

Partout dans le monde, des « **enfants fantômes** »

Selon l'Unicef, un enfant sur trois de moins de 5 ans n'est pas déclaré dans le monde. Cette inexistance juridique constitue une violation des droits les plus fondamentaux de ces enfants invisibles. Un état de fait méconnu dont les causes sont très diverses et les conséquences graves.

Charles-Emmanuel BALLANGER, directeur France-Europe d'Aide et Action

Imaginez que dans les trois plus grands pays de l'Union européenne, Allemagne, France, Royaume-Uni, ainsi que chez leurs deux voisins, Pays-Bas et Belgique, la population ne puisse pas se déplacer, poursuivre des études, voter, se marier, ouvrir un compte en banque, acquérir un bien ou se déplacer dans un pays voisin. Imaginez une Union européenne dans laquelle 45% de la population n'aurait pas d'existence légale, serait sans papiers et, de ce fait, marginalisée et soumise à toutes sortes d'aléas.

Non, il ne s'agit pas d'un scénario de politique-fiction, dans lequel l'Europe ou quelques-uns de ses pays seraient tombés, sous le joug d'une dictature implacable. Cette situation est bien réelle, c'est celle à laquelle sont confrontés, dans le monde, les deux cent trente millions d'enfants de moins de 5 ans non déclarés, soit une naissance sur trois, selon les chiffres de l'Unicef. Mais ce chiffre est probablement très en dessous de la réalité, plus proche sans doute des trois cents millions ou au-delà, pour deux raisons majeures : d'une part parce qu'il est difficile pour de nombreux pays de réunir des statistiques, ou tout simplement d'y avoir accès, d'autre part parce qu'un enfant enregistré sur sept n'a jamais reçu de document d'acte de naissance.

Ne pas permettre à un enfant d'exister juridiquement est une grande violence. Il s'agit même de la première violation des droits fondamentaux d'un être humain ; celle du droit à être enregistré dès sa naissance, comme le précise l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant, dont on a fêté, fin novembre 2014, le vingt-cinquième anniversaire : « *L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a, dès celle-ci, le 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.* »

C'est également une violation de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, l'article 1^{er} de cette Déclaration stipulant : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.* », et l'article 6 : « *Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.* » Mais comment être libre et égal en dignité et en droits si, justement, au moment de sa naissance, l'enfant n'a pas été déclaré ? Comment prouver sa personnalité juridique ? Comment prouver sa filiation, sa date de naissance, sa nationalité ? Comment, tout simplement, mener une vie normale

de citoyen ? L'acte de naissance est donc un acte d'état civil primordial, car il ouvre l'accès à des droits fondamentaux sans lesquels rien n'est possible ; aller à l'école et poursuivre des études, voyager, voter, avoir accès aux soins et tant d'autres droits... Ces enfants non déclarés à la naissance sont, dans leur propre pays, des enfants inconnus, invisibles, des « *enfants fantômes* », formule utilisée par Laurent Dejoie et Abdoulaye Harissou dans l'ouvrage⁽¹⁾ qu'ils ont consacré à cette question et qui porte ce titre.

Les cinq continents concernés

Cette situation, même si elle est inégalement répartie dans le monde, touchant plus fortement les pays en développement et notamment le groupe des pays les moins avancés, se retrouve sur les cinq continents. En Europe, par exemple, ce sont près de sept cent mille enfants qui ne sont pas déclarés. Selon le rapport

(1) L. Dejoie, A. Harissou, *Les Enfants fantômes*, Albin Michel, Paris, 2014.



de l'Unicef de décembre 2013⁽²⁾, 59 % des naissances non enregistrées se situent en Asie, 37 % en Afrique subsaharienne, les 4 % restants concernant l'Amérique latine et l'Europe.

Les situations varient bien sûr selon les pays. Ainsi, dans les pays d'Asie du Sud-Est, ce sont seulement 39 % des naissances qui sont déclarées. En Inde, même si le taux d'enregistrement à la naissance est globalement satisfaisant (80 %), on compte malgré tout soixante et onze millions d'enfants « fantômes » de moins de 5 ans, mettant ce pays en tête des dix Etats comptant le plus d'enfants non enregistrés ; loin devant le Nigéria, le Pakistan et l'Ethiopie, ce dernier étant pourtant le troisième pays avec le taux le plus faible d'enfants enregistrés (7 %).

A l'intérieur d'un même pays, les situations peuvent aussi varier considérablement d'une région à une autre. C'est le cas par exemple de zones reculées, difficiles d'accès, ou frontalières, où

59 % des naissances non enregistrées se situent en Asie, 37 % en Afrique subsaharienne, 4 % en Amérique latine et en Europe.

(2) « Birth Registration, A Child's Passport to protection ».

vivent souvent des minorités ethniques. Une analyse plus fine de l'origine de ces enfants sans identité montre qu'une fois encore, l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme n'est pas respecté. La plupart du temps en effet, ces enfants sont issus de minorités ethniques, linguistiques, religieuses, de familles de migrants, de peuples autochtones présents sur les territoires, bien avant qu'ils ne deviennent des pays avec des frontières. Les exemples sont nombreux, comme en Amérique latine, dans la zone amazonienne de l'Equateur, ou au Pérou, pour les peuples autochtones ; en Thaïlande pour la minorité ethnique des Karen, en Europe de l'Est et au sein de l'UE pour les Roms et, plus près de nous encore, en France métropolitaine, mais principalement outre-mer, en Guyane et à Mayotte.

Quant aux causes, elles sont multiples : la pauvreté, l'éloignement et le manque de structures d'état civil, l'ignorance et le manque

d'éducation, les freins culturels ou religieux. Elles peuvent jouer de manière isolée ou se combiner les unes aux autres. La pauvreté est bien sûr un des facteurs principaux.

Un faisceau de facteurs multiples

En Afrique de l'Ouest, par exemple, pour les 20 % de la population la plus pauvre, le taux d'enregistrement est de 27 %, alors qu'il est de plus de 80 % pour les 20 % les plus aisés. Ce facteur peut néanmoins être atténué ou amplifié par d'autres aspects tels que l'éloignement, le niveau d'éducation scolaire ou, comme nous l'avons vu plus haut, par l'appartenance à une minorité plus ou moins intégrée ou stigmatisée. Ainsi, les taux de déclarations de naissance seront plus faibles pour les familles les plus pauvres vivant en zones rurales éloignées des centres d'état civil, en raison du coût à supporter pour le transport, le logement, parfois les bakchichs ou de la

nécessité de revenir une seconde fois au centre de déclaration, du fait de l'inorganisation des services administratifs de l'état civil (plus de registre, personne habilitée à signer absente...). A l'inverse, dans la même situation de pauvreté, les taux seront plus élevés pour les familles situées près d'un centre d'état civil et ayant un niveau de scolarisation minimum. Les résistances culturelles ou les craintes anciennes fortement ancrées (taxes, enrôlement dans l'armée, etc.) ainsi que les traditions religieuses jouent également un rôle non négligeable, contre lesquelles il faut lutter pour lever les freins à la déclaration des naissances.

L'impossibilité de vivre une vie normale

Les conséquences sont nombreuses, et leurs facettes multiples. Impossibilité de poursuivre un cycle d'études du secondaire, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest où, en fin de CM2, le passage en secondaire est sanctionné par un examen pour lequel il faut présenter son certificat de naissance voire, dans certains pays, son certificat de nationalité. Chaque année, ce sont ainsi des milliers d'enfants qui découvrent leur impossibilité de poursuivre leurs études malgré, parfois, la scolarité brillante qu'ils ont réalisée. Impossibilité de bénéficier de soins à la petite enfance; trafics en tous genres; prostitution forcée, vente d'enfants, travail forcé, enrôlement comme enfants soldats ou comme passeurs pour toutes sortes de trafics (drogue, diamants, etc.). Puis conflits lors d'élections du fait de l'impossibilité de voter à l'âge adulte, conflits interethniques, notamment dans la transmission du foncier. Impossibilité enfin, de mettre en place des politiques sectorielles adaptées (écoles, centres de soins, infrastructures diverses d'aménagement du territoire). Mais c'est aussi et surtout la

Comment être libre et égal en dignité et en droits si, justement, au moment de sa naissance, l'enfant n'a pas été déclaré ?
Comment prouver sa personnalité juridique ?
Comment prouver sa filiation, sa date de naissance, sa nationalité ?
Comment, tout simplement, mener une vie de citoyen ?

perte de millions de citoyens qui auraient pu contribuer au développement social et économique de leurs pays. Car comment ne pas imaginer que, parmi ces deux cent trente millions d'enfants, il n'y ait pas de futurs médecins, infirmières, enseignants, avocats, entrepreneurs...

Comprendre et vouloir le changement

Alors, quelles solutions? Certaines sont déjà mises en place par des ONG, comme la formation de chefs de villages à l'utilisation d'une application mobile via un GSM pour déclarer les naissances, conduite par l'association Aide et Action. Ou encore le développement d'unités mobiles d'enregistrement, la sensibilisation des communautés (familles, chefs de villages, chefs religieux) et la formation de sages-femmes développées par Plan International. Les Etats eux-mêmes prenant conscience du problème, et accompagnés par quelques organisations internationales et ONG, réagissent en lançant des programmes de sensibilisation des populations, en réorganisant leurs services d'état civil ou encore, comme en Afrique de l'Ouest, en organisant des audiences foraines dans les villages, pour la délivrance d'actes de naissance pour les enfants en fin de scolarité primaire, voire pour leurs parents.

Mais pour que des solutions pertinentes, fiables et durables émergent, il faut que la nature du problème soit correctement identifiée. Il faut également qu'il y ait une conscientisation des conséquences induites par le problème. Il faut ensuite qu'il y ait une volonté politique, car c'est elle, d'abord, qui est essentielle. Il faut, enfin, un appui fort des grandes organisations internationales et une étroite collaboration de tous: Etats, organisations internationales, ONG, société civile (fédérations professionnelles, entreprises, officiers publics...). Il est important de mettre en

place des synergies, de faire ressortir les bonnes pratiques et de s'appuyer sur celles-ci tout en tenant compte des réalités des territoires, des aspects culturels, géographiques, voire religieux. Important également de faire évoluer les cadres législatifs des Etats sur cette question et de moderniser les services administratifs de l'état civil en les informatisant, les réorganisant, les décentralisant. Il est par ailleurs nécessaire d'informer et de former à tous les niveaux: population, responsables de collectivités locales, chefs coutumiers, personnes influentes des communautés, diaspora, responsables religieux et représentants des services de l'Etat (enseignants, sages-femmes, infirmières, etc.). Enfin, il serait sans doute plus judicieux d'encourager la famille non par la contrainte et le paiement d'une amende pour la non-déclaration de son enfant, mais par le versement d'une prime à celle qui le déclare.

Pour la création d'une plateforme internationale

Alors que les grandes organisations internationales sont en pleine discussion sur le post-2015 et les Objectifs du développement durable (ODD), il est primordial d'inclure cette question parmi ceux-ci et, pour l'accompagner, de remettre au premier plan l'éducation, notamment l'éducation de base et celle des filles et des femmes (les chiffres montrent que plus la mère est allée loin dans sa scolarité, plus le taux de déclaration est élevé, quels que soient les pays). Cependant, au-delà des grandes réunions internationales, ce n'est que par la création d'une plateforme internationale multi-acteurs travaillant ensemble au développement et à la mise en place d'actions concrètes qu'il sera possible de réduire considérablement, voire de résoudre ce problème, afin que, quel que soit le pays où nous vivons, nous ne croisions plus d'enfants fantômes. ●