



**MINISTÈRE  
DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **SUIVI DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR L'ACTION DE LA FRANCE À L'INTERNATIONAL EN MATIÈRE D'ÉTAT CIVIL (2021-2023)**

# INTRODUCTION

Plus d'un milliard de personnes dans le monde sont dépourvues de preuve d'identité juridique, entravant durablement leur accès aux droits humains, de l'enfance à l'âge adulte. Sans état civil, les individus, en particulier les enfants et les femmes, sont des proies faciles pour toutes les formes d'exploitation et de traite. Un système d'état civil fiable, par l'élargissement de l'assiette fiscale et les statistiques qu'il génère, constitue un levier pour le développement économique et social d'un pays. L'appui au renforcement de l'état civil des États partenaires est néanmoins complexe, compte tenu de son caractère régalien, des enjeux et secteurs très divers qu'il recoupe, du numérique au juridique en passant par la santé, les élections ou la lutte contre la corruption.

En juin 2021, le co-secrétariat du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a adopté **une feuille de route sur l'action de la France à l'international en matière d'état civil pour la période 2021-2027**. Intitulé « Améliorer l'universalité et la fiabilité de l'enregistrement des faits d'état civil », ce document répond à l'engagement pris en mars 2021 par le Secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne devant l'Assemblée nationale, à l'occasion du débat relatif au **rapport d'information parlementaire sur les enfants sans identité**<sup>1</sup>.

L'engagement de la France sur cette thématique a été entériné par la **loi du 4 août 2021**, qui reconnaît l'importance de l'identité juridique pour la garantie des droits humains et l'efficacité de l'aide publique au développement (voir encadré 2).

L'élaboration de cette feuille de route résulte de la consultation d'une diversité d'acteurs impliqués sur la thématique (ministères, opérateurs, société civile, organisations internationales), qui repose sur trois volets :

- **une approche fondée sur les droits humains**, centrée sur l'accès à l'identité juridique comme condition d'accès aux droits, notamment pour les filles et les femmes ;
- **une démarche intégrée**, permettant d'aborder la problématique sous toutes ses dimensions et de l'articuler avec différents secteurs et outils (en particulier les identifiants nationaux, voire la biométrie) pour catalyser les résultats ;
- **une vocation universelle et structurante**, en vue de favoriser l'accessibilité de l'état civil à toutes les populations, de l'enfance à l'âge adulte et sur tous les territoires, du national au local.

L'adaptation aux contextes socioculturels et la prise en compte des besoins locaux font l'objet d'une attention particulière.

1. Rapport n°3349 déposé le 23 septembre 2020 par les députées Laurence Dumont et Aina Kuric.

Trois grands objectifs sont poursuivis par la mise en œuvre de cette feuille de route :

1. Contribuer à accroître la mobilisation internationale et européenne en faveur de l'état civil et de l'identité juridique ;
2. Renforcer la prise en compte de l'état civil dans l'investissement solidaire et durable français ;
3. Contribuer à une plus grande communication et sensibilisation sur les enjeux de l'état civil et de l'enregistrement des naissances.

Celle-ci est assortie d'un plan d'action et d'un engagement de suivi bisannuel. Le présent rapport vise à faire un bilan des premières années de mise en œuvre (2021, 2022 et 2023).

## LA FRANCE MOBILISÉE POUR PROMOUVOIR SON APPROCHE SPÉCIFIQUE DE L'ÉTAT CIVIL AUPRÈS DE SES PARTENAIRES EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX

La France est l'un des seuls bailleurs à s'être doté d'une stratégie consacrée à l'état civil dans le cadre de sa politique de développement. Cette approche spécifique constitue une base de mobilisation des partenaires internationaux et une opportunité de positionnement de la France sur la thématique.

**Le plaidoyer auprès des Nations Unies a été renforcé**, essentiellement sous l'angle des droits de l'enfant, par l'inclusion de références à l'état civil dans des résolutions, ou encore d'auditions de la France devant divers organes onusiens.

Des efforts restent à faire pour transversaliser le traitement des enjeux de l'état civil au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU). **La thématique tend toutefois à être appréhendée de façon intégrée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)**. L'accès à l'identité juridique est notamment une composante de plusieurs projets financés par le Centre de crise et de soutien (CDCS) en faveur des populations vulnérables ou déplacées ; l'état civil est également abordé à travers le prisme du numérique, de la décentralisation, de l'accès aux services publics ou encore du genre,

à l'image du soutien à l'association Regards de Femmes pour un projet d'appui à la délivrance d'actes d'état civil visant à favoriser la participation politique des femmes en Côte d'Ivoire (voir encadré 3).

Sur le plan des partenariats, **la France a, depuis 2021, resserré ses liens avec l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et ses réseaux institutionnels**, qui ont fait de l'état civil l'une de leurs thématiques prioritaires. Un important soutien financier a été apporté à l'élaboration du Guide pratique sur l'enregistrement des faits d'état civil dans l'espace francophone, ainsi qu'à sa diffusion par des ateliers de sensibilisation, pour un montant de 140 000 euros.

**L'UNICEF est un autre partenaire majeur dans la mise en œuvre de la feuille de route**, fort de son expertise sur la question de l'enregistrement des naissances. Outre les contributions obligatoires et volontaires, la France a financé l'agence à hauteur de 1,307 millions d'euros en 2021 et 1,323 millions d'euros en 2022 pour des projets dédiés à l'état civil en Afrique de l'Ouest, dont l'un sur le Fonds Équipe France (FEF) mis en œuvre en République démocratique du Congo (RDC), au Sénégal et au Libéria (voir encadré 1). 2023 a été une année de transition vers la pérennisation de ce projet concluant par les opérateurs français.

**Le MEAE a également renforcé son partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)**, dont l'approche de l'état civil, spécifiquement envisagée sous l'angle migratoire, est complémentaire. Le MEAE appuie notamment la mise en œuvre, par l'OIM, d'un projet soutenant l'accès à l'identité des populations déplacées par les conflits en Afrique australe, en particulier au nord du Mozambique.

À travers ces collaborations, la France contribue ainsi à renforcer la coordination avec les cadres et partenariats internationaux existants, dont ceux de l'Union africaine, via le soutien à la campagne de sensibilisation « Mon nom est Personne » menée conjointement avec l'UNICEF, ou encore l'appui au **Groupe de travail des Nations Unies sur l'identité juridique (UNLIA)**. En particulier, un travail de plaidoyer auprès d'autres bailleurs a été initié afin d'encourager la création d'un fonds financier adossé à cet agenda, qui ouvrirait la voie à une contribution française. UNLIA est également appuyé par le MEAE par la mise à disposition d'expertise technique.

Enfin, **la France a encouragé à plusieurs reprises l'engagement des États et de la Commission européenne sur l'état civil**, notamment en soutenant l'inclusion de cette thématique dans l'instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (NDICI) ou encore la création d'une initiative Équipe Europe (IEE) dédiée. Des événements, à l'image de la conférence européenne organisée par l'OIM à La Haye, ont également constitué des occasions de plaidoyer sur l'approche française. Ces tentatives se heurtent néanmoins à des divergences d'appréhension au sein de l'Union européenne, le sujet pouvant être abordé sous l'angle sécuritaire. La France focalise donc son action sur l'inclusion de l'état civil dans les volets sectoriels (santé, éducation, genre ou encore numérique) de la programmation européenne.

## **PROJET FEF (EX-FSPI) « ACCÉLÉRER L'ENREGISTREMENT UNIVERSEL DES NAISSANCES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE » MIS EN ŒUVRE PAR L'UNICEF EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, SÉNÉGAL ET LIBÉRIA (1 MILLION D'EUROS)**

Lancé en 2021, le projet financé par le MEAE s'est déroulé dans diverses zones de RDC, du Sénégal et du Libéria qui constituent un échantillon représentatif en termes de taux national d'enregistrement des naissances, de tradition juridique, de contexte politique et sécuritaire et de fragilités. Il avait pour objectif de définir une méthodologie d'accélération de l'enregistrement des naissances basée sur trois axes catalyseurs (l'interopérabilité avec les services de santé, la numérisation et la décentralisation), qui puisse être applicable et dupliquée quel que soit le profil d'un pays ou son contexte.

Les activités se sont achevées à l'été 2023, avec des résultats dépassant largement les objectifs fixés. Au total, ce sont plus de 250 000 enfants qui ont pu bénéficier d'un acte de naissance grâce à ce projet, confirmant ainsi l'efficacité de l'approche testée :

- l'interopérabilité avec le secteur de la santé (formation et procuration au personnel de santé pour la déclaration, couplage avec la vaccination) a permis une hausse exponentielle du taux d'enregistrement des naissances dans les zones de mise en œuvre (ex : 120 000 enfants enregistrés dans le cadre de la campagne de vaccination contre la polio au Libéria) ;
- la décentralisation du processus d'enregistrement, étroitement liée à l'interopérabilité (sensibilisation et formation des chefs communautaires et enseignants, installation de bureaux d'état civil secondaires) a considérablement progressé (ex : 154 « coins état civil-santé » santé installés sur 187 structures de santé dans les deux régions de mise en œuvre au Sénégal) ;
- la numérisation de l'état civil a été décuplée grâce au déploiement de logiciels de notification électronique des naissances permettant une transmission en temps réel aux services d'état civil.

Le principal apport du projet réside dans la collecte de données confirmant l'efficacité de l'approche testée, qui a nourri le plaidoyer auprès des autorités. Les gouvernements des trois pays sont désormais fortement impliqués sur la thématique, ouvrant la voie au passage à l'échelle et à la pérennisation du projet. À titre d'exemple, la récente stratégie adoptée par la RDC en matière d'enregistrement des naissances est basée sur cette approche.

# UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE DE L'ÉTAT CIVIL DANS LA POLITIQUE FRANÇAISE D'INVESTISSEMENT SOLIDAIRE, SELON UNE APPROCHE INTERSECTORIELLE

La loi du 4 août 2021 est la première à mentionner l'état civil et l'identité juridique dans la programmation de la politique française d'investissement solidaire et durable, elle constitue à ce titre une avancée majeure (voir encadré 2). Le **CICID de juillet 2023** a, quant à lui, dédié l'un de ses indicateurs de redevabilité au renforcement des systèmes d'état civil.

Il en résulte une visibilité accrue du sujet, matérialisée par **l'implication croissante des ambassades**, elle-même encouragée par des sensibilisations régulières de l'administration centrale sur le rôle de l'état civil pour l'accès aux droits, la gouvernance et le développement. À titre d'exemple, le nombre de projets FEF lancés par les postes consacrés à la modernisation du système d'état civil - à l'image du projet aux Comores porté au niveau présidentiel, ou comprenant une composante état civil, tel que le projet de numérisation de l'administration au Vietnam - est en constante augmentation.

Par ailleurs, si le sujet n'apparaît pas comme une priorité de la coopération décentralisée française, on note une tendance croissante des collectivités locales des pays partenaires à s'en emparer, sous l'impulsion des Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades. Ces derniers portent l'état civil dans les diverses enceintes de coordination des partenaires techniques et financiers, comme celles consacrées à la décentralisation, à la gouvernance, aux droits humains ou encore au numérique, notamment en Afrique subsaharienne.

**L'état civil est ainsi envisagé sous divers angles sectoriels, mais aussi différents formats de projets, permettant de garantir la complémentarité des actions.** Nos opérateurs (AFD et Civipol) privilégient des projets structurants et de long terme, qui comprennent un appui aux réformes institutionnelles et législatives alors que les organisations de la société civile, peu nombreuses mais très actives, travaillent davantage sur la demande (sensibilisation des populations, campagnes de rattrapage etc.), sur la base d'un soutien financier croissant du MEAE et de l'AFD (guichet I-OSC).

L'intégration formelle de ces enjeux dans les plans d'action des ambassades ou les conseils locaux de développement (CLD) reste faible, mais progresse. Le niveau d'implication des acteurs français pour soutenir l'inclusion de l'état civil dans les politiques nationales est lui aussi variable d'un pays à l'autre ; il est corrélé à la mise en œuvre de projets structurants par nos opérateurs.

# LA FRANCE ENGAGÉE DANS LA COMMUNICATION ET LA SENSIBILISATION SUR LES ENJEUX DE L'ÉTAT CIVIL ET DE L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES

Les projets de renforcement des systèmes d'état civil conduits par les acteurs français incluent de façon quasi-systématique une composante liée à la communication et la sensibilisation des parties prenantes, à l'image de Civipol qui a intégré des séminaires d'information et de formation des autorités concernées dans ses activités au Sénégal et en Côte d'Ivoire.

Par ailleurs, **la France soutient financièrement et participe à de nombreux évènements de plaidoyer sur l'état civil et l'enregistrement des naissances**, permettant ainsi à la thématique de gagner en visibilité. Cette communication est notamment assurée en collaboration avec l'OIF et ses réseaux institutionnels, dont l'Association du notariat francophone (ANF), à l'initiative d'un colloque sur l'état civil des enfants auquel le MEAE a participé en mai 2022.

À chacune de ses interventions, **le ministère veille à intégrer l'approche de genre**. Ainsi, en décembre 2022, la participation du MEAE à un séminaire organisé par l'OIF sur le thème « état civil et égalité femmes-hommes » a été l'occasion de faire le lien entre ces deux priorités de la diplomatie française.

## **CADRE DE PARTENARIAT GLOBAL ASSOCIÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES (4 AOÛT 2021)**

4. « Défendre une approche fondée sur les droits humains  
La politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales de la France promeut une approche fondée sur les droits humains, telle que décrite dans la Stratégie droits humains et développement et les objectifs de développement durable, qui vise notamment à renforcer les capacités des citoyens afin qu'ils soient en mesure de faire valoir leurs droits et à accompagner les États partenaires pour qu'ils se conforment à leurs obligations de respect, de protection et de mise en œuvre de ces mêmes droits, au premier rang desquels figure l'identité juridique, réalisable notamment via l'existence d'un état civil fiable et en permettant aux populations d'y avoir accès. »

6. « L'enregistrement des naissances et la mise en place d'états civils fiables constituent les éléments indispensables à l'efficience et à l'efficacité de l'aide publique au développement. Sans état civil, l'accès à la nationalité, aux droits sociaux, à la justice et à la lutte contre l'exploitation des enfants, aux droits, à la santé et à l'éducation est limité, voire inexistant. L'absence d'enregistrement des naissances constitue un frein au développement des États et à leur fonctionnement démocratique, social et économique. Dans ce cadre, la France promeut l'enregistrement des naissances et des faits d'état civil et accompagne la création d'états civils fiables au travers de sa politique d'aide au développement bilatérale, de la mobilisation de son réseau diplomatique, de la coopération décentralisée et de la mobilisation du réseau de la francophonie. Elle s'investit au niveau multilatéral, notamment par un soutien renforcé aux organisations internationales chargées du plaidoyer sur l'état civil et par une participation volontaire au groupe de travail pour l'agenda sur l'identité juridique de l'Organisation des Nations Unies (LIA TF). »



## EXEMPLES D' ACTIONS SOUTENUES PAR LA FRANCE

### **Un état civil pour les enfants du Nord-Kivu en République démocratique du Congo**

Le guichet Initiative-OSC de l'AFD a permis de financer à hauteur d'un million d'euros l'ONG La Voix de l'Enfant pour un projet mis en œuvre par un consortium composé notamment de Civipol.

La campagne d'enregistrement rétroactif menée dans les écoles, associée au développement d'un système décentralisé d'enregistrement des naissances ainsi qu'au renforcement des capacités des autorités locales, a permis en 18 mois l'enregistrement de 2,4 millions d'enfants et l'octroi d'1,25 millions d'actes de naissance.

### **Projet d'insertion des déplacés internes de la crise anglophone au Cameroun dans le département de la Menoua**

Le MEAE a financé l'association camerounaise Tockem pour un projet visant à améliorer les conditions de vie et l'insertion des déplacés internes, dont l'un des axes a consisté à faciliter leur accès à l'état civil, condition d'accès à tous les autres droits. Mis en œuvre entre juin 2022 et juillet 2023, ce projet a permis à 650 personnes d'acquérir une identité juridique.

### **Délivrance d'actes d'état civil en vue de favoriser la participation politique des femmes en Côte d'Ivoire**

Soutenue par le MEAE, l'association française Regards de Femmes, en partenariat avec le groupement des organisations féminines pour l'égalité hommes-femmes (GOFEHF), a permis à 5 000 femmes, issues de 5 régions différentes de Côte d'Ivoire, d'obtenir une carte d'identité et de s'inscrire sur les listes électorales pour être électrices et éligibles.

---

**Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**  
Direction générale de la mondialisation