregistrement (%)	Sexe (%)		Lieu de résidence (%)		Richesse des ménages par quintile (%)				
		Homme	Femme	Urbain	Rural	plus pauvres	2e	3e	4e	plus riches
Albanie	99	99	98	99	98	98	99	98	99	99
Andorre	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Arménie	100	100	99	99	100	100	100	99	99	100
Belgique	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Bénin	80	81	80	87	76	61	74	84	90	95
Bosnie Herzégovine	100	100	99	99	100	100	100	100	100	99
Bulgarie	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Burkina Faso	77	77	77	93	74	62	69	78	86	95
Burundi	75	75	75	87	74	64	73	74	80	87
Cambodge	62	62	62	74	60	48	60	65	68	78
Cameroun	61	62	61	81	48	28	54	67	82	89
Canada	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Cap Vert	91	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Comores	87	87	87	90	87	85	83	91	87	93
Congo	91	91	91	95	85	80	91	93	96	99
Côte d'Ivoire	65	65	65	85	54	44	60	63	80	90
Croatie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Egypte	99	99	99	99	99	99	99	99	99	100
France	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Gabon	90	91	88	89	91	92	90	90	89	86
Géorgie	100	99	100	100	100	99	100	100	100	100
Grèce	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Guinée	58	58	57	83	49	38	51	51	71	89
Guinée équatoriale	54	53	54	60	47	60	41	45	54	60
Haïti	80	80	80	85	77	71	76	81	86	92
Hongrie	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Laos	75	74	75	88	71	66	69	76	81	93
Lettonie	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Liban	100	100	100	–	–	–	–	–	–	–
Lituanie	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Pays	Taux d'enregistrement (%)	Sexe (%)		Lieu de résidence (%)		Richesse des ménages par quintile (%)				
		Homme	Femme	Urbain	Rural	plus pauvres	2e	3e	4e	plus riches
Luxembourg	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Macédoine	100	100	100	100	100	99	100	100	100	100
Madagascar	83	83	83	97	81	72	79	86	92	94
Mali	81	81	80	92	77	65	74	81	92	96
Maroc	94	94	94	97	91	–	–	–	–	–
Maurice	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mauritanie	59	60	58	75	49	33	48	68	72	84
Moldavie	100	99	100	100	100	99	99	100	100	100
Monaco	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Niger	64	65	62	92	60	50	58	64	62	89
Pologne	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
République centrafricaine	61	61	62	78	52	46	51	59	71	85
RDC	28	28	28	24	29	25	28	28	30	27
République tchèque	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Roumanie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Rwanda	63	64	63	60	64	58	62	65	67	64
Sénégal	73	74	72	91	64	46	66	81	91	94
Serbie	99	99	99	99	99	97	100	99	99	100
Seychelles	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Suisse	100	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Tchad	16	16	15	42	9	5	8	10	14	46
Togo	78	78	78	93	71	59	71	80	91	97
Tunisie	99	99	100	100	98	98	100	100	99	100
Vanuatu	43	44	43	51	37	33	34	40	49	59
Viet Nam	95	95	95	97	94	87	96	97	98	98

ANNEXE 2 – PROJET UNICEF-ANF EN COTE D'IVOIRE

Promotion de l'enregistrement des enfants à l'état civil dans le contexte de consolidation de la paix en Côte d'Ivoire

Récapitulatif

Durée du programme: 2016—2017

Budget prévisionnel: 1 500 000 €

Objectif : Ce projet vise l'enregistrement des naissances dans les régions du Sud-Ouest, de l'Ouest, du Nord Ouest et du Nord Est

Bénéficiaires directs

304 348 enfants déclarés durant le projet

10 000 enfants enregistrés hors des délais légaux

250 000 personnes informées sur l'importance et les procédures de la déclaration de naissances

Bénéficiaires indirects

176 structures d'état civil, de santé et d'action sociale Services du Ministère de l'Intérieur et de la Santé

CONTEXTE

Le faible taux d'enregistrement des naissances est une conséquence de dix années de crise politico-militaire au cours desquelles les centres d'état civil ont été pillés et détruits. La fermeture des services d'état civil en zones ex-CNO entre 2002 et 2008 et le déplacement interne de milliers de personnes ont rendu difficile l'accessibilité aux services d'état civil et à la délivrance d'actes de naissance. Près du tiers des centres d'état civil ont été endommagés dans ces régions.

Les obstacles administratifs et la faible conscience de l'importance juridique, de même que celle du droit à l'identité de l'enfant sont également responsables du faible taux d'enregistrement. Parallèlement, l'acte de déclaration de naissance n'est pas vu par la population comme une obligation légale.

La question de l'accès aux documents relatifs à l'identité a été un facteur clé dans le conflit. L'enregistrement de la population de Côte d'Ivoire fut reconnu dans les accords de paix de Ouagadougou (2007) comme point essentiel dans la résolution du conflit et la construction de la paix. En 2008, le gouvernement et les bailleurs de fonds se sont accordés pour réformer le système d'état civil. Le programme de modernisation de l'état civil a cependant été faiblement mis en œuvre.

Le gouvernement, conscient des contraintes ayant affecté l'accès aux centres d'état civil pendant la crise a adopté deux textes de loi en 2011 et en 2013 facilitant l'enregistrement des enfants nés pendant la crise. En 2012, dans le cadre du plan prioritaire de consolidation de la paix et avec l'appui du Fonds pour la consolidation de la paix, le processus de renforcement de l'état civil a été relancé. Une étude de faisabilité pour de nouveaux mécanismes pour la gestion des faits d'état civil a été réalisée sur la période 2013-2014, avec l'appui de l'UNICEF, pour orienter et guider les réformes sur une question clé de la cohésion sociale et du développement.

CHIFFRES ET DONNEES CLES

- La déclaration de naissance est **obligatoire** depuis 1964
- La déclaration de naissance est **gratuite**
- La déclaration donne droit sur demande à un **acte de naissance** (payant)
- Les enfants des zones rurales ont deux fois moins de chance d'être enregistrés que ceux vivant en zone urbaine

ZONES D'INTERVENTION



Régions de Kabadougou, Bafing, Gontougo, Bounkani, Folon, San Pedro, Nawa, Gbokle et district autonome d'Abidjan

34 départements ciblés par le projet

2,8 millions d'enfants de 0-17 ans non enregistrés

1 enfant sur 3 sans identité officielle

45 % des enfants ont un acte de naissance

STRATEGIE D'INTERVENTION

La stratégie de l'UNICEF en Côte d'Ivoire pour la promotion de l'enregistrement des naissances vise à stimuler la demande, améliorer l'offre de services et soutenir les efforts de réforme pour le long terme. Le présent projet prévoit des interventions au niveau national mais aussi au niveau local et communautaire. Bien que les garçons et les filles soient enregistrés de manière égale, une attention particulière sera accordée aux questions de discrimination de genre qui affectent la capacité des femmes à déclarer elles-mêmes leurs enfants à l'état civil.

Dans le cadre de ce projet, l'intervention de l'UNICEF s'articule autour des stratégies suivantes :

- **Communication sociale** : mobiliser l'ensemble des moyens et outils de communication disponibles pour sensibiliser et informer l'opinion publique (information égale pour tous)
- **Promotion de mécanismes locaux de déclaration des naissances** : les responsables et leaders communautaires seront appelés à jouer un rôle central / développer et renforcer l'articulation des services d'état civil avec les services de santé
- **Renforcement des capacités nationales en matière d'enregistrement des naissances à l'état civil** : s'assurer que les différents acteurs en charge de l'état civil soient équipés
- **Assistance directe pour régulariser la situation des enfants non enregistrés dans les délais légaux**: prise en charge de tous les frais liés aux jugements supplétifs
- **Mise en place d'un contrôle citoyen**
- **Utilisation des nouvelles technologies**

OBJECTIFS SPECIFIQUES

- Sensibiliser et informer les populations sur l'importance de l'enregistrement des naissances à l'état civil et les procédures de déclaration
- Améliorer l'offre de service dans les zones cibles
- Appuyer l'enregistrement à l'état civil des enfants les plus vulnérables, n'ayant pas été enregistrés dans les délais légaux

RESULTATS ATTENDUS ET ACTIVITES

R1. Les populations, notamment les femmes reconnaissent l'importance de la déclaration et connaissent les procédures de déclaration des naissances à l'état civil

Campagne annuelle multimédia sur l'enregistrement des naissances dans les délais
Mise à disposition des services publics et des communautés de supports de communication de proximité
Etude de base et étude de suivi

R2. 100 % (119) des centres d'état civil de 34 départements ont les compétences et le matériel pour fournir des prestations de qualité

Mise à disposition des agents d'état civil d'un guide pratique sur l'enregistrement des naissances
Equipement des 119 centres d'état civil
Opérationnalisation de la collecte de données via Internet

R3. Des mécanismes de suivi communautaires de déclaration des naissances dans les délais sont en place dans 250 localités

Formation de 34 travailleurs sociaux sur l'enregistrement des naissances
1500 séances d'information
Appui au plaidoyer auprès des autorités traditionnelles pour la mise en place du suivi des faits d'EC

R4. 68 structures sanitaires de 34 départements contribuent à l'enregistrement des naissances

Formation de 500 agents de santé sur les procédures d'EC
Equipement de 40 structures sanitaires en matériel d'enregistrement des naissances
Messages d'informations sur l'enregistrement via la radio et les agents de santé

Sessions de sensibilisation
Recensement des enfants non enregistrés dans 250 localités
Assistance individuelle et prise en charge des frais pour 10 000 enfants enregistrés hors délais

R5. 10 000 enfants vulnérables non déclarés dans les zones cible bénéficient d'un appui direct pour être enregistrés

UNICEF France / Proposition de projet - Enregistrement des naissances en Côte d'Ivoire

SUIVI ET EVALUATION

Un comité de suivi du projet présidé par le Ministère de l'Intérieur sera mis en place. Il comprendra le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Santé et l'UNICEF. Le comité effectuera une mission trimestrielle de suivi et se réunira une fois tous les deux mois pour faire le bilan de l'exécution et proposer les actions correctrices nécessaires.

Le suivi régulier des actions sur le terrain sera effectué par les administrateurs de protection de l'enfance de l'UNICEF sur une base mensuelle.

STRATEGIE DE SORTIE/PERENNISATION

Le présent projet fait écho à l'engagement politique exprimé par le gouvernement de Côte d'Ivoire de réformer son système d'état civil. Toutes les activités proposées dans le cadre de ce projet sont en lien et complémentaires du projet sur l'Appui à l'enregistrement des naissances et des décès dans les délais et à la réforme de l'état civil en Côte d'Ivoire financé par le Fonds pour la Consolidation de la Paix des Nations Unies.

Le rôle central du Ministère de l'Intérieur dans la coordination garantit l'appropriation des mesures prises.

Au niveau local, l'accompagnement des communautés pour la mise en place de mécanismes de suivi des naissances et leur déclaration à l'état civil permet d'installer une dynamique de changement sur le long terme.

BUDGET

	Type de dépense	Total €
Campagnes d'information multimedia	Production de supports	45 736
Mise à disposition de supports de communication et de sensibilisation à destination des services publics et des communautés	Production de supports	160 000
Etudes de base et de suivi		136 094
Reproduction guides pratique agents et officiers d'EC	Frais d'imprimerie	4 640
Appui opérationnalisation schéma directeur informatique de l'EC	Acquisition matériel informatique et autres équipements TIC	340 000
Formation travailleurs sociaux		16 014
Appui au système de collecte de données	Missions de suivi et supervision formative/recensement	17 400
Formation personnel de santé et ASC		115 000
Appui déclaration des naissances via les centres de santé	Acquisition matériel informatique et autres équipement TIC	160 000
Mise en place de mécanismes communautaires	Formation relais, acquisition matériel de suivi	125 000
Appui établissement de jugements supplétifs	Coût direct d'établissement du jugement supplétif	122 000
Coordination et suivi des activités		160 000
Total coûts directs		1 401 884
Coûts administratifs		98 116
TOTAL GENERAL		1 500 000

Cofinancement acquis du Fonds de Consolidation pour la Paix : 300 320 €



UNICEF France /Proposition de projet - Enregistrement des naissances en Côte d'Ivoire

ANNEXE 3 – PROPOSITION DE RESOLUTION

PROPOSITION DE RESOLUTION SUR LES ENFANTS SANS IDENTITE

Réunion de Berne (Suisse) | 8 juillet 2015

- RAPPELANT** que l'UNICEF évalue à 230 millions le nombre d'enfants de moins de 5 ans non déclarés dans le monde ;
- RAPPELANT** les actions menées par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et les réseaux institutionnels francophones, dont l'Association du notariat francophone, en vue de promouvoir l'existence de fichiers d'état civil ;
- NOTANT** que le contexte de l'espace francophone est caractérisé par une grande diversité de situations politiques, économiques et culturelles qui influent sur la gestion de cette question ;
- RÉAFFIRMANT** le droit fondamental de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique, consacré notamment par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- CONSIDÉRANT** l'obligation qu'ont les États d'enregistrer tous les enfants à leur naissance sans discrimination, rappelée par la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 et ratifiée par 193 États ;
- CONSIDÉRANT** que l'enregistrement des naissances et la délivrance d'un document attestant de la naissance sont des droits fondamentaux, nécessaires pour faire de l'individu un sujet de droit, et que l'absence d'état civil est un handicap pour toutes les étapes de la vie et expose davantage à l'exclusion, la discrimination, la violence et l'exploitation ;
- SOULIGNANT** que l'établissement d'un état civil fiable et consolidé favorise le bon fonctionnement démocratique par la constitution de fichiers électoraux et la mise en œuvre des programmes de développement sur la base d'outils statistiques ;

La commission des affaires parlementaires de l'APF

- RECOMMANDE** aux États et gouvernements membres de la Francophonie de garantir l'établissement d'un état civil public ouvert à tous sans discrimination ;

- ENCOURAGE** la mise en œuvre de la gratuité de l'enregistrement des naissances et de la délivrance d'acte d'état civil grâce à des procédures universelles, simples et accessibles à tous ;
- ENCOURAGE** les États et gouvernements à créer des institutions chargées de l'enregistrement des naissances sur tout leur territoire, et à leur allouer des ressources humaines, techniques et financières suffisantes ;
- RECOMMANDE** la mise en place d'un registre central dont l'établissement, la conservation et la sécurité sont assurés par une institution publique unique qui prend les mesures nécessaires pour prévenir la perte ou la destruction du registre dans les situations d'urgence ou de conflit tout en veillant à la protection des données à caractère personnel ;
- RECOMMANDE** aux États et gouvernements de garantir le droit de chaque enfant d'être enregistré dès sa naissance et de reconnaître à chaque femme et à chaque homme la possibilité d'enregistrer son enfant ;
- INVITE** les États et gouvernements à mener des campagnes de sensibilisation et d'enregistrement a posteriori, en collaboration avec les acteurs concernés, notamment auprès des minorités et des populations les plus pauvres et les plus vulnérables ;
- CONSTATE** la mobilisation des États et gouvernements concernés par cette problématique et les invite à accentuer leurs efforts en la matière, avec le concours, s'ils le souhaitent, de l'OIF et de tous les acteurs engagés ;
- INCITE** les États et gouvernements des pays industrialisés à soutenir les efforts nationaux déployés pour l'enregistrement universel des naissances par l'aide au développement et à sensibiliser les opinions publiques francophones à cette question ;
- PROPOSE** l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan coordonné d'actions au sein des parlements francophones.